

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON  
TARKASTUSKERTOMUS 139/2006

## Turvapaikkamenettely

*Turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden  
vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen  
toiminnallinen kokonaisuus*





EDITA PRIMA OY



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO  
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 341/54/05  
15.12.2006

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen turvapaikkamenettelyä koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työministeriölle, sisäasiainministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.

Ylijohtaja

Vesa Jatkola

Ylitarkastaja

Sami Vuorinen



***Asiasanat:***

Turvapaikkamenettely, turvapaikanhakija, turvapaikkaprosessi,  
turvapaikanhakijoiden vastaanotto, pakolainen, kotouttaminen





---

# SISÄLLYS

---

TIIVISTELMÄ .....	7
RESUMÉ .....	9
1 JOHDANTO .....	11
2 TARKASTUSASETELMA .....	12
2.1 Turvapaikkaprosessi, turvapaikanhakijoiden vastaanotto ja pakolaisten kotouttaminen .....	12
2.1.1 Pakolaisuus ja turvapaikan hakeminen .....	12
2.1.2 Turvapaikka-asian käsittely .....	13
2.1.3 Kielteisen turvapaikkapäätöksen täytäntöönpano .....	14
2.1.4 Turvapaikanhakijoiden vastaanotto .....	15
2.1.5 Tiedonkulku turvapaikkaprosessissa .....	17
2.1.6 Tulkkaus ja oikeudellinen neuvonta .....	17
2.1.7 Pakolaisten sijoittaminen kuntiin ja kotouttaminen... ..	18
2.2 Tarkastuksen toteuttaminen .....	20
2.2.1 Tarkastuksen kohde .....	20
2.2.2 Tarkastuskysymykset .....	21
2.2.3 Tarkastuskriteerit .....	22
2.2.4 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät .....	25
3 TARKASTUSHAVAINNOT .....	27
3.1 Turvapaikkamenettelyn ja pakolaisten kotouttamisen kustannukset .....	27
3.2 Toimintonäkökulma .....	29
3.2.1 Vastaanottokeskusten kustannukset ja toiminta .....	29
3.2.2 Oikeudellisen neuvonnan järjestäminen .....	36
3.2.3 Tulkkaus .....	38
3.2.4 Pakolaisten kuntiin sijoittaminen .....	40
3.2.5 Maasta poistaminen .....	42
3.3 Yhteistoiminnan näkökulma .....	43
3.3.1 Turvapaikkaprosessin vaikutus vastaanoton kustannuksiin .....	44
3.3.2 Turvapaikkaprosessin kesto .....	45
3.3.3 Dublin-menettelyn sujuvuus .....	49
3.3.4 Toimipisteiden verkoston vaikutus kustannuksiin ....	51

3.3.5 Vastaanottokeskusten ohjaus ja kehittäminen.....	53
3.3.6 Rekisterien yhteensopivuus, asukasrekisterin hyödyntäminen ja käyttöoikeudet .....	55
3.3.7 Kotoutujien kielenopetuksen hankinta.....	57
3.4 Riskinhallinnan näkökulma .....	58
3.4.1 Pakolaisten kotouttaminen .....	58
3.4.2 Ulkomaalaislain 51 §:n nojalla myönnetty tilapäinen oleskelulupa .....	60
3.4.3 Ehkäisevä mielenterveystyö.....	63
3.4.4 Turvapaikkajärjestelmän toimintaedellytyksien varmistaminen.....	66
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT .....	70
LÄHTEET .....	75

## TURVAPAIKKAMENETTELY

Suomi on sitoutunut suojelemaan kansainvälisen suojelun tarpeen vuoksi maastamme turvapaikkaa hakevia pakolaisia. Henkilön suojelun tarve arvioidaan ja ratkaistaan turvapaikkamenettelyssä. Tarkastuksessa turvapaikkamenettelyllä on tarkoitettu turvapaikka-asian käsittelyä koskevaa prosessia, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa, turvapaikkapäätöksen tiedoksiantoa ja täytäntöönpanoa sekä eräitä turvapaikka-asian käsittelyä ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämistä tukevia toimenpiteitä. Toimintojen ohjauksesta ja kehittämisestä vastaavat sisäasiainministeriö ja työministeriö.

Tarkastuksen päämääränä oli tuottaa tietoa turvapaikkamenettelyn ja pakolaisten kotouttamistoiminnan järjestämisen taloudellisuudesta. Tarkastuksen keskeiset havainnot ovat koskeneet sitä, onko turvapaikkamenettely ja pakolaisten kotouttaminen järjestetty taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla ja sitä millaisia kehittämistarpeita näihin toimintoihin liittyy.

Suomesta haki turvapaikkaa 3574 henkilöä vuonna 2005. Turvapaikkamenettelyn kustannukset olivat vuonna 2005 noin 47 miljoonaa euroa. Kustannuksista noin 15 miljoonaa euroa aiheutui turvapaikka-asian käsittelyprosessista ja noin 32 miljoonaa euroa turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä. Lisäksi pakolaisten kotouttamisesta ja pakolaisia vastaanottaneille kunnille maksetuista korvauksista aiheutui valtiolle lähes 70 miljoonan euron menoja.

Tarkastus osoitti, että turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen välillä on kiinteä toiminnallinen ja taloudellinen yhteys. Yhteistoiminnan ja turvapaikkamenettelyn koordinaation vahvistamisella voidaanakin saada aikaan merkittäviä valtiontaloudellisia hyötyjä.

Tarkastuksen perusteella näyttää sille, että turvapaikkamenettelyn kokonaiskustannuksia voidaan vähentää tehokkaimmin vaikuttamalla turvapaikkaprosessin sujuvuuteen ja keston. Turvapaikkamenettelyä voitaisiin nopeuttaa muun muassa tehostamalla poliisin suorittamien turvapaikka-asioiden täytäntöönpanotehtävien hoitoa. Myös Euroopan Unionin vastuunmääritysasetuksen (343/2003) mu-

kaisten, niin sanottujen Dublin-tapausten erottelua muista turvapaikkahakemuksista tulee tehostaa turvapaikkamenettelyn sujuvuuden edistämiseksi.

Tarkastuksessa tuli esiin, että turvapaikanhakijoiden vastaanotossa ei tällä hetkellä hyödynnetä eri vastaanottokeskusten vahvuuksia. Vastaanottokeskuksia tulee kehittää kunkin keskuksen toimintakulttuuriin, tiloihin ja sijaintiin perustuvia vahvuuksia hyödyntäen. Näin voidaan muun muassa selkeyttää vastaanottotoiminnan logistiikkaa sekä mahdollistaa tietyn osaamisen ja joidenkin palveluiden tuottamisen keskittäminen.

Esimerkiksi turvapaikanhakijan sijoittamisessa tiettyyn vastaanottokeskukseen tulee kiinnittää huomiota erityisesti turvapaikanhakijan tarvitsemista palveluista syntyvään matkustustarpeeseen. Toisaalta turvapaikkapuhutteluista aiheutuvan matkustustarpeen vähentämiseksi jokainen normaaliin turvapaikkaprosessiin ohjattava turvapaikanhakija tulisi sijoittaa aluksi transitkeskukseen.

Tarkastuksessa on tullut esiin, että joillekin turvapaikanhakijoille myönnettävään tilapäiseen oleskelulupaan liittyy korostunut mielen-terveysongelmien ja syrjäytymisen riski. Tämän taustalla on muun muassa se, että henkilö ei ole oleskelun tilapäisyyden vuoksi oikeutettu kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin. Tarkastuksen perusteella kuitenkin näyttää siltä, että merkittävä osa tilapäisen oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista jää tilapäisen oleskelun jälkeen pysyvästi Suomeen. Tämän vuoksi saattaa olla taloudellisestikin perusteltua osoittaa kaikki oleskeluluvan saaneet henkilöt syrjäytymiskehitystä ehkäiseviin kotoutumistoimenpiteisiin, vaikka osa heistä poistuisi maasta tilapäisen oleskeluluvan umpeuduttua.

## ASYLFÖRFARANDET - DEN FUNKTIONELLA HELHETEN SOM BILDAS AV ASYLPROCESSEN, MOTTAGANDET AV ASYLSÖKANDE OCH INTEGRERINGEN AV FLYKTINGAR

Finland har förbundit sig att skydda flyktingar som söker asyl i vårt land på grund av behov av internationellt skydd. Personens behov av skydd bedöms och avgörs med ett asylförfarande. Vid revisionen har med asylförfarande avsetts den process som gäller behandlingen av asylärendet, mottagandet av asylsökande, delgivningen och verkställandet av asylbeslutet samt vissa åtgärder som stöder behandlingen av asylärendet och hur mottagandet av de asylsökande har ordnats. För styrningen och utvecklandet av verksamheterna svarar inrikesministeriet och arbetsministeriet.

Syftet med revisionen var att alstra information om hur lönsamt asylförfarandet och integreringen av flyktingarna har ordnats. De centrala observationerna vid revisionen har gällt huruvida asylförfarandet och integreringen av flyktingarna har ordnats på ett lönsamt och ändamålsenligt sätt och hurdana utvecklingsbehov som är förknippade med dessa verksamheter.

3 574 personer sökte asyl i Finland år 2005. Kostnaderna för asylförfarandet var år 2005 ca 47 miljoner euro. Av kostnaderna föranleddes ca 15 miljoner euro av asylärendenas behandlingsprocess och ca 32 miljoner av att ordna mottagandet av de asylsökande. Dessutom åsamkade integreringen av flyktingarna och ersätningarna som betalades åt de kommuner som tagit emot flyktingar staten utgifter om nästan 70 miljoner euro.

Revisionen visade att ett nära funktionellt och ekonomiskt samband råder mellan asylprocessen, mottagandet av asylsökande och integreringen av flyktingar. Genom att stärka samarbetet och koordineringen av asylförfarandet kan också uppnås betydande statsfinansiella fördelar.

På basis av revisionen förefaller det som om de totala kostnaderna för asylförfarandet kan minskas effektivast med åtgärder som gäller asylprocessens smidighet och långvarighet. Asylförfarandet kunde för snabbas bl.a. genom att effektivera de verkställighetsuppgifter i asylärenden som handhas av polisen. Också de fall som re-

gleras av Europeiska Unionens förordning om ansvarskriterier (343/2003), de s.k. Dublin-fallen, bör särskiljas effektivare från andra asylansökningar så att asylförfarandet görs smidigare.

Vid revisionen framkom att i mottagandet av asylsökande inte för närvarande utnyttjas de olika mottagningscentralernas starka sidor. Mottagningscentralerna bör utvecklas så att envar centralers starka sidor på grundvalen av verksamhetskultur, lokaliteter och belägenhet blir utnyttjade. På så sätt kan bl.a. mottagningsverksamhetens logistik förenklas och det kan bli möjligt att centralisera viss kompetens och produktionen av vissa tjänster.

T.ex. när en asylsökande placeras hos någon viss mottagningscentral bör beaktas särskilt det behov av resande som uppkommer av asylsökandens behov av tjänster. Å andra sidan bör för att minska det behov av resor som beror på asylsamtalen varje asylsökande som styrs till den normala asylprocessen till en början placeras i en transitcentral.

Vid revisionen har framkommit att det tillfälliga uppehållstillstånd som beviljas vissa asylsökande är förknippat med en förhöjd risk för mentala problem och marginalisering. Bakgrunden till detta är bl.a. att personen på grund av vistelsens temporära natur inte är berättigad till åtgärder som stöder integreringen. På basis av revisionen förefaller det emellertid som att en betydande del av de asylsökande som har fått tillfälligt uppehållstillstånd varaktigt stannar kvar i Finland efter den tillfälliga vistelsen. Av denna anledning kunde det vara också ekonomiskt motiverat att hänvisa alla personer som fått uppehållstillstånd till integreringsåtgärder som förhindrar marginalisering, även om en del av dem skulle avlägsna sig ur landet efter att det tillfälliga uppehållstillståndet har gått ut.

---

# 1 JOHDANTO

---

Suomi on sitoutunut suojelemaan maastamme turvaa hakevia kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä. Henkilön suojelun tarve arvioidaan ja ratkaistaan turvapaikkamenettelyssä.

Suomesta on viime vuosina hakenut turvapaikka noin 3500 henkilöä vuodessa. Eri vuosina on 500–800 turvapaikanhakijaa saanut turvapaikan tai jatkuvan oleskeluluvan. Lisäksi Suomeen on vuosittain sijoittunut noin 700 Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö UNHCR:n myöntämän pakolaisstatuksen omaavaa kiintiöpakolaista ja 200–400 Suomeen sijoittuneiden pakolaisten perheenjäsentä. Turvapaikan tai pysyvän oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden samoin kuin kiintiöpakolaisten sijoittamisesta ja kotouttamistoimista huolehtivat vastaanottoon sitoutuneet kunnat.

Turvapaikkaprosessin ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton vuosittaiset kustannukset ovat noin 45 miljoonaa euroa. Noin kolmannes kustannuksista aiheutuu turvapaikkaprosessin toimenpiteistä ja kaksi kolmannesta turvapaikanhakijoiden vastaanotosta, lähinnä majoituksen ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä toimeentulotuesta. Pakolaisten kuntaan sijoittamisesta, kunnille maksettavista korvauksista ja pakolaisten kotouttamistoimenpiteistä aiheutuvat menot ovat vuosittain noin 70 miljoonaa euroa.

Tarkastuksessa on pyritty varmistumaan turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä. Tarkastuksessa on kiinnitetty huomiota toimintojen yksittäisiin toimenpiteisiin ja niiden yhteisvaikutukseen. Tarkastuksessa onkin arvioitu turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen keskeisten käytäntöjen, toimenpiteiden ja toimipisteverkostojen sekä resurssien kohdentamisen taloudellista tarkoituksenmukaisuutta.

Tarkastuksessa turvapaikkamenettelystä, viranomaisten yhteistoiminnasta ja keskinäisestä koordinaatiosta sekä omaksutuista käytännöistä tehdyt havainnot luovat edellytyksiä kehittää turvapaikkamenettelyä niin, että Suomi kykenee suojelemaan maastamme turvaa hakevia suojelun tarpeessa olevia henkilöitä myös tulevaisuudessa.

---

## 2 TARKASTUSASETELMA

---

### 2.1 TURVAPAIKKAPROSESSI JA TURVA- PAIKANHAKIJOIDEN VASTAANOTTO

#### 2.1.1 Pakolaisuus ja turvapaikan hakeminen

Pakolainen on kotimaansa ulkopuolella oleskeleva henkilö, joka ei kykene tai halua palata kotimaahansa vainotuksi tulemisen pelon takia. Pakolaisuuden edellytykset on määritelty vuonna 1951 laaditussa Geneven pakolaissopimuksessa. Sopimusta kutsutaan myös Yhdistyneiden kansakuntien pakolaissopimukseksi. YK:n 191 jäsenvaltiosta 145 on ratifioinut pakolaissopimuksen. Suomi liittyi pakolaissopimukseen vuonna 1968.

Pakolaissopimus velvoittaa sopijavaltioita suojelemaan alueellaan turvaa hakevia pakolaisia. Sopimuksessa on säädetty muun muassa palautuskiellosta. Sopimusvaltio ei saa palauttaa pakolaista alueelle, jossa hänen henkensä tai vapautensa on uhattuna rodun, uskonnon, kansalaisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

Pakolaisuuden edellytysten täyttyessä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön UNHCR voi myöntää henkilölle kansainvälisen pakolaisstatuksen. Suomi on varautunut vuosittain ottamaan vastaan tällaisia pakolaisstatuksen omaavia henkilöitä. Valtion talousarviossa vahvistetussa pakolaiskiintiössä Suomeen tulevia ihmisiä kutsutaan kiintiöpakolaisiksi. Esimerkiksi vuonna 2006 on varauduttu 750 kiintiöpakolaisen vastaanottoon<sup>1</sup>.

YK on määritellyt pakolaisuuden edellytykset verrattain suppeasti. Kansalliset viranomaiset voivat myöntää kansainvälistä suojelua myös muille kuin vainon kohteiksi joutuneille ihmisille. Useissa maissa suojelun tarvetta on laajennettu koskemaan muun muassa sotaa ja luonnonkatastrofia pakenevia henkilöitä.

Suomen valtio voi myöntää maastamme kansainvälistä suojelua ja oleskeluoikeutta hakevalle henkilölle turvapaikan. Turvapaikan

---

<sup>1</sup> *Valtion talousarvio 2006*



myöntäminen merkitsee hakijalle Suomen valtion tunnustamaa pakolaisstatusta.

Turvapaikan sijaan turvapaikanhakijalle voidaan myöntää oleskelulupa Suomessa. Oleskelulupa voidaan myöntää suojelun tarpeen perusteella, kun pakolaisstatuksen edellytykset eivät täyty, mutta hakijaa uhkaa kotimaassaan kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Lupa voidaan myöntää myös, jos hakija ei voi palata lähtömaahansa aseellisen selkkauksen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Myös ne turvapaikanhakijat, jotka jäävät Suomeen turvapaikkaprosessissa myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan perusteella, ovat oikeutettuja kotouttamistoimenpiteisiin.

Viime vuosina Suomesta on vuosittain hakenut turvapaikkaa noin 3500 henkilöä. Turvapaikanhakijoista noin joka kuudes saa hakemuksensa perusteella turvapaikan tai oleskeluluvan Suomeen. Taulukossa 1 on esitetty turvapaikanhakijoiden määrän kehitystä ja Ulkomaalaisviraston ratkaisuja vuosina 2000–2005 kuvaavia tunnuslukuja.

*Taulukko 1. Turvapaikanhakijoiden kehitys Suomessa ja Ulkomaalaisviraston antamat turvapaikkapäätökset 2000–2005.*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Turvapaikanhakijat	3170	1651	3443	3221	3861	3574
Myönteiset päätökset*	467	813	591	494	800	597
Kielteiset päätökset	2121	1045	2312	2443	3418	2472
Raenneet hakemukset	1049	307	431	383	546	370

\* Turvapaikka, oleskelulupa tai tilapäinen oleskelulupa

### **2.1.2 Turvapaikka-asian käsittely**

Turvapaikkaa haetaan ulkomaalaislain (30.4.2004/301) mukaan ilmoittamalla viranomaiselle, että henkilö hakee oleskelulupaa kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella. Turvapaikkahakemus esitetään poliisille tai rajatarkastusviranomaisille Suomeen saavuttaessa tai pian sen jälkeen. Turvapaikkaprosessin käsittelyvastuu on keskitetty pääosin sisäasiainministeriön hallinnonalan viranomaisille.

Turvapaikkaprosessi käynnistyy turvapaikkatutkinnalla. Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää hakijan henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulotavan. Tässä yhteydessä selvitetään myös tiedot hakijan perheenjäsenistä ja muista omaisista.

Varsinaisen turvapaikkapuhuttelun tekee Ulkomaalaisvirasto. Puhuttelussa selvitetään suullisesti hakijaan hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistunut vaino, muut oikeudenloukkaukset ja niiden uhat sekä näiden perusteet. Puhuttelussa selvitetään myös, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita saada oleskelulupa Suomeen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi hakijan perhesiteet Suomeen tai hakijan terveyteen liittyvät seikat. Tutkinnassa hakijalla on oikeus käyttää tulkkia. Hän voi käyttää myös oikeudellista avustajaa ja ottaa yhteyden vähemmistövaltuutettuun.

Kunkin hakijan edellytykset oleskeluluvan saamiselle arvioidaan yksilöllisesti. Arvioinnissa otetaan huomioon hakijan esittämät ja viraston hankkimat selvitykset hakijan olosuhteista kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan sekä tiedot kyseisen valtion oloista. Ratkaisun perusteena ovat hakijan kertomus mahdollisine lisäselvityksineen ja viranomaisen hankkima saatavilla oleva selvitys asiassa.

Jos hakemus hylätään, päätetään samalla hakijan käännättämisestä, jollei ole sellaisia erityisiä syitä, joiden vuoksi maasta poistamispäätös tulee jättää tekemättä. Käännätyksen yhteydessä voidaan myös määrätä maahantulokielto. Tämä on määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva kielto saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon. Ulkomaalaisvirasto lähettää päätöksen paikallispoliisille hakijalle tiedoksi annettavaksi. Ulkomaalaisviraston antamaan turvapaikka-asian ratkaisuun voidaan hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Jos katsotaan, että hakija on saapunut turvallisesta turvapaikkatai alkuperämaasta, turvapaikkahakemus käsitellään nopeutetussa menettelyssä. Tällöin hakemus on ratkaistava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja tieto sen valmistumisesta rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin.

### **2.1.3 Kielteisen turvapaikkapäätöksen täytäntöönpano**

Kielteinen turvapaikkapäätös pitää sisällään myös päätöksen hakijan poistamisesta maasta. Henkilö, jolla ei ole ollut maassa oleskeluun oikeuttanutta perustetta, poistetaan maasta käännättämällä.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet henkilöt kuuluvat tähän ryhmään. Oleskeluluvalla maassa oleilleet henkilöt poistetaan maasta, esimerkiksi määräaikaisen luvan voimassaolon päätyttyä, karkottamalla.

Ulkomaalaisviraston päätös maasta poistamisesta annetaan paikallispoliisille tiedoksi annettavaksi ja täytäntöönpanoa varten. Tiedoksi antamista varten poliisi selvittää turvapaikanhakijan oleskelupaikan. Useimmat turvapaikanhakijat ovat majoittuneena johonkin vastaanottokeskukseen. Monet pitkään maassa olleet turvapaikanhakijat voivat kuitenkin asua myös perheen, sukulaisten tai tuttavien hallitsemassa asunnossa.

Päätöksen tiedoksi antaminen tapahtuu lukemalla päätös hakijalle ääneen. Tiedoksianto tulkitaan tilaisuudessa hakijan ymmärtämälle kielelle.

Käännytys voidaan panna täytäntöön hallinto-oikeuden antaman päätöksen tiedoksi antamisen jälkeen. Nopeutetussa menettelyssä tehty käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön heti tiedoksi antamisen jälkeen tai kahdeksantena päivänä päätöksen tiedoksiannosta. Päätöksestä tehty valitus ei pääsääntöisesti estä täytäntöönpanoa.

Poliisi voi tarvittaessa turvata täytäntöönpanoa muun muassa ottamalla käännyttävän henkilön säilöön. Eri toimien tarpeellisuutta harkitaan käännyttävän henkilön aiemman toiminnan perusteella.

Poliisi saattaa käännyttävän henkilön tilanteesta riippuen lentokoneeseen, ulkomaille lentoyhteyden viimeiseen lentokoneeseen tai käännytyksen määränpäähän asti. Saattokäytäntöihin vaikuttavat paitsi käännyttävään henkilöön liittyvät turvallisuustekijät, myös käytettävän lentoyhtiön saattamista koskevat vaatimukset. Eräiden maiden kohdalla käännyttävä henkilö on luovutettava paikallisille viranomaisille. Paikallisille viranomaisille ei kuitenkaan anneta tietoa käännytyksen taustalla olevasta turvapaikka-asian vireilläolosta.

