

Sisäasiainministeriön strategia maahanmuuttohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi

Työryhmän ehdotus

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 30/2006

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Sisäasiainministeriön hallinnonalan strategia ulkomaalaislainsäädännön ja -hallinnon kehittämiseksi - hanke		Julkaisun laji Työryhmän loppuraportti	
Puheenjohtaja valtiosihteeri Kari Salmi		Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö	
Sihteeristö Jutta Gras, Henri Helo ja Berit Kiuru		Toimielimen asettamispäivä 23.9.2005	
Julkaisun nimi (myös ruotsinkielisenä) Sisäasiainministeriön strategia maahanmuuttohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi Inrikesministeriets strategi för utveckling av invandringsförvaltningen och utlänningslagstiftningen			
Julkaisun osat			
Tiivistelmä Sisäasiainministeriö asetti 23.9.2005 hankkeen ja työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia sisäasiainministeriön hallinnonalan kokonaisvaltainen ja aktiivinen strategia maahanmuuttohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi. Työryhmä on tehtävänannon mukaisesti valmistellut sisäasiainministeriön aktiivisen strategian maahanmuuttohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi. Työryhmä on erityisesti tarkastellut maahanmuuttohallinnon asiantuntemuksen kokoamista nykyistä laajemmin sisäasiainministeriön hallinnonalalle. Lisäksi työryhmä on kartoittanut ulkomaalaislainsäädännön kiireellisimmät muutostarpeet. Samalla työryhmä on arvioinut laajemmin ulkomaalaislain soveltamisessa ja täytäntöönpanossa havaittuja epäkohtia sekä turvallisuuteen liittyviä näkökohtia. Työryhmän keskeisimmät ehdotukset ovat: Maahanmuuttoasioiden asiantuntemuksen kokoaminen sisäasiainministeriön hallinnonalalle - maahanmuuttopolitiikan valmistelun päävastuu osoitetaan selkeästi sisäasiainministeriölle - vastuu turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä siirretään sisäasiainministeriön hallinnonalalle - vastuu ulkomaalaisten säilöönottoyksiköstä siirretään sisäasiainministeriön hallinnonalalle - kiintiöpakolaisten valinta suoritetaan sisäasiainhallinnon johdolla Ulkomaalaislainsäädännön kehittäminen Seuraavalla hallituskaudella suoritetaan ulkomaalaislain kokonaistarkastelu. Kiireellisimmät ulkomaalaislain kehittämistarpeet ovat: - työntekijän oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistaminen - nopeutetussa menettelyssä tehdyn käännättämisspäätöksen täytäntöönpanoa koskevan ulkomaalaislain säännöksen selventämisen arviointi - maasta poistamisen estymisen vuoksi myönnettävää tilapäistä oleskelulupaa koskevan ulkomaalaislain säännöksen muutostarpeiden arviointi			
Avainsanat (asiasanat) hallinnon kehittäminen, lainsäädäntö, maahanmuuttopolitiikka, ulkomaalaispolitiikka			
Muut tiedot 952-491-014-4 (PDF)			
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisuja 30/2006		ISSN 1236-2840	ISBN 952-491-013-6 (nid.)
Kokonaissivumäärä 52	Kieli suomi	Hinta 25 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja Sisäasiainministeriö	

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Projektet Strategi för utveckling av utlänningslagstiftningen och utlänningsförvaltningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde Ordförande statssekreterare Kari Salmi Sekretariat Jutta Gras, Henri Helo och Berit Kiuru	Typ av publikationen Arbetsgruppens slutrapport		
	Uppdragsgivare Inrikesministeriet		
	Datum för tillsättandet av organet 23.9.2005		
Publikation (även den finska titeln) Inrikesministeriets strategi för utveckling av invandringsförvaltningen och utlänningslagstiftningen Sisäasiainministeriön strategia maahanmuuttohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi			
Publikationens delar			
Referat Inrikesministeriet tillsatte den 23 september 2005 ett projekt och en arbetsgrupp som hade till uppgift att utarbeta en övergripande och aktiv strategi för utveckling av invandringsförvaltningen och utlänningslagstiftningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Enligt uppdraget har arbetsgruppen berett inrikesministeriets aktiva strategi för utveckling av invandringsförvaltningen och utlänningslagstiftningen. I synnerhet har arbetsgruppen utrett möjligheten att i en ännu större omfattning samla expertis på invandringsförvaltningen inom inrikesministeriets förvaltningsområde. Arbetsgruppen har dessutom kartlagt de mest brådskande behoven att ändra utlänningslagen. Samtidigt har arbetsgruppen gjort en mera omfattande utvärdering av de missförhållanden som iakttagits i samband med tillämpningen och verkställigheten av utlänningslagen samt diskuterat vissa säkerhetsaspekter. Arbetsgruppens viktigaste förslag är: Att samla expertis på invandringsfrågor inom inrikesministeriets förvaltningsområde - det huvudsakliga ansvaret för beredningen av invandringspolitiken läggs ut på inrikesministeriet - ansvaret för ordnandet av mottagningen av asylsökande överförs till inrikesministeriets förvaltningsområde - ansvaret för förvarsenheten för utlänningslag överförs till inrikesministeriets förvaltningsområde - uttagning av kvotflyktingar sker under inrikesförvaltningens ledning Utveckling av utlänningslagstiftningen Utlänningslagen ses över i sin helhet under följande regeringsperiod. De mest brådskande behoven att ändra utlänningslagen: - att förenkla systemet för beviljande av uppehållstillstånd för arbetstagare - att utvärdera behovet att tydliggöra utlänningslagens bestämmelse om verkställighet av avvsningsbeslut som fattats vid påskyndat förfarande - att utvärdera behovet att ändra utlänningslagens bestämmelse om tillfälligt uppehållstillstånd som beviljas på grund av hinder för avlägsnande ur landet			
Nyckelord utveckling av förvaltningen, lagstiftning, invandringspolitik, utlänningspolitik			
Övriga uppgifter 952-491-014-4 (PDF)			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikationsserie 30/2006		ISSN 1236-2840	ISBN 952-491-013-6 (häfte)
Sidoantal 52	Språk Finska	Pris 25 € + moms	Sekreteressgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förlag Inrikesministeriet	

Sisällys

1. Johdanto	4
1.1. Hankkeen tehtävät ja työryhmän työskentely	4
1.2. Maahanmuuttopolitiikka ja muuttuva toimintaympäristö	5
1.3. Arvot, visio ja strategia	7
1.4. Käsitteet	9
2. Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista	10
2.1. Maahanmuuttoasioiden asiantuntemuksen kokoaminen sisäasiainministeriön hallinnonalalle.....	10
2.2. Ulkomaalaislainsäädännön kiireellisimmät kehittämistarpeet	12
2.3. Maahanmuuttohallinnon toimivuuden tehostaminen	14
2.4. Erikseen arvioitavat asiat	15
3. Maahanmuuttoasioiden asiantuntemuksen kokoaminen sisäasiainministeriön hallinnonalalle	16
3.1. Toimivallanjako maahanmuuttoasioissa	16
3.2. Maahanmuuttopolitiikan valmistelu	17
3.2.1. Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikka	17
3.2.2. Muu kansainvälinen yhteistyö	18
3.2.3. Maahanmuuttopolitiikan valmistelun päävastuun määrittäminen	20
3.3. Maahanmuuttohallinnon kokoaminen.....	21
3.3.1. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto tukemaan turvapaikkamenettelyä	22
3.3.2. Ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö turvallisuusalan asiantuntijoiden vastuulle.....	29
3.3.3. Kiintiöpakolaisten valinta kansainvälisen suojelun ja turvallisuuden asiantuntijoille	30
3.3.4. Kotouttamistoimien järjestämisen arviointi.....	32
3.3.5. Viisumiasiat	33
4. Ulkomaalaislainsäädännön kehittäminen	34
4.1. Ulkomaalaislain toimivuuden ja soveltamisen seuranta	34
4.2. Kiireellisimmät ulkomaalaislain muutostarpeet.....	35
4.2.1. Työntekijän oleskelulupajärjestelmä	36
4.2.2. Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä	39
4.2.3. Tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi	43
4.3. Euroopan unionissa hyväksytyjen säädösten kansallinen voimaansaattaminen	45
5. Maahanmuuttohallinnon toimivuuden tehostaminen	48
5.1. Ulkomaalaisasioiden käsittelyn sähköistäminen.....	48
5.2. Ulkomaalaisrekisterin ohjaava vaikutus	48
5.3. Maasta poistamisen ja turvapaikkatutkinnan keskittäminen.....	49
6. Strategian toimeenpano, seuranta ja päivitys	50

1. Johdanto

1.1. Hankkeen tehtävät ja työryhmän työskentely

Pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman¹ mukaisesti vuonna 2004 asetettu työryhmä valmisti ehdotuksen hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi. Ohjelmaehdotuksen valmistellut työryhmä rajasi ehdotuksen ulkopuolelle eri viranomaisten väliset toimivaltakysymykset, vaikka hallituksen strategia-asiakirja edellytti myös näiden kysymysten tarkastelua.² Työryhmä perusteli rajausta toteamalla, että maahanmuuttotohallinnon kehittämistarpeet tulee selvittää, mutta ratkaisu hallinto- ja vastuukysymyksistä kuuluu hallitukselle.³ Maahanmuuttoasioiden hallinnon kehittämistarpeet nousivat maahanmuuttopoliittisen ohjelman valmistelun kuluessa kuitenkin myös julkiseen keskusteluun.

Vastuu maahanmuuttopoliitiikan valmistelusta ja sen edellyttämä asiantuntemus jakautuvat Suomessa pääasiassa sisäasiainministeriön ja työministeriön kesken. Toimivalta- ja vastuusuhteiden hajanaisuus on johtanut siihen, että suunnitelmallisuuden ja kokonaisvaltaisuuden sijasta maahanmuuttopoliittikkaa on käytännössä luotu yksittäisten tapauksen perusteella. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla on koettu sekä kansalliset että Euroopan unionin (EU) ja laajemminkin kansainväliset tarpeet huomioiden välttämättömäksi jätnevöittää maahanmuuttopoliitiikan valmistelua ja siihen liittyvää päätöksentekoa sekä tarkastella eräitä maahanmuuttotohallinnon rakenteiden ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämistarpeita.

Edellä mainituista syistä sisäasiainministeriö asetti 23.9.2005 hankkeen ja työryhmän laatimaan sisäasiainministeriön hallinnonalan kokonaisvaltainen ja konkreettinen strategia maahanmuuttotohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi.⁴ Työryhmän toimikausi oli 1.10.2005 – 31.5.2006.

Työryhmä on valmistellut sisäasiainministeriön aktiivisen strategian maahanmuuttotohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi. Työryhmä on tarkastellut erityisesti maahanmuuttoasioiden asiantuntemuksen kokoamista sisäasiainministeriön hallinnonalalle ja tällä yhteiskunnan ja yksilöiden näkökulmasta saavutettavia etuja. Työryhmä on myös kartoittanut ulkomaalaislainsäädännön kiireellisimmät muutostarpeet ja arvioinut jatkotyötä. Samalla työryhmä on arvioinut laajemmin ulkomaalaislain soveltamisessa ja täytäntöönpanossa havaittuja epäkohtia sekä turvallisuuteen liittyviä näkökohtia.

¹ Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003 s. 60.

² Hallituksen strategia-asiakirja 2003 s. 59 ja 2005 s. 81.

³ Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi 2005 (esipuhe).

⁴ Hankenumero SM081:00/2005.

Työryhmän puheenjohtajana toimi valtiosihteeri Kari Salmi. Työryhmän jäseninä olivat ylijohtaja Pentti Visanen ja lainsäädäntöneuvos Jorma Kantola sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta, poliisiylitarkastaja Eero Laine sisäasiainministeriön poliisiosastolta, ylikomisario Hannu Pietilä Helsingin kihlakunnan poliisilaitokselta, prikaatikenraali Mikko Kirjavainen ja majuri Ilkka Herranen rajavartiolaitoksen esikunnasta sekä ylijohtaja Jorma Vuorio ja johtaja Jaana Vuorio Ulkomaalaisvirastosta. Työryhmän sihteeristön muodostivat ylitarkastaja Jutta Gras ja ylitarkastaja Henri Helo sisäasiainministeriön ulkomaalaisosastolta sekä tulosalueen johtaja Berit Kiuru Ulkomaalaisvirastosta.

Työryhmä kokoontui kaikkiaan 20 kertaa. Lisäksi työryhmä järjesti keskustelutilaisuuden, johon osallistuivat niiden sisäasiainhallinnon tahojen edustajat, jotka eivät osallistuneet työryhmän varsinaiseen työskentelyyn, mutta joita maahanmuuttohallinnon rakenteiden ja ulkomaalaislainsäädännön kehittäminen eniten koskee.⁵

Hankkeen toimeksiannon mukaisesti työryhmä pyysi lausunnot eräiltä keskeisiltä ulkomaalaislakia soveltavilta ja muilta tahoilta lain muutostarpeiden kartoittamiseksi.⁶

Työryhmä perehtyi työnsä kuluessa myös muihin työryhmän toimeksiannon kannalta keskeisiin ministeriölle toimitettuihin aloitteisiin ja kannanottoihin.

Tämän asiakirjan alussa esitetään tiivistelmä työryhmän ehdotuksista (2. jakso). Asiakirjassa tarkastellaan ensin maahanmuuttoasioiden asiantuntemuksen kokoamista sisäasiainministeriön hallinnonalalle (3. jakso), sitten ulkomaalaislainsäädännön kehittämistarpeita (4. jakso) ja lopuksi maahanmuuttohallinnon toimivuuden tehostamista (5. jakso). Asiakirjan lopussa esitetään työryhmän ehdotukset strategian toimeenpanosta, seurannasta ja päivityksestä (6. jakso).

1.2. Maahanmuuttopolitiikka ja muuttuva toimintaympäristö

Maahanmuutto on monitahoinen ilmiö, jonka eri osa-alueita on käsiteltävä johdonmukaisesti ja tasapuolisesti. Maahanmuuttopolitiikan keskeisenä tavoitteena tulee olla hallitun ja kokonaisvaltaisen maahanmuuton toteuttaminen ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittaen. Hallittu, kokonaisvaltainen maahanmuutto sisältää yhtäältä laillisen maahanmuuton edistämisen ja kansainvälisen suojelun antamisen, mutta toisaalta myös laittoiman maahanmuuton ja ihmiskaupan sekä muiden väärinkäytösten estämisen. Hallitun ja

⁵ Tilaisuuteen osallistuivat sisäasiainministeriön talousjohtaja sekä alueiden ja hallinnon kehittämisosaston, kuntaosaston, kansainvälisten turvallisuusasioiden ryhmän, suojelupoliisin ja Väestörekisterikeskuksen edustajat.

⁶ Lausunnot pyydettiin ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriön poliisiosastolta ja rajavartiolaitoksen esikunnalta (rajavartiolaitoksen esikunta), opetusministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, Ulkomaalaisvirastolta, Helsingin hallinto-oikeudelta ja vähemmistövaltuutetulta.

kokonaisvaltaisen maahanmuuton toteuttaminen edellyttää toimintaympäristön muutosten järjestelmällistä ja jatkuvaa seuraamista sekä niiden ennakoitua.

Toimintaympäristön muuttuminen vaikuttaa maahanmuuttopoliittiselle päätöksenteolle asetettaviin uudenlaisiin edellytyksiin ja maahanmuuttohallinnon palvelujen kysynnän kasvamiseen. Tämä puolestaan edellyttää maahanmuuttopoliittiselta päätöksenteolta ennen kaikkea aktiivista lähestymistapaa, tiiviimpää yhteistyötä eri tahojen kanssa ja avoimuutta. Maahanmuuttohallinnolta edellytetään perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteuttamista samalla, kun toimintoja pyritään tehostamaan.

EU:n ylikansallinen päätöksenteko ja lisääntyvä kansainvälinen yhteistyö unionissa, Yhdistyneissä kansakunnissa (YK) ja muutoinkin kansainvälisesti asettaa uusia haasteita myös maahanmuuttopolitiikan valmistelulle. Aktiivinen osallistuminen maahanmuuttoasioiden kansainväliseen yhteistyöhön edellyttää kansallisella tasolla viiveetöntä poliittista päätöksentekoa sekä mahdollisimman yhdenmukaista ja koordinoitua käsittelyä.

Selkeä, johdonmukainen ja yhtenäinen maahanmuuttopolitiikka lisää Suomen vaikuttamismahdollisuuksia ja parantaa uskottavuutta niin EU:ssa kuin muillakin kansainvälisillä foorumeilla sekä vahvistaa myös omien kansalaistemme luottamusta järjestelmän toimivuuteen. Maahanmuuttopolitiikan valmistelun avoimuus ja suunnitelmallisuus sekä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien varmistaminen vaikuttavat osaltaan myös maahanmuuttajiin kohdistuvaan asenneilmapiiriin.

Eräs merkittävimmistä viime vuosikymmenten muutoksista on muuttovirtojen huomattava kasvu kaikkialla maailmassa. Teollisuus- ja kehitysmaiden väliset taloudelliset erot ja niiden väestörakenteiden muuttuminen sekä maailmankauppaan, poliittisiin ongelmiin ja valtiojärjestelmien epävakautteen liittyvät syyt lähtömaissa, mukaan lukien sodat ja kriisit, ovat vaikuttaneet ihmisten liikkumisen lisääntymiseen sekä pakottaneet monet jättämään kotimaansa hakeakseen kansainvälistä suojelua.

Kansainvälinen suojelujärjestelmä perustuu Geneven vuoden 1951 pakolaissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen ja muissa kansainvälisissä sopimuksissa taattujen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Kansainvälisen suojelujärjestelmän ja ihmisoikeuksien toteuttamisen näkökulmasta eräs merkittävimmistä haasteista on kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien tunnistaminen ja tosiasiallisen pääsyn takaaminen heille turvapaikkamenettelyyn. Suomi osallistuu kansainvälisen suojelujärjestelmän kehittämiseen EU:ssa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla.

Suomessa turvapaikanhakijoiden määrät ovat verrattain alhaisia. Viime vuosina hakijamäärät ovat kääntyneet laskuun myös muissa EU:n jäsenmaissa. Turvapaikanhakijamäärien ennalta arvaamattomaan kasvuun samoin kuin muihin yllättäviin muuttoliikkeisiin on kuitenkin syytä varautua.

