

B-sarja:

Tutkimusraportit

[2/2017]

# Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita - Vastaanottokeskusten turvallisuus

Tarja Ojala

Esa Kokki



# Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita

Vastaanottokeskusten turvallisuus

Tarja Ojala  
Esa Kokki

Pelastusopisto  
PL 1122  
70821 Kuopio

[www.pelastusopisto.fi](http://www.pelastusopisto.fi)

Pelastusopiston julkaisu  
B-sarja: Tutkimusraportit  
2/2017

ISBN 978-952-5905-95-3  
ISSN 2342-9313 (verkkajulkaisu)

Tarja Ojala  
Esa Kokki

Pelastusopisto

Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita – Vastaanottokeskusten turvallisuus.

Tutkimusraportti, 67 s., 4 liitettä (9 s.)  
Toukokuu 2017

---

## Tiivistelmä

Tutkimus on tehty sisäministeriön Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita - tutkimushankkeen osana. Tutkimuksen tavoitteena oli kuvata laajamittaisen maahantulon yhteydessä 2015–2016 turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmässä todettuja turvallisuusongelmia, tehdä toimintamallien kehitysehdotuksia, arvioida viranomaisyhteistyötä, sekä vastaanottotoiminnan joustavuutta ja soveltuvuutta, resilienssiä erilaisten vaihtoehtoisten skenaarioiden varalta. Lisäksi arvioitiin kulttuuristen tekijöiden vaikutusta turvallisuuteen, sekä turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien toteutumista. Tarkastelu on tehty sisäministeriön hallinnonalan, ensisijaisesti pelastustoimen näkökulmasta. Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu poliisin, rajavartioston sekä järjestelykeskuksen toiminta.

Tutkimusaineisto perustuu vastaanottokeskuksille tehtyyn kyselyyn, vastaanottokeskuksia koskevista PRONTO-tiedoista tehtyyn yhteenvetoon sekä teemahaastatteluihin. Haastatteluita tehtiin 24 ja niissä haastateltiin yhteensä 34 henkilöä, joista 20 oli pelastustoimen, 14 muiden viranomaistahojen, muiden toimijoiden sekä vapaaehtoistyön edustajia.

Tutkimuksen tulosten perusteella laajamittaiseen maahantuloon varautumisessa on ollut merkittäviä heikkouksia. Prosessin vastuiden jakautuminen useille eri toimijoille ja sekä tiedon että turvallisuuden siiloutuminen olivat merkittäviä ongelmia. Kokonaisuus ei ollut kenenkään hallinnassa. Vasta turvapaikanhakijavirran myötä kehitetty yhteistyö helpotti tilannetta.

Varautumisen osalta sekä tilojen etukäteiskartoitus että viranomaisohjeistukset olivat riittämättömät. Turvapaikanhakija-aalto johti tilanteeseen, jossa vastaanotto- tai hätämajoituskäyttöön tarjottiin ja otettiin myös tiloja, joiden turvallisuus ja paloturvallisuus oli selkeästi alempi kuin tavanomaisessa tuetussa asumisessa tai tilapäismajoituksessa.

Ongelmien taustalla olivat kiinteistöjen heikko rakenteellinen paloturvallisuus, niukka tai vanhentunut paloturvallisuustekniikka, toimipaikkojen henkilöstön määrän ja turvallisuusosaamisen niukkuus, asukaspaikkojen ylitys, sekä ympäristöstä tulleet uhat. Lisäksi sekä kulttuuriset erot että yhteisen kielen puuttuminen aiheuttivat turvallisuusongelmia. Myös asukkaiden psyykinen kuormittuminen on näkynyt sekä pelastustoimen että ensihoidon tehtävinä. Kokonaisuutena tilanne johti merkittäviin turvallisuusriskeihin. Myös kansalaisten näkemysten jakautuminen maahanmuutosta oli vaikuttamassa turvallisuuteen negatiivisesti.