#### **2.1.4 Turvapaikanhakijoiden vastaanotto**

Turvapaikanhakijoiden vastaanottoa säätelee laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta<sup>2</sup>. Lain mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saa-

---

<sup>2</sup> 9.4.1999/493

vien vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus ja seuranta sekä yhteensovittaminen kuuluvat työministeriölle.

Työvoima- ja elinkeinokeskusten tehtävänä on turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja tilapäistä suojelua saavien henkilöiden vastaanoton suunnittelu, ohjaus ja seuranta.

Hakija oleskelee turvapaikkatutkinnan ajan vastaanottokeskuksessa, jossa hänelle on järjestetty tilapäinen majoitus. Eri puolilla Suomea on 15 turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusta. Kolme vastaanottokeskusta toimii valtion, kymmenen kuntien, joista yksi kunnan omistaman osakeyhtiön ja kaksi Suomen Punaisen Ristin ylläpitäminä. Työministeriö on kesäkuussa 2006 päättänyt kolmen vastaanottokeskuksen toiminnan lopettamisesta.

Keskukset huolehtivat turvapaikanhakijoiden tilapäisestä majoittamisesta ja muista välttämättömistä tukitoimista, kuten toimeentulotuesta, tulkkipalveluista sekä sairaan- ja terveydenhoidosta. Ne järjestävät myös opinto- ja työtoimintaa. Vastaanotto toiminnan tarkoituksena on suojan ja turvan antamisen lisäksi tukea turvapaikanhakijoiden toimintakykyä ja ehkäistä syrjäytymistä hakuprosessin aikana.

Turvapaikanhakijat voivat asua halutessaan vastaanottokeskuksessa koko turvapaikkaprosessin ajan. Tämä kestää keskimäärin 13 kuukautta. Pisimmillään lainvoimaisen päätöksen saaminen turvapaikka-asiassa on voinut kestää useita vuosia, jolloin majoitusaika vastaanottokeskuksessa on venynyt jopa 5-7 vuoteen.

Hakijalla on oikeus oleskella vastaanottokeskuksessa maassa oleskelun ajan tai siihen asti kunnes hänet sijoitetaan jonkin kuntaan ja kunnan järjestämiin kotouttamistoimenpiteisiin. Majoitus vastaanottokeskuksessa on pääsääntöisesti maksutonta<sup>3</sup>.

Valtio korvaa vastaanottokeskuksen ylläpitäjän ja työministeriön välisen sopimuksen mukaisesti kaikki vastaanotto toiminnasta aiheutuvat kulut.

---

<sup>3</sup> *Maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan lain muutoksen myötä (27.5.2005/362) turvapaikanhakijalta voidaan periä majoituksesta maksu, joka on korkeintaan palveluiden järjestämisestä aiheutuvien todellisten kustannusten suuruisen. Hallituksen esityksessä (280/2004 vp.) maksua on perusteltu turvapaikanhakijoiden työssäkäynnin lisääntymisellä.*

## 2.1.5 Tiedonkulku turvapaikkaprosessissa

Turvapaikkaprosessissa hyödynnetään vieraiden valtioiden viranomaisten ja eri hallinnonaloilla toimivien kansallisten viranomaisten keräämää tietoa. Turvapaikkaprosessin tiedonkulkua on pyritty tehostamaan ylläpitämällä kansainvälisiä tietojärjestelmiä ja kansallisia viranomaisrekistereitä.

Turvapaikka-asioita koskevan vastuunmääritysasetuksen<sup>4</sup> nojalla henkilön turvapaikkahakemus käsitellään vain yhdessä EU- tai ETA-jäsenvaltiossa. Jos toinen jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä, hakemusta ei pääsääntöisesti tutkita Suomessa. Tämän niin sanotun Dublin-menettelyn tehostamiseksi jäsenvaltiot ovat luoneet yhteisen Eurodac-sormenjälkirekisterin ja DubliNet -tiedonsiirtoverkon, joiden tarkoituksena on estää eri valtioissa vireillä olevat samanaikaiset prosessit. Eurodac-sormenjälkirekisteri antaa ilmoituksen, onko turvapaikanhakija rekisteröity turvapaikanhakijana toisessa vastuunmääritysasetusta soveltavassa valtiossa. Sormenjälkitietoa käytetään hyväksi sen selvittämisessä, mikä valtio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä. DubliNetin mahdollistama reaaliaikainen tiedonsiirtoverkko on luonut edellytyksiä eri jäsenmaiden väliselle tiedonkululle.

Turvapaikanhakijoita ja vastaanottotoimintaa koskevia eri tietoja on kerätty kolmeen kansalliseen pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton suunnittelua ja toteuttamista sekä kotouttamista varten perustettuun henkilörekisteriin.

Rekisterien tietoja voivat hyödyntää eräät turvapaikka-asioiden käsittelyyn osallistuvat viranomaiset. Turvapaikkaprosessissa ja turvapaikanhakijoiden vastaanotossa käsitellään lisäksi paperimuodossa turvapaikka-asian tai turvapaikanhakijan kannalta keskeistä rekistereihin kirjaamatonta tietoa.

## 2.1.6 Tulkkaus ja oikeudellinen neuvonta

Turvapaikkaprosessia ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa tukevia toimia ovat muun muassa tulkkaus sekä oikeudellinen neuvonta ja oikeusapu.

---

<sup>4</sup> Asetus 343/2003

Keskeisimpiä tulkkipalveluita hankkivia viranomaisia ovat poliisi, Ulkomaalaisvirasto ja vastaanottokeskukset. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla käytettävän tulkkauksen järjestäminen on annettu kilpailutuksen perusteella seitsemälle tulkkeskukselle ja tulkkauspalveluita tuottavalle yritykselle. Työministeriön hallinnonalalla eri toimintayksiköt päättävät itse tulkkauksen järjestämisestä. Tavallisesti tulkkausta hankitaan tulkkeskuksilta ja myös yksittäisiltä niin sanotuilta freelance-tulkeilta.

Tulkkaus on välttämätöntä paitsi käsittelyprosessin eri vaiheissa, myös useissa vastaanoton vaiheissa, kuten majoittumista koskevan perusinformaation jakamisessa ja terveydenhoidon toimenpiteissä. Tulkkauksen vaativuus vaihtelee tulkkaustehtävän mukaan. Tulkkausta järjestetään toimenpiteestä ja viranomaisen toimintatavoista riippuen joko lähi- tai etätulkkauksena.

Turvapaikanhakijalla on oikeus oikeudelliseen tukeen koko turvapaikkaprosessin ajan. Työministeriö on hankkinut turvapaikanhakijoiden turvapaikkatutkinnan aikaisen oikeudellisen neuvonnan kansalaisjärjestöjen perustamalta yleishyödylliseltä yhdistykseltä, Pakolaisneuvonta ry:ltä. Pakolaisneuvonnan lakimies tai muu nimetty avustaja avustaa turvapaikanhakijaa turvapaikka-asiassa tarvittaessa henkilökohtaisesti, esimerkiksi olemalla läsnä Ulkomaalaisviraston suorittamassa turvapaikkapuhuttelussa, tai käymällä läpi turvapaikanhakijan kanssa turvapaikkapuhuttelun pöytäkirjan.

Kielteisestä turvapaikkapäätöksestä valitettaessa turvapaikanhakijalla on oikeus julkiseen oikeusapuun. Ulkomaalaislaki mahdollistaa myös muun kuin julkisen oikeusavustajan käyttämisen. Turvapaikanhakijan avustajaksi voidaan siten nimittää häntä hakemusasian käsittelyssä neuvonut Pakolaisneuvonnan lakimies.

### **2.1.7 Pakolaisten sijoittaminen kuntiin ja kotouttaminen**

Työvoima- ja elinkeinokeskukset sopivat kuntien kanssa pakolaisten sijoittamisesta kuntiin. Valtuusto päättää kunnan osallistumisesta pakolaisten vastaanottoon. Tämän jälkeen TE-keskus laatii kunnan kanssa sopimuksen, jossa kunta muun muassa sitoutuu laatimaan pakolaisten kotouttamisohjelman. Sopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi vuosittaisesta tai muusta määräaikaisesta kiintiöstä, jonka puitteissa kunta on valmis ottamaan vastaan pakolaisia.

TE-keskukset ovat tehneet sopimuksen pakolaisten kuntiin sijoittamisesta noin 140 kunnan kanssa. Käytännössä pakolaisia sijoitta-

via kuntia on kuitenkin huomattavasti tätä vähemmän. Esimerkiksi vuonna 2004 pakolaisia sijoitettiin 52 kuntaan. TE-keskus neuvottelee jokaisen kuntaan sijoitettavan pakolaisryhmän sijoittamisesta erikseen kunnan kanssa.

Käytännön toimia, joihin kunnat ryhtyvät välittömästi ennen pakolaisten saapumista, liittyvät muun muassa pakolaisille tarkoitettujen asuntojen ja heille suunnattavien sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä tulkkauksen järjestämiseen.

Kotouttaminen on pakolaisen yksilöllisen kehittymisen tukemista. Kotoutumisen tavoitteena on pakolaisen täysipainoinen osallistuminen työelämään ja yhteiskunnan toimintaan. Tarkoituksena on myös, että kotoutuja säilyttää yhteyden omaan kulttuuriinsa ja äidinkieleensä. Kotouttamispolitiikan lähtökohtana on hallituksen valtakunnallinen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma.

Pakolaisten vastaanotosta TE-keskuksen kanssa sopineilla kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisessa. Kunta laatii kotouttamisohjelman yhteistyössä työvoimaviranomaisen ja muiden viranomaisten sekä kansaneläkelaitoksen kanssa. Ohjelma sisältää suunnitelman tavoitteista, toimenpiteistä, voimavaroista sekä yhteistyöstä maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Yhteiskunta turvaa pakolaisen toimeentulon kotoutumistuella kolmena ensimmäisenä vuonna. Tuen vastineeksi pakolaisen tulee toimia aktiivisesti oman yhteiskuntaan sijoittumisensa, työllistymisensä ja kouluttautumisen hyväksi. Tämän perehtymisen tueksi pakolainen laatii yhdessä tukiverkostonsa kanssa yksilöllisen kotoutumissuunnitelman. Avainkysymyksiä pakolaisen kotoutumisessa ovat uuden kielen, kulttuurin ja yhteiskuntataitojen opiskelu sekä arjen tilanteiden hallinta.

Valtio korvaa kunnalle pakolaisen kotouttamisesta aiheutuvia kuluja laskennallisten perusteiden mukaan. Kunnalle maksetaan kotoutumisrahaa kolmen vuoden ajan siitä eteenpäin, kun pakolainen on ensimmäisen kerran rekisteröity väestötietojärjestelmään. Lähtökohtana on, että kotoutumisraha on tarkoitettu kattamaan kotoutumissuunnitelman toimeenpanosta aiheutuvia ylimääräisiä kuluja. Kunnan jäsenyyteen perustuvat peruspalvelut tuotetaan pakolaisille muiden kuntalaisten tavoin valtionosuusrahoituksella ja kunnan omalla rahoitusosuudella. Valtio vastaa erikseen pakolaisista kunnalle aiheutuvista merkittävistä sairaanhoidon lisäkustannuksista.

## 2.2 TARKASTUKSEN TOTEUTTAMINEN

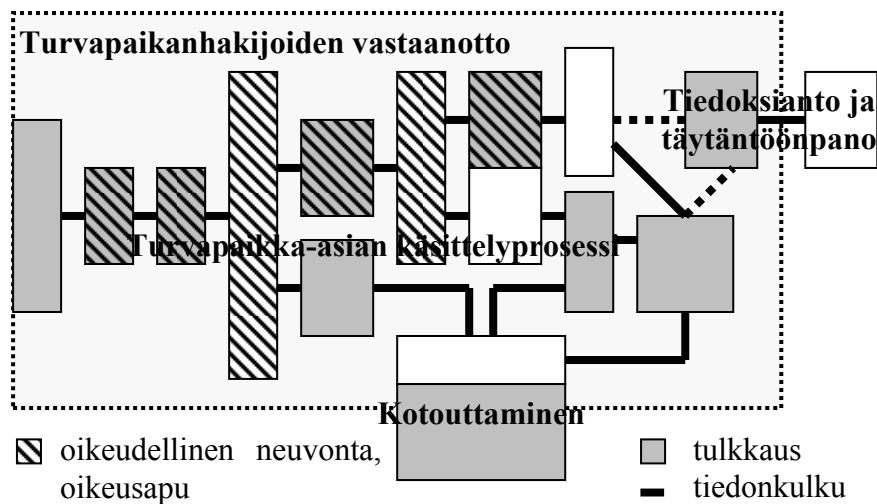
### 2.2.1 Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteina ovat turvapaikkamenettely ja pakolaisten kotouttamisen järjestäminen.

Turvapaikkamenettelyllä tarkoitetaan usein pelkästään turvapaikkaprosessia, siis turvapaikka-asian käsittelyä ja asiassa annettavaa päätöstä sekä päätöksestä mahdollisesti tehtävien valitusten käsittelyä.

Tässä tarkastuksessa turvapaikkamenettelyn katsotaan koostuvan turvapaikka-asian käsittelyä koskevasta prosessista, turvapaikanhakijoiden vastaanotosta, turvapaikkapäätöksen tiedoksiannosta ja täytäntöönpanosta sekä eräistä turvapaikka-asian käsittelyä ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämistä tukevista toimenpiteistä.<sup>5</sup> Määrittelyn avulla tarkastuksessa on pyritty tiivistämään kohteen tarkastelua ja parantamaan tarkastuskertomuksen luettavuutta.

Kuvion 1 tarkoituksena on kuvata tarkastuksen kohdetta, eli tarkastuksen kannalta keskeisiä turvapaikkamenettelyn toimintoja.



Kuvio 1. Tarkastuksen kohde.

<sup>5</sup> Työministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan viitannut ulkomaalaislakiin ja katsonut, että turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ei voida lukea kuuluvaksi turvapaikkamenettelyyn.



Kuviossa 1 kuvataan kaaviona turvapaikka-asian käsittelyprosessia. Käsittelyprosessissa on osallisena useita viranomaisia:

Käsittelyprosessin aluksi poliisi tai rajavartiolaitos selvittää hakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin. Ulkomaalaisvirasto selvittää turvapaikanhakijan suojelutarvetta ja antaa asiaa koskevan päätöksen. Myönteinen turvapaikkapäätös siirtää asian työ- ja elinkeinokeskukseen, joka päättää pakolaisen kuntapaikasta ja osoittaa hänet kyseisen kunnan kotouttamistoimenpiteisiin. Kuntien järjestämiin kotouttamistoimenpiteisiin sisältyy muun muassa suomen kielen ja kotoutumista tukevien perusvalmiuksien opiskelua.

Kielteinen turvapaikkapäätös on mahdollista saattaa ensimmäisenä valitusasteena toimivan Helsingin hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Hallinto-oikeuden päätöksestä saa valittaa Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain jos se myöntää valitusluvan. Päätöksen tiedoksi antamisesta ja lainvoiman saaneen kielteisen turvapaikkapäätöksen täytäntöönpanosta vastaa paikallispoliisi.

Kuviossa 1 katkoviivalla rajattu alue kuvaa turvapaikanhakijoiden vastaanottoa turvapaikkamenettelyssä. Vastaanottokeskukset huolehtivat turvapaikanhakijoiden majoituksesta, toimeentulotuesta ja oleskeluun liittyvistä välttämättömistä toimenpiteistä koko turvapaikkaprosessin ajan. Turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminnan suunnittelu, kehittäminen ja ohjaus kuuluvat työministeriölle. Työ- ja elinkeinokeskukset taas vastaavat yksittäisten vastaanottokeskusten toiminnan ohjaamisesta.

Kuviossa 1 on lisäksi kiinnitetty huomiota käsittelyprosessia ja vastaanottoa tukevaan tiedonkulkuun, tulkkaukseen sekä oikeudelliseen neuvontaan ja oikeusapuun.

Turvapaikkaprosessi ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto ovat eri hallinnonaloille sijoittuvien viranomaisten tehtäviä. Tästä huolimatta prosessin ja vastaanoton välillä on kiinteä taloudellinen yhteys. Laskelmien mukaan noin 2/3 turvapaikkamenettelyn kustannuksista muodostuu turvapaikanhakijoiden majoituksesta, toimeentulosta ja terveydenhoidosta sekä muista vastaanottotoimintaan kuuluvista toimenpiteistä.

### **2.2.2 Tarkastuskysymykset**

Tarkastuksen päämääränä on tuottaa tietoa turvapaikkamenettelyn ja pakolaisten kotouttamistoiminnan järjestämisen taloudellisuudesta. Tavoitteena on arvioida turvapaikkamenettelyn tarkoituksenmu-

kaisuutta sekä kartoittaa tekijöitä, jotka vaikuttavat turvapaikkamenettelyn kustannuksiin. Tarkastuksen tavoitteena on lisäksi muodostaa käsitys ongelmakohdista, joihin puuttuminen tehostaisi turvapaikkamenettelyä ja edistäisi toiminnan taloudellisuutta.

Tarkastuksen pääkysymys on, onko turvapaikkamenettely ja pakolaisten kotouttaminen järjestetty tällä hetkellä taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastuksessa pääkysymystä on lähestytty kolmen tarkastuskysymyksen avulla:

1. Millaisia toimintoon, organisaatioon ja käytäntöihin liittyviä eroja turvapaikkamenettelyyn osallistuvien yksiköiden toiminnassa on ja miten nämä erot heijastuvat toiminnan taloudellisuuteen?
2. Miten turvapaikkamenettelyn organisaatioiden väliset toimivaltasuhteet ja resurssien käytön kohdentaminen on järjestetty? Toisaalta, liittyykö toimivaltasuhteisiin ja resurssien käytön kohdentamiseen tekijöitä, jotka johtavat menettelyä epätarkoituksenmukaiseen suuntaan?
3. Millaisia taloudellisia riskejä turvapaikkamenettelyn toimenpiteisiin ja käytäntöihin liittyy ja otetaanko nämä riskit riittävällä tavalla huomioon menettelyä koskevassa pidemmän aikavälin päätöksenteossa.

Tarkastuskysymysten avulla tarkastuksessa on muodostettu kolme eri tarkastelunäkökulmaa turvapaikkamenettelyn taloudellisuuteen. Eri näkökulmat ovat yhteydessä tarkastuksen kriteereihin, minkä vuoksi tarkastelunäkökuilma on selvitetty tarkemmin tarkastuskriteerien määrittelyn yhteydessä.

### 2.2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksessa turvapaikkamenettelyä ja pakolaisten kotouttamista tarkastellaan toiminnallisena kokonaisuutena. Vastaanotto toiminnan taloudellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta tarkastellaan 1) toiminnan laadun, 2) toiminnan vaikuttavuuden ja 3) toiminnan kustannustehokkuuden kautta. Jaottelu toimii lähtökohtana tarkastuksen kriteerien tarkemmalle määrittelylle.

Turvapaikkamenettelyn *laadun kriteerit* perustuvat hallintotoimintaa ja turvapaikkamenettelyä säätelevän lainsäädännön sekä pa-

kolaisuutta koskevien kansainvälisten sopimuksien vaatimuksiin. Myös eräät humanitaariset näkökohdat, kuten ihmisoikeuskäsitys, muovaavat yleistä näkemystä siitä, millaisia laatukriteereitä turvapaikkamenettelylle asetetaan. Turvapaikkamenettelyn laadun keskeisimpiä osoittimia ovatkin menettelyn asianmukaisuus ja kesto. Kotouttamisen laatukriteerit perustuvat lakiin ja työministeriön antamaan ohjeistukseen.

Turvapaikkamenettelyn taustalla on Suomen kansainvälinen sitoutuminen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden auttamiseen. Turvapaikkamenettelyn tarkoituksena on varmistua siitä, että kansainvälistä suojelua tarvitseville henkilöille myönnetään turvapaikka. Käänteisesti ilmaistuna menettelyn tarkoituksena on, että turvapaikkaa ei myönnetä hakijalle, joka ei ole suojelun tarpeessa.

Turvapaikkamenettelyn tarkoituksesta ei voida johtaa turvapaikkamenettelyn *vaikuttavuuden kriteeriä*, koska suomalaisella turvapaikkamenettelyllä ei voida vaikuttaa maailmassa esiintyviin poliittisiin tai humanitäärisiin kriiseihin eikä siten Suomesta turvapaikkaa hakevien henkilöiden määrään. Turvapaikkamenettelyn vaikuttavuuden arviointi rajoittuu tarkastuksessa siihen, miten turvapaikkamenettelyllä vaikutetaan turvapaikkaviranomaisten kykyyn ja edellytyksiin suoriutua niille kuuluvista tehtävistä.

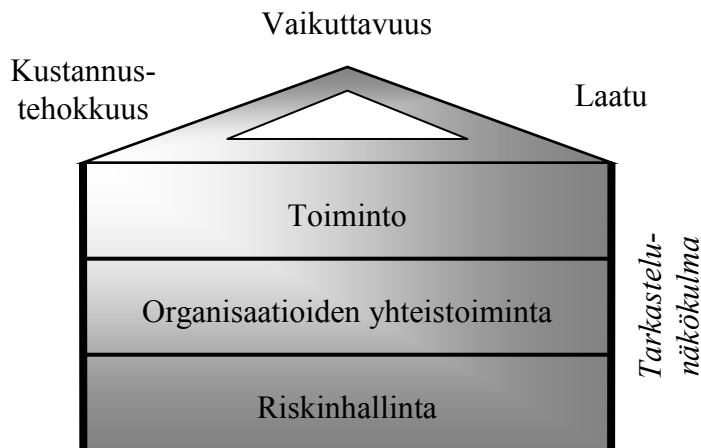
Pakolaisten kotouttamisen vaikuttavuuden kriteeri on puolestaan johdettavissa kotouttamisen tavoitteesta. Kotouttamisen avulla pyritään vahvistamaan pakolaisten täysipainoista osallistumista yhteiskunnan toimintaan edistämällä muun muassa heidän työ- ja opiskelualmiuksiaan. Tarkastuksessa kotouttamisen vaikuttavuuskriteerinä onkin se, miltä osin tämä kotouttamisen julkilausuttu tavoite nykyisin menettelyin saavutetaan.

*Kustannustehokkuuden kriteeri* on tarkastuksessa menettelyn suoritteiden ja tuotoksien suhde turvapaikkamenettelyn ja kotouttamistyön resursseihin. Kustannustehokkuuden kriteerin perustana ovat tarkastuksessa esiin tulevat havainnot toimintojen suorittamiseen, organisaatioiden yhteistoimintaan ja riskien hallintaan liittyvistä tekijöistä tekijöitä, jotka estävät tai vaikeuttavat resurssien tehokasta hyödyntämistä.