Sekä kansallista että EU:n maahanmuuttopoliittikkaa on tarve tarkastella pidemmällä aikavälillä ottaen huomioon väestökehitys ja väestön vanhenemisen vaikutukset. Jo lähivuosina työikäinen väestö alkaa vähetä, mikä on johtamassa lisääntyvään työvoiman tarpeeseen. Työvoiman saatavuus on jatkossa yhä suurempi ongelma ja työvoiman maahanmuutto on kasvava tehtäväalue. Työmarkkinoiden tarpeisiin vastaaminen ja kilpailukykyyn säilyttäminen edellyttävät kestäväällä pohjalla olevia maahanmuuttovirtoja. Maahanmuuttopoliittista ohjelmaa valmistellut työryhmä on ehdottanut, että Suomessa pyritään aktiivisesti lisäämään työvoiman maahanmuuttoa.⁷

Suomi muuttuu yhä monikulttuurisemmaksi maahanmuuton lisääntyessä EU:n ulkopuolisista maista ja unionin sisäisen liikkuvuuden alueen laajentuessa. Maassa asuvien ja työskentelevien maahanmuuttajien kotouttamiseen tulee kiinnittää entistä enemmän huomiota. Laillinen maahanmuutto ja kotouttaminen kuuluvat erottamattomasti yhteen, ja niiden tulee täydentää toisiaan.

Maahanmuuttoon liittyy myös kielteisiä ilmiöitä, kuten ihmissalakuljetus, ihmiskauppa, laiton työnteko, oleskelu ilman vaadittavaa lupaa, turvapaikkamenettelyn ja perheenyhdistämismenettelyn väärinkäyttö sekä lumeavioliitot. Tästä syystä maahanmuuttopoliittikan on katettava myös näiden ilmiöiden arvioiminen ja niiden torjuminen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä ihmiskaupan uhrien asemaan, jotta ihmiskauppaan liittyviä inhimillisiä kärsimyksiä voidaan ehkäistä.

1.3. Arvot, visio ja strategia

Sisäasiainministeriö määritteli keväällä 2002 toimintaansa ohjaavat arvot:

- luotettavuus
- muutoskykyisyys
- yhteistyökykyisyys
- avoimuus.⁸

Ministeriön arvot ilmentävät yhtäältä hyvän hallinnon keskeisiä lähtökohtia ja toisaalta asiantuntijaorganisaatiolta edellytettävää kykyä reagoida nopeastikin toimintaympäristön muuttuviin tarpeisiin. Kansainvälistyvä ja alati muuttuva toimintaympäristö edellyttää viiveetöntä poliittista päätöksentekoa, minkä johdosta myös tarvittavat analyysit ja johtopäätökset on kyettävä tekemään yhä nopeammin.

⁷ Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi 2005 s. 9-17 (politiikkalinjaukset 1-10).

⁸ Ks. esim. Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2007-2011 sekä tulossuunnitelma 2006. Sisäasiainministeriön julkaisuja 41/2005.

Työryhmä katsoo, että sisäasiainministeriön tulee jatkossakin sitoutua maahanmuuttopoliittista ohjelmaa laatineen työryhmän määrittelemiin maahanmuuttopoliittisten arvoihin, joiden tulee olla myös koko yhteiskunnan arvoja. Näitä arvoja ovat muun muassa

- oikeusvaltioperiaate
- ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien toteutumisen edistäminen
- rasismien ja syrjinnän torjuminen, tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen
- lapsen edun periaate
- hyvän hallinnon periaate ja muut hallinnon oikeusperiaatteet, avoin toimintatapa.⁹

Kaikki edellä mainitut arvot muodostavat perustan maahanmuuttopoliittisten valmistelulle ja toimivalle maahanmuuttopoliittiselle.

Työryhmän käsityksen mukaan edellä mainittuihin arvoihin perustuvan maahanmuuttopoliittisten valmistelun on oltava hyvin suunniteltua, perusteltua ja avointa. Sen tulee myös olla yhtenäistä ja kokonaisvaltaista. Maahanmuuttopoliittistä ei tule luoda yksittäisiä tapauksia ratkaisemalla.

Työryhmä katsoo, että edellä mainittujen arvojen ohjaaman viranomaistoiminnan on oltava avointa, tarkoituksenmukaista ja laillisuusarvioinnin kestävä. Sen tulee myös olla kansalaisten hyväksyttävää. Perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutuminen on aina varmistettava, vaikka samanaikaisesti tavoitellaan tehokkuutta, taloudellisuutta, turvallisuutta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta.¹⁰

Työryhmä esittää sisäasiainministeriön maahanmuuttopoliittiseksi visioksi seuraavaa:

Maahanmuuttopoliittisten valmistelu on yhtenäistä, kokonaisvaltaista ja aktiivista. Maahanmuuttopoliittisellä edistetään laillista maahanmuuttoa, annetaan kansainvälistä suojelua ja torjutaan laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa sekä edistetään kotoutumista ja hyviä etnisiä suhteita. Maahanmuuttopoliittisessä toteutuvat ihmis- ja perusoikeudet. Maahanmuuttopoliittinen on hyvin toimivaa, noudattaa hyvän hallinnon periaatteita ja takaa asiakkaiden oikeusturvan.

⁹ Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi 2005 s. 6. Hallituksen strategia-asiakirjassa asetettiin maahanmuuttopoliittiselle ohjelmalle tavoitteeksi muun muassa maahanmuuttopoliittisten arvojen määrittäminen. Ks. hallituksen strategia-asiakirja 2003 s. 59.

¹⁰ Ks. myös Vähemmistövaltuutetun selvitys nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista: Nopeus, tehokkuus vai oikeudenmukaisuus? Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 2/2005.

Työryhmä katsoo, että visiota voidaan toteuttaa tässä asiakirjassa esitetyillä strategisilla toimenpiteillä.

1.4. Käsitteet

Tässä asiakirjassa käytetään perinteisesti käytettyjen käsitteiden *ulkomaalaishallinto ja -politiikka* sijasta käsitteitä *maahanmuuttohallinto ja -politiikka*. Valittu käsitteistö vastaa perusoikeusuudistuksessa omaksuttua perusoikeussuojan yhtenäistämistä ja ulottamista kaikkiin Suomen lainkäyttöpiirissä oleviin henkilöihin kansalaisuudesta riippumatta.¹¹

Myöskään EU:ssa käytetystä käsitteistöstä ei löydy tukea käsitteiden ulkomaalaispolitiikka (*aliens policy*) tai -hallinto (*aliens administration*) käytölle. Unionissa on perinteisesti tehty ero turvapaikkapolitiikan (*asylum policy*) ja maahanmuuttopolitiikan (*immigration policy*) välillä. Tällöin käsite maahanmuuttopolitiikka on ymmärretty suppeasti. Näyttäisi kuitenkin siltä, että unionissa käytetään yhä useammin käsitettä maahanmuuttopolitiikka laajemmassa merkityksessä, jolloin se käsittää pakolais- ja turvapaikkakäytökset. Tämä käsitevalinta on omaksuttu myös Euroopan neuvostossa.

Edellä kerrotun perusteella työryhmä ehdottaa, että sisäasiainministeriön ulkomaalaisosaston ja Ulkomaalaisviraston nimet muutetaan maahanmuutto-osastoksi ja Maahanmuuttovirastoksi.

¹¹ Käsitteet *ulkomaalaispolitiikka ja -hallinto* edustavat perusoikeusuudistusta edeltävää aikaa, jolloin Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten ja Suomen kansalaisten oikeusasema erosivat toisistaan.

2. Tiivistelmä työryhmän ehdotuksista

2.1. Maahanmuuttoasioiden asiantuntemuksen kokoaminen sisäasiainministeriön hallinnonalalle

Maahanmuuttopolitiikan valmistelun päävastuu sisäasiainministeriölle

- Selkeä vastuu maahanmuuttoasioista on yhdellä ministeriöllä, jolta edellytetään aktiivista yhteistyötä muiden ministeriöiden ja viranomaisten sekä kansalaisjärjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa.
- Kokonaisvaltaisen, yhtenäisen ja ennakoivan maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen on paremmat edellytykset.
- Tavoitteiden asettaminen ja muuttuvaan toimintaympäristöön reagoiminen tehostuvat.
- Suomen kantojen johdonmukaisuus ja Suomen aktiiviset vaikuttamismahdollisuudet varmistetaan tehokkaammin Euroopan unionissa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto tukemaan turvapaikkamenettelyä

- Turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyvistä yksittäisiä ulkomaalaisia koskevista toimenpiteistä päätetään ja käytännön toimet yhteensovitetään keskitetysti virastotalolla eli Ulkomaalaisvirastossa.
- Vastaanottokeskukset ja turvapaikanhakijat sijoitetaan turvapaikkamenettelyn kannalta tarkoituksenmukaisesti, jolloin menettely nopeutuu.
- Tiedonkulku vastaanottokeskusten ja lupaviranomaisten välillä tehostuu.
- Turvapaikanhakijoiden vastaanotto erotetaan nykyistä selkeämmin maahanmuuttajien kotouttamisesta.
- Henkilökohtainen vuorovaikutus asiakkaan ja päätöksenteosta vastaavan viranomaisen välillä lisääntyy, jolloin oikeudenmukaisuus- ja tehokkuusvaatimukset toteutuvat paremmin.
- Turvapaikkajärjestelmän toimivuutta parannetaan puuttumalla tehokkaammin sen väärinkäyttöön ja huomioimalla paremmin turvallisuusnäkökohdat.
- Ulkomaalaisten katoamisia kyetään seuraamaan ja ehkäisemään tehokkaammin.
- Ihmiskaupan uhrien turvallisuus kyetään varmistamaan paremmin.
- Päätösten tiedoksianto ja kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistaminen nopeutuvat.
- Henkilöstövoimavaroja voidaan käyttää joustavasti esimerkiksi ruuhkatilanteissa ja hakijamäärien vaihdellessa.

Ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö turvallisuusalan asiantuntijoiden vastuulle

- Säilöönottoyksikön turvallisuus ja säilössäpitovarmuus paranevat, kun toiminnasta vastaa poliisi, jolla on lain sallimat mahdollisuudet, osaaminen ja kokemus järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Kiintiöpakolaisten valinta kansainvälisen suojelun ja turvallisuuden asiantuntijoille

- Kiintiöpakolaishallinnon valmistelusta vastaa sisäasiainministeriö yhdessä työministeriön ja ulkoasiainministeriön kanssa.
- Kiintiövalintamatkojen käytännön toteutuksesta ja päätöksenteosta vastaa Ulkomaalaisvirasto.
- Kiintiövalintamatkojen pääasiallinen tarkoitus - kansainvälisen suojelun ja uudelleen sijoittamistarpeen edellytysten arviointi - toteutuu paremmin.
- Turvallisuuskysymysten asiantuntemus hyödynnetään ja varmistetaan, että oleskeluluvan myöntämiseen ei ole yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä esteitä.
- Valittujen henkilöllisyys selvitetään ja varmistetaan, että Suomeen saapuvat kiintiövalintamenettelyssä otettaviksi valitut henkilöt.
- Lähtömaatieto eri valtioiden poliittisesta tilanteesta ja ihmisoikeustilanteesta hyödynnetään paremmin.

2.2. Ulkomaalaislainsäädännön kiireellisimmät kehittämistarpeet

Työryhmä toteaa, että seuraavalla hallituskaudella on suoritettava ulkomaalaislain kokonaistarkastelu.

Tässä vaiheessa kiireellisimmiksi kehittämistarpeiksi on arvioitu seuraavat:

Työntekijän oleskelulupajärjestelmä

- Työvoiman maahanmuuttoa koskevaa lupajärjestelmää kehitetään sisäasiainministeriön johdolla yhteistyössä työministeriön ja työmarkkinaosapuolten kanssa ottaen huomioon maahanmuuttopoliittisen ohjelman ehdotukset.
- Työntekijän oleskelulupajärjestelmää selkeytetään kirjaamalla lakiin pääsäännöksi rajoittamaton työnteko-oikeus. Valtakunnallisilla linjauksilla kolmikantaisen valmistelun perusteella määritellään alat, joihin työvoiman saatavuusharkinta kohdistetaan.
- Oleskelulupajärjestelmää muutetaan siten, että työntekoa varten on vain yksi lupatyyppejä ja yksi päätös, jonka tekee ensimmäisen luvan osalta Ulkomaalaisvirasto ja jatkolupien osalta kihlakunnan poliisilaitos. Työvoimatoimisto antaa sitovan lausunnon, jos työvoiman saatavuusharkintaa sovelletaan.
- Jatkossa ulkomailla ja Suomessa on yksi viranomainen, jossa työntekoa koskevan oleskelulupahakemuksen voi panna vireille (Suomen edustusto ja kihlakunnan poliisilaitos).
- Vireillepanon jälkeen Ulkomaalaisvirasto ohjaa hakemuksen oikeaan menettelyyn.
- Vireillepano-oikeus tulisi olla ainoastaan hakijalla itsellään. Vaihtoehtoisesti tulisi ainakin tarkistaa työnantajan vireillepanon edellytyksiä.
- Vireillepano- ja päätöksentekomenettelyn selkeyttäminen nopeuttaa käsittelyä ja helpottaa ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa.
- Kuvallisen oleskeluluvan ja biometristen tunnisteiden käyttöönotto sekä tarve kehittää henkilöllisyyden varmistamiseen liittyviä hallintokäytäntöjä puoltavat vireillepanopaikkojen ja -oikeuden rajoittamista.

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano nopeutetussa turvapaikka-menettelyssä

- Arvioidaan, miten nopeutetussa menettelyssä tehdyn käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa koskevaa ulkomaalaislain säännöstä tulisi selventää ottaen huomioon turvapaikanhakijan oikeusturvanäkökohdat ja varmistaen samalla, ettei menettely hidastu nykyisestä.
- Asia selvitetään viipymättä yhteistyössä oikeushallinnon edustajien kanssa.

Tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi

- Ulkomaalaislain kokonaistarkastelun yhteydessä tarkastellaan turvapaikanhakijoille myönnettäviä oleskelulupatyyppejä sekä selvitetään mahdollisuudet muuttaa maasta poistamista koskevia säännöksiä joko siten, että käännyttäminen olisi 51 §:n nojalla oleskeluluvan saaneiden kohdalla mahdollinen tai että muutoksenhaku karkottamispäätöksestä ei kohtuuttomasti lykkäisi maasta poistamisen täytäntöönpanoa.
- Arvioidaan, tulisiko ulkomaalaislakia muuttaa siten, että 51 §:n nojalla luvan saaneella olisi oikeus tehdä työtä rajoituksetta luvan myöntöhetkestä alkaen.

2.3. Maahanmuuttophallinnon toimivuuden tehostaminen

Työryhmä pitää tärkeänä erityisesti seuraavien maahanmuuttophallinnon toimivuutta parantavien hankkeiden toteutumista.

Ulkomaalaisasioiden käsittelyn sähköistäminen

- Uusi ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmä (UMA) on kaikkien maahanmuutto-, turvapaikka- ja kansalaisuusasioiden käsittelyyn osallistuvien viranomaisten yhteinen työväline, jonka avulla:
 - asiakkaan asiointiin kuluva aika lyhenee;
 - hakemusten käsittely nopeutuu;
 - taloudellisuus ja tuottavuus paranevat; ja
 - asioiden kokonaishallinta ja seurattavuus paranevat.
- UMA on yksi kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisimpiä tietojärjestelmiä.

Ulkomaalaisrekisterin ohjaava vaikutus suhteessa väestötietojärjestelmään

- Väestötietolain kokonaisuudistuksen yhteydessä esitetään ulkomaalaisrekisterille ohjaavaa vaikutusta suhteessa väestötietojärjestelmään.
- Pidemmän tähtäimen tavoitteena on selvittää mahdollisuus rekisteröidä kaikki maahanmuuttajia koskevat keskeiset tiedot yhden viranomaisen luona (nk. yhden luukun asiointi).

Maasta poistamisen ja turvapaikkatutkinnan keskittäminen

- Keskittämällä osaamista ja voimavaroja usean kihlakunnan sijasta joihinkin kihlakuntiin maasta poistaminen ja turvapaikkatutkinta tehostuvat turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vaarantamatta.
- Keskittämisellä voidaan lisätä myös menettelyihin liittyvää oikeusvarmuutta ja henkilöiden yhdenvertaista kohtelua.

2.4. Erikseen arvioitavat asiat

Kotouttamistoimien järjestäminen

- Maahanmuuttajien kotouttamistoimien järjestäminen arvioidaan erikseen.
- Maahanmuuttajien kotouttaminen toteutetaan laajasti poikkihallinnollisessa yhteistyössä.
- Kotouttaminen erotetaan nykyistä selkeämmin turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säädösten ja käytännön toiminnoissa.

Viisumien myöntämijärjestelmä

- Sisäasiainministeriö arvioi yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa nykyisen viisumien myöntämijärjestelmän kehittämistarpeet.

3. Maahanmuuttoasioiden asiantunte- muksen kokoaminen sisäasiainministe- riön hallinnonalalle

3.1. Toimivallanjako maahanmuuttoasioissa

Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmassa todetaan, että ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä ”valmistellaan ulkomaalaishallinnon ja toiminnan tehostamiseen tarvittavat toimenpide-ehdotukset”.¹²

Työryhmän ehdotus maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi laadittiin maaherra Rauno Saaren johdolla ja se luovutettiin lausuntokierroksen jälkeen joulukuussa 2005. Hallitus käsitteli ehdotusta iltakoulussaan 1.3.2006.

Ehdotusta valmistellut työryhmä ei tarkastellut eri viranomaisten välisiä toimivaltakysymyksiä eikä menettelyihin liittyviä kysymyksiä, erityisesti oikeusturvan ja tehokkuuden kannalta, vaikka hallituksen strategia-asiakirja tätä edellytti.¹³

Sisäasiainministeriön ja työministeriön toimivalta maahanmuuttoasioissa määritellään valtioneuvoston ohjesäännössä vuodelta 2003. Valtioneuvoston ohjesäännön 15 §:n mukaan sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvat *ulkomaalaispolitiikka ja -hallinto* sekä *Suomen kansalaisuus*. Työministeriön toimialaan kuuluvat puolestaan valtioneuvoston ohjesäännön 23 §:n mukaan *maahanmuutto, pakolaisuus ja paluumuutto*.¹⁴

Seuraavassa pohditaan etuja, joita saavutettaisiin, jos päävastuu maahanmuuttopoliittikan valmistelusta osoitettaisiin sisäasiainministeriölle. Maahanmuuttohallinnon kokoamisen osalta keskitytään turvapaikanhakijoiden vastaanottoon, ulkomaalaisten säi-

¹² Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003 s. 48.