Varautumisen heikkoudesta huolimatta vastaanottoprosessista on pystytty luomaan melko turvallinen, mutta henkilömenetyksiltäkään ei ole välttytty. Keskeisinä uhkina ovat olleet turvapaikanhakijoiden psyykinen kuormittuminen, liikenne, muut tapaturmat ja väkivalta. Paloturvallisuus on ollut uhattuna, mutta suuronnettomuuksilta on välttytty. Myös eri toimijoiden, kuten pelastustoimen ja ensihoidon henkilöstön samoin kuin poliisin työturvallisuus ja motivaatio näyttäisivät niukan resurssin ja toistuvien hälytysten vuoksi olleen koetuksella.

Turvapaikanhakijoiden ihmisarvoa on pyritty kunnioittamaan. Toisaalta aineistossa on viitteitä tilanteista, joissa se ei ole välttämättä toteutunut.

Keskeisinä tekijöinä turvallisuuden varmistamisessa ovat prosessin aikana kehitetty viranomaisyhteistyö, vastaanottokeskusten ja Maahanmuuttoviraston omat toimet ja muun muassa pelastustoimen ottama entistä voimakkaampi ohjaajan, neuvojan mutta myös kouluttajan rooli. Turvallisuuden taustalla on resilienssi, jonka ansiosta yhteiskunta ja sen eri toimijat ovat yhteistyössä kyenneet tuottamaan reaktiivisella toimintamallilla melko hyvän turvallisuustason. Toimintamalleja on kehitetty koko ajan ja niiden kehittämiseksi sekä lainsäädännön, politiikan kuin käytännön tasolla on edelleen tarve. Yksittäiset alueet ja kunnat ovat toimineet toimintamallien kehittäjinä ja vaihtoehtoisten skenaarioiden kokeilijoina.

Tutkimusraportissa on ehdotuksia vastaanottojärjestelmää koskevan lainsäädännön, turvapaikanhakijoiden vastaanotto toiminnan, pelastustoimen toimintamallien sekä viranomaisten varautumisen proaktiiviseksi kehittämiseksi. Raporttiin on liitetty myös luettelo käyttävissä olevista turvallisuusaineistoista.

Avainsanat: Turvallisuus, turvapaikanhakijat, vastaanottotoiminta, varautuminen, turvallisuuskasvatus, turvallisuusviestintä

Tarja Ojala  
Esa Kokki

Räddningsinstitutet

Finlands förmåga att ta emot asylsökande – Säkerheten på mottagningscentralerna.

Forskningsrapport, 67 s., 4 bilagor (9 s.)  
Maj 2017

---

## Sammanfattning

Undersökningen har gjorts som en del av inrikesministeriets forskningsprojekt Vilken är Finlands förmåga att ta emot asylsökande. Syftet med undersökningen var att beskriva de säkerhetsproblem i mottagningssystemet som konstaterades i samband med den omfattande invandringen 2015–2016, komma med utvecklingsförslag för verksamhetsmodeller, bedöma myndighetssamarbetet och flexibiliteten och lämpligheten hos mottagningsverksamheten och resiliensen vid olika alternativa scenarier. Dessutom bedömdes de kulturella faktorernas inverkan på säkerheten samt hur de asylsökandes mänskliga rättigheter uppfylls. Granskningen har gjorts ur inrikesministeriets förvaltningsområdes och särskilt räddningsväsendets synvinkel. Polisens, gränsbevakningens och flyktingslussens verksamheter har avgränsats från granskningen.

Undersökningsmaterialet baserar sig på en enkät som besvarades av mottagningscentralerna, en sammanfattning av PRONTO-uppgifterna för mottagningscentralerna samt på temaintervjuer. 24 intervjuer utfördes och sammanlagt 34 personer intervjuades. Av dessa representerade 20 räddningsväsendet och 14 representerade andra myndighetsinstanser, övriga aktörer samt volontärsarbetet.

Undersökningen visar att det funnits betydande svagheter i beredskapen inför en omfattande invandring. Fördelning av processens ansvar på flera olika aktörer och siloeffekten hos informationen och säkerheten ansågs vara betydande problem. Ingen hade kontroll över helheten. Först det samarbete som utvecklades i och med strömmen av asylsökande har underlättat situationen.

Förhandskartläggningen av lokalerna och myndighetsanvisningarna var otillräckliga med tanke på beredskapen. Strömmen av asylsökande ledde till en situation där även lokaler vars säkerhets- och brandsäkerhet var klart lägre än i sedvanligt understött boende eller tillfälligboende bjöds ut och togs i bruk som mottagnings- och nödinkvarteringslokaler.