Turvapaikkamenettely koostuu erilaisista toiminnoista. Menettelyssä on lisäksi osallisena useita viranomaisia ja muita toimijoita. Tämän vuoksi tarkastuksessa tulee kiinnittää huomiota paitsi yksittäisten toimintojen suorittamiseen, myös eri toimijoiden yhteistoimintaan ja eri toimintojen yhteisvaikutukseen. Näiden eri tekijöiden

huomioimiseksi turvapaikkamenettelyn taloudellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta lähestytään tarkastuksessa kolmesta näkökulmasta. Tarkastelunäkökulmat ovat toimintonäkökulma sekä organisaatioiden yhteistoiminnan ja riskinhallinnan näkökulmat.

Kuviossa 2 on tarkastelukehikko, jossa on esitetty tarkastusky-symyksistä johdetut tarkastelunäkökulmat ja näkökulmille yhteiset tarkastuskriteerit.



*Kuvio 2. Tarkastuksen näkökulmat ja tarkastuskriteerit.*

Toimintokohtainen tarkastelu antaa tarkastuksessa käsityksen siitä, miten laadukkaalla, vaikuttavalla ja kustannustehokkaalla tavalla turvapaikkamenettelyn yksittäiset toimenpiteet on toteutettu eri yksiköissä.

Organisaatioiden ja samalla myös hallinnonalojen väliseen yhteistoimintaan keskittyvän tarkastelun avulla tuodaan esiin muun muassa toimivaltarajoihin, resurssien allokointiin ja tiedonkulkuun liittyviä laatu- ja kustannustekijöitä, joiden avulla turvapaikkamenettelyä voidaan tehostaa. Tarkoituksena on selvittää, nivELYVÄTKÖ turvapaikkamenettelyn eri vaiheet luontevalla tavalla kokonaisuudeksi organisaatioiden ja hallinnonalojen välisistä rajoista huolimatta. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että eri hallinnonaloilla toimivien viranomaisten toimivaltaa ja resursseja käytetään turvapaikkamenettelyn kokonaisuus huomioivalla tavalla.

Riskinhallinnan näkökulman avulla tarkastuksessa muodostetaan käsitys aiemman toiminnan vaikutuksesta tulevaan toimintakenttään ja tuleviin tarpeisiin. Näitä huomioita voidaan tehdä ainakin siitä, onko turvapaikkamenettelyn toimintatavoista päätettäessä kiinnitetty huomiota siihen, että tulevaisuudessa konkretisoituvien merkittävien kielteisten vaikutusten ja lisäkustannuksien riski on turvapaikkamenettelyssä ja kotouttamisessa mahdollisimman alhainen.

#### **2.2.4 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät**

Tarkastuksen aineistoina ovat turvapaikkamenettelyä koskeva lainsäädäntö, pakolaisuutta koskevat kansainväliset sopimukset, ministeriöiden antama ohjeistus, eri yksiköiden toimintaa kuvaavat seuranta-asiakirjat sekä turvapaikkamenettelyyn ja pakolaisten kotouttamiseen osallistuvien tahojen haastatteluista koottu aineisto.

Tarkastuksessa on koottu seuranta- ja kustannustietoja turvapaikkamenettelyn eri toimenpiteistä. Näiden tietojen perusteella tarkastuksessa on muun muassa muodostettu käsitys turvapaikkamenettelyn kustannusrakenteesta, kokonaiskustannuksista ja kustannusten tasoon vaikuttavista tekijöistä.

Tarkastuksessa on haastateltu työministeriön, useiden TE-keskusten, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskusten, kahden eri kihlakunnan ulkomaalaisasioista vastaavan poliisiyksikön, kahden Ulkomaalaisviraston tulosityksikön, sisäasiainministeriön poliisiosaston, Helsingin hallinto-oikeuden sekä oikeusministeriön oikeushallinto-osaston vastuuvirkamiehiä. Lisäksi tarkastuksen yhteydessä on haastateltu eräiden kuntien pakolaistyöstä vastaavia henkilöitä ja maahanmuuttajayksiköiden edustajia sekä oikeudellisten palveluiden tuottajana toimivan Pakolaisneuvonta ry:n edustajia. Tarkastusta varten tehtiin yhteensä 37 haastattelua, joihin osallistui 79 henkilöä.

Haastatteluaineiston analyysi on tehty ongelmalähtöisesti. Analyysissä on käytetty apuna horisontaalista matriisia, johon on koottu ongelman tarkastelun kannalta olennaiset osapuolet ja näiden osapuolten haastatteluissa esiin tuomat näkemykset kuvastusta ongelmasta ja sen ratkaisusta. Haastateltujen henkilöiden esittämät näkemykset ovat olleet yhteydessä heidän toimintaansa tietyssä organisaatiossa. Tämän vuoksi haastatteluaineiston analyysissä on käytetty eräänlaista diskurssianalyttistä menetelmää, jonka avulla haas-

tattelulausumia on arvioitu muuhun tarkastusaineistoon perustuvasa viitekehyksessä.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana työministeriössä ja sisäasiainministeriössä. Kirjalliset kommentit on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa.

Tarkastuksen ovat tehneet ylitarkastajat Sami Vuorinen ja Katri Lammi. Tarkastusta ovat ohjanneet tarkastuspäällikkö Armi Jämsä ja tarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

---

## 3 TARKASTUSHAVAINNOT

---

### 3.1 TURVAPAIKKAMENETTELYN JA PAKOLAISTEN KOTOUTTAMISEN KUSTANNUKSET

Valtion talousarviossa vuodelle 2006 on Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanotto -momentille (34.07.63) osoitettu 66,9 miljoonan euron arviomäärä.

Määrärahaa saa talousarvioperusteluiden mukaan käyttää pakolaisten kotoutumista tukevaan toimintaan, kunnille maksettavien laskennallisten korvausten kattamiseen sekä toimeentulotuen, tulkkipalveluiden ja erityiskustannusten korvaamiseen. Lisäksi momentin määrärahaa voidaan muun muassa käyttää kuntien ja eri yhteisöjen ylläpitämistä vastaanottokeskuksista sekä ryhmä- ja perheryhmäkodeista niiden ylläpitäjille aiheutuvien kustannusten korvaamiseen. Valtion vastaanottokeskuksien toimintamenoihin ja muun muassa turvapaikanhakijoiden oikeusapupalveluiden hankkimiseen on varattu 8,8 miljoonan euron arviomääräraha talousarviomomentille Pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden vastaanottotoiminta valtion osalta (34.07.21)<sup>6</sup>.

Turvapaikkamenettelystä ja pakolaisten kotouttamisesta aiheutuvat työministeriön hallinnonalalle kohdentuvat menot ovat vuoden 2005 mukaan yhteensä noin 75,6 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi työhallinto käyttää vuosittain arviolta noin 5 miljoonaa euroa pakolaisten kotoutumista tukevan koulutuksen hankintoihin.

Turvapaikkaprosessin kustannukset kohdentuvat pääosin sisäasiainministeriön hallinnonalan toimintamenoihin. Merkittävä osa Ulkomaalaisviraston toimintamenoista aiheutuu turvapaikka-asioiden käsittelystä. Noin kolmannes Ulkomaalaisviraston henkilöresursseista on kohdentunut pakolaisuusasioihin<sup>7</sup>. Tämä merkitsee sitä, että turvapaikka- ja pakolaisuusasioiden hoitamisesta ai-

---

<sup>6</sup> *Kyseisen talousarviomomentin mukaan turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten oikeusapupalveluiden hankkimiseen saa käyttää enintään 505 000 euroa.*

<sup>7</sup> *Valtion talousarvio vuodelle 2004*

heutuu Ulkomaalaisviraston toimintamenoihin 5,0 miljoonan euron kustannus.

Valtion talousarviossa on vuodelle 2006 varattu 3,3 miljoonan euron määräraha poliisin vastuulla olevien henkilöiden maasta poistamiseen sekä turvapaikkaprosessiin liittyviin tulkkaus- ja käänös-palveluihin.

Osa turvapaikkaprosessin kustannuksista sisältyy poliisin toimintamenoihin. Poliisin työaikatilaston mukaan poliisi käytti vuonna 2005 ulkomaalaisvalvontaan ja -tutkintaan vajaan 1 % kokonaistyöajastaan. Työtuntikustannuksen mukaan laskettuna poliisin toimintamenoihin sisältyneen ulkomaalaisvalvonnan laskennallinen kustannus oli 2,3 miljoonaa euroa ja ulkomaalaistutkinnan kustannus puolestaan 4,3 miljoonaa euroa.<sup>8</sup>

Turvapaikkamenettelyllä on lisäksi vähäinen vaikutus oikeusministeriön hallinnonalan menoihin, muun muassa turvapaikka-asian valituskäsittelyyn ja siihen liittyvän oikeusavun muodossa.

Pakolaisten kotouttamiseen kohdennetaan lisäksi valtion talousarvion työllisyyden hoidon määrärahoja. Työikäisiä pakolaisia koskevan tiedon perusteella arviolta noin neljännes maahanmuuttajille maksettavasta työmarkkinatuen kotoutumistuesta, aktiivitoimenpiteisiin liittyvästä tuesta ja ylläpitokorvauksesta kohdentui pakolais-taustaisille henkilöille. Vuotta 2004 koskevien tilastojen mukaan pakolaisille maksettujen kotoutumistukien yhteismäärä oli noin 21,4 miljoonaa euroa.<sup>9</sup>

Taulukossa 2 on esitetty kootusti turvapaikkamenettelystä ja pakolaisten kotouttamisesta aiheutuvat kustannukset toiminnoittain.

---

<sup>8</sup> Sisäasiainministeriö, poliisiosasto 13.4.2006

<sup>9</sup> Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2004



*Taulukko 2. Turvapaikkamenettelystä ja pakolaisten kotouttamisesta aiheutuvat kustannukset toiminnoittain<sup>10</sup>.*

Kustannukset toiminnoittain	milj. euroa
Turvapaikkaprosessi ja päätösten täytäntöönpano	15,4
Turvapaikanhakijoiden vastaanotto	31,7
Kotouttaminen ja kuntakorvaukset	69,7
Yhteensä	116,8

## 3.2 TOIMINTONÄKÖKULMA

Toimintokohtaisen taloudellisuuskulman avulla tarkastuksessa on selvitetty, ovatko turvapaikkamenettelyyn sisältyvät yksittäiset toiminnot ja toimenpiteet tulleet suoritetuiksi tarkoituksenmukaisella tavalla.

### 3.2.1 Vastaanottokeskusten kustannukset ja toiminta

Vastaanottokeskusten toiminnasta aiheutuu vuosittain noin 25 miljoonan euron kustannukset.

Taulukossa 3 on esitetty eri vastaanottokeskusten toimintaa kuvaavia keskeisiä tunnuslukuja.

---

<sup>10</sup> Valtion talousarvio 2006, poliisin työaika-tilasto 2005, Ulkomaalaisviraston henkilöresurssien kohdentuminen 2004, työministeriön tieto, työikäiset pakolaiset 2004 ja Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2004.

*Taulukko 3. Vastaanottokeskusten toiminnan keskeiset tunnusluvut, tammi-kesäkuu 2005.*

Vastaanottokeskus	paikkaluku	käyttöaste, %	majoitusvrk, €
Helsinki	244,3	73,5	45
Joutseno	229,9	73,9	34
Kajaani	150,0	69,2	35
Kontiolahti	150,0	86,6	28
Kotka	154,0	89,2	33
Oravainen	150,0	80,5	27
Oulu	233,2	59,0	39
Perniö	115,9	67,7	41
Punkalaidun	150,0	89,5	34
Rovaniemi	150,0	65,7	32
Ruukki	150,0	69,3	44
Tampere	250,0	71,4	37
Turku	179,8	86,8	35
Vaasa	140,0	89,7	32
Yhteensä	2485,0	75,6	36

Vastaanottokeskusten kustannuksia seurataan laskennallisen majoitusvuorokauden hinnan mukaan. Majoitusvuorokauden laskennallinen hinta saadaan jakamalla kaikki keskuksen toiminnasta aiheutuneet menot toteutuneiden majoitusvuorokausien määrällä. Toteutuneet majoitusvuorokaudet riippuvat keskuksen paikkaluvusta ja käyttöasteesta.

Työministeriö päättää kunkin keskuksen paikkaluvun ja myös osoittaa keskuksiin majoittuvat turvapaikanhakijat. Vastaanottokeskus ei voi siten vaikuttaa toteutuneiden majoitusvuorokausien määrään. Vastaanottokeskus myös mitoittaa toimintansa paikkaluvun mukaan.

Taulukko 3 osoittaa, että eri keskusten majoitusvuorokausien hinnoissa on merkittäviä eroja. Erot selittyvät osittain rakenteellisilla tekijöillä. Esimerkiksi suuremmissa keskuksissa majoituksen yksikkökustannus on alhaisempi kuin pienemmässä keskuksessa. 150 majoituspaikkaisen vastaanottokeskuksen ja 100-paikkaisen keskuksen kiinteiden kustannusten välinen ero vastaa haastattelujen mukaan noin yhden henkilötyövuoden kustannusta.

Majoittuvien turvapaikanhakijoiden määrä vaikuttaa merkittäväällä tavalla vain palveluiden osto- ja toimeentulotukikustannuksiin, noin 40–50 %:iin kaikista kustannuksista. Hallinnollisella päätöksellä vastaanottokeskuksen paikkaluvun muuttamisesta ei ole vaikutusta keskuksen kiinteistömenoihin, jos keskus jatkaa toimintaansa samoissa tiloissa.

Tarkastuksessa ei ole vertailtu yksittäisten vastaanottokeskusten tehokkuutta majoituspäivän laskennallisen hinnan perusteella. Tällainen vertailu ei olisi ollut mielekästä sen vuoksi, että majoituspäivän hinta kuvaa vain rajallisesti keskuksen toiminnan laatua. Myös erilaiset olosuhteet, keskuksen ulkopuolella tehtävät hallinnolliset päätökset ja satunnaiset tekijät vaikuttavat majoitusvuorokauden laskennalliseen hintaan heikentäen tietojen vertailtavuutta. Tarkastuksessa on sen sijaan tuotu esiin vastaanottokeskusten toimintaa ja kustannusrakennetta koskevia tietoja ja arvioitu tietoja yhdessä keskusten toimintaympäristötekijöiden kanssa.

Vastaanottokeskusten kustannukset muodostuvat pääosin henkilöstökuluista, kiinteistömenoista, terveydenhuoltopalveluiden ja muiden palveluiden ostoista sekä turvapaikanhakijoille maksettavasta toimeentulotuesta.

Vastaanottotoiminnan kustannusten rakenne vaihtelee vastaanottokeskuksittain. Taulukossa 4 on esitetty tietoja kustannusten kohdentumisesta eri vastaanottokeskuksissa.

*Taulukko 4. Vastaanottokeskusten kustannusten kohdentuminen, tammi-kesäkuu 2005, % keskuksen kaikista kustannuksista.*

Vastaanottokeskus	henkilöstö	toimeentulotuki	kiinteistö	palvelujen ostot	muut menot
Helsinki	26	25	21	25	3
Joutseno	29	26	29	14	2
Kajaani	32	22	16	29	1
Kontiolahti	31	28	16	20	5
Kotka	29	32	21	12	6
Oravainen	33	22	27	15	3
Oulu	32	25	25	13	5
Perniö	41	22	23	9	5
Punkalaidun	29	23	19	24	5
Rovaniemi	35	27	18	9	11
Ruukki	18	20	11	48	3
Tampere	25	26	22	25	2
Turku	27	27	13	22	11
Vaasa	26	26	18	24	6
Kaikki	29	25	21	21	4

Kustannusten kohdentumisessa on havaittavissa joitain vähäisiä eroja. Merkittävät erot taulukossa selittyvät satunnaisten kustannusten vaihtelulla.<sup>11</sup>

Tarkastuksessa on tullut esiin kolmenlaisia keskusten toimintatapaan ja -ympäristöön liittyviä vastaanoton kustannusrakenteeseen vaikuttavia tekijöitä. Nämä tekijät ovat keskuksen sijainti kaupunkikeskuksessa tai haja-asutusalueella, keskuksen palveluiden tuottamiseen tai hankkimiseen perustuva toimintakonsepti sekä keskuksen laitosmainen tai yksityisasuntoihin perustuva asumismuoto.

<sup>11</sup> Esimerkiksi Ruukin vastaanottokeskuksen kustannukset ovat kohdentuneet voimakkaasti palveluiden ostoon. Tämä selittyy yksittäisten turvapaikanhakijoiden poikkeuksellisilla sairauskustannuksilla. Vastaanottokeskuksissa, joissa terveydenhoitomenot ovat jääneet alhaisiksi, ovat puolestaan korostuneet muut kustannukset kuin palveluiden ostot.

*Sijainti.* Vastaanottokeskuksen sijainti vaikuttaa merkittäväällä tavalla vastaanottokeskuksen kustannusrakenteeseen. Keskukseen eri toimintamenoihin sisältyy matkustuskustannuksia. Matkakustannuksia keskukselle aiheutuu paitsi turvapaikanhakijan matkustamisesta esimerkiksi turvapaikkaprosessiin liittyviin kuulemisiin, myös muun muassa tulkkauksen ja oikeudellisen neuvonnan järjestämisestä.

Matkustuskustannusten vastapainona haja-asutusalueella sijaitsevien vastaanottokeskusten kiinteistömenot ovat usein alhaisempia. Kiinteistömenojen tasoon vaikuttaa luonnollisesti myös alueellinen vuokrataso, joka on suurissa kaupungeissa merkittävästi muuta maata korkeampi.

Vastaanottokeskuksen sijainti taajama- tai haja-asutusalueella vaikuttanee luonnollisella tavalla keskuksen toiminnan sisältöön. Tarkastuksessa ei ole selvitetty, onko keskuksen sijainnilla vastaanotto toiminnan sisältöön liittyviä taloudellisia vaikutuksia.<sup>12</sup>

*Toimintakonsepti.* Vastaanottokeskusten toimintakonseptit vaihtelevat sen suhteen, tuottaako vastaanottokeskus merkittävän osan tarjoamista palveluista itse vai hankkiiko se palvelut pääosin ulkopuolisilta tuottajilta. Vastaanottokeskuksen maantieteellinen sijainti vaikuttaa myös keskuksen saatavilla oleviin palveluihin.

Normaaleissa kilpailuolosuhteissa palvelujen kilpailutus on eräs keino varmistua hankittavien palveluiden laadusta ja kohtuullisesta hintatasosta. Haastatteluissa tuli esiin, että yksityisten terveyspalveluiden markkinat eivät ole toimineet kaikilla alueilla. Erityisesti haja-asutusalueilla sijaitsevilla keskuksilla on ollut vaikeuksia hankkia turvapaikanhakijoiden perusterveydenhuollon palveluita. Yksittäinen vastaanottokeskus on lisäksi siinä määrin pieni hankintayksikkö, että kilpailutus ei ole välttämättä herättänyt palveluntuottajien kiinnostusta. Nämä tekijät ovat heijastuneet joidenkin vastaanottokeskusten toimintaan siten, että yksityisiä terveyspalveluita ei ole ollut saatavilla tai palveluiden hinta on noussut korkeaksi.

Eräät vastaanottokeskukset ovat hankittujen terveyspalveluiden sijaan tuottaneet tarvittavat perusterveydenhuollon palvelut itse. Joissakin kuntien ylläpitämissä keskuksissa majoittuneet turvapai-

---

<sup>12</sup> *Vastaanottokeskuksen toiminnan sisältöön liittyvät taloudelliset vaikutukset voivat riippua esimerkiksi vastaanottokeskuksen lähiympäristön työskentely- ja harrastusolosuhteista. Vastaanottokeskuksen sijainnilla voi olla myös syrjäytymiskehitystä ehkäiseviä tai edistäviä vaikutuksia.*

kanhakijat ovat voineet käyttää kunnan tuottamia terveyspalveluita. Keskuksessa on myös voinut toimia osa-aikainen lääkäri, jolloin myös keskuksen terveydenhoitohenkilöstö on osallistunut terveyspalveluiden tuottamiseen. Vastaanottokeskusten tarvitsemat sairauspäivystyksen ja erikoisterveydenhuollon palvelut on tavallisesti hankittu alueen sairaanhoitopiiriltä.

Vastaanottokeskusten erilaiset toimintakonseptit palveluiden hankkimisen tai tuottamisen suhteen vaativat keskuksilta erilaista osaamista. Vastaanottokeskuksen tuottaessa tarvitsemansa terveyspalvelut itse ongelmana on osaamisen kapea-alaisuus. Yksi lääkäri kykenee huolehtimaan esimerkiksi turvapaikanhakijoiden terveys-tarkastuksista sekä tavallisimpien sairauksien hoitotoimenpiteistä. Käytännössä vastaanottokeskus, joka tuottaa itse perusterveydenhuollon palvelut itse, joutuu kuitenkin hankkimaan merkittävän osan sairaanhoitopalveluista keskuksen ulkopuolelta. Toinen vastaanottokeskusten mukaan viime vuosina korostunut ongelma on ollut vaikeudet lääkäreiden rekrytoinnissa.

Hankittaessa palveluita keskuksen ulkopuolelta keskuksessa tulee olla hankintaosaamista. Sen lisäksi keskuksessa tulee olla riittävät edellytykset palveluntuottajien valvonnalle. Turvapaikanhakijoille tarjotaan lain mukaan vain hänen toimintakykyään ylläpitäviä terveyspalveluita. Vastaanottokeskuksen tulee seurata palveluntuottajan käytäntöjä ja viime kädessä myös varmistaa, että hoitotoimenpiteessä on kyse lain edellyttämästä turvapaikanhakijan toimintakykyä ylläpitävästä hoidosta.

Vastaanottokeskusten tulee valvoa terveyspalveluiden tuottajia paitsi kustannusten hallitsemiseksi myös siksi, että kaikissa vastaanottokeskuksissa tarjottaisiin samantasoisia terveyspalveluita. Turvapaikanhakijoiden intymiteettisuojusta johtuva tiedon puute ja vastaanottokeskuksen rajallinen kyky arvioida hoitotoimenpiteiden lääketieteellistä merkitystä heikentävät merkittävästi vastaanottokeskuksen edellytyksiä valvoa terveydenhoitopalveluiden tuottajan toimintaa. Palveluntuottajien asianmukainen valvonta voikin perustua ainoastaan huolellisesti laadittuun palvelusopimukseen. Lisäksi keskuksen ja palveluntuottajan välillä tulee käydä säännöllisesti muun muassa hoitoperusteita ja -käytäntöjä koskevia keskusteluja.

Tarkastuksen perusteella ei ole tullut esiin merkittäviä taloudellisia eroja vastaanottokeskusten erilaisten toimintakonseptien välillä. Useissa tapauksissa vastaanottokeskus on lisäksi joutunut toimi-

maan tietyn konseptin mukaisesti toimintaympäristötekijöiden vuoksi.