¹³ Hallituksen strategia-asiakirja 2003 s. 59 ja 2005 s. 81.

¹⁴ Asiaa koskevan esittelymuistion mukaan sisäasiainministeriön toimialaan kuuluvalla *ulkomaalaispolitiikalla* tarkoitetaan maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamiseen liittyvän politiikan ja lainsäädännön valmistelua, ohjeistamista sekä kansainvälistä yhteistyötä. *Ulkomaalaishallintoon* kuuluu maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittäminen ja niihin liittyvät menettelyt erityisesti ulkomaalaisten muuttaessa maahan siirtolaisuuden, Suomeen olevien siteiden sekä pakolaisuuden tai muun kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella. Tähän kuuluu myös laittoman maahantulon ja maahanmuuton torjuminen, maasta poistaminen, ulkomaalaisrekisterin ylläpito sekä alaan liittyvä tietopalvelu. *Maahanmuutto ja pakolaisuus* kuuluvat mainitun muistion mukaan työministeriön toimialaan siltä osin, kuin kysymys on vastaanotosta, kotouttamisesta ja näihin liittyvistä asioista.

Vaikka valtioneuvoston ohjesäännössä käytetään käsitteitä *ulkomaalaispolitiikka ja -hallinto*, tässä asiakirjassa käytetään edellä kohdassa 1.4. kerrotuista syistä käsitteitä *maahanmuuttopoliitiikka ja -hallinto*.

löönottoon sekä kiintiöpakolaisten valintaan. Lisäksi esitetään erikseen arvioitavaksi maahanmuuttajien kotouttamistoimien järjestäminen ja viisumien myöntämisjärjestelmän kehittämistarpeet.

Tässä asiakirjassa ehdotettujen toimenpiteiden toteuttaminen edellyttää muun muassa valtioneuvoston ohjesäännön muuttamista. Myös muuhun lainsäädäntöön sisältyviä toimivaltaa koskevia säännöksiä on muutettava. Valtioneuvoston ohjesäännön lisäksi sisäasiainministeriön ja työministeriön toimivaltaa koskevia säännöksiä on muun muassa ulkomaalaislaissa (301/2004), kansalaisuuslaissa (359/2003), rajavartiolaissa (578/2005), säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettussa laissa (116/2002), ulkomaalaisrekisteristä annetussa laissa (1270/1997) sekä maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetussa laissa (493/1999).

3.2. Maahanmuuttopolitiikan valmistelu

3.2.1. Euroopan unionin maahanmuuttopolitiikka

EU pyrkii yhdenmukaistamaan turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaansa taatakseen yhtäältä turvapaikanhakijoille oikeudenmukaisen kohtelun Geneven pakolaissopimuksen edellyttämin tavoin ja edistääkseen laillisten maahanmuuttajien kotoutumista sekä toisaalta estääkseen järjestelmien väärinkäytökset ja torjuakseen laitonta maahanmuuttoa. Viime aikoina myös unionin ulkosuhteiden merkitys on korostunut maahanmuuttoasioissa pyrittäessä yhteistyössä keskeisten lähtömaiden kanssa parantamaan näiden maiden kansalaisten olosuhteita ja tulevaisuudennäkymiä.

Yhteistyötä maahanmuuttoasioissa on jäsenmaiden kesken tehty jo vuosikymmenten ajan. Varsinaisen sysäyksen unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittäminen sai kuitenkin toukokuussa 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella ja samana vuonna Tampereella järjestetyssä huippukokouksessa. Amsterdamin sopimukseen kirjattiin tavoitteeksi EU:n kehittäminen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena.

Tampereella vuonna 1999 järjestetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa määriteltiin unionin sisä- ja oikeusasioden yhteistyön poliittiset suuntaviivat.¹⁵ Vapauteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen luominen nostettiin erääksi unionin keskeisimmistä poliittisista tavoitteista. Unionin yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittäminen käsittää kumppanuuden lähtömaiden kanssa, yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukaisen kohtelun ja maahanmuuttovirtojen hallinnan.

¹⁵ Puheenjohtajan päätelmät Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999.

Eurooppa-neuvosto hyväksyi syksyllä 2004 monivuotisen Haagin ohjelman, jonka tavoitteena on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen EU:ssa.¹⁶ Haagin ohjelma ohjaa EU:n yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikka-alan lainsäädännön ja politiikan suuntaa. Haagin ohjelman arviointi suoritetaan Suomen puheenjohtajuuskaudella vuoden 2006 jälkipuoliskolla. Suomen puheenjohtajuuskauden tavoitteena on Haagin ohjelman ja toimintasuunnitelman arvioinnin kautta antaa uusi poliittinen sysäys vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen edistämiseksi ja varmistaa tuloksellinen eteneminen nykysopimusten pohjalta.

Haagin ohjelmassa korostetaan laillisen maahanmuuton tärkeyttä myöntäen samalla, että jäsenvaltiot päättävät työperäisen maahanmuuton laadusta ja määrästä. Kysymys liittyy yleisemmin myös unionin kilpailukyvyn parantamiseen väestön ikääntyessä. Muuttoliikerekysymyksissä tärkeä tapahtuma on YK:n korkean tason vuoropuhelu kansainvälisestä muuttoliikkeestä ja kehityksestä syksyllä 2006.

Turvapaikka-asioiden osalta tavoitteena on yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toisen vaiheen kehittäminen luomalla yhteinen turvapaikkamenettely ja yhtenäinen asema niille, joille myönnetään turvapaikka tai toissijaista suojelua. Geneven pakolaissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen perustuva järjestelmä kehitetään ensimmäisen vaiheen aikana hyväksytyjen säädösten perusteellisen ja kattavan arvioinnin pohjalta. Suomen tavoitteena EU:n puheenjohtajavaltiona on poliittisen keskustelun kautta luoda painetta ja edellytykset sille, että jo hyväksyttyjä ensimmäisen vaiheen vähimmäissäännöksiä täydennetään Tampereen ja Haagin ohjelmien mukaisesti, ja että yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toinen vaihe toteutetaan mahdollisimman pian.

Unioni pyrkii luomaan yhtenäisen politiikan myös laittoman maahanmuuton torjuntaan ja tehostamaan ihmiskaupan vastaista viranomaisyhteistyötä. Laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunta on Suomen puheenjohtajuuskauden yksi keskeisistä sisäasioiden painopistealueista. Laittomaan maahanmuuttoon ja ihmiskauppaan liittyvät läheisesti myös muun muassa ulkorajavalvonta ja siihen liittyvä yhteisvastuun kehittäminen, Schengen-alueen laajentuminen, viisumikysymykset, palautukset, yhteistyö kolmansien maiden kanssa sekä viranomaisyhteistyön kehittäminen.

3.2.2. Muu kansainvälinen yhteistyö

EU:ssa tehtävän yhteistyön ohella Suomi osallistuu maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden maailmanlaajuiseen ja alueelliseen yhteistyöhön.

¹⁶ Haagin ohjelma: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa. EUVL 2005/C 53/01.

Maailmanlaajuinen yhteistyö

YK:n yleiskokous perusti YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) vuonna 1950. UNHCR:n toiminta perustuu Geneven pakolaissopimukseen (1951) ja sen liisäpöytäkirjaan (1967). UNHCR vastaa yhdessä valtioiden kanssa pakolaisten suojelusta ja avustamisesta maailmanlaajuisesti. Järjestö pyrkii myös ratkaisemaan pitkittyneitä pakolaistilanteita ja osallistuu kansainvälisen pakolaisoikeuden kehittämiseen. UNHCR:n Pohjoismaiden ja Baltian toimisto sijaitsee Tukholmassa.

Epävirallinen hallitustenvälinen keskustelufoorumi IGC¹⁷ järjestää vuosittain Full Round- ja Mini Full Round –kokouksia sekä lukuisia työryhmätapaamisia. Kokouksissa vaihdetaan tietoa kansainvälisten maahanmuuttovirtojen hallintaan liittyvistä merkittävistä kysymyksistä.¹⁸

Vuonna 1993 perustettu, Wienissä toimiva hallitustenvälinen, riippumaton tutkimuslaitos ICMPD¹⁹ pyrkii edistämään kestäväää maahanmuuttopolitiikkaa. Se keskittyy Länsi- ja Itä-Euroopan kannalta tärkeisiin maahanmuuttokysymyksiin.²⁰

Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö IOM on hallitustenvälinen järjestö, joka harjoittaa laaja-alaista siirtolaisuuteen liittyvää toimintaa. IOM:n Baltian ja Pohjoismaiden toimisto sijaitsee Helsingissä.²¹

Alueellinen yhteistyö

Euroopan neuvoston alaisuudessa toimivissa komiteoissa kuten CAHAR:ssa²² (turvapaikka- ja pakolaisasiat), CDMG:ssä²³ (maahanmuuttoasiat) ja kansalaisuuskomiteassa²⁴ tehdään maahanmuutto- ja turvapaikka-asioihin sekä kansalaisuuskyymyksiin liit-

¹⁷ Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia.

¹⁸ IGC:ssä on mukana 16 maata, joista EU-jäsenvaltioita on 11. Lisäksi jäsenenä ovat Australia, Kanada, Norja, Sveitsi ja USA. Mukana on myös kansainvälisiä järjestöjä (esim. UNHCR ja IOM). Myös EU:n komissio osallistuu toimintaan. IGC:n sihteeristön toiminnan rahoittavat jäsenvaltiot.

¹⁹ International Centre for Migration Policy Development.

²⁰ ICMPD:n toimintaa rahoittaa 25 valtiota ja EU:n komissio. Järjestö toimii yhteistyössä muun muassa UNHCR:n ja Euroopan neuvoston kanssa.

²¹ IOM (International Organization for Migration) perustettiin vuonna 1951 toisen maailmansodan jälkeisen pakolaistulvan hallitsemiseksi Euroopassa ja pakolaisten uudelleenassuttamiseksi. Nykyisin se toimii kaikkialla maailmassa. Myös tehtävänkuvaa on laajentunut. IOM järjestää pakolaisten ja siirtymään joutuneiden kuljetuksia. Lisäksi se avustaa hallituksia ja kansalaisjärjestöjä muun muassa vastaamaan nopeasti äkkiinäisiin muuttoliikkeisiin, palauttamaan siirtymään joutuneita hätätilan jälkeen ja integroitumaan uuteen asuinmaahan. IOM edistää työperusteista muuttoliikettä sekä laittomien maahanmuuttajien vapaaehtoista paluuta. IOM järjestää koulutusta viranomaisille ja toimii ihmissalakuljetuksen ehkäisemiseksi sekä pyrkii edistämään myös siirtolaisuuden tutkimusta.

²² Committee of Experts on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons.

²³ European Committee on Migration.

²⁴ Committee of Experts on Nationality.

tyvää yhteistyötä. Komiteat valmistelevat suositusluonnoksia ministerikomitean hyväksyttäväksi ja vaihtavat tietoja maahanmuutto-, turvapaikka- ja kansalaisuusasioissa.

Itämeren maiden neuvoston alaisuudessa on vuodesta 1992 alkaen tehty yhteistyötä muun ohella myös maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa. Esillä ovat erityisesti olleet ihmiskauppa ja alueella yksin liikkuvat alaikäiset.

Pohjoismaiden välisessä yhteistyössä maahanmuutto- ja pakolaiskysymysten korkean tason pohjoismainen neuvotteluryhmä NSHF²⁵ toimii poliittisena yhteistyöelimenä.²⁶ Sen alaiset työryhmät keskittyvät tietojenvaihtoon liittyen muun muassa kiintiöpakolaispolitiikkaan, viisumiasioihin ja paluukysymyksiin. Tietojenvaihdon tarve on korostunut Pohjoismaiden jakauduttua EU-maihin ja EU:n ulkopuolisiin maihin. Pohjoismaiden välistä yhteistyötä maahanmuuttoasioissa tehdään myös pohjoismaisessa ministerineuvostossa ja pohjoismaisessa ulkomaalaisvaliokunnassa.²⁷

3.2.3. Maahanmuuttopolitiikan valmistelun päävastuun määrittäminen

Vastuu maahanmuuttopolitiikan valmistelusta jakautuu pääasiassa sisäasiainministeriön ja työministeriön kesken. Kummallekaan ministeriölle ei varsinaisesti ole osoitettu vastuuta maahanmuuttopolitiikan kokonaisuudesta.

Maahanmuuttopolitiikan kokonaisvaltainen, yhtenäinen ja ennakoiva kehittäminen edellyttää, että päävastuu politiikan valmistelusta on osoitettu yhdelle ministeriölle, jonka on sovittava yhteen eri intressit ja näin ollen toimittava hyvässä yhteistyössä muiden ministeriöiden ja viranomaisten sekä kansalaisjärjestöjen ja muiden kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Maahanmuuttopolitiikan valmistelun päävastuun keskittäminen yhteen ministeriöön on myös kansainvälisesti yleinen malli.

Työryhmä esittää sisäasiainministeriön ja työministeriön välistä toimivallanjakoa muutettavaksi siten, että päävastuu maahanmuuttopolitiikan valmistelusta osoitetaan sisäasiainministeriölle, joka jo nyt vastaa EU:n maahanmuuttopolitiikan kansallisesta yhteensovittamisesta sekä ulkomaalais- ja kansalaisuuslainsäädännön valmistelusta, ja jonka hallinnonalalla myös tehdään maahanmuuttoon ja kansalaisuuteen liittyvät yksittäisiä henkilöitä koskevat päätökset.

²⁵ Nordisk samrådsgrupp på hög nivå för flyktingfrågor.

²⁶ NSHF:n ministerityöryhmä kokoontuu vuosittain ja kansliapäällikkö-/valtiosihteeritason työryhmä kahdesti vuodessa, minkä lisäksi kokoonnutaan eri alatyöryhmien muodossa.

²⁷ Pohjoismainen ulkomaalaisvaliokunta on alun perin asetettu pohjoismaisella passintarkastussopimuksella valvomaan sopimuksen noudattamista. Nykyisin valiokunta käsittelee pohjoismaisen yhteistyön kannalta merkityksellisiä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita poliittisella tasolla. Valiokunta kokoontuu kaksi kertaa vuodessa. Päävastuu valiokunnan toimintaan osallistumisesta Suomessa on Ulkomaalaisvirastolla.

Työryhmä katsoo lisäksi, että maahanmuuttopolitiikan valmistelun päävastuun kuulussa selkeästi yhdelle ministeriölle varmistuvat Suomen aktiiviset vaikuttamismahdollisuudet sekä kansainväliseen yhteistyöhön osallistumisen johdonmukaisuus ja uskottavuus. Tämä on erityisen tärkeää EU:iin liittyvässä valmistelussa, koska unionissa voidaan pääsääntöisesti määräenemmistöpäätöksin hyväksyä jäsenvaltioita sitovaa ylikansallista lainsäädäntöä.

3.3. Maahanmuuttopolitiikan kokoaminen

Sisäasiainministeriön ja työministeriön maahanmuuttopolitiikan toimialueiden välillä on epäselvyyttä, mikä aiheuttaa ongelmia toimivalta- ja vastuukysymyksissä ja vaikuttaa siten tehokkuuteen. Hallinnon hajanaisuudesta aiheutuvat oleelliset ongelmat liittyvät kustannuksiin, käsittelyaikoihin, tietojenvaihtoon sekä turvallisuusnäkökohtiin.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla ulkomaalaisasiat irrotettiin vuonna 1989 poliisasi- asioista omaksi toiminnokseen (ulkomaalaiskeskus).²⁸ Vuonna 1995 yksittäisiä henkilöitä koskevien lupapäätösten tekeminen organisoitiin hallinnon kehittämisen periaatteiden mukaisesti virastotasolle perustamalla Ulkomaalaisvirasto. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto siirrettiin työministeriön hallinnonalalle sosiaali- ja terveysministeriöstä vuonna 1997. Muutokset eri hallinnonaloilla on toteutettu toisistaan riippumatta, eikä maahanmuuttopolitiikan kehittäminen ole näin ollen ollut kokonaisvaltaista.

Maahanmuuttopolitiikan kokoamista sisäasiainministeriön yhteyteen esittivät 1990-luvulla eduskunnan hallintovaliokunta²⁹ ja selvitysmies Pekka Ojala.³⁰ Samaa ovat 2000-luvulla esittäneet Ulkomaalaisviraston alueellistamista tutkinut selvitysmies Esa Markkanen³¹, valtiontalouden tarkastusvirasto³² ja valtiontilintarkastajat³³. Muutoksia ei ole tehty.

Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi alkuvuonna 2006, että olisi asianmukaista selvittää valvonta- ja hallinnollisten viranomaistehtävien kokoamista nykyistä laajemmin lääninhallituksiin. Esimerkkinä valiokunta mainitsi turvapaikanhakijoiden ja maahan

²⁸ Sisäasiainministeriön poliisiosaston ulkomaalaistoimisto lakkautettiin 1.3.1989 ja sen toiminnot siirrettiin osastojen ulkopuolella erillisenä yksikkönä toimineelle ulkomaalaiskeskukselle. Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto perustettiin vuonna 1993.

²⁹ Hallintovaliokunnan lausuma, HE 219/1994 vp.

³⁰ Yksiportaiseen keskushallintoon: selvitysmies Pekka Ojalan ehdotukset valtion keskushallinnon toimivallanjaon ja tehtäväarakenteen muuttamiseksi sekä keskushallinnon supistamiseksi. Helsinki 1992.

³¹ Maahantulosta kansalaisuuteen. Selvitysmies Esa Markkanen ehdotukset Ulkomaalaisviraston toimintojen alueellistamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisuja 30/2003.

³² Ulkomaalaisviraston toiminta – lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 74/2004.