Bakom problemen låg fastigheternas svaga strukturella brandsäkerhet, knappa eller föråldrade brandsäkerhetsteknik, knappheten i enheternas personalantal och säkerhetskunskaperna, överfulla boendeplatser samt hot från omgivningen. Dessutom orsakade de kulturella skillnaderna och avsaknaden av ett gemensamt språk säkerhetsproblem. Även de boendes psykiska belastning har visat sig som uppdrag för både räddningsväsendet och akutvården. Som helhet ledde situationen till betydande säkerhetsrisker. Även tudelningen av medborgarnas åsikter om invandringen bidrog negativt till säkerheten.

Oavsett den svaga beredskapen har mottagningsprocessen blivit rätt säker, även om man inte kunnat undvika personförluster. De asylsökandes psykiska påfrestning, trafiken, övriga olyckor och våld har varit centrala hot. Brandsäkerheten har varit hotad men storolyckor har undvikits. Även arbetssäkerheten och motivationen hos olika aktörer, såsom räddningsväsendet och akutvårdspersonalen samt polisen, verkar ha varit påfrestad på grund av de knappa resurserna och upprepade larmen.

Aktörerna har strävat efter att beakta de asylsökandes människovärde. Men materialet innehåller även hänvisningar till situationer där detta inte nödvändigtvis har förvekligats.

Centrala faktorer för att garantera säkerheten är det myndighetssamarbete som utvecklats under processen, mottagningscentralernas och Migrationsverkets egna åtgärder och bland annat räddningsväsendets allt kraftigare roll som handledare, rådgivare men även utbildare. Bakom säkerheten står resiliensen tack vare vilken samhället och dess olika aktörer i samarbete med en reaktiv verksamhetsmodell har kunnat skapa en rätt god säkerhetsnivå. Verksamhetsmodellerna har ständigt utvecklats och det finns alltså ett behov av att utveckla dem på lagstiftningsnivå samt såväl politiskt som praktiskt. Enskilda regioner och kommuner har utvecklat verksamhetsmodeller och de har även testat alternativa scenarier.

Forskningsrapporten innehåller förslag till proaktiv utveckling av lagstiftningen som gäller mottagningssystemet, mottagningen av de asylsökande, räddningsväsendets verksamhetsmodeller samt myndigheternas beredskap. Till rapporten har även bifogats en förteckning över det säkerhetsmateriel som står till förfogande.

Nyckelord: Säkerhet, asylsökande, mottagningsverksamhet, beredskap, säkerhetsfostran, säkerhetskommunikation

Tarja Ojala  
Esa Kokki

Emergency Services College

Finland's capacity to receive asylum seekers – Safety of reception centres.

Research report, 67 pages, 4 Appendices (9 p.)  
May 2017

---

## Abstract

This study was conducted as part of the "What is Finland's capacity for receiving asylum seekers" research project of the Ministry of the Interior. The purpose of the study was to describe safety problems in the reception system for asylum seekers identified in connection with the extensive entry into Finland in 2015–2016, make suggestions on developing operating models, assess the co-operation between the authorities as well as the flexibility and suitability of reception activities and their resilience for various alternative scenarios. In addition, the impact of cultural factors on safety and the implementation of the human rights of asylum seekers were evaluated. The examination was conducted from the perspective of the administrative field of the Ministry of the Interior, primarily rescue services. The operations of the police, border guard and registration centres were left outside the scope of the examination.

The research material is based on a questionnaire conducted at reception centres, a summary of the PRONTO information on the reception centres, and theme interviews. 24 interviews were conducted, including interviewing the total of 34 people, 20 of whom represented the rescue services, and 14 other authorities, other operators and volunteers.

The research findings indicate that there have been significant weaknesses in the preparations for extensive entry into the country. The distribution of the responsibilities among several different operators involved in the process and the compartmentalisation of both information and safety were found to be significant problems. No one has command of the process as a whole. The situation was made easier only with the co-operation developed as a result of the stream of asylum seekers.