*Asumismuoto.* Vastaanottokeskukset majoittavat turvapaikanhakijoita laitospaikoissa asuntoloissa tai hajautetusti yksittäisissä asunnoissa. Laitospaikoissa asumismuodon ylläpitokustannukset ovat josain määrin korkeammat kuin asuntomajoituksen kustannukset. Kustannusten ero selittyy pääosin sillä, että asuntomajoitusta käytävissä keskuksissa henkilöstö tekee vähemmän ilta-, yö- ja viikonlopputyötä. Asuntomajoituksen kapasiteettia kyetään usein myös hyödyntämään tehokkaammin, koska keskuksen käytössä olevien asuntojen määrää pystytään lisäämään ja vähentämään vastaamaan kulloistakin tarvetta. Laitospaikoista keskuksista vain Joutsenon vastaanottokeskuksessa on kyetty vuokraamaan lisää majoitustilaa nopealla aikataululla lyhytaikaiseen tarpeeseen.

Vastaanottokeskusten majoitusmuotojen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tulee punnita kustannustehokkuutta ja toisaalta erilaisia laatu- ja vaikuttavuustekijöitä. Laitospaikoissa majoitus on perusteltu vastaanoton muoto turvapaikkamenettelyn alkuvaiheessa. Täällä turvapaikanhakija tarvitsee tietoa asemastaan, oikeuksistaan ja turvapaikkamenettelystä. Lyhyen aikaa maassa ollut turvapaikanhakija tarvitsee lisäksi korostuneesti tukea päivittäisissä toimissaan. Laitospaikoissa majoitus mahdollistaa myös varmistumisen siitä, että turvapaikanhakijan sopeutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan alkaa ilman merkittäviä ongelmia.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa korostui, että turvapaikanhakijan edellytyksiä omaehtoiseen elämään tulee tukea menettelyn pitkittyessä. Useita kuukausia maassa olleita turvapaikanhakijoita tulisi pyrkiä osoittamaan asuntomajoitukseen. Useiden haastateltavien mukaan turvapaikanhakijoiden itsenäisen asumisen muun muassa vähentää turvapaikkamenettelyn henkistä kuormittavuutta.

Tarkastus on osoittanut, että turvapaikanhakijoiden vastaanotossa tarvitaan laitospaikoita ja asuntomajoitusta tarjoavia vastaanottokeskuksia. Vastaanottokeskusten verkoston tulee tarjota turvapaikanhakijoille erilaisia asumismuotoja. Erilaisissa vastaanottokeskuksissa myös välittömien ja välillisten kustannusten rakenne poikkeaa josain määrin toisistaan. Näiden kustannuserojen vuoksi ei kuitenkaan ole syytä suunnata vastaanottokeskusten tarjoamaa majoitusta sen enempää laitospaikoissa kuin asuntomajoitukseen.

Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin, että vastaanottotoiminnassa ei tällä hetkellä hyödynnetä eri keskusten vahvuuksia. Turvapaikanhakijat sijoitetaan tiettyihin vastaanottokeskuksiin pääosin heidän maahantuloreittiensä perusteella. Turvapaikanhakijan sijoittamisessa tiettyyn vastaanottokeskukseen ei oteta juurikaan huomioon keskuksen erityispiirteitä, kuten tilojen soveltuvuutta turvapaikkamennettelyn alkuvaiheen majoitukseen tai hakijan omaehtoisen elämän tukemiseen. Vastaanottokeskusten erityispiirteiden jääminen huomiotta voi johtaa turvapaikanhakijoiden epätarkoituksenmukaisiin sijoituksiin.

### **3.2.2 Oikeudellisen neuvonnan järjestäminen**

Turvapaikanhakija on oikeutettu tarvitsemaansa turvapaikanhakijan asemaa ja oikeuksia koskevaan neuvontaan. Oikeudellisesta neuvonnasta on huolehtinut vuoteen 2004 asti yleishyödyllinen yhdistys, Pakolaisneuvonta ry. Työministeriö rahoitti Pakolaisneuvonta ry:n toimintaa vuosittaisella valtionavustuksella.

Työministeriö katsoi, että vakiintunutta palveluhankintaa ei voi rahoittaa valtionavustuksella. Vuonna 2004 työministeriö järjesti tarjouskilpailun turvapaikanhakijoiden oikeudellisen neuvonnan järjestämisestä. Kilpailutusmenettelyssä tapahtuneiden virheiden ja asian oikeuskäsittelyn vuoksi<sup>13</sup> työministeriö ei ole maaliskuuhun 2006 mennessä sopinut oikeudellisten neuvontapalveluiden keskittämistä hankkimisesta. Oikeudellisen neuvonnan hankinta on toistaiseksi annettu vastaanottokeskusten tehtäväksi.

Pakolaisneuvonta ry korosti tarkastuksen yhteydessä käydyssä keskustelussa ulkomaalaiskysymyksiin liittyvää erityisasiantuntemustaan. Pakolaisneuvonta ry:n toimintakenttä käsittää maahanmuuttajakysymyksiin keskittyvät oikeudelliset palvelut sekä ulkomaalaiskysymysten asiantuntija- ja edunvalvontatehtävät. Pakolaisneuvonta ry vastaakin palvelusopimusten nojalla edelleen suuresta osasta turvapaikanhakijoille annettavasta oikeudellisesta neuvonnasta.

Pakolaisneuvonta ry:n turvapaikanhakijoille tarkoitettu oikeudellinen neuvonta pitää sisällään kaikille turvapaikanhakijoille tarkoitettun yleisneuvonnan. Kunkin turvapaikanhakijan asia käydään

---

<sup>13</sup> *Markkinaoikeuden päätös 38/06, 9.2.2006*



mahdollisuuksien mukaan tapauskohtaisesti läpi Pakolaisneuvonta ry:n lakimiehen kanssa pidettävässä palaverissa. Lakimies voi lisäksi olla läsnä turvapaikkapuhuttelussa tai puhuttelun pöytäkirja voidaan käydä läpi turvapaikanhakijan kanssa.

Pakolaisneuvonta ry:n lakimies tapaa henkilökohtaisesti vain osan turvapaikanhakijoista. Pakolaisneuvonta ry piti merkittävänä ongelmana sitä, että alueellisista toimipisteistä huolimatta huomattava osa toiminnan resursseista kuluu lakimiehen matkustamiseen. Käytännössä Pakolaisneuvonta ry:n avustamat turvapaikanhakijat ovat valikoituneet osin myös heitä majoittavan vastaanottokeskuksen sijainnin mukaan.

Ulkomaalaisvirasto on ilmoituksensa mukaan hyödyntänyt myös paikallisia toimijoita ja kutsunut julkisen oikeusavustajan eräissä tapauksissa turvapaikanhakijan avustajaksi turvapaikkapuhutteluun.

Lappeenrannan oikeusaputoimiston alueella sijaitsee Ulkomaalaisviraston Saimaan tulosalueen toimipiste ja Joutsenon vastaanottokeskus. Lappeenrannan oikeusaputoimistossa ei ole erikseen tilastoitu avustamista turvapaikka-asian valituskäsittelyssä. Oikeusaputoimiston johtajan mukaan toimisto on avustanut vuosittain arviolta 10–15 turvapaikanhakijaa valituksessaan.

Nykyinen tilanne, jossa turvapaikanhakijoiden mahdollisuus oikeudelliseen neuvontaan määrittyy käytettävissä olevien resurssien, ei oikeudellisen tuen tarpeen mukaan, ei ole tyydyttävä. Tarkastuksen perusteella turvapaikka-asian käsittely ei välttämättä ole oikeudellisesti niin erityislaatuinen, että turvapaikanhakijoiden oikeudellisen neuvonnan kilpailutus on perusteltua suunnata vain ulkomaalaiskysymyksiin erikoistuneille palveluntarjoajille.

Hajauttamalla oikeudellisten neuvontapalvelujen hankintaa voidaan vähentää toimintaan liittyviä matkustuskustannuksia. Hankittaessa neuvontapalveluja hajautetusti, esimerkiksi paikallisilta toimijoilta, on syytä selvittää myös, millaiset edellytykset julkisella oikeusavulla on huolehtia turvapaikanhakijoiden oikeudellisesta neuvonnasta.

Oikeudellisen neuvonnan järjestäminen on vahvistanut Pakolaisneuvonta ry:n taloudellisia toimintaedellytyksiä. Se on myös vahvistanut Pakolaisneuvonta ry:n asemaa ulkomaalaiskysymysten yleishyödyllisenä asiantuntijana. Taloudellisen kytköksen purkaminen Pakolaisneuvonta ry:n markkinaehtoisesta ja yleishyödyllisen toiminnan väliltä on perusteltua muun muassa kilpailun tasapuolisuuden näkökulmasta. Oikeudellisen neuvonnan hankintaa järjestet-

täessä on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota myös siihen, miten varmistetaan Pakolaisneuvonta ry:n edellytykset huolehtia yleishyödyllisistä tehtävistään.

### 3.2.3 Tulkkaus

Turvapaikkamenettelyn eri vaiheissa käytetään tulkkeja. Poliisi käyttää tulkkia maahantulopuhuttelussa sekä turvapaikkapäätöksen tiedoksi antamisessa. Ulkomaalaisvirasto käyttää tulkkia turvapaikkapuhuttelussa. Vastaanottokeskuksessa tulkkia tarvitaan lähinnä tiedotettaessa majoittujalle keskuksen käytännöistä hänen saapuesaan keskuksen sekä terveydenhuollon toimenpiteissä. Kiintiöpakolaisten vastaanotossa tulkkauksen järjestäminen tukee pakolaisten kotoutumista muun muassa helpottamalla arkipäivän askareista selviytymistä ja lisäämällä pakolaisten vuorovaikutusta paikallisen väestön kanssa.

Tulkkauksen järjestämisen käytännöissä on tarkastuksessa havaittu merkittäviä eroja. Sisäasianministeriön hallinnonalalla tulkkaus on kilpailutuksen perusteella annettu seitsemän nimetyn palveluntuottajan tehtäväksi.

Sisäasianministeriön hallinnonalalla toimivat viranomaiset toivat haastattelussa esiin, että hallinnonalan tulkkipalveluiden kilpailutus on epäonnistunut. Palveluntuottajien kanssa laadittuihin hankintasopimukseen sisältyy sisäasianministeriön eri yksiköissä tehtyjen haastattelujen mukaan ehtoja, jotka nostavat tulkkauksen hintaa merkittävästi. Näitä ehtoja ovat muun muassa palvelun minimiveloitusta sekä eräät tulkkien matkustamista koskevat ehdot. Ulkomaalaisvirastossa tehdyn vertailun mukaan kyseinen tulosityksikkö voisi hankkia tulkkauksen kuukausitasolla jopa puolet kilpailutettuja sopimuksia edullisemmin<sup>14</sup>.

Työministeriön hallinnonalalla toimivat vastaanottokeskukset päättävät itsenäisesti tulkkipalveluiden käytännöistä ja hankinnoista. Vastaanottokeskukset hankkivat tulkkipalveluita tulkkikeskuksilta ja yksittäisiltä, niin sanotuilta freelancer-tulkeilta.

Vastaanottokeskukset suosivat pääsääntöisesti paikallisten freelancertulkkien käyttöä. Tämä johtuu tulkkien joustavasta suhtautumisesta mahdollisiin peruutuksiin sekä alhaisemmista kustannuksista.

---

<sup>14</sup> *Ulkomaalaisvirasto, 3.11.2005*

ta. Alueellisia tulkikeskuksia käytetään lähinnä tilanteissa, joissa keskus tarvitsee samanaikaisesti tulkkausta useille kielille tai jos tulkattava kieli on harvinainen, eikä paikallista tulkkia ole saatavilla.

Tulkkauksen kustannuksia pyritään vastaanottokeskuksissa alentamaan keskittämällä saman kielen tulkkausta tarvitsevien turvapai-kanhakijoiden palveluita samalle päivälle sekä käyttämällä etätul-kausta.

Vastaanottokeskusten käytännöt vaihtelevat etätulkkauksen käy-tön suhteen. Etätulkkauksessa tulkki tulkkaa puhetta puhelinlaitteen avulla. Etätulkkauksessa on huomattavasti edullisempaa verrattuna siihen, että tulkki olisi henkilökohtaisesti paikalla. Käytettäessä etätulkkauksista säästetään muun muassa matkustuskuluissa ja matkaan käytettävissä ajassa. Lisäksi etätulkkauksista säästetään tulkki on samana päivänä useamman käyttäjätahon tavoitettavissa. Tällä on merkitystä esimerkiksi harvinaisten kielten tulkkauksessa. Etätulkkauksen haittoja ovat sen heikko soveltuvuus joihinkin lähinnä terveydenhoitoon liittyviin tulkkaustilanteisiin sekä etätulkkaukselaitteis-toissa esiintyneet ongelmat.

Tarkastuksen perusteella tärkein tulkkauksen tapaa määrittävä tekijä on tulkkien saatavilla olo. Suurissa kaupungeissa sijaitsevilla vastaanottokeskuksissa käytetään merkittävästi vähemmän etätulkkauksista, koska tulkkien saatavuus on hyvä.<sup>15</sup>

Myös tulkkausta käyttävien henkilöiden asenteet vaikuttavat etätulkkauksen käyttöön. Eri vastaanottokeskuksissa tehdyissä haastat-teluissa tuli esiin, että keskusten välillä on eroja esimerkiksi siinä, millaisiin tulkkaustilanteisiin etätulkkauksen katsotaan soveltuvan ja kuinka helpoksi etätulkkauksen käyttö koetaan.

Esimerkiksi Kajaanin vastaanottokeskus on asettanut tavoitteeksi, että vuonna 2006 noin 90 % tulkkauksesta toteutetaan etätulkkauksena. Keskusten myönteinen asenne etätulkkaukseen johtuu pait-si tulkkien heikosta saatavuudesta, myös siitä, että keskuksessa on sen perustamisesta lähtien omaksuttu etätulkkauksen käyttö.

Tarkastus on osoittanut, että tulkkauksesta aiheutuvia kustannuk-sia voidaan vähentää etätulkkauksen avulla. Tulkkausta käyttävien

---

<sup>15</sup> *Tampereen vastaanottokeskus ja Pirkanmaan tulkikeskus toimivat samassa kiinteistössä Tampereella. Kun tulkkien käytöstä ei aiheudu matkustuskustan-nuksia, etätulkkauksista käytetään vain vähän.*

viranomaisten tulisi selvittää, millaisia turvapaikanhakijan oikeusturvaan tai intymiteettisuojaan liittyviä vaikutuksia etätulkkauksen käyttämisestä voi erilaisissa tulkkauksilanteissa aiheutua. Etätulkkauksen hyödynnettävyyden ja kustannusten näkökulmasta olisi lisäksi keskeistä selvittää, miten voitaisiin parhaiten edistää etätulkkauksen mobiiliratkaisujen sekä Internet-pohjaisten etätulkkauksilaitteistojen käyttöönottoa.

### 3.2.4 Pakolaisten kuntiin sijoittaminen

Kunnat päättävät itsenäisesti pakolaisten ja turvapaikkamenettelyn kautta oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden sijoittamisesta kuntaansa. Päätöksen pakolaisten vastaanottamisesta tekee valtuusto.

Tarkastuksen yhteydessä haastateltiin kahdeksaa pakolaisia vastaanottaneen kunnan<sup>16</sup> maahanmuuttajatyöstä vastaavaa henkilöä. Haastatellut henkilöt esittivät kolmenlaisia perusteluja pakolaisten vastaanottamiselle kuntaan: humanitääriset tekijät, taloudelliset tekijät sekä kunnan toimintaedellytysten parantamiseen liittyvät tekijät.

Humanitäärisinä tekijöinä kunnissa mainittiin kansainväliseen avuntarpeeseen vastaaminen sekä kansainvälisyyden ja suvaitsevuuden edistäminen kunnassa. Keskeisenä taloudellisena tekijänä kunnassa pidettiin pakolaisten vaikutusta asukasmäärään ja siten kunnalle maksettavan valtionosuuden nousua. Sen sijaan kotoutuskustannuksien kattamiseksi maksettavalla korvauksella<sup>17</sup> ei katsottu olevan suurta merkitystä pakolaisten vastaanottamisesta päätettäessä.

Pienissä kunnissa vastaanotettavilla pakolaisilla katsottiin olevan huomattava merkitys kunnan toimintaedellytyksiin monessakin eri suhteessa. Vastaanotetut pakolaiset olivat haastateltavien mukaan tuoneet elinvoimaa kuntaan. Myös vapaana ollutta kunnan asuntokapasiteettia oli pakolaisten myötä saatu asianmukaiseen käyttöön.

---

<sup>16</sup> *Haukivuori, Jyväskylä, Kemi, Oulu, Raahen, Rovaniemi, Tampere ja Vuolijoki.*

<sup>17</sup> *Kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta pakolaisten kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin. Korvaus on yli 7-vuotiaan henkilön osalta 1 900,52 euroa vuodessa ja enintään 7-vuotiaan henkilön osalta 6 222,95 euroa vuodessa. Asetus 1.11.2001/940, 3§.*

Vastaanotetut pakolaiset olivat lisäksi lisänneet aivan pienimpien kuntien peruspalveluiden käyttötarvetta ja rahoitusta niin, että esimerkiksi päivähoito- ja terveyspalvelut on voitu säilyttää omassa kunnassa. Eräissä suurissa kaupungeissa kuntiin sijoitetuille pakolaisille on luotu erillisiä sosiaali- ja terveyspalveluverkostoja.

Pakolaisen vastaanottaneelle kunnalle maksetaan kotouttamisesta aiheutuvista kustannuksista kolmen vuoden ajan laskennallista korvausta. Korvaus maksetaan kunnalle, jossa pakolaisella on vuosittain väestötietojärjestelmän mukainen kotipaikka.

Merkittävä osa maaseutumaisiin kuntiin sijoitetuista pakolaisista muuttaa ensimmäisten vuosien kuluessa maamme suuriin kaupunkikeihin.<sup>18</sup> Tarkastuksen yhteydessä onkin tullut esiin näkemyksiä, että suuret kaupungit kantavat suuren vastuun pakolaisten kotouttamisesta ilman korvausta. Esimerkiksi tutkija Ahlgren-Leinvuon mukaan maaseutukuntaan sijoitettujen pakolaisten muuttaminen johtaa siihen, että pakolaisten vastaanottamisesta koituu perusteetonta taloudellista hyötyä maaseutumaisille kunnille.<sup>19</sup>

Tarkastus on osoittanut, että pakolaisten sijoittaminen kuntiin, joissa on käyttämätöntä asunto- ja peruspalvelukapasiteettia, on taloudellisesti perusteltua. Ongelmana pakolaisten sijoittamisessa maaseutumaisiin kuntiin on kuitenkin se, että sijoitetut pakolaiset muuttavat pois kunnasta ennen kuin he ovat saavuttaneet työmarkkinoiden edellyttämän kieli- ja ammattitaidon. Tämä on johtunut lähinnä siitä, että kuntaan ei ole muodostunut pakolaiselle tarpeellista etnistä yhteisöä. Ongelma on lisäksi korostunut, koska pakolaisten kielenopetusta ei ole aina kyetty aloittamaan välittömästi kuntaan sijoittumisen jälkeen<sup>20</sup>.

Pakolaisten pitkäaikaista sijoittumista kuntaan tukee parhaiten pakolaisen oma etninen yhteisö. Kuntaan sijoitettavien pakolaisten määrän tuleekin olla niin suuri, että kuntaan muodostuu yksilöä tukeva etninen yhteisö. Toinen keskeinen tekijä pakolaisten kotoutumisessa on tehokas kielen ja kulttuurin opetus. Kielen opetuksen tu-

---

<sup>18</sup> *Kunnasta pois muuttaneiden pakolaisten osuus vaihtelee kunnittain. Eräissä kunnissa lähes kaikki kuntaan sijoitetut pakolaiset ovat muuttaneet pois ensimmäisen vuoden aikana. Toisaalta esimerkiksi Vuolijoen kunnan laskelman mukaan noin puolet kuntaan sijoitetuista pakolaisista ovat asuneet paikkakunnalla vähintään kolme vuotta.*

<sup>19</sup> *Ahlgren-Leinvuo 2005*

<sup>20</sup> *Katso jäljempänä luku 3.3.7.*

lee alkaa välittömästi kuntasijoituksen jälkeen. Tarkastuksessa havaitut usean kuukauden viiveet kielenopetuksen aloittamisessa eivät ole hyväksyttäviä.

### 3.2.5 Maasta poistaminen

Käännyttävien turvapaikanhakijoiden maasta poistamisesta vastaa paikallispoliisi.<sup>21</sup> Tehtävästä huolehtii pääsääntöisesti se kihlakunta, jossa käännyttävän turvapaikanhakijan majoittanut vastaanotto-keskus sijaitsee. Suurempien ryhmien käännytys on eräissä tapauksissa järjestetty keskitetysti palauttamalla turvapaikanhakijat lähtömaahansa sisäasiainministeriön vuokraamalla lentokoneella.

Tarkastuksessa havaittiin, että eri poliisiyksiköiden käännytyskäytännöissä on eroja. Eräissä poliisiyksiköissä yhtä käännyttävää saattaa kaksi poliisimiestä. Pienissä kihlakunnissa tähän ei ole kuitenkaan ollut mahdollisuutta. Eräissä poliisiyksiköissä yhtä käännyttävää on saattanut yksi poliisimies tai useamman käännyttävän ryhmää, esimerkiksi perhettä on saattanut kaksi poliisimiestä.<sup>22</sup>

Toinen havaittu ero on liittynyt siihen, kuinka pitkälle käännyttävät henkilöt on saatettu. Eräät poliisiyksiköt ovat saattaneet käännyttävän henkilön kotimaahansa ja luovuttaneet hänet paikallisille viranomaisille. Toisissa poliisiyksiköissä käännyttävän saattaminen on ulottunut esimerkiksi vain Suomesta pois lähtevään lentokoneeseen asti.

Matkanjärjestäjä, tyypillisesti lentoyhtiö, päättää viime kädessä maasta poistettavan henkilön saattamistarpeen. Päätös perustuu poliisin arvioon käännytystapahtumaan liittyvästä turvallisuusriskistä. Sisäasiainministeriö on sopinut keskeisimmän matkanjärjestäjän kanssa käännytysmatkoilla noudatettavista turvajärjestelyistä. Näitä käytäntöjä noudatetaan myös muiden matkanjärjestäjien kanssa, joskin matkanjärjestäjien vaatimuksissa on myös eroja.

Turvapaikka-asioista vastaavien poliisiyksiköiden toimintaedellytykset vaihtelevat kihlakunnittain asetettujen toiminnan painopis-

---

<sup>21</sup> *Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301, 152§.*

<sup>22</sup> *Sisäasiainministeriö on kirjallisessa kommentissaan painottanut, että yhtä käännyttävää saattaa aina kaksi henkilöä. Sisäasiainministeriön mukaan on mahdollista, että joissakin tapauksissa toinen saattava henkilö on ollut poliisin palveluksessa oleva vartija.*

teiden mukaan. Lisäksi kihlakunnan alueella sijaitseva vastaanotto-keskus lisää merkittäväällä tavalla poliisin ulkomaalaisasioihin liittyviä työtehtäviä. Kun pienissä kihlakunnissa ei ole ollut mahdollisuutta kaikkiin tarpeellisiin sijaisjärjestelyihin ja maasta poistamisen järjestelyt ovat osoittautuneet vaikeiksi, sisäministeriön ohjeistusta saattamisen järjestämisestä on voitu tulkita eri tavoin eri kihlakunnissa.