³³ Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2003. K 16/2004 vp. Helsinki 2004.

tulleiden kotouttamiseen liittyvien tehtävien antamisen monialaiseen lääninhallitukseen.³⁴

3.3.1. Turvapaikanhakijoiden vastaanotto tukemaan turvapaikkamenettelyä

Turvapaikanhakijoiden vastaanotolla tarkoitetaan toimeentulon ja huolenpidon järjestämistä vastaanottokeskuksessa. Turvapaikanhakija kuuluu vastaanoton piiriin, kunnes hänelle on myönnetty oleskelulupa tai hän on poistunut maasta. Turvapaikanhakija rekisteröidään vastaanottokeskuksen asukasrekisteriin. Vastaanoton järjestämisestä vastaa se vastaanottokeskus, jonka asukkaaksi turvapaikanhakija rekisteröidään. Turvapaikanhakija voi myös järjestää majoituksensa itse.

Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmissä on eroavaisuuksia EU:n jäsenvaltioissa. Useissa jäsenvaltioissa on kuitenkin nähtävissä, että vastaanotto on selkeästi järjestetty turvapaikkamenettelyä tukevaksi.

Eräissä jäsenvaltioissa turvapaikanhakijoiden on asuttava erityisissä vastaanottokeskuksissa turvapaikkamenettelyn ensimmäisen vaiheen ajan, jolloin muun muassa selvitetään, onko jokin muu valtio vastuussa hakemuksen tutkinnasta tai soveltuvatko tapaukseen turvallista alkuperämaata koskevat säännökset. Tietyissä jäsenvaltioissa edellytetään, että turvapaikanhakija sijoitetaan turvapaikkamenettelyn toisen vaiheen eli varsinaisen aineellisen tutkinnan ajaksi vastaanottokeskukseen, kun taas toisissa jäsenvaltioissa hakijalla on ainoastaan velvollisuus olla säännöllisesti yhteydessä turvapaikkamenettelystä vastaavaan tahoon ja myös yksityismajoitus sallitaan.³⁵

Suomen järjestelmä, jossa erotetaan hallinnollisesti turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto, poikkeaa muusta pohjoismaisesta ja myös yleisestä kansainvälisestä käytännöstä.³⁶ Hallinnon hajanaisuus vaikeuttaa toimintojen yhteensovittamista ministeriöiden välillä, mikä heijastuu käytännön toimintaan.

³⁴ Hallintovaliokunnan mietintö 2/2006 vp s. 17.

³⁵ Ks. esim. MIGRAPOL European Migration Network Doc 83. Synthesis Report of Small Scale Study I: Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States. Kymmentä jäsenvaltiota (Itävalta, Belgia, Tšekki, Saksa, Kreikka, Irlanti, Italia, Ruotsi, Alankomaat ja Iso-Britannia) koskeva tutkimus. Tutkimuksen mukaan esimerkiksi Ison-Britannian ja Alankomaiden ensivaiheen vastaanottokeskukset ovat varsin suuria. Toisaalta esimerkiksi Isossa-Britanniassa vastaanottokeskukset on muutettu pääosin ”maasta poistamiskeskuksiksi”. Ks. esim. Turvapaikanhakijan omaehtoinen paluu. Työryhmän ehdotukset turvapaikanhakijan omaehtoisen paluun järjestämiseksi Suomessa. Sisäasiainministeriön julkaisuja 27/2003 s. 9 ja Hannu Pietilä: Maasta poistamispäätöksen täytäntöönpano s. 34. Tampereen yliopisto 2004.

³⁶ Ulkomaalaishallinto eräissä Euroopan maissa. Sisäasiainministeriön julkaisuja 33/2004 ja siinä mainitut lähteet.

Työryhmä katsoo, että turvapaikkamenettelyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton keskittäminen samalle hallinnonalalle toisi maahanmuuttohallintoon etuja, joita tarkastellaan seuraavassa.

Vastaanottokeskusten sijainti arvioidaan tarkoituksenmukaisuusnäkökulmasta

Ensimmäinen pakolaisten vastaanottoon tarkoitettu pakolaiskeskus perustettiin Helsingin Malmille vuonna 1983. Suomen Punainen Risti perusti maamme ensimmäiset turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskukset vuonna 1990 Joutsenoon ja Turkuun. Vastaanottokeskusten määrä on vaihdellut. Vuonna 1991 vastaanottokeskusten toimipisteitä oli peräti 34. Vastaanottokeskusten perustamisen ja lakkauttamisten taustalla ovat vaikuttaneet paitsi turvapaikanhakijoiden määrät myös kansantaloudelliset ja aluepoliittiset näkökohdat.³⁷

Eri puolilla Suomea on 15 turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusta, joissa on yhteensä noin 2500 majoituspaikkaa. Yksittäisten vastaanottokeskusten paikkaluku on 150-250. Vastaanottokeskuksista kolme on valtion, kymmenen kunnan ja kaksi Suomen Punaisen Ristin ylläpitämiä.³⁸ Ylläpitäjätahosta riippumatta valtio huolehtii kaikkien vastaanottokeskusten toiminnasta aiheutuvista menoista täysimääräisesti. Vastaanottokeskusten yhteydessä toimii ryhmäkoteja, joihin majoitetaan ilman huoltajaa tulleet alaikäiset turvapaikanhakijat.

Keskusten maantieteellinen sijainti ei aina välttämättä ole turvapaikkatutkinnan ja päätöksenteon sekä mahdollisen maasta poistamisen näkökulmasta tarkoituksenmukainen. Ulkomaalaisvirasto on tehostanut toimintaansa ja suorittaa turvapaikkapuhuttelut kolmella eri paikkakunnalla: Helsingissä, Kuhmossa ja Lappeenrannassa. Myös poliisi suunnittelee toimintansa tehostamista keskittämällä turvapaikkatutkinnan³⁹ ja maasta poistamisen täytäntöönpanotehtävät tietyille paikkakunnille.⁴⁰ Tämän vuoksi myös vastaanottokeskusten sijaintia on syytä arvioida.

³⁷ Riitta Lukkaroinen: ”Muutos on pysyvä olotila”. Turvapaikanhakijoiden vastaanottona järjestettävät palvelut ja niiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Työvoimapolitiittinen tutkimus 292/2005 s. 43.

³⁸ Vastaanottokeskuksista valtion ylläpitämiä ovat Joutseno, Oulu ja Perniö, kuntien ylläpitämiä Helsinki, Kajaani, Kontiolahti, Kotka, Metsälä (Helsinki), Oravainen, Punkalaidun, Ruukki, Tampere ja Vaasa, sekä Suomen Punaisen Ristin ylläpitämiä Turku ja Rovaniemi.

³⁹ Ulkomaalaislain 97 §:n 1 momentin mukaan kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittää poliisi tai rajavartiolaitos.

⁴⁰ Työryhmän mietintö 2005: Turvapaikkatutkinnan ja maasta poistamisen keskittäminen.

Ulkomaalaisvirasto vastaa hakijoiden tarkoituksenmukaisesta sijoittamisesta vastaanottokeskuksiin

Turvapaikkahakemuksen vastaanottanut poliisi tai rajatarkastusviranomainen ohjaa turvapaikanhakijan lähimpään vastaanottokeskukseen, jollei viranomaisten kesken ole toisin sovittu. Eräät vastaanottokeskukset toimivat niin sanottuina ensivaiheen vastaanottokeskuksina, joissa hakijat oleskelevat siihen asti kunnes turvapaikkapuhuttelu on suoritettu, minkä jälkeen heidät siirretään toiseen vastaanottokeskukseen.⁴¹

Jatkossa turvapaikanhakijoiden vastaanottoon liittyvistä yksittäisiä ulkomaalaisia koskevista toimenpiteistä päätettäisiin virastotasolla. Ulkomaalaisvirasto vastaisi hakijoiden sijoittamisesta keskuksiin siten, että se on tarkoituksenmukaisinta turvapaikkamenettelyn ja mahdollisen maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon kannalta. Tällä hetkellä vastaanoton järjestäminen ei tässä suhteessa toimi tarkoituksenmukaisesti.

Tiedonkulku paranee

Vastaanottokeskuksilta tulee saada kaikki sellaiset tiedot, jotka ovat välttämättömiä turvapaikkamenettelyn näkökulmasta. Erityisen tärkeää tämä on silloin, kun hakija on alaikäinen tai hänet on otettu säilöön. Tiedonkulkua voidaan parantaa, kun Ulkomaalaisvirasto hallinnoi vastaanottokeskuksia. Tällöin voidaan tehokkaammin puuttua muun muassa tilanteisiin, joissa ulkomaalainen omalla toiminnallaan pyrkii vaikeuttamaan päätöksentekoa.

Turvapaikanhakijan tulee olla tavoitettavissa, jotta päätöksenteon edellyttämä turvapaikkatutkinta ja -puhuttelu voidaan suorittaa ja päätös antaa tiedoksi viivytyksettä. Tämä ei ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla, koska turvapaikkamenettelystä ja mahdollisten kielteisten päätösten täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset eivät vastaa hakijoiden sijoittamisesta vastaanottokeskuksiin, eikä viranomaisilla aina ole ajantasaisia tietoja hakijan olinpaikasta. Turvapaikanhakijoiden sijoittamisen ajantasaisella rekisteröinnillä ja tätä tukevalla ilmoittautumismenettelyllä voidaan ehkäistä käsittelyviiveitä ja vaikuttaa päätöksenteon ja täytäntöönpanon sujuvuuteen.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotto erotetaan maahanmuuttajien kotouttamisesta

Maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain tavoitteena on edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnan vapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen

⁴¹ Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta (HE 280/2004 vp) s. 21.

saavuttamista, sekä turvata turvapaikanhakijoiden välttämätön toimeentulo ja huolenpito järjestämällä turvapaikanhakijoiden vastaanotto. Nykyisin turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja kotouttamisen raja ei ole selvä. Nämä tehtävät tulee erottaa selkeämmin toisistaan myös säädöstasolla.

Turvapaikanhakijoille tulee antaa todenmukainen kuva mahdollisuudesta saada jäädä Suomeen. Vastaanottotoiminnan puitteissa järjestetyin kotouttamistoimin ei tule luoda perusteettomia odotuksia. Kotouttamistoimien aloittamisesta on päätettävä vasta sen jälkeen, kun hakija on saanut myönteisen päätöksen hakemukseensa.

Oikeudenmukaisuus- ja tehokkuusvaatimukset toteutuvat paremmin

Vastaanottotoiminnan siirto Ulkomaalaisvirastolle edesauttaa oikeudenmukaisuus- ja tehokkuusvaatimusten toteutumista ja selkiyttää tilannetta asiakkaiden näkökulmasta. Henkilökohtainen vuorovaikutus asiakkaan ja päätöksenteosta vastaavan viranomaisen välillä lisääntyy, jolloin päätöksentekijä kykenee ottamaan paremmin huomioon hakijan kokonaistilanteen. Lisäksi voidaan tehokkaammin varmistaa, että asiakkaalla on jo turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa mahdollisuus saada riittävän tasokasta oikeudellista neuvontaa.

Kun päätöksenteosta ja vastaanotosta vastaa sama viranomainen, voidaan nykyistä paremmin ennakoida päätöksentekoon kuluvaa aikaa. Tiedolla menettelyn kokonaiskestosta on merkitystä sekä viranomaisille että hakijalle. Mahdollisimman lyhyt käsittely-aika edistää myös hakijan oikeusturvan toteutumista. Lisäksi voidaan nykyistä paremmin tuoda esille omaehtoisen paluun mahdollisuus, jos oleskelulupaa ei myönnetä.

Turvapaikkajärjestelmän toimivuus paranee puututtaessa tehokkaammin järjestelmän väärinkäyttöön ja otettaessa paremmin huomioon turvallisuusnäkökohdat

Suomi on sitoutunut Geneven pakolaissopimuksen (1951) täysimääräiseen soveltamiseen ja muissa keskeisissä ihmisoikeussopimuksissa taattujen ihmisoikeuksien kunnioittamiseen. Kansainvälinen suojelujärjestelmä ei kuitenkaan aina onnistu parhaalla mahdollisella tavalla vastaamaan siihen kohdistuviin haasteisiin. Turvapaikanhakijoiden joukossa on myös niitä, jotka pyrkivät maahan ilman todellista kansainvälisen suojelun tarvetta. Tämä on johtanut siihen, että valtiot käsittelevät lukuisia perusteettomia turvapaikkahakemuksia samanaikaisesti, kun suuri osa suojelun tarpeessa olevista ihmisistä ei saa tarvitsemaansa apua. Haasteellista onkin kyetä tunnistamaan suojelun tarpeessa olevat ihmiset laajemmista muuttovirroista.⁴²

⁴² Valtioneuvoston selonteko Suomen ihmisoikeuspolitiikasta 2004 s. 63-64.

Turvapaikkamenettelyn ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton kokoamisella samalle hallinnonalalle saadaan turvapaikkajärjestelmä kokonaisuudessaan toimimaan tehokkaammin. Tällöin voimavarat voidaan suunnata paremmin kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden tunnistamiseen ja heidän hakemustensa käsittelyyn.

Turvapaikkajärjestelmän toimivuuden parantamisessa on väärinkäytöksiin pyritty puuttumaan ottamalla käyttöön nopeutettuja menettelyjä huomioiden samalla hakijoiden oikeusturva. Muissa Pohjoismaissa ja eräissä EU:n jäsenmaissa on lisäksi etsitty osana turvapaikkamenettelyn tehostamista erilaisia vastaanottopalveluihin liittyviä kannustimia tai vaihtoehtoisesti sanktioita. Eräät maat ovat vähentäneet turvapaikanhakijoille myönnettävää toimeentulotukea ja jopa majoituspalveluja vastaanottokeskuksissa esimerkiksi sellaisissa tapauksissa, joissa ulkomaalainen ei ole suostunut yhteistyöhön henkilöllisyytensä selvittämisessä tai kotimaahan palaamisessa saatuaan kielteisen oleskelulupa- ja turvapaikkapäätöksen.

Kun vastaanottokeskusten hallinnointi siirretään sisäasiainhallinnolle, turvallisuusnäkökohtiin kyetään kiinnittämään paremmin huomiota keskusten avoin luonne säilyttäen. Vastaanottokeskusten turvallisuustasoa voidaan parantaa ottamalla turvallisuusnäkökohdat paremmin huomioon kaikessa toiminnassa. Väärinkäytöksiin ja ongelmatilanteisiin puuttumista voidaan tehostaa muun muassa sääntöjä tarkistamalla, ilmoittautumisvelvollisuutta hyödyntämällä ja henkilökunnan rekrytointiin vaikuttamalla.

Ulkomaalaisten katoamia kyetään seuraamaan ja ehkäisemään tehokkaammin

Vastaanottokeskuksista on kadonnut viime vuosina vuosittain noin tuhat ulkomaalaista kesken turvapaikkamenettelyn.⁴³ Katoamiset hidastavat päätösten tekoa ja täytäntöönpanoa sekä lisäävät kustannuksia. Kadonneiden joukossa on henkilöitä, jotka pyrkivät välttämään maasta poistamisen saatuaan tiedoksi kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen tai ennakoivat tulevan päätöksen olevan kielteinen.

Ulkomaalaisten katoaminen vastaanottokeskuksista heikentää sisäistä turvallisuutta. Kadonneet, jotka oleskelevat laittomasti Suomessa, syrjäytyvät helposti ja saattavat syyllistyä rikoksiin tai laittomaan työntekoon toimeentulonsa turvatakseen. Kadonneiden on helppo liikkua sisärajojen yli muualle Schengen-alueelle, koska Schengen-valtioiden välillä ei ole sisärajatarkastuksia. Schengen-valtioiden kykyä hoitaa velvoitteensa laittoman maahanmuuton torjunnassa koetellaan. Ilmiön seuraaminen ja sen ehkäiseminen on sisäasiainhallinnon tehtävä. Kadonneet voivat myös olla ihmiskaupan uhreja.

⁴³ Vuonna 2005 Suomessa katosi 1372 turvapaikanhakijaa. Vastaava luku oli 1027 vuonna 2004 ja 883 vuonna 2003.

Ihmiskaupan uhrien turvallisuus kyetään varmistamaan paremmin

Turvapaikanhakijoiden joukossa on myös niitä, jotka ovat turvautuneet ihmissalakuljettajiin ja/tai jotka ovat ihmiskaupan uhreja. Ihmissalakuljetuksen⁴⁴ ja ihmiskaupan osalta rikostutkinnasta vastaavat poliisi ja rajavartiolaitos. Ihmiskaupan uhrille yhteistyön tekemiseksi viranomaisten kanssa mahdollisesti annettavasta harkinta-ajasta vastaisi huhituksessa 2006 eduskunnalle annetun lakiehdotuksen mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen ja oleskeluluvan myöntämisestä Ulkomaalaisvirasto.

Vastaanottotoiminnassa on tärkeää ottaa huomioon muun muassa edellä mainittujen erityisryhmien tilanne ja turvallisuus. Uhrien turvallisuus kyetään takaamaan paremmin, kun heidän sijoittamisestaan vastaavat saman hallinnonalan viranomaiset kuin rikoksiin syyllistyneiden vastuuseen saattamisesta – etenkin tilanteissa, joissa uhri tekee yhteistyötä viranomaisten kanssa.

Päätösten tiedoksianto ja kielteisen päätöksen saaneiden maasta poistaminen nopeutuvat

Turvapaikkapäätösten tiedoksiannosta vastaa poliisi. Päätösten tiedoksianto voidaan toteuttaa tapauskohtaisesti toisin – poliisin voimavaroja säästäen – jos vastaanottokeskuksissa on virkavastuulla toimivia Ulkomaalaisviraston virkamiehiä. Päätöksen antaa tiedoksi Ulkomaalaisviraston virkamies silloin, kun päätös on myönteinen tai siihen ei liity maasta poistamista. Tiedoksianto nopeutuu, mikä vaikuttaa osaltaan myönteisen päätöksen saaneiden kuntiin sijoittamiseen ja ehkäisee tarpeettomia viivytyksiä. Poliisi antaa jatkossakin päätökset tiedoksi tilanteissa, joissa se tukee maasta poistamispäätösten viivytyksetöntä täytäntöönpanoa ja/tai kun on jo etukäteen nähtävissä, että ulkomaa-laislain mukaiset perusteet ulkomaalaisen säilöön ottamiselle ovat olemassa.