Both the preliminary examination of the facilities and the instructions by the authorities were insufficient for preparations. The flux of asylum seekers led into a situation where facilities were provided for reception and temporary shelter purposes although their security and fire safety were clearly poorer than in regular supported housing or temporary shelters.

The problems were underlined by the poor structural fire safety of the premises, deficient or outdated fire safety technology, limited number of staff in the units and their insufficient safety competence, going over the limit for the maximum number of residents and threats arising from the environment. Moreover, cultural differences as well as the lack of a shared language generated safety issues. The mental burden of the residents has also been apparent in the tasks of the rescue services as well as the emergency medical services. As a whole, the situation resulted in significant safety risks. The divided views of the general public on immigration also had a negative impact on safety.

Despite the poor preparations, those involved in the work have succeeded in making the reception process relatively safe; nevertheless, it has not been possible to avoid some losses, including of human life. Key threats have included the mental strain of asylum seekers, traffic, other accidents and violence. While fire safety has been threatened, major accidents have



been avoided. It also appears that different operators, such as the rescue service and emergency medical service staff as well as the occupational safety and motivation of the police were under a great deal of stress due to the shortage of resources and recurrent emergencies.

The aim has been to respect the human dignity of asylum seekers. On the other hand, the data also include indications of situations where this might not have been realised.

Essential factors in safety assurance include the co-operation of the authorities developed during the process, the activities independently carried out by the reception centres and the Finnish Immigration Service and, among other things, the increasingly strong role assumed by the rescue services as an instructor, adviser and also an educator. The safety is also underlined by the resilience that has allowed society and its different operators to co-operate to produce a fairly good level of safety using a reactive operating model. The operating models have been constantly developed, and there continues to be need for developing them at the legislative, political as well as practical level. Individual regions and municipalities have acted as developers of operating models and testers of alternative scenarios.

The study report includes suggestions for the proactive development of the legislation concerned with the reception system, the activities of the reception of asylum seekers, the operating models of the rescue services and the preparations of the authorities. A list of the available safety materials has also been attached to the report.

Keywords: Safety, asylum seekers, reception activities, preparation, safety education, safety communications

# Käsitteet<sup>1</sup>

Normaaliolot	<p>yhteiskunnan pääsääntöinen tila, jossa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot voidaan turvata ilman, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö.</p> <p>Vaikka yhteiskunnan tilassa olisi häiriöitä, kyseessä on normaaliolot, jollei valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa ole todennut poikkeusoloja. (TEPA-termipankki; Kokonaisturvallisuuden sanasto, TSK 47, 2014)</p>
Poikkeusolot	<p>valmiuslaissa tarkoitettu yhteiskunnan tila, jossa on niin paljon tai niin vakavia häiriöitä tai uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö.</p> <p>Poikkeusolojen vallitsemisen toteaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Viranomaisten poikkeavista toimivaltuuksista poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa (1552/2011), ja näiden säännösten soveltamisen aloittamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (nk. käyttöönottoasetus).</p> <p>Lainsäädäntö sisältää myös erikseen säädettyjä oikeuksia ja velvoitteita, joita sovelletaan vain poikkeusoloissa.</p> <p>(TEPA-termipankki; Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 47, 2014)</p>
Häiriötilanne	<p>uhka tai tapahtuma, joka vaarantaa yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja ja jonka hallinta edellyttää viranomaisten ja muiden toimijoiden tavanomaista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa ja viestintää.</p> <p>Häiriötilanteita ovat esimerkiksi vakavat luonnononnettomuudet, kuten myrskytuhot ja vedenpinnan äkillinen nousu. On olemassa myös ihmisen toiminnasta aiheutuvia häiriötilanteita, kuten mellakka ja terrorismi.</p> <p>Häiriötilanteita voi esiintyä niin normaalioloissa kuin poikkeusoloissakin.</p> <p>(TEPA-termipankki; Kokonaisturvallisuuden sanasto TSK 47, 2014)</p>

Sisäministeriön ilmoituksen mukaan laajamittaisessa maahantulossa oli kyse normaalioloista.