Tarkastuksessa tuli esiin, että resurssien kohdentaminen ensisijassa muihin poliisitehtäviin kuin käännetyksen täytäntöönpanoon on paitsi johtanut erilaisiin tulkintoihin maasta poistamisen järjestelyistä, myös viivästyttänyt maasta poistamisen täytäntöönpanoa erityisesti pienissä kihlakunnissa.

Helsingin ulkomaalaispoliisi on valmistellut esityksen, jonka mukaan Helsingin ulkomaalaispoliisi ottaisi vastattavakseen kaikki turvapaikanhakijoiden käännetykset. Esitystä puoltavat lukuisat eri tekijät. Ensinnäkin käännetysten keskittäminen vapauttaisi resursseja erityisesti haja-asutusalueen kihlakunnissa. Toiseksi menettelyjen, käännetyksreittien ja matkanjärjestäjien vakiintuminen johtaisi todennäköisesti kustannussäästöihin sekä maasta poistettavien henkilöiden odotusajan lyhenemiseen.<sup>23</sup>

Käännettävien turvapaikanhakijoiden maasta poistamisen keskittäminen loisi lisäksi edellytyksiä sen selvittämiseksi, voitaisiinko käännettävien henkilöiden saattaminen ja käännetystehtävään liittyvän turvallisuuden varmistaminen antaa eräissä tapauksissa myös poliisihallinnon vartijatehtävissä työskenteleville virkamiehille.

### 3.3 YHTEISTOIMINNAN NÄKÖKULMA

Luvussa 3.3 tarkastellaan yhteistoiminnan näkökulmasta muun muassa turvapaikkamenettelyn yhteistyökäytäntöjä, viranomaisten toimivaltasuhteita, osapuolten välistä tiedonkulkua ja resurssien käytön kohdentamista. Tarkastelun tavoitteena on muodostaa käsitys siitä, tulevatko eri organisaatioiden ja hallinnonalojen viran-

---

<sup>23</sup> Sisäasiainministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan ilmoittanut, että kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden maasta poistaminen tullaan keskittämään Helsingin ulkomaalaispoliisille.

omaisten toimivalta ja resurssit hyödynnettyä taloudellisesti tarkoituksenmukaisella tavalla.

### 3.3.1 Turvapaikkaprosessin vaikutus vastaanoton kustannuksiin

Turvapaikkaprosessin kesto vaikuttaa merkittäväällä tavalla turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksiin.

Niin sanottu normaali turvapaikkamenettely kestää tällä hetkellä keskimäärin noin 19 kuukautta. Jos turvapaikkaprosessin keskimääräinen kesto lyhenisi yhdellä kuukaudella, vastaanottokapasiteetin vuosittainen tarve vähenisi noin 45 000 vuorokautta.<sup>24</sup> Tämä vastaa noin yhden 150-paikkaisen vastaanottokeskuksen toteutuneiden majoitusvuorokausien vuosittaista määrää.

Vastaanottokeskusten majoitusvuorokauden laskennallinen kustannus on keskimäärin 36 euroa. Turvapaikkaprosessin keston lyheneminen yhdellä kuukaudella merkiksi näin ollen noin 1,5 miljoonan euron vuosittaista säästöä vastaanoton kustannuksissa.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyn turvapaikkamenettelyn kustannuksia koskeneen laskelman mukaan noin 30 % turvapaikkamenettelyn kustannuksista aiheutuu turvapaikkaprosessiin liittyvistä toimenpiteistä ja 70 % turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä<sup>25</sup>. Myös haastatellut viranomaiset esittivät tarkastuksen yhteydessä samansuuntaisia arvioita.

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksia voitaisiin laskea tehokkaimmin lyhentämällä turvapaikkaprosessin kestoja. Turvapaikkaprosessin, esimerkiksi poliisin suorittamien maasta poistamisen täytäntöönpanotehtävien, tehostaminen lienee taloudellisesti perusteltua, vaikka se edellyttäisikin turvapaikkaprosessista vastaavien viranomaisten resurssien lisäämistä, sillä prosessin tehostumisen tuottamat vastaanotto-toiminnan säästöt kattaisivat lisäresurssitarpeen.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Laskelma perustuu siihen, että vastaanottomajoituskapasiteetin keskimääräinen tarve on 1500 majoituspaikkaa.

<sup>25</sup> Katso edellä luku 3.1.

<sup>26</sup> Myös sisäasiainministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan arvioinut, että käännätyksen täytäntöönpanon tehostamisesta syntyvät säästöt olisivat poliisin mahdollisesti tarvitsemia lisäresursseja suuremmat. Vastavasti työministeriö on kommentissaan tuonut esiin, että turvapaikkahakemus-



Tarkastuksen yhteydessä on tullut esiin kantoja, joiden mukaan turvapaikkamenettelyn resurssien asianmukaisen kohdentumisen keskeisenä esteenä on turvapaikkaprosessista ja vastaanottotoiminnasta vastaavien viranomaisten sijoittuminen eri hallinnonaloille. Myös aiemmissa turvapaikkamenettelyä koskeneissa selvityksissä on esitetty samansuuntaisia kantoja<sup>27</sup>.

Tarkastusvirasto on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että turvapaikanhakijoiden vastaanotossa säästyneitä resursseja tulisi osoittaa turvapaikkaprosessin tehostamiseen.<sup>28</sup> Tähän turvapaikkamenettelyn tarkoituksenmukaisuuden kannalta keskeiseen käytäntöön tulee päästä siitä riippumatta, mikä hallinnonala on vastuussa turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä. Turvapaikkamenettelyn määrärahojen tarkoituksenmukaisen käytön esteenä ovat olleet sisäasiainministeriön ja työministeriön väliset näkemyserot turvapaikkamenettelyn kokonaishallinnasta. Ongelmana on ollut, että ministeriöiden välisessä vuoropuhelussa ei ole keskitytty riittävästi turvapaikkaprosessin tehostamisen edellytyksien varmistamiseen.

### 3.3.2 Turvapaikkaprosessin kesto

Eri viranomaisten mukaan turvapaikkamenettelyn keskeisin ongelma on turvapaikkaprosessin pitkä kesto. Prosessin pitkän keston syynä pidettiin viranomaisten, lähinnä Ulkomaalaisviraston ja Helsingin hallinto-oikeuden, pitkiä käsittelyaikoja.

Sisäasiainministeriö aloitti helmikuussa 2004 Ulkomaalaisviraston toiminnan tehostamishankkeen. Työn tehostamiseksi Ulkomaalaisviraston toiminnassa priorisoitiin turvapaikkahakemusten ratkaisemista ja kehitettiin ratkaisukäytäntöjä. Myös viraston resursseja lisättiin muun muassa palkkaamalla lisää henkilöitä sekä kehittämällä sähköistä työympäristöä.<sup>29</sup>

Ulkomaalaisviraston toiminta on tehostunut viime vuosina. Turvapaikkahakemusten käsittelyajat ovat lyhentyneet merkittävästi.

---

*ten kokonaiskäsittelyajan tulisi lyhentyä ensin, jonka jälkeen turvapaikanhakijoiden vastaanoton menoissa syntyy säästöjä.*

<sup>27</sup> Esimerkiksi Maahantulosta kansalaisuuteen, 2003.

<sup>28</sup> Ulkomaalaisviraston toiminta, tarkastuskertomus 74/2004.

<sup>29</sup> Ulkomaalaisvirasto 2005

Vuoden 2004 lopulla niin sanotun normaalin turvapaikkahakemuksen käsittelyaika oli alle 5 kuukautta, kun esimerkiksi vuosina 2000–2002 turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika vaihteli 11–14 kuukauden välillä. Käsittelyajan lyhentymiseen on vaikuttanut Ulkomaalaismaalaisviraston toiminnan tehostumisen lisäksi myös turvapaikkahakemusten rakenteellinen muutos.<sup>30</sup>

Ulkomaalaisviraston käsittelyaikojen lyhentyminen johti siihen, että turvapaikka-asioiden muutoksenhaku ruuhkautui Helsingin hallinto-oikeudessa. Kun ulkomaalaisasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli Helsingin hallinto-oikeudessa vuonna 2002 noin 7 kuukautta, vuosina 2003 ja 2004 käsittelyaika pitkittyi yli 9 kuukauteen.<sup>31</sup>

Ulkomaalaisasioiden käsittely on keskitetty Helsingin hallinto-oikeudessa yhden istuntojaoston tehtäväksi. Turvapaikka-asioiden muutoksenhaun ruuhkia purettiin poikkeuksellisesti antamalla ulkomaalaisasioita tilapäisesti myös tuomioistuimen toisen jaoston käsiteltäväksi.

Vuotta 2005 koskevan Helsingin hallinto-oikeuden työtilaston mukaan ulkomaalaisasioiden käsittelyajat ovat lyhentyneet. Ratkaistujen ulkomaalaisasioiden keskimääräinen käsittelyaika on noin 7 kuukautta. Lisäksi työtilaston mukaan yli 95 % turvapaikka-asioista on ratkaistu Helsingin hallinto-oikeudessa alle vuodessa asian viireille tulosta.

Turvapaikka-asioiden muutoksenhaku on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeuteen on keskitetty myös muun muassa arvonlisäveroa, tulleja ja valmisteveroa koskeva muutoksenhaku. Turvapaikka-asioiden muutoksenhaun keskittämistä on perusteltu asioiden käsittelyn erityislaatuudella. Helsingin hallinto-oikeudessa turvapaikka-asioiden keskittämistä pidetään perusteltuna muun muassa hallintotuomioistuimien muihin toimialoihin nähden poikkeuksellisten kouluttautumismäärien hyödyntämisen vuoksi.

Turvapaikka-asioiden ja useiden muiden asialuokkien käsittelyn keskittämiseen Helsingin hallinto-oikeuteen liittyy riski, että tuomioistuimen toiminta kuormittuu.<sup>32</sup> Näin myös muiden kuin turva-

---

<sup>30</sup> *Ulkomaalaisvirasto 2005*

<sup>31</sup> *Helsingin hallinto-oikeus 2005*

<sup>32</sup> *Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden työtilaston mukaan tuomioistuimessa viireillä olleiden veroasioiden määrä on kaksinkertaistunut vuoden 2005 aika-*

paikka-asioiden valituskäsittelyn tilanne voi vaikuttaa merkittäväällä tavalla turvapaikka-asioiden käsittelyaikojen pitkittymiseen ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksiin.

Poliisin vastuulla turvapaikkamenettelyssä on maahantulopuhuttelu ja kielteisen turvapaikkapäätöksen tiedoksi antaminen ja täytäntöönpano. Turvapaikanhakijoiden maahantulopuhuttelu kyetään pääsääntöisesti järjestämään kolmen viikon kuluessa turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Puhuttelujen järjestämistä, samoin kuin päätösten tiedoksiantamista ovat ulkomaalaisasioista vastaavien poliisimiesten haastattelujen mukaan vaikeuttaneet ja hidastaneet lähinnä turvapaikanhakijaan liittyvät tekijät sekä tulkkien saatavuus. Turvapaikanhakijan maasta poistaminen on hidasta myös tarvittavien matkustusasiakirjojen hankkimisen vuoksi.

Tarkastuksessa ei ole havaittu merkittäviä yksittäisten viranomaisten toiminnasta johtuvia turvapaikkaprosessia pitkittäviä tekijöitä. Tarkastuksessa perusteella prosessin nivelvaiheisiin liittyvät viivytykset ovat prosessin yksittäisiä vaiheita keskeisempi syy turvapaikkaprosessin pitkittymiseen.

Turvapaikkaprosessin nivelvaiheella tarkoitetaan tarkastuksessa prosessin käsittelyvastuun siirtymistä viranomaiselta toiselle. Käsittelyvastuu siirtyy normaalissa turvapaikkaprosessissa tavallisesti viisi kertaa.

Ensimmäinen nivelvaihe on asian siirtäminen maahantulopuhuttelun jälkeen poliisilta Ulkomaalaisvirastoon. Toinen prosessin käsittelyvastuun siirto tapahtuu kun Ulkomaalaisvirasto tekee asiassa päätöksen ja antaa sen paikallispoliisille, joka antaa päätöksen tiedoksi turvapaikanhakijalle. Valitettaessa kielteisestä turvapaikkapäätöksestä prosessin käsittelyvastuu siirtyy turvapaikanhakijalta ja hänen asiamieheltään Helsingin hallinto-oikeuteen. Jos hallinto-oikeuden antama ratkaisu kumoaa Ulkomaalaisviraston päätöksen, asia palautuu Ulkomaalaisvirastoon. Muissa tapauksissa hallinto-oikeus antaa päätöksen paikallispoliisille tiedoksi annettavaksi ja täytäntöön pantavaksi.

---

*na. Syynä tähän on voimakkaasti lisääntyneet autoverovalitukset, jotka on turvapaikka-asioiden muutoksenhaun tavoin keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen.*

Kussakin käsittelyvastuun siirrossa kuluu aikaa muun muassa asiakirjojen postitukseen ja sisäisiin siirtoihin, uuden henkilön perehtymiseen asiaan, vastuuvirkamiehen muihin työtehtäviin ja poisoloihin sekä myös päällekkäisiin työvaiheisiin, kuten asian kirjaamiseen. Käsittelyvastuun siirtyminen merkitsee lyhimmilläänkin joidenkin viikkojen odotusaikaa ennen kuin asia jälleen etenee prosessissa. Sujuvassakin turvapaikkaprosessissa edellä mainittujen nivelvaiheiden yhteisvaikutus pitkittää prosessia 3 – 4 kuukautta.

Turvapaikkaprosessin sujuvuuteen liittyvät vaikeudet kertautuvat prosessin kestäessä. Jos asian käsittely esimerkiksi ruuhkautuu josakin viranomaisessa, tämä johtaa nopeasti tyhjäkäyntiin muualla prosessissa. Käsittelyruuhkan purkautuminen taas johtaa helposti siihen, että käsittely ruuhkautuu prosessin myöhemmässä vaiheessa.

Tarkastuksen aikana tehdyissä haastatteluissa korostettiin, että nivelvaiheet pitkittävät turvapaikkaprosessia nimenomaan prosessin hallinnan puutteiden vuoksi.

Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto ja Ulkomaalaisvirasto ovat osana valtioneuvoston tuottavuusohjelmaa käynnistäneet ulkomaalaisprosessien sähköistämishankkeen. Tarkoituksena on, että nykyiset manuaaliset ulkomaalaisprosessit sähköistetään ja luodaan samalla kaikille toimijoille yhteinen läpinäkyvä ulkomaalaisprosessi ja sitä tukeva tietojärjestelmä. Tavoitteena on muun muassa parantaa asiankäsittelyprosessin hallittavuutta ja lyhentää hakemusten käsittelyaikoja. Sähköisellä asiankäsittelyjärjestelmällä tulee olemaan noin 14 000 käyttäjää. Järjestelmän myötä muun muassa kaikki viranomaisten välinen tiedonvaihto tulee tapahtumaan sähköisesti.<sup>33</sup>

Hankkeen tietojärjestelmän määrittelytyö on valmistunut kesäkuussa 2005. Järjestelmän toteutus aloitetaan kilpailutuksen jälkeen vuoden 2007 aikana. Käyttöön järjestelmä otettaneen vuonna 2009.

Sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä tulee parhaimmillaan tehostamaan eri viranomaisten toimintaa turvapaikkaprosessiin liittyvissä toimenpiteissä. Ennen kaikkea uuden käsittelyjärjestelmän odotetaan tehostavan turvapaikkaprosessin hallintaa ja myös eri hallinnonaloilla toimivien viranomaisten välistä tiedonkulkua.

---

<sup>33</sup> Sisäasiainministeriön ulkomaalaisosasto, 15.9.2005

### 3.3.3 Dublin-menettelyn sujuvuus

Euroopan Unionin vastuunmääritysasetuksen<sup>34</sup> mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelystä on EU:n alueella vastuussa yksi jäsenvaltio. Käsittelyvastuu määräytyy asetuksen mukaan ensisijaisesti sen perusteella, missä jäsenmaassa turvapaikanhakija on ensimmäiseksi hakenut turvapaikkaa. Tämän niin sanotun Dublin-menettelyn tehostamiseksi EU-maat ovat luoneet Eurodac-sormenjälkirekisterin ja Dublinet -tiedonsiirtoverkon.

Eurodac-järjestelmään tallennetaan kaikkien yli 14-vuotiaiden turvapaikanhakijoiden sormenjäljet. Sormenjäljen perusteella Eurodac-keskusyksikkö antaa vastauksen jäsenmaan esittämään kyselyyn, onko turvapaikanhakija rekisteröity turvapaikanhakijana toisessa vastuunmääritysasetusta soveltavassa valtiossa ja kuuluuko turvapaikkaa hakeneen henkilön asian käsittely siten jonkun muun EU-maan viranomaisille.

Suomessa viranomaisten tehtävinä on kerätä turvapaikanhakijoiden perustiedot, ottaa näiden sormenjäljet ja lähettää ne keskusyksikölle. Keskusyksikön annettua ilmoituksen mahdollisesta vastaavuudesta rekisteritiedon kanssa, Suomen viranomaiset tarkistavat ilmoituksen tuloksen ja ryhtyvät ilmoituksen mukaisiin toimenpiteisiin. Jos turvapaikanhakija on esimerkiksi hakenut aiemmin turvapaikkaa toisesta jäsenmaasta, Ulkomaalaisvirasto laatii tämän maan ulkomaalaisviranomaisille suunnatun turvapaikanhakijan takaisinotopyynnön.

Eurodac-järjestelmästä on mahdollista saada vastaus siihen syötettyyn kyselyyn neljässä minuutissa. Suomen kansallinen järjestelmä ei kuitenkaan mahdollista järjestelmän täysipainoista hyödyntämistä.

Eurodac-järjestelmän käyttöliittymää hallinnoi Suomessa Keskusrikospoliisi. Käytännössä turvapaikkahakemuksen vastaanottanut viranomainen tallentaa turvapaikanhakijan sormenjäljet mustejälkinä ja lähettää ne kirjepostina KRP:iin. KRP:ssa mustejälki tallennetaan optiseen muotoon ja siirretään Eurodac-järjestelmään. KRP analysoi järjestelmän antaman mahdollisen vastaavuuden ja välittää niin sanotun osumatiedon Ulkomaalaisvirastoon. Näin to-

---

<sup>34</sup> Asetus 343/2003

teutettuna joitakin minuutteja kestävä kyselyn suorittaminen kestää tapauksesta riippuen noin kaksi viikkoa.

Nykymuotoisessa menettelyssä on useita ongelmia. Ensinnäkin sormenjälkien mustejälkitalennus ei poliisimiesten mukaan sovellu turvapaikkamenettelyyn. Poliisimiehet toivat haastatteluissa esiin, että sormenjälkien ottaminen hermostuneelta turvapaikanhakijalta on usein vaikeaa. Esimerkiksi hikoilu estää riittävän laadukkaiden sormenjälkien ottamisen. Erityisen vaikeana haastatellut poliisimiehet pitivät sormenjälkien ottamista lapsilta. Sormenjälkien mustetalennusta on joissakin tapauksissa yritetty useita kertoja siinä onnistumatta.

Kirjepostin käyttö mustejälkien lähettämisessä viivästyttää turvapaikkaprosessin käynnistymistä tarpeettomasti. Lisäksi eräiden haastateltavien mukaan Eurodac-järjestelmän antaman osumatiedon analysointi KRP:ssa on tarpeetonta. Ottaen huomioon Eurodac-järjestelmän testatun ja käytännössä todetun lähes virheettömän luotettavuustason, prosessin pitkittymistä osumatiedon varmistavan analyysin vuoksi ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Eurodac-järjestelmän hyödyntäminen edellyttäisi, että kaikilla keskeisillä turvapaikkahakemuksia vastaanottavilla viranomaisilla olisi käytettävissään optinen sormenjälkientalennuslaite.

Maassamme on tällä hetkellä noin 200 viranomaistoimipistettä, jossa voidaan hakea turvapaikkaa. Vuosittain turvapaikkaa haetaan noin 60 eri toimipisteessä, useissa toimipisteissä vain yksittäisiä kertoja vuoden aikana. Optista sormenjälkientalennuslaitetta ei ole tarkoituksenmukaista hankkia kaikkiin turvapaikkahakemuksia nykyisin vastaanottaviin viranomaistoimipisteisiin.

Turvapaikanhakijoiden maahantuloreitit huomioiden turvapaikkahakemuksia vastaanottavien toimipisteiden vähentäminen 15–25 toimipisteeseen ei vaikuttaisi ratkaisevasti palvelun saatavuuteen. Sisäasiainministeriö on kiinnittänyt tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan huomiota siihen, että toimipisteiden määrän vähentämistä harkittaessa tulee huolehtia siitä, että ilman henkilöllisyysasiakirjoja maahan saapuvien turvapaikanhakijoiden henkilötiedot ja -tuntomerkit tulevat rekisteröidyiksi heti heidän käännyttyään poliisi- tai rajavartiolaitoksen puoleen.

Vuonna 2005 tehdyistä turvapaikkapäätöksistä noin 40 % oli kielteisiä, siksi että hakemuksen käsittelyvastuu kuului toiselle EU-

maalle. Dublin-tapausten erottelua muista turvapaikkahakemuksista tulee tehostaa<sup>35</sup>. Eurodac-järjestelmän tehokas hyödyntäminen on mahdollista vain jos turvapaikkahakemuksia vastaanottavien viranomaistoimipisteiden määrää vähennetään. Merkittävästi nykyistä harvempi toimipisteverkosto mahdollistaisi kaikkien toimipisteiden varustamisen tarpeellisella laitteistolla ja varmistaisi lisäksi tarpeellisen asiantuntemuksen hakemuksen vastaanottamisessa.

### 3.3.4 Toimipisteiden verkoston vaikutus kustannuksiin

Turvapaikanhakijoiden palveluiden järjestämiseen ja turvapaikka-prosessin toimenpiteisiin liittyvät matkustuskustannukset muodostavat merkittävän kuluerän. Turvapaikanhakijan, tulkin ja oikeudellisen avustajan matkustuskustannukset riippuvat olennaisesti turvapaikkamenettelyn toimipisteiden maantieteellisestä sijainnista toisiinsa nähden sekä turvapaikanhakijan henkilökohtaisesta palvelutarpeesta.