Kielteisen päätöksen tiedoksiantoon liittyy kiinteästi maasta poistamisen valmistelu. Kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen saaneiden palauttaminen on osa toimivaa suojelujärjestelmää ja palautuksen tehokkuus on keskeistä maahanmuuttohallinnon johdonmukaisuuden näkökulmasta. Maasta poistamispäätösten täytäntöönpanon viivästyminen aiheuttaa lisäkustannuksia. Käytännön yhteistyötä vastaanotosta, päätöksenteosta ja täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten välillä voidaan tehostaa, kun viranomaiset ovat samalla hallinnonalalla.

⁴⁴ Rikosnimikkeenä laittoman maahantulon järjestäminen (RL 17 luku 8 § ja 8 a §).

Henkilöstövoimavaroja voidaan käyttää joustavammin

Vastaanottokeskusten henkilökunnan kuuluminen samalle hallinnonalalle turvapaikkamenettelystä vastaavien viranomaisten kanssa mahdollistaa henkilöstövoimavarojen joustavamman käytön ruuhkatilanteissa. Hakijamäärien vaihdellessa vastaanottokeskusten työntekijöitä voidaan käyttää muissa maahanmuuttohallinnon tehtävissä.

Työryhmän ehdottamien muutosten toteuttaminen edellyttää alkuvaiheessa täysimääräistä henkilöstövoimavarojen siirtoa. Maahanmuuttohallinnon toimivallanjakoa koskevalla valtioneuvoston ohjesäännön muutoksella ei kuitenkaan ole välitöntä vaikutusta vastaanottokeskusten henkilökunnan työ- tai virkamiesoikeudelliseen asemaan. Tämä selvitetään jatkotyönä arvioitaessa vastaanottokeskusten tarkoituksenmukaista sijaintia ja sitä, mitkä tahot jatkossa ylläpitävät vastaanottokeskuksia.

Määrärahoja käytetään tarkoituksenmukaisemmin ja saavutetaan kustannussäästöjä

Maahanmuuttopolitiikan kokonaisuus ja sen kustannukset tulevat selkeämmin esiin, kun politiikka kootaan talousarviossa yhteen pääluokkaan ja lukuun. Tavoitteita voidaan asettaa koko maahanmuuttohallinnolle, kun määrärahat ovat talousarviossa saman hallinnonalan käytössä. Muuttuneisiin olosuhteisiin voidaan vastata nykyistä nopeammin. Yhden ministeriön pääluokan sisällä varoja voidaan kohdentaa joustavammin päätöksenteon laadun ylläpitämiseen ja sen nopeuttamiseen.

Nykyisin määrärahat kohdistetaan pääasiassa tukemaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa, eikä niinkään päätöksentekoa. Määrärahoja uudelleen kohdentamalla voidaan päätöksentekoa tehostaa ja menettelyä kokonaisuudessaan nopeuttaa. Valtiolle syntyy merkittäviä säästöjä, koska hakijan vastaanottokeskuksessa viettämä aika lyhenee. Turvapaikkamenettelyn pitkä kesto, johon oleellisesti liittyy muutoksenhakumenettely, heijastuu suoraan turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksiin (esimerkiksi majoituskustannuksiin ja turvapaikanhakijoille maksettaviin toimeentulotukiin).⁴⁵ Menettelyn pitkittyminen on luonnollisesti myös hakijan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta kielteistä.

Vastaanottokeskusten sijainti vaikuttaa puhutteluista aiheutuviin kuljetus- ja matkakustannuksiin. Hakijoiden tarkoituksenmukaisella sijoittamisella voidaan lyhentää käsitte-

⁴⁵ Ulkomaalaisvirastossa käynnissä olevan, sisäasiainministeriön tuottavuusohjelmaan sisältyvän ulkomaalaisasioiden käsittelyn sähköistämishankkeen yhteydessä on tehty kustannushyötyanalyysi, jossa turvapaikkahakemusasian käsittelyn säästöksi on arvioitu yhteensä 15,5 miljoonaa euroa vuoteen 2012 mennessä. Säästöistä 0,7 miljoonaa euroa syntyisi Ulkomaalaisvirastossa ja 14,8 miljoonaa euroa muilla hallinnonaloilla, käytännössä työministeriön hallinnonalalla. Kustannushyötyjen realisoituminen edellyttää uuden ulkomaalaisasiain tietojärjestelmän käyttöönottoa, toiminnallisia ja organisatorisia muutoksia sekä alkuvaiheen tilapäisiä lisävoimavaroja ja henkilöstön uudelleen kohdentamista.

lyäikoja ja saada myös tätä kautta aikaan kustannussäästöjä. Esimerkiksi käsittelyajan lyhenemisellä yhdellä kuukaudella säästöt olisivat nykyisillä hakijamäärillä arviolta yli miljoona euroa.⁴⁶

Vastaanottokeskukset ovat keskimäärin varsin pieniä ja joidenkin vastaanottokeskusten käyttöaste on alhainen.⁴⁷ Vastaanottokeskusten paikkamääriä lisäämällä ja keskusten lukumäärää vähentämällä voidaan saada aikaan säästöjä, sillä lähes puolet kustannuksista on kiinteistö- ja henkilöstömenoja.⁴⁸ Yhteensä säästöjen voidaan pidemmällä aikavälillä arvioida olevan useita miljoonia euroja. Suuntauksena muissa Pohjoismaissa on keskusten vähentäminen.

Kustannussäästöjä saavutetaan lisäksi päällekkäisyyksiä poistamalla. Esimerkiksi eri hallinnonaloilla käytössä olevista erillisistä rekistereistä voidaan luopua. Vastaanottokeskusten toimintatapoja yhdenmukaistamalla (esimerkiksi toimeentulotuen jakomenetelyt) voidaan saada aikaan tehokkaampi ja taloudellisempi hallinto.

3.3.2. Ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö turvallisuusalan asiantuntijoiden vastuulle

Ulkomaalaisten säilöönotto on yksi ulkomaalaislaissa mainituista turvaamistoimista. Säilöönotto ei liity turvapaikan hakemiseen, vaan sille tulee olla jokin ulkomaalaislaissa mainittu peruste.⁴⁹

Laki säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä tuli voimaan 1.3.2002. Samassa yhteydessä vastuu säilöön otetuista ulkomaalaisista siirrettiin poliisilta työministeriön hallinnonalalle, jolla ymmärrettävästi ei ole vastaavaa turvallisuusalan asiantuntemusta. Työryhmän käsityksen mukaan nykyinen järjestely on kansainvälisessä vertailussakin poikkeuksellinen. Työryhmä katsoo, että vastuu ulkomaalaisten säilöönottoyksiköstä tulee siirtää takaisin turvallisuusalan asiantuntijoiden eli poliisin vastuulle.

⁴⁶ Työryhmän mietintö 2005: Turvapaikkatutkinnan ja maasta poistamisen keskittäminen s. 27. Sekä työministeriö että sisäasiainhallinnonala ovat arvioineet, että yhteiskunnalle turvapaikanhakijasta aiheutuva välillinen ja välitön kustannus on hakijaa kohden noin 35-40 euroa vuorokaudessa.

⁴⁷ Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän majoitusraportti 3.5.2006 ja Vastaanottokeskusten majoitustilanne 2005, MaRek-keskusrekisteri.

⁴⁸ Riitta Lukkaroinen: ”Muutos on pysyvä olotila”. Turvapaikanhakijoiden vastaanottona järjestettävät palvelut ja niiden järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Työvoimapolitiittinen tutkimus 292/2005 s. 89.

⁴⁹ Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön piileskelyvaaran, päätöksenteon tai maasta poistamisen muunlaisen vaikeuttamisen tai rikosten ehkäisyn johdosta. Ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön myös henkilöllisyyden epäselvyyden vuoksi, jos hän on asiaa käsiteltäessä esittänyt epäluotettavia tietoja tai kieltäytynyt tietojen antamisesta tai henkilöllisyyttä ei muutoin voida pitää selvänä. Säilöön ottamisesta päättää poliisi tai rajavartiolaitos. Käräjäoikeus käsittelee säilöön ottamista koskevan asian ja määrää säilöön otetun vapautettavaksi, jos edellytyksiä säilössä pitämiselle ei ole.

Osa säilöön otetuista on päätöstä odottavia turvapaikanhakijoita ja osa maasta poistamisen täytäntöönpanoa odottavia kielteisen turvapaikka- ja/tai oleskelulupapäätöksen saaneita. Vuonna 2005 lähes 80 prosenttia säilöön otetuista odotti maasta poistamisen täytäntöönpanoa. Maasta poistamista odottavista kielteisen päätöksen saaneista turvapaikanhakijoista huomattava osuus oli henkilöitä, joiden hakemus oli käsitelty nopeutetusti Dublin-menettelyssä.⁵⁰ Säilöön vuonna 2005 otetuista 18 prosentin epäiltiin syyllistyneen Suomessa rikoksiin.⁵¹

Ulkomaalaisten säilöönottoyksikkö perustettiin vuonna 2002 Helsinkiin, entisen Katajanokan vankilan tiloihin. Säilöönottoyksikön toiminta siirrettiin vuonna 2004 uusiin tiloihin Metsälään turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksen yhteyteen. Säilöönottoyksiköstä on sen perustamisen jälkeen karannut noin 50 henkilöä, joista 28 henkilöä vuoden 2005 aikana. Tämän ohella on ollut useita pakoyrityksiä. Karanneiden joukossa on myös sellaisia maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanoa odottaneita henkilöitä, jotka ovat syyllistyneet rikoksiin ja jotka eivät ole turvapaikanhakijoita. Karkaamiset ja niiden yritykset voivat aiheuttaa vaaraa henkilökunnalle, yksikön muille asiakkaille, sivullisille ja karanneille itselleen.

3.3.3. Kiintiöpakolaisten valinta kansainvälisen suojelun ja turvallisuuden asiantuntijoille

Kiintiöpakolaispolitiikkaa valmistellaan Suomessa yhteistyössä ulkoasiain-, sisäasiain- ja työministeriön kesken. Vuosittaisesta kiintiön kohdentamisesta päätetään ministeritasolla UNHCR:n esityksen perusteella. Kiintiön koko puolestaan määräytyy eduskunnan tekemän valtion talousarviota koskevan päätöksen yhteydessä.

Ulkomaalaisen ottaminen pakolaiskiintiössä edellyttää yhtäältä, että ulkomaalainen on kansainvälisen suojelun tarpeessa kotimaahansa nähden ja toisaalta, että ulkomaalainen on uudelleen sijoituksen tarpeessa maasta, jossa hän oleskelee. Näiden edellytysten täyttymisen arviointi, jota on pidettävä koko uudelleensijoittamistoiminnan ytimenä ja kiintiövalintamatkojen pääasiallisena tarkoituksena, kuuluu sisäasiainhallinnolle. Työryhmä katsoo, että edellä mainitusta syystä myös pakolaiskiintiön kohdentamisen ja kiintiövalintamatkojen johtamisen tulee kuulua sisäasiainhallinnolle. Nykyisin molemmista vastaa työministeriö.

⁵⁰ Ulkomaalaisviraston tilasto 15.5.2006. Turvapaikanhakijoiden, Eurodac –tallennusten ja osumailmoitusten lukumäärä 2005-2006. Vuonna 2005 turvapaikkaa haki yhteensä 3545 henkilöä ja osumaprosentti Eurodac-järjestelmään tallennetuista sormenjäljistä oli 41. Tammi-huhtikuussa 2006 turvapaikkaa haki yhteensä 798 henkilöä ja osumaprosentti oli 52. Huhtikuussa 2006 turvapaikkaa haki 184 henkilöä ja osumaprosentti tallennetuista sormenjäljistä oli 60.

Hakemuksen käsitteleminen niin kutsutussa Dublin-menettelyssä tarkoittaa ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaista menettelyä, jossa hakemus voidaan jättää Suomessa aineellisesti tutkimatta, koska hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on Euroopan unionin vastuunmäärittämisasetuksen perusteella vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

⁵¹ Vuonna 2005 Suomessa otettiin säilöön yhteensä 680 ulkomaalaista.

Ulkomaalaisen ottaminen pakolaiskiintiössä edellyttää myös, että vastaanoton ja kotoutumisen edellytykset Suomeen on arvioitu. Tämä arviointi kuuluu työministeriön toimialaan. Työryhmä esittää, että kuntien asemaa kiintiöpakolaisten kotouttamiseen liittyvässä valmistelussa ja päätöksenteossa vahvistetaan, koska ne vastaavat kotouttamisesta käytännössä. UNHCR:n näkökulmasta kiintiöpakolaisten valintaan liittyvä vastaanoton ja kotoutumisen arviointi on kuitenkin toissijainen edellytys.

Lisäksi ulkomaalaisen ottaminen kiintiövalinnassa edellyttää, että oleskeluluvan myöntämiselle ei ole yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, kansanterveyteen tai Suomen kansainvälisiin suhteisiin liittyviä esteitä. Tämän varmistaminen kuuluu sisäasiainhallinnon viranomaisille. Ulkomaalaisvirasto harkitsee ennen luvan myöntämistä mainitut edellytykset pyydettään suojelupoliisilta lausunnon siitä, onko luvan myöntämiselle esteitä. Kiintiövalintamenettelyssä selvitetään kiintiössä otettavien henkilöllisyys ja varmistetaan, että Suomeen ei pääse kiintiövalinnan yhteydessä soluttautumaan terroristeja tai muita rikollisia. On myös keskeistä mahdollisimman aukottomasti varmistaa, että Suomeen todella saapuu kiintiövalintavaltuuskunnan valitsema henkilö.

Työryhmän näkemyksen mukaan vuosittaisen kiintiön kohdentamispäätöksen valmistelu on viime vuosina tapahtunut poikkeuksetta liian myöhään, mikä on hankaloittanut Suomen neuvotteluja UNHCR:n kanssa sekä Suomen mahdollisuuksia saada pakolaiskiintiö täytetyksi. Alustava valmistelu tulee aloittaa jo hyvissä ajoin ennen kunkin vuoden talousarvion yhteydessä tehtävää ratkaisua kiintiön koosta. Jos kohdentamisneuvottelut UNHCR:n kanssa käydään vasta, kun muut uudelleensijoittajavaltiot ovat jo päättäneet omista valintamatkoistaan, Suomen valintamahdollisuudet jäävät muita vähäisemmiksi. Myöhäinen kohdentamispäätös on vaikeuttanut valintamatkojen ajoittamista ja aiheuttanut tarpeetonta loppuvuoteen kohdistuvaa työpainetta.

Pakolaiskiintiön kohdentamispäätöksen valmistelu edellyttää ajantasaista tietoa eri valtioiden poliittisesta tilanteesta ja ihmisoikeustilanteesta. Tätä tietoa on ulkoasiainministeriön ohella erityisesti Ulkomaalaisvirastolla. Valintamatkoilla hankitaan myös lisää maatietoa alkuperä- ja turvapaikkamaista Ulkomaalaisviraston kiintiövalinta- ja turvapaikkapäätöksentekoa sekä sisäasiainministeriön maahanmuuttopolitiikan valmistelua varten.

Kiintiöpakolaistalouden kehittämistä on käsitelty myös työryhmän ehdotuksessa hallituksen maahanmuuttopolitiittiseksi ohjelmaksi. Poliitiikkalinjauksena on kiintiöpolitiikan kehittäminen tekemällä pakolaiskiintiön kohdentaminen ja kiintiöpakolaisten valintamenettely nykyistä joustavammaksi.⁵²

⁵² Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopolitiittiseksi ohjelmaksi 2005 s. 33-34.

3.3.4. Kotouttamistoimien järjestämisen arviointi

Kotouttamisasiat Euroopan unionissa

EU:ssa maahanmuuttajien kotouttamiseen on viime vuosina kiinnitetty enenevässä määrin huomiota useiden jäsenmaiden jouduttua kohtaamaan kotouttamiseen liittyviä haasteita. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto on muun muassa kehottanut perustamaan kotouttamisasiin keskittyviä kansallisia yhteyspisteitä ja hyväksynyt yhteiset peruseräat- teet, joilla tuetaan maahanmuuttajien kotouttamiseen sovellettavia johdonmukaisia EU:n puitteita. Syksyllä 2004 hyväksytyssä Haagin ohjelmassa korostetaan tarvetta yhteensovittaa paremmin kansalliset kotouttamispolitiikat ja asiaan liittyvät unionin aloitteet.⁵³

Maahanmuuttajien kotouttamisasiota käsitellään EU:ssa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa, mutta kotouttamisella on liittyviä useisiin EU:n politiikkalohkoihin.⁵⁴ Kotouttamiseen kiinteästi liittyviä kysymyksiä ovat muun muassa perusoikeuksien, syrjimättömyyden ja sukupuolten yhtäläisten mahdollisuuksien edistäminen. Käytettävissä olevien tietojen mukaan kotouttamista koskevia asioita on aina käsitelty oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa, ei työ-, sosiaali-, terveys- ja kuluttaja-asioiden neuvostossa. Kotouttamiseen liittyvät asiat kuuluvat kansainvälisen käytännön mukaan sen ministeriön vastuulle, jolla muutoinkin on päävastuu maahanmuuttopoliittien valmistelusta.

Kotouttamistoimien järjestäminen Suomessa

Maahanmuuttajien kotouttaminen on vahvasti poikkivaltiosuhteista toimintaa. Viranomaisten kotouttamiseen liittyvistä tehtävistä säädetään laissa maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Maahanmuuttajien kotouttamisen yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen kuuluvat lain mukaan työministeriölle.

Työvoima- ja elinkeinokeskus (TE-keskus) huolehtii työministeriön ohjauksessa ja valvonnassa maahanmuuttajien kotouttamisen alueellisesta yhteensovittamisesta, turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton suunnittelusta, ohjauksesta, seurannasta sekä muista erikseen määrättävistä tehtävistä. TE-keskus osoittaa pakolaiset kuntaan ja tekee sopimuksen pakolaisista aiheutuvien kustannusten korvaamisesta.

Lääninhallitus osallistuu toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotouttamista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden suunnitteluun, ohjaukseen ja

⁵³ Komission tiedonanto koskien yhteistä toimintasuunnitelmaa kotouttamiselle ja puitteita kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiselle Euroopan unionissa. KOM(2005) 389 lopullinen (1.9.2005) s. 3-4.