---

<sup>1</sup> Muut mahdolliset vieraat käsitteet, katso Tapa-termipankki: <http://www.tsk.fi/tepa/> tai Maahanmuuttovirasto (2016a) sanasto: <http://www.migri.fi/medialle/sanasto>.

## Sisälllys

Käsitteet .....	10
1 Johdanto.....	12
1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoite .....	12
1.2 Turvallisuus käsitteenä .....	12
1.3 Tausta ja lähtötilanne .....	13
2 Tutkimusaineistot, menetelmät ja raportin rakenne.....	15
3 Keskeiset tulokset .....	16
3.1 Turvallisuus kyselytutkimuksen tietojen perusteella .....	16
3.2 Turvallisuus PRONTO-tietojen perusteella.....	19
3.3 Turvallisuus haastatteluaineiston perusteella .....	22
3.3.1 Otanta ja haastattelut.....	22
3.3.2 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen .....	24
3.3.3 Kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus, paloturvallisuus.....	29
3.3.4 Tuotannon ja toiminnan turvallisuus.....	30
3.3.5 Turvapaikanhakijoiden asukasturvallisuus.....	32
3.3.6 Ensihoito.....	34
3.3.7 Työturvallisuus.....	35
3.3.8 Ympäristöturvallisuus .....	36
3.3.9 Tietoturvallisuus .....	37
3.3.10 Rikosturvallisuus .....	39
3.3.11 Skenaariot, resilienssi, toimintojen skaalautuvuus.....	39
3.3.12 Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja toteutuminen käytännössä .....	41
3.3.13 Vastaanottokeskusten henkilöstön ja asukkaiden turvallisuuskoulutus .....	42
3.3.14 Yhteistyö.....	44
3.4 Tulosten vertailu ja yhteenveto .....	44
4 Pohdinta .....	47
5 Toimenpide-ehdotukset.....	49
Lähdeluettelo.....	52
Koulutusaineistoja ja työkaluja.....	57
Liitteet .....	58

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta ja tavoite

Tutkimus on tehty sisäministeriön Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita - tutkimushankkeen osana (Sisäministeriö 2016, Tanner 2017). Tutkimus käynnistettiin syyslokakuussa 2016 ja osaraportti valmistui sisäministeriön käyttöön helmikuussa 2017. Tämä Pelastusopiston raportti on Sisäministeriön julkaisun rinnakkainen julkaisu, ja on sisällöltään samansuuntainen kuin kantokykyhankkeen turvallisuusosio, mutta laajempi ja kuvailevampi.

Tutkimuksen tavoitteena oli kuvata turvapaikanhakijoiden laajamittaisen maahantulon yhteydessä 2015–2016 vastaanottojärjestelmässä todettuja turvallisuusongelmia, niiden taustalla olevia riskitekijöitä ja hyviä toimintamalleja sekä tehdä toimintamallien kehitysehdotuksia. Lisäksi tutkimuksen tavoitteena oli arvioida vastaanottotoiminnan joustavuutta ja soveltuvuutta (resilienssiä) erilaisten vaihtoehtoisten skenaarioiden mahdollisen toteutumisen varalta. Samoin arvioitiin kulttuuristen asioiden vaikutusta turvallisuuteen, sekä turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien toteutumista. Raportin loppuun on liitetty luettelo käytössä olevista turvallisuuden koulutusaineistoista ja muista työkaluista.

Tutkimusraportti on tarkoitettu vastaanottojärjestelmää koskevan päätöksenteon ja keskustelun pohjaksi, vastaanottotoiminnan kehittämiseksi sekä viranomaisten toiminnan ja laajamittaiseen maahantuloon varautumisen tukemiseksi. Raporttia voidaan käyttää pelastustoimen ja vastaanottotoiminnan kehittämiseen sekä molempien henkilöstön koulutukseen.

## 1.2 Turvallisuus käsitteenä

Tutkimuksessa arvioitiin turvallisuutta laaja-alaisesti, joskin tarkastelussa painottuu sisäministeriön hallinnonalan ja pelastustoimen näkökulma. Tarkastelussa on otettu huomioon kuvan 1 mukaiset turvallisuuden osa-alueet.