Vastaanottokeskusten verkosto on syntynyt 1990-luvulla, jolloin vastaanottokeskuksia perustettiin ja lakkautettiin kulloisenkin turvapaikanhakijoiden määrän kehityksen mukaan. Nytemmin työministeriö on pitänyt vastaanottokeskusten nykyistä verkostoa perusteltuna muun muassa turvapaikanhakijoiden maahantuloreittien näkökulmasta.

Ulkomaalaisviraston turvapaikkatoimintoja siirrettiin vuoden 2004 aikana kahdelle alueelliselle tulosalueelle, Kuhmoon ja Lappeenrantaan. Tulosalueiden sijoittumista perusteltiin toiminnallisina ja myös aluepoliittisin perusteluin.<sup>36</sup>

Vastaanottokeskuksista Helsinki, Joutseno ja Kajaani ovat niin sanottuja transitkeskuksia. Transitkeskukset tukevat osaltaan Ulkomaalaisviraston toimintaa järjestämällä turvapaikanhakijoille lyhytaikaista majoitusta näiden odottaessa turvapaikkapuhuttelua. Transitkeskuksiksi valikoituminen on tapahtunut pääosin Ulkomaalaisvirastojen aluetoimipisteiden sijainnin perusteella.

---

<sup>35</sup> *Myös sisäasiainministeriö on katsonut tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan, että turvapaikkamenettelyä voidaan nopeuttaa erottelemalla Dublin-tapaukset muista turvapaikkahakemuksista nykyistä tehokkaammin.*

<sup>36</sup> *Maahantulosta kansalaisuuteen*

Joutsenon vastaanottokeskuksen sijainti oli merkittävä tekijä perustettaessa Ulkomaalaisviraston Saimaan tulosaluetta. Sen sijaan Kainuun tulosalueen toimintaa vakinaistettaessa ei ole otettu huomioon, että Kajaanin vastaanottokeskuksen tilat soveltuvat paremmin muunlaiseen vastaanottotoimintaan kuin transitmajoitukseen.

Vastaanottokeskuksista ja Ulkomaalaisviraston tulosalueista on pyritty muodostamaan logistisia kokonaisuuksia. Työministeriössä lähdetään siitä, että Ulkomaalaisviraston Helsingin 1 ja 2 tulosalueet vastaavat läntisessä, Saimaan tulosalue itäisessä ja Kainuun tulosalue pohjoisessa Suomessa sijaitsevien vastaanottokeskusten asukkaiden turvapaikkaprosessista.

Vastaanottokeskusten ja Ulkomaalaisviraston tulosalueen välisen yhteyden merkitys turvapaikanhakijasta aiheutuviin matkustuskustannuksiin on kuitenkin pääsääntöisesti vähäinen. Turvapaikkapuhuttelu suoritetaan yhden kerran, pääsääntöisesti yhdellä kertaa. Puhuttelun jälkeen turvapaikkaprosessi etenee kirjallisena päätöksen tiedoksi antamiseen ja mahdolliseen suulliseen valituskäsittelyyn tai maasta poistamiseen asti.

Turvapaikanhakijan sijoittamisessa tiettyyn vastaanottokeskukseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota turvapaikanhakijan tarvitsemista palveluista syntyvään matkustustarpeeseen kuin Ulkomaalaisviraston tulosaluejakoon tai maahantuloreitteihin. Esimerkiksi harvinaisen kielen tulkkauksesta tai turvapaikanhakijan sairauden hoidosta voi aiheutua huomattavasti enemmän matkustuskustannuksia kuin turvapaikkaprosessiin liittyvistä puhutteluista.

Turvapaikkapuhutteluista aiheutuvaa matkustustarvetta voidaan lisäksi vähentää sijoittamalla jokainen niin sanottuun normaaliin turvapaikkaprosessiin ohjattava turvapaikanhakija aluksi transitkeskukseen. Turvapaikanhakijan pitkäaikaisempaan majoitukseen tarkoitettu vastaanottokeskus päätettäisiin tällöin vasta turvapaikkapuhuttelun jälkeen.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Sisäasiainministeriö on katsonut tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan, että vastaanottotoiminnassa tulisi pyrkiä kokonaisvaltaiseen koordinointiin, joka ottaa huomioon niin turvapaikanhakijan tarpeet kuin turvapaikkapäätöksenteon tukemisen. Sisäasiainministeriö kannattaa toimintatapaa, jossa jokainen normaaliin turvapaikkaprosessiin ohjattava turvapaikanhakija ohjataan aluksi transitkeskukseen.



### 3.3.5 Vastaanottokeskusten ohjaus ja kehittäminen

Maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan lain<sup>38</sup> mukaan turvapaikanhakijoiden vastaanoton suunnittelu, ohjaus ja seuranta kuuluvat työvoima- ja elinkeinokeskuksille.

TE-keskusten asemaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton kehittämisessä on perusteltu aluehallintouudistuksen yhteydessä lähinnä alueellisen asiantuntemuksen vahvistamisella vastaanottotoiminnassa. Lisäksi vastaanottotoiminnan yhteys pakolaisten kuntiin sijoittamiseen on puoltanut TE-keskusten asemaa vastaanottokeskusten ohjauksessa.

Tarkastuksen yhteydessä haastateltiin useiden TE-keskuksien maahanmuuttoasioista vastaavia henkilöitä. Tarkastuksessa on tullut esiin, että maahanmuuttajatyöhön osoitetut resurssit vaihtelevat TE-keskuksittain voimakkaasti.

Monissa TE-keskuksissa maahanmuuttajatyö on resursoitu asianmukaisesti ja vastaanottokeskusten ohjaus on kiinteä osa muuta TE-keskuksessa tapahtuvaa maahanmuuttoasioiden hoitoa. Joiltain osin näissäkin TE-keskuksissa tosin katsottiin haastatteluissa, että substanssiosaamisen puuttuessa TE-keskuksen edellytykset ohjata vastaanottokeskuksia rajoittuvat pelkästään taloudellisiin toimintoihin.

Eräissä TE-keskuksissa vastaanottokeskusten ohjaukseen ei ole osoitettu riittäviä resursseja. Tilanne on tiedostettu näiden TE-keskusten työvoimaosastoilla.<sup>39</sup>

Vastaanottokeskusten käsitykset TE-keskusten ohjauksen merkityksestä vaihtelivat TE-keskuksen ohjausresurssien mukaan. Jos TE-keskus ei ollut ohjannut vastaanottokeskuksen toimintaa lainkaan tai jos ohjaus oli ollut vähäistä, vastaanottokeskuksissa katsot-

---

<sup>38</sup> 9.4.1999/493

<sup>39</sup> *Audiator Oy teki vuoden 2004 lopulla tarkastuksen Kaakkois-Suomen TE-keskukseen. Tarkastuksessa keskityttiin maahantuloon liittyvään vastaanottoon. Tarkastusraportissa todettiin ensinnäkin, että Kaakkois-Suomen TE-keskuksen rooli Joutsenon vastaanottokeskuksen toiminnan ja talouden ohjaajana ja seuraajana on vähäinen. Toiseksi tarkastusraportin mukaan TE-keskuksen vähäiset resurssit maahanmuuttoasioissa ja substanssiasioden puutteellinen tietämys ovat johtaneet siihen, että TE-keskuksen ja vastaanottokeskuksen välinen yhteistyö on ollut vähäistä. (Kaakkois-Suomen TE-keskus, 6.10.2005)*

tiin, että TE-keskusten suorittamalla ohjauksella ja alueellisella asiantuntemuksella ei katsottu voivan olla merkitystä vastaanotto-toiminnassa. Vastaanottokeskuksen ja TE-keskuksen välisen kiinteän yhteistyön katsottiin puolestaan hyödyttäneen vastaanottokeskusta. Näissä keskuksissa pidettiin tosin ongelmallisena sitä, että TE-keskuksen ja työministeriön työnjako vastaanottokeskusten ohjauksessa ei ole ollut kaikilta osin selkeä.

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että yhden TE-keskuksen alue antaa useissa tapauksissa liian kapean näkökulman vastaanottokeskusten ohjaukseen. Yhden TE-keskuksen toimialue ei näyttäisi olevan mielekäs myöskään ohjauksesta vastuussa olevan virkamiehen tehtävänkuvan kannalta. Työministeriön tulisikin selvittää, voitaisiinko vastaanottokeskusten ohjauksessa hyödyntää useamman TE-keskuksen kesken jaettuja resursseja. Mahdollista olisi myös kehittämisvastuun osoittaminen joidenkin vastaanottokeskusten tehtäväksi.<sup>40</sup>

TE-keskusten suorittama vastaanottokeskusten ohjaus on tarkastuksen perusteella ollut hajanaista. Niissäkin keskuksissa, joissa ohjaus on ollut aktiivista, vastaanottokeskukset ovat itse esittäneet keskeisiä kehittämistarpeita ja laatineet näitä tarpeita koskevat kehittämissuunnitelmat. Tällä perusteella voidaan sanoa, että vastaanottokeskusten toiminnan kehittäminen on jäänyt pääosin niiden omalle vastuulle. Tämä on puolestaan johtanut siihen, että vastaanottokeskuksia on kehitetty erillisinä toimintayksiköinä, ilman yleisemmästä turvapaikkapolitiikasta johdettua koordinaatiota. Kehittämistyö on siten ollut eräiltä osin myös päällekkäistä.

Yksittäisten vastaanottokeskusten toiminnan kehittämisen ohella työministeriön tulisi kehittää myös vastaanottokeskusten verkostoa ja keskusten välistä tehtävänjakoa. Tällä hetkellä eräät vastaanottokeskukset ovat erikoistuneet toimimaan niin sanottuina transitikeskuksina. Vastaanottokeskukset voisivat erikoistua tämän lisäksi ainakin rajoitetulla määräaikaisella oleskeluluvalla maassa oleskelevien sekä niin sanotussa Dublin-menettelyssä olevien turvapaikanhakijoiden majoituksen järjestämiseen. Esimerkiksi Rovaniemen vastaanottokeskus on katsonut, että sen käytössä olevat tilat sovel-

---

<sup>40</sup> Työministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan katsonut, että vastaanottokeskusten ohjaamiseen liittyvien tiettyjen tehtävien keskittäminen eräiden TE-keskuksien vastuulle saattaa olla toteutettavissa.

tuisivat hyvin määräaikaisen oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden majoittamiseen.

Sen sijaan vastaanottokeskusten erikoistumista tiettyihin etnisiin ryhmiin ei kukaan haastatelluista pitänyt mielekkäänä.

Vastaanottokeskusten erikoistuminen mahdollistaisi kunkin keskuksen toimintakulttuuriin, tiloihin ja sijaintiin perustuvien vahvuuksien hyödyntämisen. Erikoistuminen selkeyttäisi myös vastaanottotoiminnan logistiikkaa sekä mahdollistaisi tietyn osaamisen ja joidenkin palveluiden tuottamisen keskittämisen.

Työministeriö pitää vastaanottokeskusten erikoistumista epätarkoituksenmukaisena kehityssuuntana. Ministeriön mukaan erikoistuminen voisi vaarantaa turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleistä valmiutta.

Tarkastuksen perusteella ei ole kuitenkaan nähtävissä merkittävää riskiä sille, että turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleinen valmius vaarantuisi, vaikka vastaanottokeskukset rakentaisivatkin toimintakonseptiaan nykyistä voimakkaammin omien vahvuksiensa varaan.

### **3.3.6 Rekisterien yhteensopivuus, asukasrekisterin hyödyntäminen ja käyttöoikeudet**

Turvapaikanhakijaan liittyviä tietoja kirjataan vastaanottomajoituksen aikana asukasrekisteriin, Marekiin. Marek on kaikkien vastaanottokeskusten käytössä oleva tietojärjestelmäsovellus.

Tarkastuksen perusteella käyttäjät ovat tyytyväisiä Marekin toimintaan ja sitä hyödynnetään vastaanottotoiminnassa hyvin. Tarkastuksen yhteydessä tuli esiin kuitenkin eräitä puutteita ja toiveita, joihin voitaisiin vastata rekisterityökalun kautta.

Kymmenen vastaanottokeskusta toimii kuntajärjestäjän alaisuudessa. Useissa vastaanottokeskuksissa hyödynnetään kunnan omia terveystalvueluita. Eräissä vastaanottokeskuksissa pidettiin ongelmallisena sitä, että Marekista ei saada yhteyttä terveystalvuelujen tuottajana toimivan kunnan tietojärjestelmään. Tietojärjestelmäyhteys vähentäisi merkittävästi rekisteritietojen tallennusta. Tallennuksen työmäärää pidettiin erityisen suurena vastaanottokeskuksissa, joissa majoittujien vaihtuvuus on nopeaa, esimerkiksi niin sanotuissa transitkeskuksissa.

Eri kunnissa käytettävät tietojärjestelmät poikkeavat merkittävästi toisistaan. Marekin päivittäminen vastaamaan useisiin erilaisiin

järjestelmiin ei liene käytännössä mahdollista. Tarkoituksena on kuitenkin, että ulkomaalaisasioiden sähköisestä käsittelyjärjestelmästä on yhteys Marekiin ja kuntien sosiaalitoimistoihin. Toteutuksesta riippuen järjestelmän avulla voitaneen siirtää sähköistä tietoa Marekin ja kuntien tietojärjestelmien välillä.

Keskeisiä Marekiin kirjattavia tietoja ovat muun muassa turvapaikanhakijan majoituspaikka ja toimeentulotuen maksatuksen tilanne. Sen sijaan turvapaikanhakijan sairaus- ja terveystietoja ei ole kirjattu Marekiin.

Turvapaikanhakijan muuttaessa vastaanottokeskuksesta toiseen, hänen terveystietonsa siirretään postitse. Tietojen siirto manuaalisesti on verrattain työlästä ja hidasta. Tilanteesta riippuen turvapaikanhakijan terveystietojen siirto voi kestää useita päiviä tai jopa viikon. Äärimmäisessä tilanteessa tästä voi aiheutua vaaraa vastaanottokeskuksen työntekijöille ja muille asukkaille, esimerkiksi mahdollisen tartuntatautialtistuksen muodossa.

Marekiin sisältyy myös turvapaikanhakijan terveystietoja koskeva rekisteriosio. Tätä osiota ei kuitenkaan ole käytetty, lähinnä tietojen arkaluonteisuuden sekä tietoturvaan ja intymiteettisuojaan liittyvien riskien vuoksi.

Turvapaikanhakijoiden siirtojen lisääntyessä, muun muassa transitkeskusten toiminnan vakiintuessa, turvapaikanhakijoiden terveystietojen siirrossa tulee päästä sähköisiin menettelyihin.

Marek on pääasiassa vastaanottokeskusten käytössä oleva rekisteri. Ulkomaalaisvirastolla katseluoikeus ajoittain päivittyvään Marek-versioon. Ulkomaalaisviraston katseluoikeutta on perusteltu muun muassa sillä, että Ulkomaalaisviraston tulee tietää päätöksenteon kohteena olevan turvapaikanhakijan sijainti.

Sen sijaan tiedoksi antamisesta ja maasta poistamisesta vastaavalla paikallispoliisilla ei ole ollut yhteyttä Marekiin. Tätä on pidetty ongelmana, koska paikallispoliisilla ei ole useinkaan tietoa tiedoksiannon vastaanottavan turvapaikanhakijan oleskelupaikasta. Ongelmana pidettiin haastatteluissa myös Marekin tietoja välittävän puhelinalueen jatkuvaa ruuhkautumista.

Tarkastuksen perusteella paikallispoliisille myönnettävä katseluoikeus Marekiin edistäisi turvapaikkaprosessin sujuvuutta.

### 3.3.7 Kotoutujien kielenopetuksen hankinta

Suomen kielen taidolla on keskeinen merkitys pakolaisen kotoutumiselle ja sijoittumiselle yhteiskuntaan. Pakolaisen kielenopetuksen tuleekin alkaa mahdollisimman pian kuntasijoituksen jälkeen.

TE-keskus hankkii kuntaan sijoitettujen pakolaisten kielenopetuksen. Kielenopetuksen kustannukset katetaan ammatillisen työvoimakoulutuksen määrärahasta. Kielenopetuksen hankinta on sikäli joustamatonta, että jos TE-keskus ei ole varautunut määrärahan käyttösuunnitelmassa kielenopetuksen järjestämiseen, TE-keskuksen alueelle sijoittuvien pakolaisten kieliopintojen aloittaminen voi viivästyä seuraavaan määrärahakauteen.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa tuli esiin tapaus, jossa kiintiöpakolaisryhmän kielenopetus oli voitu aloittaa koulutusmäärärahan loppumisen vuoksi vasta useita kuukausia kuntasijoituksen jälkeen.

Suuremmissa kaupungeissa kielenopetuksen tarve on yleensä jatkuva. Opetus onkin voitu suunnitella niin, että yksittäinen kaupunkiin sijoitettava pakolainen voi aloittaa kielenopinnot suhteellisen pian muuton jälkeen.

Sen sijaan pienissä kaupungeissa ja haja-asutusalueella kielenopetus on tyypillisesti järjestetty tietylle ryhmälle räätälöitynä kurssimuotoisena opetuksena. Eräät pakolaisia vastaanottaneet kunnat katsoivat, että TE-keskuksen toiminta kielenopetuksen hankinnassa on vastannut huonosti kuntien tarpeeseen. Ongelmana pidettiin muun muassa sitä, että opetusta järjestettiin vain maakuntakeskuksessa. Pitkien kurssimatkojen katsottiin sulkeneen osan kielenopetuksen tarpeessa olleista pakolaisista kurssien ulkopuolelle.

Kunnissa katsottiin myös yleisesti, että kunta olisi itse kyennyt tuottamaan kielenopetuksen TE-keskuksen hankkimaa koulutusta edullisemmin ja laadukkaampana. Toisaalta TE-keskuksen määrittämä hankintaerä oli niin suuri, että pieni kunta ei olisi halutessaan kyennyt osallistumaan kielenopetusta koskeneeseen kilpailutukseen.

Erityisesti haja-asutusalueen kunnissa katsottiin, että kielenopetuksen järjestämiseen varattava määräraha tulisi sisällyttää osaksi kunnalle maksettavaa kotoutumisrahaa. Tällöin kunta voisi itse järjestää pakolaisten kielenopetuksen pakolaisten ja kunnan olosuhteiden kannalta parhaalla mahdollisella tavalla.

### 3.4 RISKINHALLINNAN NÄKÖKULMA

Turvapaikkamenettelyn käytäntöjen vaikutukset tulevat eräissä tapauksissa esiin vasta lyhyen tai pidemmän ajan kuluttua toimenpiteen jälkeen. Useisiin toimenpiteisiin ja omaksuttuihin käytäntöihin voi liittyä pidemmällä aikavälillä riski kielteisistä taloudellisista vaikutuksista.

Tässä luvussa on tuotu riskinhallinnan näkökulman avulla esiin turvapaikkamenettelyyn liittyviä taloudellisia riskitekijöitä ja niihin mahdollisesti liittyviä vaikutuksia. Luvussa on lisäksi tuotu esiin havaintoja siitä, millä tavoin viranomaiset ovat ottaneet riskitekijät huomioon turvapaikkamenettelyssä.

#### 3.4.1 Pakolaisten kotouttaminen

Kotouttamisen tavoitteena on tukea pakolaisen sijoittumista suomalaisen yhteiskuntaan. Kotoutumisen kannalta on keskeistä, että pakolainen oppii suomen kielen, omaksuu suomalaisen yhteiskunnan pelisäännöt ja ottaa myös vastuun uudesta elämäntilanteestaan.

Tarkastuksen perusteella pakolaisten kotouttamiseen on liittynyt useita ongelmia. Kotouttamiseen liittyvistä ongelmista keskeisimpiä ovat kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin pääsyn pitkä odotusaika ja joissain tapauksissa toimenpiteiden lyhyt kesto kotoutumistarpeeseen nähden.

Pakolaisen kotoutumisen vaatima aika ja sen vaatimat toimenpiteet vaihtelevat yksilöllisesti. Tarkastuksen yhteydessä haastatellut kuntien pakolaistyöstä vastaavat henkilöt katsoivat, että kotoutumiseen varattu kolmen vuoden tuettu jakso on pakolaisen kotoutumisen kannalta keskimäärin riittävä. Kolmen vuoden jakso on kuitenkin monissa tapauksissa osoittautunut liian lyhyeksi. Erityisesti luku- ja kirjoitustaidottomat ja muut alhaiselle koulutustasolle sijoittuvat pakolaiset tarvitsevat pitkäaikaisempaa tukea.

Asiantuntijoiden mukaan ongelmana on myös, että perheiden kotoutumista ei ole kyetty tukemaan riittävästi. Tarkastuksessa onkin tullut esiin, että lapset ja nuoret sekä naiset ovat kotoutumistoimenpiteiden näkökulmasta ongelmallisia erityisryhmiä.

Lasten ja nuorten kanssa ei ole aina laadittu erillistä kotoutumissuunnitelmaa tai laadittu suunnitelma on ollut laadultaan puutteellinen. Haastateltavien mukaan lasten ja nuorten suunnitelmalliseen

kotoutumisen edistämiseen on lisäksi ryhdytty usein vasta kotoutumiseen liittyvien ongelmien havaitsemisen jälkeen.<sup>41</sup>

Naisten kotoutumisen edistäminen on ollut vaikeaa erityisesti kulttuuristen tekijöiden vuoksi. Maahanmuuttajanaiset ovat voimakkaasti sitoutuneita kotiin ja perheeseen. Tämä rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan osallistua kodin ulkopuolella tapahtuviin toimenpiteisiin ja muuhun sosiaaliseen vuorovaikutukseen. Pakolais-taustaisten maahanmuuttajanaisten puutteellinen kielitaito vaikeut-taakin usein merkittäväällä tavalla heidän kotoutumistaan.

Vuoden 2006 alussa astui voimaan maahanmuuttajien kotoutta-mista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan lain muu-tos.<sup>42</sup> Lakimuutoksen tarkoituksena on ollut tehostaa ja nopeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista. Lain muutoksella on pyritty myös selkiinnyttämään eri viranomaisten työn- ja vastuunjako. Tähän on tarkoitus päästä muun muassa tehostamalla paikallistason, erityises-ti kunnan ja työvoimatoimiston yhteistyötä. Tavoitteena on, että kunta ja työvoimatoimisto kokoavat yhteen kotoutumista tukevat julkiset ja yksityiset palvelut ja toimenpiteet.