⁵⁴ Haagin ohjelman, sen täytäntöönpanoasiakirjan ja Euroopan unionin perustuslakisopimusehdotuksen mukaan kotouttaminen ymmärretään Euroopan unionissa osaksi maahanmuuttopoliittia.

valvontaan sekä huolehtii, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita lääninhallituksen toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä. Eduskunnan hallintovaliokunta on valtioneuvoston keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuutta ja kehittämistarpeita koskevasta selonteosta antamassaan mietinnössä pitänyt asianmukaisena selvittää valvonta- ja hallinnollisten viranomaistehtävien koostamista nykyistä laajemmin lääninhallituksiin. Hallintovaliokunnan mukaan on syytä arvioida esimerkiksi turvapaikanhakijoiden ja maahan tulleiden kotouttamiseen liittyvien tehtävien antamista monialaiseen lääninhallitukseen, jossa hoidetaan poliisi-, sosiaali- ja terveys- sekä koulutusasioita.⁵⁵

Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Työvoimatoimisto huolehtii yhdessä TE-keskuksen kanssa maahanmuuttajien kotouttamisessa tarvittavien työvoimapolitiittisten toimenpiteiden sekä työvoimapalvelujen järjestämisestä.

Työryhmä katsoo, että kotouttamisen ja vastaanoton raja ei ole tällä hetkellä selvä käytännössä eikä myöskään säädösten tasolla. Kotouttamistoimien järjestämisen yleisen arvioinnin yhteydessä onkin syytä selvittää, kuinka kotouttaminen erotetaan selkeämmin vastaanotosta. Edellä esitetyn perusteella työryhmä esittää, että maahanmuuttajien kotouttamistoimien järjestäminen Suomessa arvioidaan erikseen.

3.3.5. Viisumiasiat

Viisumiasioiden yhteensovittaminen siirrettiin sisäasiainministeriöltä ulkoasiainministeriölle 1990-luvun alussa. Syynä olivat lähinnä voimavarakysymykset. Tarvetta laajempiin uudelleenjärjestelyihin ei viisumiasioissa toistaiseksi ole ollut.

Työryhmä katsoo, että sisäasiainministeriön tulisi kuitenkin arvioida yhdessä ulkoasiainministeriön kanssa viisumien myöntämisyjärjestelmän kehittämistarpeet.

⁵⁵ Hallintovaliokunnan mietintö 2/2006 vp s. 17.

4. Ulkomaalaislainsäädännön kehittäminen

4.1. Ulkomaalaislain toimivuuden ja soveltamisen seuranta

Ulkomaalaislaki (301/2004) on ollut voimassa 1.5.2004 lukien. Eduskunta edellytti lain hyväksyessään hallituksen seuraavan tarkkaan uuden ulkomaalaislain toimivuutta ja soveltamista ottaen seurannassa huomioon muun ohella:

- a) lapsen asemaan ja etuun liittyvät eri kysymykset,
- b) ulkomaalaisten opiskelijoiden ja muidenkin ulkomaalaisten työnteko-oikeuden helpottaminen ja laajentaminen,
- c) ulkomaalaisasioiden käsittelyn nopeuttaminen kokonaisuutena ja erityisesti turvapaikkamenettelyssä selvissä tapauksissa,
- d) Ulkomaalaisviraston omaa päätöksentekoa koskevan valitusoikeuden käytön laajuus ja
- e) ulkomaalaishallinnon tehostaminen.⁵⁶

Sisäasiainministeriö on seurannut ulkomaalaislain toimivuutta ja sen soveltamista. Eduskunnan kiireellisesti edellyttämistä ulkomaalaislain muutosehdotuksista on valmisteltu seuraavat.

Ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaa koskeva ulkomaalaislain muutos tuli voimaan 1.2.2006. Lainmuutoksen tarkoituksena on edistää ulkomaalaisten opiskelijoiden hakeutumista ja sijoittumista suomalaiseen työelämään. Voimaan tulleella lailla laajennettiin ulkomaalaisten opiskelijoiden työnteko-oikeutta.⁵⁷

Huhtikuussa 2006 eduskunnalle annetussa esityksessä ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ihmiskaupan uhrille myönnettävästä oleskeluluvasta.⁵⁸ Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännös harkinta-ajan myöntämisestä ihmiskaupan uhrille.

⁵⁶ Eduskunnan lausuma HE 28/2003 vp, 151/2003 – EV 37/2004 vp. Eduskunta edellytti hallituksen valmistelemaan mainitun seurannan ja siihen liittyvän selvitystyön perusteella eduskunnalle annettavaksi ulkomaalaislakia koskevat muutosehdotukset tarvittaessa nopeasti ja yksittäisinä asioina. Lisäksi hallituksen oli valmisteltava kiireellisesti eduskuntakäsittelyä varten ulkomaalaislakia täydentävinä normeina ihmiskaupan uhrien asemaa koskevat säännökset, henkilön maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyvät menettelysäännökset mukaan lukien pakko- ja voimakeinojen käyttäminen ja poikkeuksellisia oloja varten tarpeelliset poikkeamismahdollisuudet ulkomaalaislain säännöksistä sekä henkilöiden laajamittaista maahantuloa koskevat säännökset valmiuslain mukaisiksi toimivaltuuksiksi.

⁵⁷ Laki ulkomaalaislain muuttamisesta (34/2006).

⁵⁸ Hallituksen esitys (HE 32/2006 vp) liittyy neuvoston direktiiviin oleskeluluvasta, joka myönnetään yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa tekeville kolmansien maiden kansalaisille, jotka ovat

Hallitus päätti huhtikuussa 2006 antaa eduskunnalle ulkomaalaislain muuttamista koskevan hallituksen esityksen, jolla pyritään parantamaan ilman huoltajaa olevien alaikäisten turvapaikanhakijoiden asemaa. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset vastaanottokeskusten ja lupaviranomaisten välisestä tiedonkulusta ja ilman huoltajaa olevan alaikäisen vanhemman tai hänen tosiasiallisesta huollostaan vastanneen henkilön jäljittämisestä.⁵⁹

Maasta poistamisen täytäntöönpanoon liittyviä menettelytapasäännöksiä selvitetään ulkomaalaisosastolla käynnissä olevassa hankkeessa.⁶⁰

Poikkeuksellisia oloja varten tarpeellisia poikkeamismahdollisuuksia sekä henkilöiden laajamittaista maahantuloa koskevien säännösten muutostarvetta valmiuslain mukaisiksi toimivaltuuksiksi on tarkasteltu valmiuslain uudistamistyön yhteydessä.

4.2. Kiireellisimmät ulkomaalaislain muutostarpeet

Työryhmä katsoo, että ulkomaalaislain kokonaistarkastelu on tarpeen seuraavalla hallituskaudella. Tässä keskitytään työryhmän kiireellisimmiksi arvioimiin ulkomaalaislain muutostarpeisiin.

Työryhmä pyysi lausunnot ulkomaalaislain muutostarpeista ulkoasiainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäasiainministeriön poliisiosastolta ja rajavartio-osastolta (rajavartiolaitoksen esikunta), opetusministeriöltä, kauppa- ja teollisuusministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, työministeriöltä, Ulkomaalaisvirastolta, Helsingin hallinto-oikeudelta ja vähemmistövaltuutetulta. Työryhmä määritteli saatujen lausuntojen ja ulkomaalaisosastolla aiemmin suoritetun ulkomaalaislain soveltamisen seurannan perusteella kiireellisimmiksi kehittämiskohteiksi työntekijän oleskelulupajärjestelmän, kääntämispäätöksen täytäntöönpanon nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä ja tilapäisen oleskeluluvan maasta poistamisen estymisen vuoksi.

ihmiskaupan uhreja tai jotka ovat joutuneet laittomassa maahantulossa avustamisen kohteiksi (neuvoston direktiivi 2004/81/EY). Direktiivin kansallisen täytäntöönpanon määräaika on 6.8.2006.

⁵⁹ Hallituksen esitys 31/2006 vp.

⁶⁰ Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosaston 18.7.2005 asettaman hankkeen tarkoituksena on säännellä yhtenäisesti maasta poistamisen täytäntöönpanossa käytettävät menetelmät, pakko- ja voimakeinot mukaan lukien sekä selvittää omaehtoisista paluuta selvittäneen työryhmän raportissa mainittujen toimenpiteiden täytäntöönpanomahdollisuudet. Lisäksi on tarkoitus panna kansallisesti täytäntöön avunannosta kauttakulkutilanteissa lentoteitse tapahtuvien palautustoimien yhteydessä annettu neuvoston direktiivi (kauttakuludirektiivi). Hanke toteutetaan ulkomaalaisosaston, poliisiosaston ja rajavartiolaitoksen esikunnan yhteistyönä käsiteltävien asiakokonaisuuksien mukaisesti. Kauttakulkua koskevan direktiivin täytäntöönpanoaika oli 6.12.2005. Direktiivin täytäntöönpanon tarkoituksessa Rajavartiolaitoksen esikunta (RVLE) ja sisäasiainministeriön poliisiosasto ovat antaneet asiassa määräykset.

4.2.1. Työntekijän oleskelulupajärjestelmä

Ulkomaalaisen työnteosta säädetään ulkomaalaislain 5 luvussa. Työnteko on mahdollista työntekijän oleskeluluvalla, tavallisella oleskeluluvalla tai lyhytaikaisesti ilman oleskelulupaa joko viisumilla tai viisumivapaasti.

Päätöksenteko työntekijän oleskelulupamenettelyssä on kaksivaiheinen. Työvoimatoimisto harkitsee osapäätöksessään työvoiman saatavuusharkintaan ja toimeentuloon liittyvät edellytykset sekä työnantajalle, toimeksiantajalle ja työntekijälle säädettyjen edellytysten täytymisen, minkä jälkeen Ulkomaalaisvirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan ja kihlakunnan poliisilaitos jatkoluvan, jollei luvan myöntämiseen ole yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä esteitä taikka kyseessä ole maahantuloa koskevien säännösten kiertäminen.

Työntekijän oleskelulupajärjestelmän ongelmat

Työryhmän ehdotuksessa hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi ehdotetaan, että työvoiman maahanmuuttoa koskevaa lupajärjestelmää yksinkertaistetaan kahdessa vaiheessa.⁶¹

Työntekijän oleskelulupajärjestelmä ei ole käytännössä toiminut siten kuin ulkomaalaislakia valmisteltaessa tavoiteltiin. Keskeisin syy työntekijän oleskelulupajärjestelmän toimimattomuuteen on sääntelyn vaikeaselkoisuus ja tulkinnanvaraisuus, joka yhdistettynä hakemuksen vireillepanomenettelyn moninaisuuteen on aiheuttanut viivettä hakemusten käsittelyssä. Hakemuksen ohjautumisessa oikeaan menettelyyn on ollut vaikeuksia. Niin viranomaisten, työnantajien kuin hakijoiden itsensäkin on ollut vaikea hahmottaa, millaista lupaa tarvitaan ja mihin menettelyyn hakemus kuuluu.

Ulkomaalaislakia uudistettaessa aiemmin työministeriön määräyksessä olleet poikkeukset saatavuusharkinnasta kirjattiin ulkomaalaislakiin samalla niitä hieman täsmentäen. Seurauksena on ollut se, että ulkomaalaislaissa on kolme laajaa ja osin vaikeasti tulkittavaa säännöstä tilanteisiin, joissa työvoiman saatavuusharkintaa ei edellytetä. On myös arvioitu, että nämä poikkeukset ovat muodostuneet pääsäännöksi myönnettäessä oleskelulupia työnteon perusteella.

⁶¹ Työryhmän ehdotus hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi 2005 s. 11-12 (politiikkalinjaus 4). Ehdotuksen mukaan ensimmäisessä vaiheessa korjattaisiin ulkomaalaisen työnteko-oikeutta koskevien säännösten ongelmat, kuten sääntelyn vaikeaselkoisuus ja perheenjäsenten työntekorajoitukset. Lupahallinnon käytännön toimintaa tehostettaisiin ja hakemusten käsittelyä nopeutettaisiin. Toisessa vaiheessa työvoiman saatavuusharkinnasta luovuttaisiin, mahdollisia eräitä vuosittain sovittavia herkimpiä aloja lukuun ottamatta. Ehdotuksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi valmistellut työryhmä ei kuitenkaan ole kyennyt yksilöimään, mitä nämä ensi vaiheessa korjattavat ongelmat käytännössä ovat. Asiasta on erilaisia käsityksiä.

Työntekijän oleskelulupahakemus voidaan jättää kolmelle eri viranomaiselle (työvoimatoimistoon ja kihlakunnan poliisilaitokselle Suomessa sekä edustustolle ulkomailla) ja sen voi panna vireille työntekijän itsensä lisäksi myös työnantaja. Kun työntekoon tarvitaan tavallista oleskelulupaa, hakemusta ei kuitenkaan voi jättää työvoimatoimistoon, eikä työnantaja voi tehdä hakemusta ilman eri valtuutusta. Myöskään työntekijän perheenjäsenen oleskelulupahakemusta ei voi jättää työvoimatoimistoon, eikä työnantaja voi panna sitä vireille. Näin ollen niissäkin tilanteissa, joissa työnantaja voi panna työntekijän hakemuksen vireille työvoimatoimistossa, työntekijän tai hänen perheenjäsenenä on kuitenkin asioitava perheenjäsenen hakemuksen osalta poliisilaitoksella tai edustustossa. Tämä viivästyttää hakemusten käsittelyä ja voi aiheuttaa käytännössä sen, että kaikkien perheenjäsenten hakemuksia ei voida ratkaista samanaikaisesti. Eri lupamenettelyistä ja vireillepanotavoista johtuen oleskelulupahakemus on niin ikään saatettu tehdä vääränlaisena ja väärälle viranomaiselle, mistä on seurannut käsittelyn viivästymistä.

Henkilöllisyyden varmistaminen ja biometriset tunnisteet

Nykyisin työnantaja voi jättää työntekijän oleskelulupahakemuksen hakijan (työntekijän) puolesta. Hakija on tällöin yleensä ulkomailla, kun kyse on ensimmäisestä luvasta. On olennaista, että hakijan henkilöllisyys varmistetaan ennen oleskelulupapäätöksen tekemistä joko edustustossa tai kihlakunnan poliisilaitoksella. Käytännössä henkilöllisyys varmistetaan usein vasta siinä vaiheessa, kun oleskelulupatarra liimataan matkustusasiakirjaan ja luovutetaan hakijalle.

Oleskelulupa on tarkoitus vuoden 2006 aikana lisätä biometrisenä tunnisteena hakijan valokuva ja muutaman vuoden kuluttua myös sormenjälki. Taustalla on EU:n lainsäädäntö. Hallintomenettelyn kehittämässä on varauduttava siihen, että jatkossa hakemuksia vastaanottavien viranomaisten tulee kyetä käsittelemään biometrisiä tunnisteita. Laadukas valokuva ja sormenjälki tulisi lähtökohtaisesti saada hakijalta siinä vaiheessa kun hakemus pannaan vireille tai ainakin ennen kuin oleskelulupahakemus ratkaistaan. Työnantajan jättäessä työntekijän oleskelulupahakemuksen työvoimatoimistoon sormenjälkeä ei ole mahdollista ottaa. Sormenjälkien ottaminen työvoimatoimistossa ei muutoinkaan liene tarkoituksenmukaista. Tällaisessa tilanteessa hakijan on joka tapauksessa käytävä edustustossa tai kihlakunnan poliisilaitoksella antamassa sormenjälkensä ennen hakemuksen ratkaisemista.

Työntekoa koskevat säännökset muutetaan helpommin sovellettaviksi

Työryhmä katsoo, että sisäasiainministeriön johdolla tulee käynnistää kolmikantainen valmistelu työvoiman maahanmuuttoa koskevan lupamenettelyn kehittämiseksi. Lupamenettelyn tulee olla nopea, tehokas ja toimiva. Lupamenettelyn tulee joustavasti vastata työmarkkinatilanteen muutoksiin ja tulevaisuuden työvoimatarpeisiin. Keskeistä on yksinkertaistaa säännöksiä. Ulkomaalaislain säännökset on kirjoitettava siten, että pää-

säännöksi kirjataan rajoittamaton työnteko-oikeus, kun nykyään saatavuusharkinnasta vapautumista koskevat säännökset ovat monimutkaisia ja tulkinnanvaraisia. Työministeriön johdolla kolmikantaisesti valmisteltavilla valtakunnallisilla linjauksilla määritellään säännöllisesti alat, joihin työvoiman saatavuusharkinta kohdistetaan.

Työryhmä katsoo, että työntekijän oleskelulupajärjestelmää voidaan selkeyttää myös siten, että asiassa tehdään ainoastaan yksi päätös, jonka tekee ensimmäisen oleskeluluvan osalta Ulkomaalaisvirasto ja jatkoluvan osalta kihlakunnan poliisilaitos. Työvoimatoimisto antaa sitovan lausunnon, jos työvoiman saatavuusharkintaa edellytetään. Nykyinen kahden päätöksen malli on aiheuttanut epätietoisuutta muun muassa päätösten tiedoksiannon ja muutoksenhakumenettelyjen suhteen.

Työntekijän oleskeluluvan vireillepanomenettelyä yksinkertaistetaan

Ulkomaalaislain kokonaisuudistuksessa haluttiin helpottaa hakemuksen vireillepanomahdollisuuksia antamalla työnantajalle mahdollisuus tehdä työntekijän puolesta työntekijän oleskelulupahakemus. Valmistelussa katsottiin, että Suomessa olevan työnantajan on helpompi panna asia vireille kuin ulkomailla olevan hakijan.

Käytäntö on osoittanut, että työnantajien yleensä postitse lähettämät hakemukset ovat usein olleet puutteellisesti täytettyjä, jolloin päätöksentekijä on joutunut pyytämään hakemuksen täydentämistä, mikä on hidastanut käsittelyä. Työntekijän oleskelulupamenettelyn kannalta on keskeistä, että se on yhdenmukainen riippumatta siitä, mihin oleskelulupahakemus jätetään: edustustoon, kihlakunnan poliisilaitokselle vai työvoimatoimistoon.