Kuva 1. Tutkimuksessa on tarkasteltu turvallisuuden eri osa-alueita laaja-alaisesti. (Pohjana EK:n yrittäjäturvallisuusmalli, jota on täydennetty mm. asiakasturvallisuudella. Katso myös THL 2016.)

Käytetty luokittelu perustuu Elinkeinoelämän keskusliiton (EK 2016) yritysturvallisuusmalliin. Mallia on täydennetty turvapaikanhakijoiden turvallisuudella, josta käytetään tekstissä käsitettä asukasturvallisuus. Vastaavaa turvallisuuskäsitettä on käytetty aiemmin sosiaali- ja terveydenhuollon paloturvallisuutta tarkastelleessa STEP-hankkeessa (THL 2016, 10). Asukasturvallisuudessa on otettu huomioon myös turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien toteutuminen.

Tässä tutkimuksessa ympäristöturvallisuus sisältää sekä luontoon ja infraan että vastaanottoyksikköjen ja ympäristön asukkaiden vuorovaikutukseen liittyneitä turvallisuusongelmia.

Vastaanottotoiminnan kustannuksia, samoin kuin rikosturvallisuutta sivutaan osatutkimuksessa vain lähdeaineistossa esiin tulleiden ilmiöiden osalta. Taloudesta ja rikosturvallisuudesta on erilliset osat sisäministeriön Kantokykyhankkeen loppuraportissa (Tanner 2017). Rikoksista on lisäksi saatavissa poliisin tutkimus- ja tilastotietoa.

### 1.3 Tausta ja lähtötilanne

#### *Vastaanottotoiminnan ohjaus, hallinto ja lainsäädäntö*

Vastaanottotoimintaa ohjaa laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010), ulkomaalaislaki (301/2004), sekä vastaanottokeskusten turvallisuustoimenpiteiden ja paloturvallisuuden osalta myös pelastuslaki (379/2011). Lainsäädännön ohella maahanmuuttoa ohjataan politiikalla (Sisäministeriö 2015).

Turvapaikanhakijoiden, pakolaisten ja tilapäistä suojelua tarvitsevien<sup>2</sup> vastaanottotoimintaa koordinoi sisäministeriö. Maahanmuuttovirasto toteuttaa Suomen maahanmuuttopolitiikkaa. Se myöntää oleskelulupia Suomeen tuleville ulkomaalaisille, käsittelee turvapaikkahakemukset puhuttelusta päätöksentekoon, ohjaa ja suunnittelee turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien vastaanoton käytännön toimintaa, päättää käännyttämisestä ja karkottamisesta, tuottaa tietopalveluita ja osallistuu omaa toiminta-alueitaan koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön. (Sisäministeriö 2017; laki Maahanmuuttovirastosta 896/2009)

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) vastaavat omalla alueellaan turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanoton varautumis- ja valmiusasioden suunnittelusta. Varautuminen tapahtuu yhteistyössä muiden viranomaisten sekä vapaaehtoisjärjestöjen kuten Suomen Punaisen Ristin kanssa. Varautumisella pyritään ehkäisemään vaaratilanteita, huomioidaan normaaliolojen häiriötilanteet ja valmistellaan toimenpiteet poikkeusolojen varalta. (Sisäministeriö 2017)

Aluehallintovirastoille (AVI) kuuluu varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen omalla alueellaan ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen. Aluehallintoviraston ylijohdaja vastaa alueellisen varautumisen yhteisten asioiden yhteensovittamisesta ja siihen liittyvistä tehtävistä. (Laki aluehallintovirastoista 896/2009, 4§.)

Laajamittaisessa maahanmuutossa oli kyse normaalioloista, jonka vuoksi tilanteessa sovellettiin normaaliolojen lainsäädäntöä. Viranomaisten toimivaltuuksia ei siis laajamittaisen

---

<sup>2</sup> Käsitteet ks. Maahanmuuttovirasto 2016a.

maahantulon yhteydessä laajennettu. Myöskään Huoltovarmuuskeskus ei osallistunut vastaanottotoimintaa.