Tutkimustiedon perusteella näyttää sille, että pakolaisen ohjaa-minen välittömästi maahanmuuton jälkeen kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin nopeuttaa merkittäväällä tavalla hänen työllistymis-tään ja lyhentää jaksoa, jonka ajan pakolainen on taloudellisesti riippuvainen yhteiskunnan tulonsiirroista.<sup>43</sup>

Toisaalta tutkimustiedon mukaan maahanmuuttajan kotoutumi-sen epäonnistuminen näyttäisi johtavan usein työttömyyden, huono-osaisuuden ja pienituloisuuden kasautumiseen. Kotoutumisen epä-onnistumisella näyttää olevan yhteys myös lisääntyneeseen rikollis-en käyttäytymisen riskiin.<sup>44</sup>

Tarkastuksen yhteydessä esiin tulleet kotoutumisen edistämiseen liittyvät ongelmat osoittavat, että pakolaisten kotouttamisen käytän-nöissä on ollut puutteita. Puutteet lisäävät merkittäväällä tavalla ko-toutumisen epäonnistumisen riskiä. Kotouttamistoimenpiteillä voi-daan edistää pakolaisen kotoutumista ja nopeuttaa siten hänen sijoit-tumistaan yhteiskuntaan. Kotoutumisen epäonnistuminen taas mer-

---

<sup>41</sup> HE 166/2005

<sup>42</sup> Laki 29.12.2005/1215

<sup>43</sup> Hämäläinen & al., 2005

<sup>44</sup> Iivari 2006

kitsee taas huomattavia välittömiä ja välillisiä yhteiskunnallisia kustannuksia.

Pakolaisia vastaanottavat kunnat, TE-keskukset ja useat muut viranomaiset sekä viime kädessä kotoutumislain valmistelusta vastaava työministeriö ovat vastuussa toimista, joilla torjutaan kotoutumisen epäonnistumiseen liittyviä riskejä. Kun otetaan huomioon kotoutumisen epäonnistumiseen liittyvät riskit, on tärkeää, että vastuussa olevat tahot varmistuvat siitä, että maahanmuuttajien kotoutumista koskevan lakimuutoksen avulla kyetään edistämään kotoutumista aiempaa tuloksellisemmin ja ehkäisemään näin kotoutumisen epäonnistumisesta aiheutuvien kielteisten vaikutusten riskiä.

### **3.4.2 Ulkomaalaislain 51 §:n nojalla myönnetty tilapäinen oleskelulupa**

Ulkomaalaislain<sup>45</sup> 51 §:n mukaan Suomessa olevalle ulkomaalaiselle myönnetään tilapäinen oleskelulupa muun muassa, jos hänen maasta poistamisensa ei ole mahdollista lähtömaan olojen epävakauden vuoksi. Ulkomaalaisviraston aloitti tilapäisten oleskelulupien myöntämisen vuonna 2005 ja vuoden aikana Ulkomaalaisvirasto myönsi 259 tilapäistä oleskelulupaa.

Tilapäinen oleskelulupa ei luo turvapaikanhakijalle samoja oikeuksia kuin pysyvä oleskelulupa. Tilapäisen oleskeluluvan saanut henkilö ei ole oikeutettu kuntasijoituspaikkaan ja kotouttamistoimiin. Käytännössä määräaikaisen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat majoittuvat vastaanottokeskuksiin.

Tilapäisellä oleskeluluvalla maassa olevat turvapaikanhakijat lisäävät vastaanottokeskusten majoituskapasiteettitarvetta. Esimerkiksi vuonna 2005 myönnettyjen 259 tilapäisen oleskeluluvan edellyttämä vuotuinen kapasiteettitarve on 95000 majoitusvuorokautta. Tämä vastaa kahden keskikokoisen vastaanottokeskuksen toteutuneita vuosittaisia majoitusvuorokausia.

Majoitusvuorokauden keskihinnan mukaan laskettuna tilapäisen oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden majoituksesta aiheutuu ensimmäisenä vuonna noin 3,4 miljoonan euron kustannus. Jos oletetaan, että tilapäisiä lupia myönnetään vuosittain 260 ja jos maasta poistamisen edellytyksissä ei tapahdu muutosta, jolloin edel-

---

<sup>45</sup> Laki 30.4.2004/340



lisenä vuonna tilapäisen oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden lupa uusitaan, tilapäisen oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden majoituksesta aiheutuu vuosittain 6,8 miljoonan euron laskennallinen kustannus.

Tarkastuksen yhteydessä haastatellut poliisimiehet pitivät tilapäisen oleskeluluvan myöntämiskäytännön yhtenä heikkoutena sitä, että tilapäisen oleskeluluvan saaneen henkilön maasta poistaminen oleskeluluvan umpeuduttuna vaatii monivaiheista viranomaiskäsitelyä. Tilapäisellä oleskeluluvalla maassa oleskelleen henkilön maasta poistamisesta päätetään erillisessä karkotusprosessissa. Karkotuksesta päättäminen ja asian käsittely valitusviranomaisessa siirtävät henkilön maasta poistamista usein vähintään vuodella. Myös karkotusprosessin aikaisen majoituksen järjestäminen tulee jatkossa lisäämään vastaanottokeskuksien kapasiteetin tarvetta.

Useat haastateltavat katsoivat, että tilapäinen oleskelulupa lisää turvapaikanhakijoiden syrjäytymisriskiä. Syrjäytymisriskin katsottiin liittyvän tilapäiseen oleskelulupaan liittyviin rajoituksiin, oleskelulupaprosessin pitkittymiseen sekä puutteellisiin toimintakykyä ylläpitäviin toimenpiteisiin.

Tilapäisen oleskeluluvan saaneilla turvapaikanhakijoilla ei ole oikeutta tehdä työtä Suomessa. Tämä oleskeluluvan rajoitus on muodostunut ongelmalliseksi tilanteessa, jossa turvapaikkaa hakenut henkilö on ollut työssä hakemuksen käsittelyn ollessa vireillä. Tilapäisen oleskeluluvan myöntäminen on merkinnyt sitä, että kyseisen henkilön on pitänyt irtisanoutua työstä tai hakea erillistä työlupaa. Vuonna 2005 on haastattelujen perusteella esiintynyt vain yksittäisiä tapauksia, joissa turvapaikanhakija on joutunut lopettamaan työnteon saatuaan tilapäisen oleskeluluvan.<sup>46</sup>

Tilapäisen oleskeluluvan saaneet turvapaikanhakijat eivät saa oleskelupaikkansa kunnan jäsenyyttä. Tämä on muun muassa rajoittanut tilapäisen oleskeluluvan saaneiden henkilöiden opiskelumahdollisuuksia. Eräissä kunnissa on muun muassa jouduttu sopimaan erityisjärjestelyistä, joilla on mahdollistettu vastaanottokeskuksessa

---

<sup>46</sup> *Sisäasiainministeriön asettama työryhmä on esittänyt tilapäisellä oleskeluluvalla maassa oleskelevan henkilön työssäolo-oikeuden rajoituksen poistamista. Sisäasiainministeriön strategia ulkomaalaislainsäädännön ja -hallinnon kehittämiseksi, sisäasiainministeriön julkaisuja 30/2006.*

asuneiden tilapäisen oleskeluluvan saaneiden peruskouluikäisten lasten koulunkäynti.<sup>47</sup>

Tilapäisellä oleskeluluvan saaneiden henkilöiden mahdollisuudet osallistua ammatilliseen koulutukseen ovat lisäksi vaihdelleet eri puolella Suomea koulutuksen järjestäjän harkinnan mukaan. Tilapäisen oleskeluluvan saaneiden turvapaikanhakijoiden pääasiallinen koulutusväylä on haastattelujen perusteella ollut projektirahoituksella tai pakolaisrahaston rahoittamana järjestetty yleissivistävä koulutus.

Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta huolehtivien tahojen mukaan tilapäisen oleskeluluvan saaneiden henkilöiden toimintakykyä ylläpitävät toimenpiteet ovat puutteellisia. Tämä on heijastunut haastateltavien mukaan muun muassa siihen, että tilapäisellä oleskeluluvalla maassa oleskelevat turvapaikanhakijat kärsivät yleisesti mielenterveydellisistä ongelmista. Tilapäisen oleskeluluvan saaneille turvapaikanhakijoille ei tarjota kotoutumista tukevia toimenpiteitä, koska oletuksena on, että turvapaikanhakija palaa kotimaahansa tilapäisen oleskeluluvan umpeuduttua.

Tilapäisen oleskeluluvan pituus on yksi vuosi. Jos turvapaikanhakijalle on myönnetty kaksi kertaa tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi, eikä maasta poistaminen ole tänäkään jälkeen mahdollista, hänelle myönnetään jatkuva oleskelulupa.

Vuonna 2005 tilapäisiä oleskelulupia myönnettiin irakilaisille, afganistanilaisille ja somalialaisille turvapaikanhakijoille, koska näiden turvapaikanhakijoiden maasta poistaminen ei ole ollut mahdollista heidän kotimaissaan vallinneiden olosuhteiden vuoksi. Heinäkuuhun 2006 mennessä kyseisten maiden olosuhteissa ei ollut Ulkomaalaisviraston oikeus- ja maatietoyksikön mukaan tapahtunut muutosta, joka olisi vaikuttanut tilapäisten oleskelulupien myöntökäytäntöön.

Tarkastuksessa on tullut esiin, että kaksi vuotta kestävä tilapäinen maassa oleskelu heikentää turvapaikanhakijan kotoutumisen edellytyksiä merkittävästi. Toisaalta, tarkastuksen perusteella näyttää ilmeiselle, että eräiden turvapaikanhakijoiden lähtömaiden olosuhteissa ei tapahdu kahden vuoden aikana sellaista myönteistä ke-

---

<sup>47</sup> Työministeriö on tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan korostanut, että tilapäinen oleskelulupa on joissain tapauksissa vaikeuttanut oppivelvollisuusikäisten lasten koulunkäyntiä, koska kunta ei välttämättä ole järjestänyt opetusta oppivelvollisuuden ulkopuolelle jääneelle lapselle.

hitystä, joka loisi edellytykset turvapaikanhakijoiden maasta poistamiselle. Tällöin oletus siitä, että tilapäisen oleskeluluvan saanut turvapaikanhakija palaa kotimaahansa oleskeluluvan umpeuduttua, osoittautuu monessa tapauksessa virheelliseksi.

Jos merkittävä osa tilapäisen oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista saa kahden vuoden kuluttua jatkuvan oleskeluluvan, turvapaikanhakijan oikeuksia ja kotouttamistoimia rajoittavaan oleskelulupakäytäntöön näyttäisi liittyvän merkittävä riski, että tilapäisten oleskelulupien myöntäminen edistää Suomeen sijoittuvien pakolaisten syrjäytymiskehitystä.<sup>48</sup>

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että merkittävä osa tilapäisen oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista jää kahden vuoden tilapäisen oleskelun jälkeen pysyvästi Suomeen. Tällaisessa tilanteessa on perusteltua poistaa eräitä tilapäiseen oleskelulupaan sisältyviä rajoituksia. Esimerkiksi kaikkien oleskeluluvan saaneiden henkilöiden osoittaminen syrjäytymiskehitystä ehkäiseviin kotoutumistoimenpiteisiin voi olla taloudellisesti tarkoituksenmukaista, vaikka osa tilapäisen oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista poistuisikin maasta tilapäisen oleskeluluvan umpeuduttua.

### 3.4.3 Ehkäisevä mielenterveystyö

Turvapaikanhakija on vastaanottokeskukseen majoittuessaan oikeutettu toimintakykyä ylläpitävään terveydenhuoltoon. Vastaanottokeskusten toimintamenoista käytetään noin kuudesosa terveydenhuollon välittömiin palveluihin.<sup>49</sup> Haastatellut henkilöt korostivat, että terveydenhuoltomenojen vuosittainen taso riippuu suurelta osin majoittujien satunnaisesta sairastavuudesta.

Tarkastuksessa on tullut esiin, että turvapaikanhakijoiden mielenterveysongelmat ovat viime vuosina olleet voimakkaassa kasvussa. Useiden haastateltujen mukaan mielenterveysongelmien lisääntyminen on suurin yksittäinen turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminnan kustannusriski. Haastateltujen mukaan esimerkiksi yhden turvapaikanhakijan sijoitus psykiatriseen laitoshoitoon voi merkitä

---

<sup>48</sup> Sisäasiainministeriö on pitänyt tarkastuskertomusluonnosta kommentoidessaan tärkeänä, että Suomeen jäävän ulkomaalaisen syrjäytymistä on torjuttava kaikin tavoin.

<sup>49</sup> Työministeriö 21.9.2005, muistio.

vastaanottokeskukselle jopa 20 000 euron kuukausittaista kustannusta<sup>50</sup>.

Mielenterveystyö voidaan jakaa korjaaviin, ehkäiseviin ja rakentaviin toimenpiteisiin. Korjaavilla toimenpiteillä, kuten terapialla ja kuntoutuksella, pyritään korjaamaan syntyneitä vahinkoja, rajoittamaan psyykkisiä häiriötä ja palauttamaan sairastuneen henkilön toimintakykyä. Ehkäisevillä toimilla varaudutaan tunnettuihin mielenterveydellisiin riskeihin. Ehkäiseviä toimia ovat yksilön yhteisöllinen tukeminen riskiolosuhteissa, ongelmien varhainen toteaminen sekä lievien mielenterveyshäiriöiden käsittely. Psykkisen terveyden perusedellytyksien luomisella, niin sanotuilla rakentavilla toimilla, pyritään ylläpitämään yksilön suotuisaa henkistä tilaa ja kehitystä.

Ehkäisevän ja rakentavan mielenterveystyön kustannuksista ja vaikuttavuudesta ei ole käytettävissä tarkkaa tutkimustietoa. Yleisesti kuitenkin katsotaan, että mielenterveyttä edistävä sekä ehkäisevä ja rakentava mielenterveystyö on kustannusvaikuttavuudeltaan huomattavasti korjaavia toimia edullisempaa. Eräistä ehkäisevän mielenterveystyön hankkeista tehdyt havainnot tukevat tätä yleistä käsitystä sikäli, että ehkäisevien mielenterveystyön hankkeiden on katsottu vähentäneen psykiatrisen laitoshoidon tarvetta<sup>51</sup>.

Vastaanottokeskusten mielenterveystyössä ovat painottuneet korjaavat mielenterveystyön toimenpiteet. Tämä selittyy suureksi osaksi turvapaikanhaun taustalla olevilla tekijöillä. Korjaavien toimenpiteiden painottumiseen on vaikuttanut lisäksi se, että ehkäisevän terveydenhuollon ei ole aina katsottu sisältyvän turvapaikanhakijoille tarkoitettuun toimintakykyä ylläpitävään hoitoon<sup>52</sup>. Vastaanottokeskusten resursointi ei tarkastuksen perusteella myöskään kaikissa tapauksissa ole mahdollistanut riittävästi keskuksessa tapahtuvaa ehkäisevää mielenterveystyötä.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> Esimerkiksi hoitopäivän hinta Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirissä psykiatrian klinikan vuodeosaostolla vaihtelee 223 eurosta 661 euroon. Lasten psykiatrian klinikalla vuodeosaston hoitopäiväkustannuksen vaihteluväli on toimenpiteistä riippuen 360 e-1149 e /vrk. Palveluhinnasto 2006, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri.

<sup>51</sup> Esimerkiksi Hyvinvoinnin kulmakivet, 17.5.2006

<sup>52</sup> Rauta 2005

<sup>53</sup> Työministeriö on tarkastuskertomusta kommentoidessaan painottanut näkemyksensä, maahanmuuttajille tarkoitettu ammatillinen ja erikoistunut mielenterveystyö on kokonaisuudessaan kehittämisen tarpeessa.

Mielenterveysongelmien syntymistä voidaan ehkäistä vastaanottokeskuksissa ehkäisevällä ja rakentavalla mielenterveystyöllä. Rakentavat toimet perustuvat lähinnä turvapaikanhakijoiden luonnolliseen vuorovaikutukseen.<sup>54</sup>

Eräissä vastaanottokeskuksissa on pyritty korostamaan ehkäisevän mielenterveystyön yhteyttä keskuksen toimintoihin. Suuri osa ehkäisevästä mielenterveystyöstä on tapahtunut hoitojärjestelmän ulkopuolella, arkipäivän toiminnoissa ja vuorovaikutuksessa. Ottaen huomioon riskiolosuhdetekijät, kuten turvapaikanhaun taustalla olevat tekijät ja turvapaikkamenettelyn kuormittavuus, turvapaikanhakijoille suunnatussa ehkäisevässä mielenterveystyössä on syytä korostaa myös ongelmien varhaisen toteamisen ja lievien oireiden käsitteilyn merkitystä.

Ehkäisevä mielenterveystyö voi edellyttää psykologian tai psykiatrian asiantuntijuuden vahvistamista vastaanottokeskuksessa.

Esimerkiksi vuonna 2004 Rovaniemen vastaanottokeskuksen terveydenhoitomenot olivat 234 000 euroa, 14,6 % kaikista vastaanottokeskuksen kustannuksista. Mielenterveyshuollon aiheutuneet menot vastaanottokeskuksessa olivat 106 000 euroa. Muihin vastaanottokeskuksiin verrattuna Rovaniemen vastaanottokeskuksen terveydenhoitomenot olivat vuonna 2004 keskimääräisellä tasolla.

Vuonna 2005 Rovaniemen vastaanottokeskuksen terveydenhoitomenot vähentyivät merkittävästi. Kustannustietojen mukaan keskuksen terveydenhoitomenot olivat 73 000 euroa vuonna 2005. Mielenterveyshuollon menot laskivat vuodessa 89 %, 12 000 euroon.<sup>55</sup>

Vastaanottokeskuksen johtajan mukaan tärkein tekijä terveydenhoitomenojen vähentymisessä on ollut psykiatrisen sairaanhoitajan palkkaaminen vastaanottokeskukseen. Vastaanottokeskuksessa on panostettu voimakkaasti myös muihin ehkäiseviin toimiin, kuten kotikäynteihin, keskusteluryhmiin sekä henkilökunnan käymiin asiakaskeskusteluihin. Myös keskuksessa majoittuvien turvapaikanhakijoiden satunnaisen sairastavuuden vähenemisellä ja asiakasra-

---

<sup>54</sup> *Esimerkiksi Oravaisten vastaanottokeskuksen yhteydessä toimiva kansalaisjärjestö tukee turvapaikanhakijoiden henkisen hyvinvoinnin perusedellytyksiä muun muassa sosiaalisen vuorovaikutuksen ja yhteisten tapahtumien avulla.*

<sup>55</sup> *Rovaniemen vastaanottokeskus 17.5.2006*

kenteella on ollut vaikutusta terveydenhuoltomenojen suotuisaan kehitykseen.

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että rakentavalla ja ehkäisevällä mielenterveystyöllä voidaan pienentää turvapaikanhakijoiden sairastavuusriskiä ja saavuttaa taloudellisia säästöjä muun muassa kalliin psykiatrisen sairaanhoidon tarpeen vähenemisen kautta.

Turvapaikanhakijoille suunnattavan ehkäisevän mielenterveystyön lisäksi myös ongelmien varhaisen toteamisen ja lievien oireiden käsittelyn valmiuksia tulee parantaa. Ehkäiseviin toimiin panostaminen näyttäisi tarkastuksen perusteella olevan tarkoituksenmukaista myös siinä mielessä, että toiminnan mahdollisesti vaatimat lisäresurssit kyettäisiin ilmeisesti kattamaan toimenpiteiden kautta saavutettavilla säästöillä.

### 3.4.4 Turvapaikkajärjestelmän toimintaedellytysten varmistaminen

Suomessa on viime vuosina hakenut turvapaikkaa vuosittain noin 3500 henkilöä. Suomen maantieteellinen sijainti on osaltaan vaikuttanut siihen, että turvapaikanhakijoiden määrä on Suomessa useisiin muihin eurooppalaisiin valtioihin verrattuna alhainen.

Turvapaikanhakijoiden määrässä ei ole viimeisen neljän vuoden aikana tapahtunut merkittäviä muutoksia. Niin sanotussa normaalissa turvapaikkamenettelyssä tutkittujen turvapaikka-asioiden määrässä on kuitenkin havaittavissa merkittävä muutos.

*Taulukko 5. Turvapaikanhakijat, Dublin-tapaukset sekä tutkitut ja rauenneet turvapaikkahakemukset vuosittain 2000–2005.*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Turvapaikanhakijat	3170	1651	3443	3221	3861	3574
Dublin-tapaukset	25	120	344	479	1611	1355
Tutkitut hakemukset	2563	1738	2559	2458	2607	1714
Rauenneet hakemukset	1049	307	431	383	546	370

Jos tarkastellaan turvapaikanhakijoiden kokonaismäärän sijaan normaalissa turvapaikkaprosessissa päätökseen asti eteneviä turva-

paikkahakemuksia (taulukko 5, tutkitut hakemukset), hakemusten määrä on laskenut vuonna 2005 voimakkaasti.

Muutos selittyy merkittävilta osin eurooppalaisen yhteistyön vaikutuksilla. Erityisesti Dublin-menettely on johtanut tutkittavien turvapaikkahakemusten määrän vähenemiseen. Havainto on merkittävä, sillä normaalissa turvapaikkamenettelyssä ratkaistun asian käsittelyn kesto on keskimäärin 19 kuukautta, kun vastaava aika esimerkiksi Dublin-menettelyssä on noin 1,5 kuukautta. Menettelyn kesto heijastuu suoraan turvapaikanhakijan vastaanoton kustannuksiin.

Turvapaikanhakijoiden vuosittainen määrä riippuu maailmassa esiintyvistä humanitääristä kriiseistä sekä lähinnä puutteellisten elinolojen aikaansaamasta liikehdinnästä. Myös Suomen kansallinen turvapaikkapolitiikka ja turvapaikanhakijoiden lähtömaihin välittyvä kuva turvapaikkahakemuksen menestymismahdollisuudesta vaikuttavat Suomesta turvapaikkaa hakevien henkilöiden määrään.

Suomen edellytykset vaikuttaa maailmassa esiintyviin humanitäärisiin kriiseihin ovat vähäiset. Suomen ulkopolitiikan eräänä lähtökohtana on kansanvallan sekä laillisuusperiaatteen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kansainvälinen edistäminen.<sup>56</sup> Suomi pyrkii lisäksi edistämään kansainvälistä vuoropuhelua, yhteistyötä ja riitojen rauhanomaista ratkaisua muun muassa toimimalla EU:n ja YK:n jäsenenä.<sup>57</sup> Kansainvälisistä ponnisteluista huolimatta maailmassa esiintyyneen tulevaisuudessakin pakolaisuutta aiheuttavia kriisejä. Suomen tulee siten jatkossakin varautua siihen, että Suomi kykenee kansallisin toimin vastaamaan pakolaisten suojeluun liittyvistä velvoitteistaan.

Suomen kansallista pakolais- ja turvapaikkapolitiikkaa ohjaavat kansainvälisten sitoumusten sisällölliset ja laadulliset vaatimukset. Keskeisin näistä vaatimuksista on, että Suomella on velvollisuus suojella kaikkia kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia Suomesta turvapaikkaa hakevia henkilöitä. Lisäksi turvapaikkaprosessi on järjestettävä ihmisoikeuksia ja yksilön oikeusturvaa kunnioittavalla tavalla. Kansainvälisistä sitoumuksista johtuen turvapaikkajärjestelmän mitoituksen on perustuttava esiintyvään suojelun tarpeeseen, ei käyttöön osoitettavaan määrärahaan.