Hakemuksen on sisällettävä tarvittavat selvitykset ennen kuin se tulee Ulkomaalaisviraston ratkaistavaksi. Puutteellisia hakemuksia on lähetetty työvoimatoimistoista Ulkomaalaisvirastolle, joka on joutunut pyytämään lisäselvityksiä. Hakemuksen vastaanottavan viranomaisen on varmistettava, että hakemusta täydennetään, jos se on puutteellinen.

Oleskelulupahakemus on myös saattanut tulla vireille kahteen kertaan, kun sekä hakija että työnantaja ovat jättäneet hakemuksen. Ulkomaalaisvirasto on saanut myös työnantajilta palautetta, että työntekijän oleskelulupajärjestelmä on vaikeaselkoinen.

Työministeriö pyrkii nopeuttamaan käsittelyä keskittämällä työntekijöiden oleskelulupahakemukset neljään yksikköön (Vantaan, Tampereen ja Lappeenrannan työvoimatoimistot sekä Ahvenanmaan työnvälitystoimisto). Tarkoituksena on kohdentaa voimavaroja ja osaamista tarkoituksenmukaisesti. Työvoimatoimistojen toimivallan keskittäminen ei työryhmän käsityksen mukaan välttämättä nopeuta menettelyä, koska työntekijän oleskelulupaa koskevan hakemuksen voisi edelleen jättää mihin tahansa työvoimatoi-

mistoon. Menettelyyn tulee itse asiassa yksi välivaihe lisää. Tämä ei helpota ulkomaisen työvoiman maahanmuuttoa.

Työryhmä katsoo, että työntekijän oleskeluluvan vireillepanoa tulisi ensinnäkin yksinkertaistaa siten, että vireillepano-oikeus olisi vain työntekijällä itsellään. Vähintäänkin työnantajan vireillepanon edellytyksiä tulisi tarkistaa. Toiseksi tulisi harkita, että vireillepanoa koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että ulkomailla ja Suomessa on yksi viranomainen, jossa työntekoa koskeva oleskelulupahakemus voidaan panna vireille. Suomessa tämä viranomainen olisi kihlakunnan poliisilaitos ja ulkomailla Suomen edustusto. Tämän jälkeen hakemus siirtyisi Ulkomaalaisvirastolle, joka ohjaisi hakemuksen oikeaan menettelyyn. Toimintaa tehostetaan ja nopeutetaan menettelyä yksinkertaistamalla.

Biometristen tunnisteiden lisääminen oleskelulupiin puoltaisi edellä mainituista syistä sitä, että hakija panisi hakemuksen vireille henkilökohtaisesti, ja että hakemusta ei voisi panna vireille työvoimatoimistossa.

4.2.2. Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä

Nopeutetut turvapaikkamenettelyt Suomessa

Nopeutettuja turvapaikkamenettelyjä koskevat säännökset sisällytettiin ulkomaalaislakiin heinäkuussa 2000 voimaan tulleella lainmuutoksella.⁶² Säännökset siirrettiin lähes muuttamattomina voimassa olevaan ulkomaalaislakiin. Voimassa olevassa laissa säädetään nopeutetusta turvapaikkamenettelystä seuraavissa tilanteissa:

- hakija tulee turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta;
- hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi;
- kyseessä on uusintahakemus, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle; ja
- vastuunmäärittämisasetusta voidaan soveltaa (jolloin jokin toinen valtio on velvollinen käsittelemään turvapaikkahakemuksen, ja hakija siirretään tähän maahan hakemuksen käsittelyä varten).

Nopeutetuille menettelyille on yleensä tunnusomaista turvapaikkahakemuksen tutkiminen tavallista turvapaikkamenettelyä nopeammin. Suomessa turvapaikkahakemusten käsittelyä ja ratkaisemista koskevat tavallisessa ja nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä lähtökohtaisesti samat menettelyt ja oikeusturvatakeet. Kuitenkin niissä tapauksissa, joissa hakija on saapunut turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta, Ulkomaalaisviraston on tehtävä päätös seitsemän päivän kuluessa turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan

⁶² Hallituksen esitys 15/2000 vp.

valmistumisesta ja tätä koskevan tiedon merkitsemisestä ulkomaalaisrekisteriin. Muissa menettelyissä päätöksenteolle ei ole säädetty määräaikaa.

Nopeutetut turvapaikkamenettelyt eroavat tavallisesta menettelystä pääasiassa muutoksenhaun ja käännättämispäätöksen täytäntöönpanon osalta. Nopeutetuille turvapaikkamenettelyille on tyypillistä nopea maasta poistaminen joko ilman muutoksenhakumahdollisuutta tai käännättämispäätöksen täytäntöönpano muutoksenhaun sitä estämättä. Jos hakemus Suomessa käsitellään tavallisessa turvapaikkamenettelyssä, voidaan käännättämistä koskeva päätös panna täytäntöön vasta sen jälkeen, kun Helsingin hallinto-oikeus on ratkaissut valituksen. Tällöin puhutaan muutoksenhaun käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävästä vaikutuksesta. Nopeutetussa menettelyssä puolestaan muutoksenhaulla ei ole käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta.

Käännättämispäätöksen täytäntöönpano

Muutoksenhaku nopeutetussa menettelyssä tehtyyn kielteiseen turvapaikka- ja oleskelulupapäätökseen ei estä käännättämispäätöksen täytäntöönpanoa, jollei hallinto-oikeus toisin määrää.

Jos hakija tulee turvallisesta alkuperä- tai turvapaikkamaasta tai on kyse ilmeisen perusteettomasta hakemuksesta, käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön aikaisintaan kahdeksan päivän kuluttua siitä, kun Ulkomaalaisviraston päätös on annettu hakijalle tiedoksi. Tällöin ennen täytäntöönpanoon ryhtymistä on varmistauduttava siitä, että edellä mainittuun määräaikaan on sisällynyt vähintään viisi arkipäivää.

Jos kyseessä on kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen jälkeen tehty uusi hakemus, joka ei sisällä olennaisesti uusia perusteita maahan jäämiselle tai asiassa sovelletaan vastuunmäärittämisasetusta, käännättämispäätös voidaan panna täytäntöön välittömästi sen jälkeen kun Ulkomaalaisviraston päätös on annettu hakijalle tiedoksi.

Käännättämispäätöksen täytäntöönpano nopeutetussa menettelyssä voi johtaa siihen, että mahdollinen muutoksenhaku on toteutettava ulkomailta käsin. Tämä saattaa olla monin tavoin hankalampaa kuin muutoksenhaku Suomesta käsin hoidettuna. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällainen järjestely ei kuitenkaan ole ristiriidassa perustuslain 21 §:n kanssa. Valiokunta on kuitenkin pitänyt asianmukaisena, että turvapaikkahakijoiden oikeus- ja tulkkauspalvelut ovat riittävät, jotta heidän oikeussuojansa toteutuisi hyvin myös käytännössä.⁶³

⁶³ PeVL 16/2000 vp – HE 15/2000 vp.

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskeva hakemus

Kielteisen turvapaikka- ja oleskelulupapäätöksen saaneella on mahdollisuus hakea valitusviranomaiselta hallintolainkäyttölain (586/1997) 32 §:n mukaista täytäntöönpanon kieltämistä. Helsingin hallinto-oikeus voi määrätä käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon kiellettäväksi, jolloin hakija voi jäädä maahan odottamaan ratkaisua muutoksenhakuasiassa.

Ulkomaalaislakiin ei sisälly täytäntöönpanoviranomaisen velvollisuutta odottaa käännyttämispäätöksen täytäntöönpanon kieltä koskevan hakemuksen käsittelyä. Hallintovaliokunta on kesäkuussa 2000 antamassaan mietinnössä todennut, ettei säännöksen sanamuoto ”jollei hallinto-oikeus toisin määrää” merkitse sitä, että tuomioistuimelle esitetty pyyntö täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä sinänsä estäisi täytäntöönpanon.⁶⁴

Vallitsevan käytännön mukaan poliisi pääsääntöisesti odottaa täytäntöönpanoa koskevan päätöksen käsittelyyn kuluvan ajan. Hallinto-oikeus puolestaan on käytännössä kyennyt ratkaisemaan täytäntöönpanokieltihakemukset hyvin nopeasti. Voimassa olevan lain valmistelun yhteydessä saatujen tietojen mukaan Helsingin hallinto-oikeus on määrännyt täytäntöönpanon kiellettäväksi noin 10-20 kertaa vuodessa. Käytännössä vallitseva tilanne saattaa kuitenkin aiheuttaa hankaluuksia ja epäselvyyttä sekä turvapaikanhakijan että käännyttämispäätöksen täytäntöönpanevan viranomaisen näkökulmasta.

Hakijan on kyettävä ottamaan nopeasti yhteyttä oikeudelliseen avustajaan täytäntöönpanokieltihakemuksen laatimiseksi kiireellisesti. Lisäksi hakijan tai hänen oikeudellisen avustajansa on mahdollisuuksien mukaan kyettävä varmistamaan, että käännyttämispäätöksen täytäntöönpanevalla viranomaisella on tieto hallinto-oikeudelle jätetystä täytäntöönpanon kieltämisestä koskevasta hakemuksesta ja hallinto-oikeudella tieto poliisin mahdollisesti ilmoittamasta käännyttämisajankohdasta.⁶⁵

Myös poliisin näkökulmasta tilanne on epäselvä, koska hallinto-oikeus ei käytännössä lähetä poliisille päätöstä tiedoksi lainkaan, jos täytäntöönpanoa ei kielletä. Tämä voi aiheuttaa poliisissa epätietoisuutta siitä, onko asia ehditty käsitellä.⁶⁶

Ne harvalukuiset tilanteet, joissa maasta poistaminen on ehditty panna täytäntöön ja hallinto-oikeuden kieltävä päätös saatu vasta tämän jälkeen, ovat käytännössä hankalia. Hallinto-oikeuden päätöksestä kuultuaan maasta poistettu henkilö on asioinut usein Suomen edustustossa ja koettanut selvittää mahdollisuuttaan palata Suomeen.

⁶⁴ HaVM 13/2000 vp – HE 15/2000 vp.

⁶⁵ Vähemmistövaltuutetun selvitys nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista: Nopeus, tehokkuus vai oikeudenmukaisuus? Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 2/2005 s. 107-110.

⁶⁶ Hannu Pietilä: Maasta poistamispäätöksen täytäntöönpano esim. s. 84. Tampereen yliopisto 2004.

Turvapaikanhakijan oikeusturva nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä

Turvapaikanhakijan oikeusturvan toteutumisesta nopeutetussa turvapaikkamenettelyssä keskusteltiin perusteellisesti voimassa olevan ulkomaalaislain säätämisen yhteydessä. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan käännättämisspäättöksen välitöntä täytäntöönpanoa koskevat säännökset eivät yleisellä tasolla ole ristiriidassa perustuslain tai Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että perustellumpaa olisi päätösten täytäntöönpanon sitominen jo tehtyyn täytäntöönpanokieltöä koskevaan ratkaisuun. Valiokunnan mukaan oikeusturvariskit minimoituvat valituksen tekemisen jälkeen, jos päätöksen täytäntöönpanontavuus jää riippumaan tuomioistuimen täytäntöönpanokieltöhakemuksen johdosta antamasta ratkaisusta. Valiokunnan näkemyksen mukaan hyvä lainsäädäntötapa puoltaa sitä, että päätös voidaan panna täytäntöön, kun hallinto-oikeus on valittajan hakemuksesta tai omasta aloitteestaan ratkaissut kysymyksen valituksenalaisen päätöksen täytäntöönpanosta.⁶⁷

Eri tahot ovat arvostelleet vallitsevaa tilannetta erityisesti yksittäisen turvapaikanhakijan oikeusturvanäkökulmasta. Valtioneuvosto pyysi voimassa olevan ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä vähemmistövaltuutettua selvittämään ulkomaalaislain mukaisten nopeutettujen menettelyjen käytännön soveltamista, muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusturvan näkökulmasta. Vähemmistövaltuutetun tutkimuksessa todetaan, että nopeutettu menettely pääsääntöisesti turvaa turvapaikanhakijan oikeusturvan turvapaikkamenettelyn aikana. Tutkimuksen keskeisin havainto liittyy kuitenkin muutoksenhakuoikeuden tehokkuuteen ja sen suhteeseen käännättämisspäättöksen täytäntöönpanoon.⁶⁸

Työryhmä esittää arvioitavaksi, miten nopeutetussa menettelyssä tehdyn käännättämisspäättöksen täytäntöönpanoa koskevaa säännöstä tulisi selventää ottaen huomioon yhtäältä turvapaikanhakijan oikeusturva, oikeusvarmuus ja hakijoiden yhdenmukainen kohtelu ja toisaalta turvapaikkamenettelyn tehokkuusvaatimukset. Työryhmä pitää tärkeänä varmistaa, ettei menettely hidastu nykyisestä.

Työryhmä esittää, että asia selvitetään viipymättä yhteistyössä oikeushallinnon kanssa.

⁶⁷ PeVL 4/2004 vp – HE 28/2003 vp, HE 151/2003 vp.

⁶⁸ Vähemmistövaltuutetun selvitys nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista – Nopeus, tehokkuus vai oikeudenmukaisuus? Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 2. Helsinki 2005 esim. s. 128-129.

4.2.3. Tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi

Säännöksen valmistelu ja tarkoitus

Ulkomaalaislain 51 §:ssä säädetään tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä maasta poistamisen estymisen vuoksi. Pykälän 1 momentin mukaan Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa, jos häntä ei tilapäisestä terveydellisestä syystä voida palauttaa kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa taikka hänen maasta poistamisensa ei ole tosiasiallisesti mahdollista.

Säännöksen perustelujen mukaan kyse on oleskeluluvan myöntämisestä Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle tilanteessa, jossa perusteita oleskeluluvan myöntämiseksi ei varsinaisesti ole, mutta henkilöä ei kuitenkaan tilapäisesti voida poistaa maasta joko maasta poistamiseen liittyvien tosiasiallisten syiden tai henkilön itsensä olosuhteisiin liittyvien inhimillisten syiden vuoksi. Esimerkkinä mainitaan liikenneyhteyksien puuttuminen tiettyyn valtioon, ongelmat matkustusasiakirjojen hankinnassa ja valtion viranomaisten kielteinen suhtautuminen henkilön vastaanottamiseen.

Ulkomaalaislain 51 §:n perusteluissa viitataan soveltamiskäytännössä syntyneisiin tilanteisiin, joissa on ilmennyt tarve myöntää oleskelulupa henkilölle, jonka tosiasiallinen maasta poistaminen ei ole mahdollista. Tämä vastaa Suomessa vakiintunutta näkemystä, että hakijan oikeusturva edellyttää jonkinlaisen oleskeluluvan myöntämistä henkilölle, jota ei voida poistaa maasta. Suomessa on myös lähtökohtaisesti pidetty tärkeänä rekisteröidä kaikki maassamme oleskelevat. Näin viranomaisilla on koko ajan tieto maassamme oleskelevista ulkomaalaisista, eikä yhteiskuntaamme pääse syntymään sen ulkopuolella elävää ulkomaalaisväestöä.

Ulkomaalaislain 51 §:ää valmisteltaessa tehtiin tietoinen ratkaisu siitä, että säännöksen perusteella myönnettyillä luvilla oleskeleville henkilöille ei myönnetä kaikkia samoja oikeuksia ja etuja, joita muilla ulkomaalaislain oleskelulupaperusteilla luvan saaneet Suomessa nauttivat. Tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi myönnetään siinä tarkoituksessa, ettei ulkomaalainen tule jäämään Suomeen. Koska lupa on tilapäinen ja sen nojalla tapahtuva oleskelu on tarkoitettu hyvin lyhytaikaiseksi, ei lupaan sisälly oikeutta perheenyhdistämiseen eikä rajoittamatonta työnteke-oikeutta ensimmäisen vuoden aikana. Henkilöllä on kuitenkin mahdollisuus hakea työntekijän oleskelulupaa.

Jos ulkomaalaislain 51 §:n nojalla tilapäisen oleskeluluvan saaneen tilanne on edelleen kahden vuoden kuluttua muuttumaton, hänelle myönnetään jatkuva oleskelulupa. Tällöin myös hänen ulkomailla olevalle perheenjäsenelleen voidaan myöntää oleskelulupa perhesiteen perusteella. Jos henkilön palauttaminen kotimaahan muuttuu mahdolliseksi kahden vuoden aikana, hänet karkotetaan sinne. Karkottamispäätös voidaan panna täytäntöön sen tultua lainvoimaiseksi. Säännöksen lähtökohdan, tilapäisluonteisen ja mahdollisesti hyvinkin lyhytaikaisen oleskelun näkökulmasta vaikuttaisi siltä, että karkot-

tamista yksinkertaisempi maasta poistamismenettely voisi näissä tilanteissa olla tarkoituksenmukaisempi.

Soveltamiskäytäntö

Ulkomaalaislain 51 §:n mukaisen tilapäisen oleskeluluvan myöntämisharkinta tulee ajankohtaiseksi, jos Suomessa olevalle ulkomaalaiselle ei minkään muun ulkomaalaislain säännöksen perusteella voida myöntää oleskelulupaa. Ennen ulkomaalaislain 51 §:n mukaisen luvan harkintaa tarkastellaan yksittäisen turvapaikanhakijan osalta paitsi kansainvälisen suojelun tarvetta myös ulkomaalaislain 52 §:n mukaisen yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnettävän oleskeluluvan tai perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksiä.

Ulkomaalaisvirasto on myöntänyt tilapäisiä oleskelulupia maasta poistamisen estymisen vuoksi silloin, kun hakijan ei ole katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, eikä mitakaan perusteita oleskeluluvan myöntämiselle ole ollut, mutta henkilön maasta poistaminen ei kuitenkaan ole tosiasiassa ollut mahdollista.

Tilapäisiä oleskelulupia on myönnetty ennen kaikkea Somaliasta, Irakista ja Afganistanista tulleille turvapaikanhakijoille.⁶⁹ Turvapaikkatutkinta suoritetaan aina yksilöllisesti, eikä kaikille edellä mainituista maista tulleille hakijoille ole myönnetty oleskelulupia ulkomaalaislain 51 §:n perusteella, vaan joillekin heistä on myönnetty turvapaikka taikka oleskelupa suojelun tarpeen, yksilöllisten inhimillisten syiden tai perhesiteen perusteella.