### *Maahanmuutto, vastaanottotoiminta ja turvallisuus*

Maahanmuuton vaikutusta turvallisuuteen on arvioitu ja ennakoitu muun muassa Valtioneuvoston selvityksessä (Laitinen, Jukarainen & Boberg 2016). Teoksessa on mainittu erityisiksi huolenaiheiksi turvapaikanhakijoiden asumisyksiköiden sisäinen turvallisuus ja rasistiset viharikokset, mutta myös kotouttamisvaiheen ongelmat: ulkomaalaistaustaisten henkilöiden heikot työllistymismahdollisuudet, yhteisöjen / perheiden köyhyys, aikuisten jääminen työelämän ja opintojen ulkopuolelle, maahanmuuttajataustaisten lasten ja nuorten ongelmakäyttäytyminen ja koulutuksen ja työelämän ulkopuolelle jääminen, sekä maahanmuuttajien tekemät rikokset. Lisäksi tutkimuksen tekijät olivat huolissaan demokraattisen maahanmuuttopoliittisen keskustelun vaarantumisesta. (mt. 160–169)

Vastaanottokeskusten sisäisen turvallisuuden ongelmina mainittiin paitsi asukkaiden keskinäiset konfliktit myös tuhopolton yritykset, joissa tekijänä voi olla asukas tai ulkopuolinen henkilö. Ongelmat nähtiin paitsi konkreettisina myös turvattomuuden kokemuksina. (mt.)

Kasvavana turvallisuusongelmana julkaisussa mainittiin muun muassa katuturvallisuuden heikentyminen, asuinalueiden etninen erilaistuminen, ulkomaalaistaustaisten henkilöiden kokema ja harjoittama väkivalta, työelämän ja koulutuksen ongelmat, mutta myös paperittomien määrän kasvu ja turvapaikanhakijoiden hyväksikäyttö. (mt.)

Vuosi myöhemmin valmistuneessa *Turvapaikka Suomessa?* -julkaisussa (Jauhiainen 2017) turvallisuutta on tarkasteltu hallinnollisesta ja käytännön näkökulmista, sekä syksyn 2015 laajamittaisen maahantulo näkökulmasta. Julkaisussa todetaan, että varautumisessa oli ongelmia (Heino 2017, Koistinen 2017a). Siinä yhtäältä muistutetaan, että turvapaikanhakijat ovat tulleet haasteellisista oloista Suomeen ja lähes kaikki kokevat olevansa vastaanottokeskuksessa turvassa. Julkaisussa tuodaan toisaalta esiin useita vastaanottotoimintaan ja vastaanottokeskuksiin liittyviä ongelmia ja turvallisuusongelmia. Lisäksi todetaan, että maahanmuuttajia itseään voidaan pitää turvallisuusuhkana. (Koistinen 2017b)

### *Maahanmuuttoviraston resurssit ja turvallisuus*

Käytännön toimijoiden osalta vuoden 2015 laajamittainen maahantulo oli haastava prosessi. Sen kehitystä ja tilasto- ja tilannetietoa on julkaistu Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla (Maahanmuuttovirasto 2017), mutta se näkyy myös viraston omassa miehityksessä.

Kesällä 2015 laajamittaisen maahantulon käynnistyessä Maahanmuuttoviraston palveluksessa oli yhteensä 318 työntekijää, näistä vastaanottoyksikössä johtajan lisäksi viisi työntekijää. Toiminnassa oli yhteensä 24 vastaanottokeskusta (kaikki yksiköt).

Laajamittaisen maahantulon myötä Maahanmuuttovirastoon palkattiin lisää henkilöstöä siten, että tammikuussa 2017 viraston palveluksessa oli noin 800 työntekijää, näistä 29 vastaanottoyksikössä. (Maahanmuuttovirasto 2017; Nuutinen 2016; Lohman 2017)

Vastaanottokeskusten turvallisuustyöhön ei ollut Maahanmuuttovirastossa asetettu erityisiä resursseja. Tarvittaessa yhteistyötä poliisin kanssa teki yksi henkilö oman työnsä ohessa. Tästä huolimatta vastaanottotoiminnan yksi keskeinen arvo on ollut ja on turvallisuus. Turvallisuus on määritelty siten, että *vastaanottokeskus on turvallinen paikka asua ja tehdä työtä.*

Turvallisuus pyritään ottamaan huomioon toiminnassa proaktiivisesti. Turvallisuus luodaan yhteisymmärryksessä henkilöstön, eri toimijoiden ja asiakkaiden kanssa. (Maahanmuuttovirasto 2016b)

Turvallisuuden ohella painottuu ammatillisuus. Ammatillisuuteen sisältyy myös asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, *asiakkaan kohtaaminen ihmisarvoisena yksilönä*. (mt.)