---

<sup>56</sup> *Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen linjaus, 2003*

<sup>57</sup> *Ulkoasianhallinnon YK-strategia, 10.5.2001*

Suomen kansallisten toimijoiden, Ulkomaalaisviraston ja vastaanottokeskusten, edellytykset huolehtia suojelun tarpeessa olevista henkilöistä riippuvat turvapaikkahakemusten kokonaismäärästä. Turvapaikkahakemusten kokonaismäärällä tarkoitetaan turvapaikkaprosessissa päätökseen etenevien hakemusten lisäksi myös turvapaikka-asioita koskevan vastuun määrittämisasetuksen perusteella tutkimatta jätettävien ja turvapaikkaprosessin aikana raukeavien hakemusten yhteismäärää.

Suomi voi vaikuttaa turvapaikkahakemusten kokonaismäärään kansallisen turvapaikkapolitiikan kautta. Suomalaisen turvapaikkapolitiikan lähtökohtana on, että Suomi antaa suojelua kansainvälisen suojelun tarpeessa oleville henkilöille. Turvapaikkatutinnan laadun merkitys onkin tämän vuoksi korostunut. Turvapaikkatutkinnassa on kyettävä varmistumaan, että suojelun tarpeessa oleva henkilö saa turvapaikan. Turvapaikkajärjestelmän toimintaedellytyksien näkökulmasta on tärkeää, että turvapaikkatutkinnassa kyetään varmistumaan myös siitä, että turvapaikka tai oleskelulupa myönnetään asianmukaisin perustein.

Kansallista turvapaikkapolitiikkaa olennaisempi tekijä turvapaikanhakijoiden hakeutumisessa tiettyyn maahan on se, millainen kuva kohdemaan turvapaikkapolitiikasta ja -menettelystä välittyy turvapaikanhakijoiden lähtömaihin. Muun muassa johdonmukaisen turvapaikka-asioiden ratkaisukäytännön ja sujuvan turvapaikkaprosessin kautta turvapaikanhakijoiden lähtömaihin välittyy kuva, joka on omiaan vahvistamaan turvapaikkamenettelyn toimintaedellytyksiä.

Suomen mahdollisuuksia vaikuttaa kansallisen turvapaikkapolitiikan kautta turvapaikkahakemusten määrään heikentää se, että kansallisten turvapaikkapolitiikkojen suhteellinen asema muuttuu jatkuvasti. Myös muiden valtioiden turvapaikkalinjaukset vaikuttavat Suomeen hakeutuvien turvapaikanhakijoiden määrään. Esimerkiksi suurien EU-maiden tai muiden pohjoismaiden kansallisten turvapaikkapolitiikkojen kiristyminen voi lisätä Suomeen hakeutuvien turvapaikanhakijoiden määrää.

EU:n sisäinen yhteistyö ja eri maiden turvapaikkamenettelyjen harmonisointikehitys tulevat pitkällä tähtäimellä vähentämään kansallisten turvapaikkapolitiikkojen vaikutusta maahan hakeutuvien turvapaikanhakijoiden määrään.

Turvapaikkahakemusten nykyistä huomattavasti suurempi vuosittainen kokonaismäärä johtaisi turvapaikkajärjestelmän kuormit-



tumiseen ja sen toimintaedellytyksien vaarantumiseen. Toisaalta turvapaikanhakijoiden kokonaismäärän ennakoitavuuden lisääntyminen parantaisi myös vastaanottokeskusten edellytyksiä suunnitella ja kehittää omaa toimintaansa.

Suomi turvaa edellytykset huolehtia kaikista suojelun tarpeessa olevista henkilöistä parhaiten pyrkimällä vaikuttamaan käsittelyyn tulevien turvapaikkahakemusten kokonaismäärään. Turvapaikkahakemusten kokonaismäärään voidaan vaikuttaa johdonmukaisen turvapaikkapolitiikan kautta. Turvapaikkahakemusten kokonaismäärään vaikuttamisessa on keskeistä, että turvapaikanhakijoiden lähitömaihiin muodostuu täsmällinen kuva siitä, että Suomi myöntää turvapaikan suojelun tarpeessa olevalle henkilölle vain suojelun tarpeeseen liittyvillä asianmukaisilla perusteilla.

---

## 4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

---

Tarkastuksessa on selvitetty turvapaikkamenettelyn tarkoituksenmukaisuutta. Turvapaikkamenettelyllä on tarkastuksessa tarkoitettu toiminnallista kokonaisuutta, joka käsittää turvapaikka-asian käsittelyä koskevan prosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton, turvapaikkapäätöksen tiedoksiannon ja täytäntöönpanon sekä eräät turvapaikka-asian käsittelyä ja turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämistä tukevat toimenpiteet.

Tarkastuksen pääkysymys on ollut, onko turvapaikkamenettely ja pakolaisten kotouttaminen tällä hetkellä järjestetty taloudellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla.

Tarkastus osoitti että, turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen välillä on kiinteä toiminnallinen ja taloudellinen yhteys. Yhteistoiminnan ja turvapaikkamenettelyn koordinaation vahvistamisella voidaankin saada aikaan merkittäviä valtiontaloudellisia hyötyjä.

Tarkastuksessa on tuotu esiin kaikkiaan 21 turvapaikkamenettelyn nykytilannetta ja kehittämistarvetta koskevaa havaintoa. Tarkastushavaintojen perusteella tarkastusvirasto on kiinnittänyt erityistä huomiota turvapaikkamenettelyn keston, vastaanottokeskusverkon kehittämiseen sekä turvapaikanhakijoiden mielenterveysongelmien ja syrjäytymisen riskeihin turvapaikkamenettelyssä.

### *Turvapaikkamenettelyn kesto*

Turvapaikkamenettelyn kustannuksista noin 70 % aiheutuu turvapaikanhakijoiden vastaanoton järjestämisestä ja noin 30 % turvapaikkaprosessista. Turvapaikkaprosessin kesto heijastuu siten suoraan turvapaikkamenettelyn kokonaiskustannuksiin.

Turvapaikkamenettelyn kokonaiskustannuksia voidaan vähentää tehokkaimmin vaikuttamalla turvapaikkaprosessin sujuvuuteen ja keston. Tarkastuksessa on tullut esiin useita yksittäisiä tekijöitä, joiden avulla voidaan edistää turvapaikkaprosessin sujuvuutta tai saavuttaa välittömiä kustannussäästöjä.

Tarkastuksessa on havaittu, että turvapaikkaprosessin kokonaishallinta on ollut puutteellista. Prosessin käsittelyvastuun siirtymiseen eri vaiheissa liittyvät viivytykset ovat ilmeinen syy turvapaikkaprosessin pitkittymiseen.

Turvapaikkamenettelyä voitaisiin nopeuttaa muun muassa tehostamalla Euroopan Unionin vastuunmääritysasetuksen (343/2003) mukaista menettelyä. Kansallinen yhteys Eurodac-järjestelmään on keskitetty Keskusrikospoliisiin lähinnä turvapaikkahakemuksia vastaanottavien toimipisteiden suuren määrän vuoksi. Jos kaikki hakemuksia vastaanottavat toimipisteet olisi varustettu Eurodac-järjestelmän edellyttämällä laitteistolla, turvapaikanhakija voitaisiin osoittaa oikeaan menettelyyn jo turvapaikkahakemusta jätettäessä. Tähän päästään käytännössä vain vähentämällä turvapaikkahakemuksia vastaanottavien toimipisteiden määrää.

Turvapaikka-asioiden valituskäsittely on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Valituskäsittely ruuhkautui 2000-luvun alkupuolella Ulkomaalaisviraston tehostettua ratkaisutoimintaansa. Nytkin valitusten käsittelyajat ovat palautuneet ruuhkaa edeltävälle tasolle. Turvapaikka-asioiden valituskäsittelyn keskittämiseen liittyy kuitenkin riski, että hallinto-oikeuden toiminnan kuormittuminen esimerkiksi muilla kuin turvapaikka-asioilla voi johtaa myös turvapaikka-asioiden käsittelyaikojen pitkittymiseen ja lisätä siten turvapaikanhakijoiden vastaanoton kustannuksia.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön maasta poistamisesta vastaa paikallispoliisi. Tarkastuksessa tuli esiin, että käännytysmenettelyissä on suuria kihlakuntaakohtaisia eroja. Käännytystehtäviin käytettävissä olevat resurssit ovat johtaneet erilaisiin käännytyskäytäntöihin ja eräissä tapauksissa myös siihen, että maasta poistamisen täytäntöönpano on viivästynyt.

Helsingin ulkomaalaispoliisi on laatinut sisäasiainministeriölle esityksen turvapaikanhakijoiden maasta poistamisen keskittämiseksi. Maasta poistamistehtävien keskittäminen johtaisi ilmeisesti kustannussäästöihin vakiintuvien matkareittien ja maasta poistamisen tehostumisen ansiosta.

Poliisin suorittamien turvapaikka-asioiden täytäntöönpanotehtävien hoitoa tulee tehostaa, koska siten saavutetaan säästöjä vastaanoton kustannuksissa. Turvapaikanhakijoiden vastaanotossa syntyvät säästöt olisivat ilmeisesti poliisin mahdollisesti tarvitsemia lisäresursseja suuremmat. Organisaatioiden tai hallinnonalojen väliset

toimivaltarajat eivät saa muodostua resurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen esteeksi.

Tarkastusvirasto katsoo, että sisäasiainministeriön ja työministeriön tulee keskittyä ministeriöiden välisessä vuoropuhelussa ensisijassa turvapaikkaprosessin tehostamisen edellytyksien varmistamiseen. Turvapaikkamenettelyn kehittämisessä tulee kiinnittää erityistä huomiota turvapaikkamenettelyn kokonaisuuden hallintaan ja eri toimintojen yhteisvaikutukseen.

### *Vastaanottokeskusverkoston kehittäminen*

Vastaanottokeskusten ohjauksesta ja kehittämisestä vastaa turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevan lain mukaan TE-keskus. Tarkastuksessa on tullut esiin, että eri TE-keskusten edellytykset ohjata vastaanottokeskuksia vaihtelevat alueittain voimakkaasti.

Yksittäisen TE-keskuksen alue näyttää soveltuvan huonosti vastaanottokeskusten ohjaukseen ja niiden toiminnan kehittämiseen. Yhden TE-keskuksen toimialue ei ole mielekäs myöskään ohjauksesta vastuussa olevan virkamiehen tehtävänkuvan kannalta. Työministeriön tulisikin selvittää, voitaisiinko vastaanottokeskusten ohjauksessa hyödyntää useamman TE-keskuksen kesken jaettuja resursseja.

Vastaanottotoiminnassa ei tällä hetkellä hyödynnetä eri vastaanottokeskusten vahvuuksia. Turvapaikanhakijan sijoittamisessa tiettyyn vastaanottokeskukseen ei oteta juurikaan huomioon keskuksen erityispiirteitä, kuten tilojen soveltuvuutta turvapaikkamenettelyn alkuvaiheen majoitukseen tai hakijan omaehtoisen elämän tukemiseen. Vastaanottokeskusten erityispiirteiden jääminen huomiotta voi johtaa turvapaikanhakijoiden epätarkoituksenmukaisiin sijoituksiin.

Tarkastusvirasto katsookin, että työministeriön tulee yksittäisten vastaanottokeskusten toiminnan kehittämisen ohella kehittää myös vastaanottokeskusten verkostoa ja keskusten välistä tehtävänjakoa. Työministeriön tulee myös arvioida uudelleen perusteet, joiden pohjalta päätetään turvapaikanhakijoiden sijoittamisesta tiettyyn vastaanottokeskukseen.

Vastaanottokeskuksia tulee kehittää kunkin keskuksen toimintakulttuuriin, tiloihin ja sijaintiin perustuvia vahvuuksia hyödyntäen. Näin voidaan muun muassa selkeyttää vastaanottotoiminnan logistiikkaa sekä mahdollistaa tietyn osaamisen ja joidenkin palveluiden tuottamisen keskittäminen.

Turvapaikanhakijan sijoittamisessa tiettyyn vastaanottokeskukseen tulee lisäksi kiinnittää huomiota erityisesti turvapaikanhakijan tarvitsemista palveluista syntyvään matkustustarpeeseen.

Toisaalta turvapaikkapuhutteluista aiheutuva matkustustarvetta voidaan vähentää sijoittamalla jokainen normaaliin turvapaikkaprosessiin ohjattava turvapaikanhakija aluksi transitkeskukseen. Turvapaikanhakijan pitkäaikaisempaan majoitukseen tarkoitettu vastaanottokeskus päätettäisiin tällöin vasta turvapaikkapuhuttelun jälkeen hänen palvelutarvettaan koskevan arvion perusteella.

### *Turvapaikanhakijoiden mielenterveysongelmien ja syrjäytymisen riskit turvapaikkamenettelyssä*

Turvapaikanhakijoiden mielenterveysongelmat ovat korostuneet viime vuosina turvapaikkamenettelyssä. Mielenterveysongelmien hoidosta aiheutuu vastaanottokeskuksille merkittäviä kustannuksia. Mielenterveysongelmat myös vaarantavat turvapaikanhakijoiden toimintakyvyn.

Rakentavalla ja ehkäisevällä mielenterveystyöllä voidaan pienentää turvapaikanhakijoiden sairastavuusriskiä. Kaikissa turvapaikanhakijoille suunnattavissa palveluissa ei ole panostettu riittävästi ehkäisevään mielenterveystyöhön. Myös ongelmien varhaisen toteamisen ja lievien oireiden käsittelyn valmiuksia tulee vahvistaa.

Mielenterveysongelmia ehkäisevillä toimilla saavutetaan taloudellisia säästöjä muun muassa kalliin psykiatrisen sairaanhoidon tarpeen vähenemisen kautta. Näin turvapaikanhakijoille suunnattavan ehkäisevän mielenterveystyön mahdollisesti vaatimat lisäresurssit kyettäisiin ilmeisesti kattamaan toimenpiteiden kautta saavutettavilla säästöillä.

Tarkastuksen yhteydessä on tullut esiin, että joillekin turvapaikanhakijoille myönnettävään tilapäiseen oleskelulupaan liittyy korostunut mielenterveysongelmien ja syrjäytymisen riski.

Tilapäisen oleskeluluvan lähtökohtana on, että turvapaikanhakijan kotimaan olosuhteet muuttuvat kahden vuoden aikana niin, että turvapaikanhakija voi palata kotimaahansa tilapäisen oleskeluluvan umpeuduttua. Tämän vuoksi turvapaikanhakija ei ole myöskään oikeutettu kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin.

Tarkastuksen perusteella näyttää siltä, että merkittävä osa tilapäisen oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista jää tilapäisen oleskelun jälkeen pysyvästi Suomeen. Toisaalta kaksi vuotta kestä-

vä tilapäinen maassa oleskelu ilman asianmukaista tukea heikentää turvapaikanhakijan kotoutumisen edellytyksiä merkittävästi. Turvapaikanhakijan kotouttamistoimia rajoittavaan oleskelulupakäyttöön näyttäisikin liittyvän merkittävä riski, että se edistää Suomeen sijoittuvien pakolaisten syrjäytymiskehitystä.

Tarkastusvirasto katsoo, että sisäasiainministeriön on selvitettävä, kuinka suuri osa tilapäisen oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista jää kahden vuoden tilapäisen oleskelun jälkeen Suomeen pysyvästi. Tämän selvityksen perusteella sisäasiainministeriön ja työministeriön on mahdollista arvioida, olisiko taloudellisesti perusteltua osoittaa kaikki oleskeluluvan saaneet henkilöt syrjäytymiskehitystä ehkäiseviin kotoutumistoimenpiteisiin, vaikka osa tilapäisen oleskeluluvan saaneista turvapaikanhakijoista poistuisikin maasta oleskeluluvan umpeuduttua.

---

# LÄHTEET

---

## 1. Normilähteet

Euroopan Unionin vastuunmääritysasetus (343/2003).

Hallituksen esitys lain maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta muuttamisesta (280/2004 vp.) sekä (166/2005).

Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (9.4.1999/493), lain muutos (27.5.2005/362).

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, Yhdistyneet Kansakunnat 1951

Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301)

Valtion talousarvio vuodelle 2004.

Valtion talousarvio vuodelle 2006.

## 2. Kirjalliset lähteet

Ahlgren-Leinvuo, Hanna: Pakolaiset Suomen kunnissa - kuntapaikasta pääkaupunkiseudulle. Teoksessa Joronen, Tuula (toim.): Maahan muuttajien elinolot pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin tietokeskus 2005.

Helsingin hallinto-oikeuden toimintakertomus 2004. Helsingin hallinto-oikeus 2005

Helsingin hallinto-oikeuden työtilasto, joulukuu 2005, 17.1.2005.

Hyvinvoinnin kulmakivet. Ylistaron kunnan hyvinvointiohjelma, 17.5.2006.

Hämäläinen, Kari - Kangasharju, Aki - Pekkala, Sari - Sarvimäki, Matti: Maahanmuuttajien taloudellinen asema Suomessa. Talous & Yhteiskunta 1/2005.

Iivari, Juhani: Tuomittu maahanmuuttaja. Stakes, tutkimuksia 154, Helsinki 2006.

Maahantulosta kansalaisuuteen. Selvitysmies Esa Markkasen ehdotukset Ulkomaalaisviraston alueellistamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 30/2003.

Muistio maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta Kaakkois-Suomessa. Kaakkois-Suomen TE-keskus, 6.10.2005

Rauta, Asko: Selvitys maahanmuuttajien mielenterveyspalveluiden tarpeesta ja saatavuudesta. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2005:3.

Sisäasiainministeriön strategia ulkomaalaislainsäädännön ja -hallinnon kehittämiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 30/2006.

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen linjaus. Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen hallitusohjelma 2003.

Tietoja poliisin työaikatilastosta, muistio. Sisäasiainministeriön poliisiosasto 13.4.2006.

Tietoja vastaanottokeskuksen toimintamenoista. Rovaniemen vastaanottokeskus 17.5.2006

Tilasto Suomen työttömyysturvasta 2004. Kansaneläkelaitos 2005.

Tulkkaukskustannusvertailu Saimaan tulosalueella, muistio. Ulkomaalaisvirasto, 3.11.2005

Turvapaikanhakijat ja turvapaikkapäätökset vuosittain, tilastot 2000–2005. Ulkomaalaisvirasto 2001–2006.

Ulkoasianhallinnon YK-strategia. Ulkoasiainministeriö 10.5.2001.



Ulkomaalaisprosessien sähköistäminen, muistio. Sisäasianministeriön ulkomaalaisosasto, 15.9.2005

Ulkomaalaisviraston toiminta. Valtiontalouden tarkastusvirasto, tarkastuskertomus 74/2004

Ulkomaalaisviraston toimintakertomus 2004. Ulkomaalaisvirasto 2005.

Vastaanottokeskusten kustannukset 1.1.–30.6.2005, muistio. Työministeriö 21.9.2005

### **3. Haastattelut**

Haukivuoren kunta, 3.11.2005. 2 haastateltavaa

Helsingin hallinto-oikeus, 31.1.2006. 1 haastateltava

Helsingin poliisi, ulkomaalaispoliisi, 25.10.2005. 3 haastateltavaa

Joensuun poliisi, 2.11.2005. 1 haastateltavaa

Joutsenon VOK, 1.11.2005. 4 haastateltavaa

Kaakkois-Suomen TE-keskus, 1.11.2005. 2 haastateltavaa

Kainuun TE-keskus, 7.10.2005. 1 haastateltava

Kajaanin VOK, 6.10.2005. 1 haastateltava

Kemin kaupunki, 4.10.2005. 1 haastateltava

Keski-Suomen TE-keskus ja Jyväskylän kaupunki, 4.11.2005, ryhmähaastattelu. 4 haastateltavaa

Kontiolahden VOK, 2.11.2005. 1 haastateltava

Kotkan VOK, 1.6.2005. 1 haastateltava

Lappeenrannan oikeusaputoimisto, 27.3.2006, puhelinhaastattelu. 1 haastateltava

Oikeusministeriö, oikeushallinto-osasto, 22.3.2006, puhelinhaastattelu. 1 haastateltava

Oravaisten VOK, 17.2.2006. 2 haastateltavaa

Oulun kaupunki, 4.10.2005. 1 haastateltava

Oulun VOK, 4.10.2005. 2 haastateltavaa

Pakolaisneuvonta ry, 15.2.2006. 3 haastateltavaa

Perniön VOK, 2.2.2006. 1 haastateltava

Pohjois-Karjalan TE-keskus, 2.11.2005. 3 haastateltavaa

Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus, 4.10.2005. 5 haastateltavaa

Punkalaitumen VOK, 1.2.2006. 3 haastateltavaa

Raahen kaupunki, 5.10.2005. 1 haastateltava

Rovaniemen kaupunki, 3.10.2005. 4 haastateltava

Rovaniemen VOK, 3.10.2005. 2 haastateltavaa

Ruukin VOK, 5.10.2005. 2 haastateltavaa

Sisäasiainministeriö, poliisiosasto, 13.4.2006, puhelinhaastattelu. 1 haastateltava

Tampereen VOK, Tampereen kaupunki, Pirkanmaan TE-keskus ja Pirkanmaan tulkkikeskus, 1.2.2006, ryhmähaastattelu. 5 haastateltavaa

Turun VOK, 2.2.2006. 2 haastateltavaa

Työministeriö, 28.2.2006. 2 haastateltavaa

Työministeriö, 30.5.2005. 2 haastateltavaa

Uudenmaan TE-keskus, 31.5.2005. 2 haastateltavaa

Ulkomaalaisvirasto, Dublin-tulosalue, 28.10.2005. 1 haastateltava

Ulkomaalaisvirasto, Saimaan tulosalue, 3.11.2005. 2 haastateltavaa

Vaasan VOK, 17.2.2006. 5 haastateltavaa

Vuolijoen kunta, 6.10.2005. 4 haastateltavaa

## Vuodesta 2002 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimintaan  
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely  
*tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat*
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohajautuksen näkökulmasta  
*esimerkkinä Jyväskylän yliopisto*
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta  
*erityisesti ilmansuojelun kannalta*
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Häätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset  
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta  
*Finnvera Oyj*  
*Suomen Teollisuussijoitus Oy*

- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma *ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa*
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen
- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtionyhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemytön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen  
*valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen*
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvaluus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus  
*energiatuet ympäristönsuojelun välineenä*

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta  
68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa  
69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta  
70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa  
71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely  
72/2004 Finpro ry:n toiminta  
73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa  
74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta  
*lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna*  
75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta  
76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa  
77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle  
78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle  
79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle  
80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto  
81/2004 Kansanopistojärjestelmä  
82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat  
83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle  
84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta  
85/2004 Alkoholivalvonta  
86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä  
87/2004 Jäteverotus  
88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus  
89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä  
90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano  
91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen  
92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus  
93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet  
94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen

- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat  
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen  
*kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityiset
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa

- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely  
*erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely  
*Turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*