Somalian, Irakin ja Afganistanin pitkittyneet, erityislaatuiset tilanteet ovat haasteellisia turvapaikkaviranomaisille, ja niihin on eri maissa omaksuttu erilaisia ratkaisumalleja. Muissa Pohjoismaissa ja joissakin EU:n jäsenvaltioissa on pääsääntöisesti jätetty myöntämättä oleskelulupia henkilöille, jotka Suomessa saavat oleskeluluvan ulkomaalaislain 51 §:n perusteella. He joutuvat näin ollen oleskelemaan kyseisissä maissa laittomasti tai siirtymään muualle.

Ulkomaalaislain 51 §:ään liittyvät ongelmat

Ulkomaalaislain 51 §:ää valmisteltaessa ei ollut nähtävissä, kuinka laajasti säännöstä tultaisiin soveltamaan. Somalian, Irakin ja Afganistanin muuttuneiden tai muuttumassa olevien tilanteiden vuoksi näistä maista tuleville turvapaikanhakijoille on ollut perusteltua myöntää oleskelulupa ulkomaalaislain 51 §:n perusteella. Käytäntö on osoittanut, että edellä mainituista maista tulleiden kohdalla luvan 51 §:n nojalla saaneiden oleskelu

⁶⁹ Vuonna 2005 Ulkomaalaisvirasto myönsi kaikkiaan 259 tilapäistä oleskelulupaa maasta poistamisen estymisen vuoksi. Näistä 103 myönnettiin Somalian, 73 Irakin ja 66 Afganistanin kansalaisille.

Suomessa on pitkittynyt. Tämä on nostanut esiin kysymyksen lupiin liittyvistä oikeuksista ja eduista.

Ulkomaalaislain 51 §:n mukaisten lupien saaneiden tilanteeseen ei ole kaikilta osin varauduttu myöskään muussa lainsäädännössä. Ulkomaalaislain 51 §:n mukaisilla oleskeluvilla oleskelevat eivät saa Suomessa kotikuntaa, jolloin he eivät myöskään kuulu palvelu- ja sosiaaliturvan eivätkä kotouttamistoimenpiteiden piiriin. Suomessa oleskelevan ulkomaalaisen edellä mainituista oikeuksista säädetään siten muussa kuin ulkomaalaislainsäädännössä. Muun lainsäädännön mahdolliset muutostarpeet eivät sisälly työryhmän toimeksiantoon, mutta niitä on käsitelty sisäasiainministeriön johdolla poikkihallinnollisesti. Tässä yhteydessä on tuotu esiin, että asianomaisilla viranomaisilla olisi tarpeen selvittää, mitä sosiaali- ja palvelutuuksia sekä mahdollisia kotouttamistoimenpiteitä ulkomaalaislain 51 §:n mukaisilla oleskeluvilla oleskelevat välttämättä tarvitsisivat.

Työryhmä pitää aiheellisenä, että seuraavalla hallituskaudella toteutettavaksi ehdotettavan ulkomaalaislain kokonaistarkastelun yhteydessä tarkastellaan Suomesta turvapaikkaa hakeville myönnettäviä oleskelulupatyyppejä.

Eräänä yksittäisenä ongelmana ulkomaalaislain 51 §:n kohdalla on noussut esiin se, että työnteko on mahdollista niin kauan kuin henkilö on turvapaikanhakija, mutta työnteko täytyy lopettaa, kun henkilölle on myönnetty 51 §:n mukainen lupa. Tilanteen korjaamiseksi työryhmä esittää lyhyemmän aikavälin tavoitteena arvioitavaksi, tulisiko ulkomaalaislain 80 §:n 1 momentin 6 kohtaa muuttaa siten, että ulkomaalaislain 51 §:n nojalla tilapäisen oleskeluluvan saaneella olisi luvan myöntöhetkestä lähtien oikeus tehdä työtä.

Työryhmä esittää myös selvitettäväksi, olisiko aiheellista keventää ulkomaalaislain 51 §:n nojalla maassa oleskelevan maasta poistamismenettelyä joko siten, että käännysmenettely olisi mahdollinen tai että karkottamista koskeva muutoksenhaku ei lykäksi täytäntöönpanoa, ellei hallinto-oikeus erikseen täytäntöönpanoa kiellä tai keskeytä.

4.3. Euroopan unionissa hyväksytyjen säädösten kansallinen voimaansaattaminen

Toukokuussa 1999 voimaan tulleella Amsterdamin sopimuksella maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat siirrettiin EU:ssa niin sanottuun yhteisöpilariin (I pilari). Näin mahdollistettiin jäsenvaltioita suoraan sitovan lainsäädännön (asetukset) sekä lainsäädäntöohjeiden (direktiivit) hyväksyminen maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa.

EU:ssa valmistellut säädökset aiheuttavat muutoksia jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Unionissa hyväksytyjen säädösten kansallisen voimaansaattamisen määräajat määräävät myös osaltaan jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön kehittämisaika-

taulun. Seuraavassa tarkastellaan niiden EU:ssa hyväksytyjen säädösten kansallista täytäntöönpanoa, joita koskevat tarvittavat ulkomaalaislain muutosesitykset on annettu tai annetaan eduskunnalle kuluvalle hallituskaudella.⁷⁰

Perheenyhdistämisdirektiivi

Eduskunta hyväksyi 18.4.2006 lain ulkomaalaislain muuttamiseksi niin,⁷¹ että ulkomaalaislain säännökset saatetaan vastaamaan perheenyhdistämisdirektiivin edellytyksiä.⁷² Hyväksytyssä laissa asetetaan perhesiteen perusteella tehdyn oleskelulupahakemuksen käsittelylle yhdeksän kuukauden enimmäisaika. Hyväksytyn lain mukaan kaikilla ulkomaalaisilla, joille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella, on oikeus tehdä ansiotyötä perhesiteen perusteella myönnetyn oleskelulupansa nojalla. Laki tulee voimaan 1.7.2006.

Pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annettu direktiivi

Neuvoston direktiivi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta pannaan täytäntöön ulkomaalaisosastolla valmisteilla olevalla ulkomaalaislain muutosesityksellä.⁷³ Tarkoituksena on lähentää kolmansien maiden kansalaisten oikeuksia unionin kansalaisten oikeuksiin. Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi oleskelulupa nimeltään ”Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskelulupa”. Sen voi saada viiden vuoden oleskelun jälkeen.

Unionin kansalaisten vapaan liikkuvuuden direktiivi

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella pyritään parantamaan unionin kansalaisen asemaa ja helpottamaan kansallisten viranomaisten toimia heidän oikeuksiensa soveltamiseksi.⁷⁴ Voimassa olevaa ulkomaalaislakia valmisteltaessa pyrittiin jo ottamaan huomioon samaan aikaan valmisteilla olleen direktiivin vaa-

⁷⁰ Kansallisia täytäntöönpanotoimenpiteitä edellyttävät lähivuosina ainakin jo hyväksytty turvapaikkamennettelydirektiivi [neuvoston direktiivi 2005/85/EY, EUVL L 326 s. 13 (13.12.2005)], neuvostossa valmisteilla olevat palautusdirektiivi (KOM(2005) 391 lopullinen) ja yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskeva puiteohjelma sekä komission parhaillaan valmistelemat ehdotukset koskien pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta annetun direktiivin muutosta ja Euroopan muutoliikkeiden verkostoa (European Migration Network, EMN).

⁷¹ Laki ulkomaalaislain muuttamisesta 380/2006.

⁷² Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, EUVL L 251 s. 12 (3.10.2003).

⁷³ Neuvoston direktiivi 2004/38/EY, EUVL L 229 s. 35 (29.6.2004).

⁷⁴ Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, EUVL L 16 s. 44 (23.1.2004).

timukset mahdollisimman kattavasti. Ulkomaalaislain säännökset vastaavat pääosin direktiivin vaatimuksia. Tiettyjä muutostarpeita kuitenkin on.

Pakolaisen määritelmädirektiivi

Neuvoston direktiivissä kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä käsitellään keskeisiä pakolaisoikeudellisia kysymyksiä.⁷⁵ Keskeisenä asiana direktiivissä on toissijaisen suojelun kategorian määrittely. Koska käytännössä toissijaista suojelua myönnetään useammin kuin pakolaisasema, määrittelyllä on myös käytännössä suuri merkitys. Direktiivin toissijaisen suojelun määritelmä eroaa jonkin verran voimassa olevasta ulkomaalaislaista.

Direktiivi kolmansien maiden kansalaisten opiskelun ym. perusteella tapahtuvan maahantulon edellytyksistä

Neuvoston direktiivi kolmansien maiden kansalaisten opiskelua, opiskelijavaihtoa, palikatonta harjoittelua tai vapaaehtoista työtä varten tapahtuvan maahanpääsyn edellytyksistä pannaan kansallisesti täytäntöön ulkomaalaisosastolla käynnissä olevassa hankkeessa.⁷⁶ Direktiivin kansallinen täytäntöönpano ei edellyttäne lainsäädäntömuutoksia.

⁷⁵ Neuvoston direktiivi 2004/83/EY, EUVL L 304 s. 12 (30.9.2004).

⁷⁶ Neuvoston direktiivi 2004/114/EY, EUVL L 375 s. 12 (23.12.2004).

5. Maahanmuuttopoliittisen toimivuuden tehostaminen

Maahanmuuttopoliittisen toimivuutta parannetaan muun muassa seuraavien hankkeiden avulla. Työryhmä on kiinnittänyt erityistä huomiota näihin lähiaikoina toteutettuihin ja osin vireillä oleviin maahanmuuttopoliittisen toimivuuden tehostamista edistäviin hankkeisiin, joissa ehdotettavien toimenpiteiden toteuttamista työryhmä pitää tärkeänä.

5.1. Ulkomaalaisasioiden käsittelyn sähköistäminen

Ulkomaalaisviraston käynnistämän sähköistämishankkeen tarkoituksena on ottaa maahanmuutto-, turvapaikka- ja kansalaisuusasioiden käsittelyssä käyttöön uusi ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmä (UMA) vuoden 2008 loppuun mennessä. Hankkeessa tehdyssä kustannushyötyanalyysissä on laskettu, että säästö esimerkiksi turvapaikkamenettelyjen osalta on Ulkomaalaisvirastossa 1,8 miljoonaa euroa ja koko prosessissa kaikilla hallinnonaloilla peräti 14,8 miljoonaa euroa.⁷⁷ Tavoitteena on, että tieto muutetaan sähköiseen muotoon siellä, missä se syntyy. Kaikki asian käsittelyssä syntyvä asiakirja-aineisto käsitellään ja arkistoidaan sähköisessä muodossa. Myös menettelyihin osallistuvien viranomaisten välinen tiedonvaihto tapahtuu sähköisessä muodossa. Tavoitteena on muodostaa ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmästä nykyisen ulkomaalaisrekisterin korvaava yksi kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisimpiä tietojärjestelmiä. Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin ja eräisiin muihin lakeihin tehdään tarvittavat muutokset.

5.2. Ulkomaalaisrekisterin ohjaava vaikutus

Työryhmän ehdotuksessa hallituksen maahanmuuttopoliittiseksi ohjelmaksi esitetään selvitettäväksi, voidaanko kaikkia maahanmuuttajia koskevat keskeiset rekisteröinnit hoitaa yhden viranomaisen luona (nk. yhden luukun asiointi).⁷⁸ Käynnissä olevan väestötietolain kokonaisuudistuksen yhteydessä maahanmuuttopoliittisen näkökulmasta keskeistä on ulkomaalaisrekisterin ohjaava vaikutus suhteessa väestötietojärjestelmään. Tämä edellyttää paitsi asianomaisten viranomaisten toimintoprosessien ja tietojärjestelmien uudelleentarkastelua myös mahdollisia muutoksia ulkomaalaislakiin ja ulkoma-

⁷⁷ Sisäasiainministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma 2007-2011 sekä tulossuunnitelma 2006 liite 6. Sisäasiainministeriön julkaisuja 41/2005.

⁷⁸ Asia on esillä myös sisäasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2007-2011.

laisrekisteristä annettuun lakiin. Sisäasiainministeriö asetti 31.1.2006 yhteistyöryhmän selvittämään ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyviä kysymyksiä.⁷⁹

5.3. Maasta poistamisen ja turvapaikkatutkinnan keskittäminen

Sisäasiainministeriön poliisiosasto perusti keväällä 2005 työryhmän selvittämään maasta poistamisen keskittämistä. Syksyllä 2005 työryhmän toimeksiantoa laajennettiin käsittämään myös toimenpiteet turvapaikkatutkinnan keskittämiseksi. Työryhmän tavoitteeksi määriteltiin ehdotuksen laatiminen maasta poistamisen keskittämiseksi yhteen paikkaan sekä suunnitelman laatiminen turvapaikkatutkinnan keskittämiseksi vain muutamille paikkakunnille.

Työryhmän joulukuussa 2005 valmistuneen mietinnön mukaan maasta poistamisen ja turvapaikkatutkinnan keskittämisen tavoitteina on tehostaa turvapaikkahakemusten tutkintaa sekä maasta poistamista.⁸⁰ Tehostamista tavoitellaan muun muassa keskittämällä osaamista ja voimavaroja usean kihlakunnan sijasta tiettyihin kihlakuntiin.

Työryhmämietinnön mukaan keskittämisellä voitaisiin lisätä myös menettelyihin liittyvää oikeusvarmuutta ja henkilöiden yhdenvertaista kohtelua. Tavoitellulla keskittämisellä olisi mahdollista edistää myös vähemmistövaltuutetun selvityksessä esitetyn tavoitteen toteutumista: tehokkuustavoitteiden saavuttamista ja kohdentamista turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vaarantamatta. Vähemmistövaltuutettu on selvityksessään kiinnittänyt huomiota esimerkiksi kielteisen päätöksen tiedoksiantoon kuluvaan aikaan ja esittänyt mahdollisiksi ratkaisuiksi muun muassa toimintatapojen uudistamista ja voimavarojen kohdentamiseen liittyvien kysymysten esille nostamista.⁸¹

⁷⁹ Yhteistyöryhmässä ovat edustettuina Ulkomaalaisvirasto, Väestörekisterikeskus, Raahen ja Vantaan maistraatit sekä sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto ja poliisiosasto. Yhteistyöryhmän kiireellisimpinä tehtävinä oli tehdä ehdotus ulkomaalaisten rekisteröintiä koskevasta uuteen väestötietolakiin otettavista säännöksistä ja selvittää, mikä tulisi olemaan eri viranomaisten toimivalta ulkomaalaisten rekisteröintiasioissa jatkossa. Lisäksi työryhmän tehtävänä on muun muassa selvittää, tulisiko Ulkomaalaisviraston ylläpitämälle ulkomaalaisrekisterille antaa ulkomaalaisten rekisteröinnin osalta primäärirekisteriasema väestötietojärjestelmään nähden sekä mitä toimenpiteitä tämä edellyttäisi. Yhteistyöryhmän toimikausi on 1.2.2006 - 31.12.2007.

⁸⁰ Työryhmän mietintö 2005: Turvapaikkatutkinnan ja maasta poistamisen keskittäminen.

⁸¹ Vähemmistövaltuutetun selvitys nopeutetun turvapaikkamenettelyn oikeusturvatakeista: Nopeus, tehokkuus vai oikeudenmukaisuus? Vähemmistövaltuutetun julkaisusarja 2/2005 esim. s. 128.

6. Strategian toimeenpano, seuranta ja päivitys

Maahanmuuttoasioissa viranomaisten välisen yhteistyön merkitys korostuu entisestään. Myös viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja avoimuutta on kehitettävä edelleen. Tavoitteena on, että maahanmuuttohallinnon toimijat voisivat asettaa yhteisiä tavoitteita, joiden toteutumista seurataan yhteistyössä.

Työryhmän laatimaa strategiaa maahanmuuttohallinnon ja ulkomaalaislainsäädännön kehittämiseksi käytetään pohjana sisäasiainministeriön hallinnonalan tulossuunnittelussa sekä sisäasiainministeriön osalta myös tulevan hallitusohjelman valmistelussa. Maahanmuuttohallinnon kokoaminen tässä asiakirjassa esitetyllä tavalla sisäasiainministeriön hallinnonalalle tulisi sisällyttää tulevan hallituksen ohjelmaan.

Sisäasiainministeriön tulee ryhtyä aktiivisiin toimenpiteisiin varmistaakseen valmiutensa tässä asiakirjassa ehdotettujen toimenpiteiden toteuttamiseksi. Ehdotusten toimeenpanoa varten laaditaan jatkotyönä yksityiskohtainen suunnitelma ja aikataulu. Ehdotusten toteuttaminen edellyttää muun muassa kustannusten ja voimavarojen arviointia.

Työryhmän ehdotusten toimeenpanoa ja tuloksia seuraa säännöllisesti kokoontuva yhteistyöelin. Strategiaa päivitetään toimintaympäristön muutosten edellyttämällä tavalla. Nyt laaditun strategian pääpaino on ollut maahanmuuttohallinnon rakenteiden uudelleen järjestämisessä. Seuraavalla hallituskaudella on tarpeen tehdä ulkomaalaislain kokonais-tarkastelu. Osana strategista suunnittelua ennakoidaan tarkemmin tulevia ulkomaalais- ja kansalaisuuslainsäädännön muutostarpeita. Lainsäädännön muutostarpeiden toteuttamisesta laaditaan aikataulu ja lainsäädännön kehittämiseksi asetetaan painopisteet.

Maahanmuuttohallinnon yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnissa ja vaikuttavuustavoitteiden asettamisessa tullaan hyödyntämään Ulkomaalaisvirastossa käynnissä olevan maahanmuuttohallinnon vaikuttavuutta selvittäneen hankkeen lopputuloksia. Hankkeessa on poikkihallinnollisesti pyritty yhdistämään eri toimijoiden näkemykset maahanmuuttohallinnon vaikuttavuudesta ja löytämään tälle vaikuttavuudelle mittareita. Tulokset on sitten suhteutettu toiminnan kustannuksiin. Tällä niin sanotun julkisen arvonluonnin mallilla pystytään tukemaan koko maahanmuuttohallinnon yhteisten strategioiden ja toiminnan suunnittelua ja toteuttamista. Malli tukee myös toiminnan kokonaisuuden kannalta toteuttamiskelpoisten voimavarojen kohdentamis- ja investointipäätösten tekemistä.