## 2 Tutkimusaineistot, menetelmät ja raportin rakenne

Tutkimus koostuu kolmesta osasta: vastaanottokeskusten johtajille tehdystä kyselystä (liite 1), vastaanottokeskuksia koskevien Pelastustoimen resurssi- ja onnettomuustietokanta PRONTO:n tietojen tilastoanalyysistä sekä haastattelututkimuksesta.

Kysely ja PRONTO-tiedot kattavat aikuisten ja perheiden vastaanottokeskukset. Haastattelututkimuksessa on näiden lisäksi arvioitu alaikäisyksiköiden, yksityismajoituksen ja sekä viranomaisten että vapaaehtoisten järjestämän hätämajoituksen ongelmia. Tarkempi kuvaus jokaisesta menetelmästä on esitetty tulosten alussa. Osatutkimusten tulokset esitetään erillisinä, mutta pohdinnassa ja toimenpidesuosituksissa on yhdistetty kaikkien kolmen aineiston perusteella saatu tieto.

Eri aineistojen perusteella saatuja tietoja on myös tarkennettu useista lähteistä. Varsinaisten tutkimusaineistojen ohella aineistona on käytetty Maahanmuuttoviraston tilanne- ja tilastotietoja (Maahanmuuttovirasto 2017). Liikenneonnettomuuksien osalta tietoja tarkennettiin Onnettomuustietoinstituutista (OTI) ja vastaanottokeskusten sijoittamisen ja maankäytön osalta muun muassa Tukesista. Näiden lisäksi on kuultu useiden eri toimijoiden edustajia yksittäisten tietojen tarkentamiseksi.

Seuraavassa luvussa on esitetty ensin kyselytutkimuksen ja PRONTO-tietojen perusteella saadut tulokset, sen jälkeen haastattelututkimuksen tulokset. Näissä molemmissa tulokset painottuvat määrällisiin arvioihin, joskin PRONTO-tiedot tarjoavat myös tapaustietoa. Sekä kysely- että haastattelututkimus täydentävät ja selittävät ilmiöitä laadullisesti.

Eri ilmiöiden, kuten palojen syttymissyiden ja tapaturmien laadullisen kuvaamisen tarkoituksena on tarjota lukijoille tietoa onnettomuuksista oppimista varten (ks. Kletz 2001; Tukes 2015; THL 2016, 45–51).

Haastattelututkimuksen tulokset on esitetty kuvan 1 mukaan turvallisuuden osa-alueittain: Ensin on käyty läpi laajamittaiseen maahantuloon varautuminen, kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus, paloturvallisuus ja pelastustoiminta sekä vastaanottokeskuksen tuotannon ja toiminnan turvallisuus. Sen jälkeen on käyty läpi ihmisten turvallisuus: turvapaikanhakijoiden asukasturvallisuus ja ensihoito, työ- ja muu henkilöturvallisuus. Lisäksi on arvioitu ihmisten turvallisuutta vastaanottokeskuksen ja sen ympäristön vuorovaikutuksena. Sen jälkeen on arvioitu ympäristöturvallisuutta laajemmin, tietoturvaluottuutta ja rikosturvallisuutta. Turvallisuuden osa-alueiden yhteydessä on arvioitu myös esiin tulleita kieli- ja kulttuuriongelmia.

Turvallisuuden osa-alueiden lisäksi on arvioitu erilaisia skenaarioita, turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien toteutumista, turvallisuuskoulutusta ja eri toimijoiden välistä yhteistyötä.

Turvallisuuden osa-alueiden kuvauksessa on pyritty vastaanottoprosessia mukailevaan kronologiseen esitykseen: ensin arvioidaan varautumista, sen jälkeen maahantuloa ja siihen reagoimista, tarjottuja palveluita, toiminnan aikaisia turvallisuusongelmia ja viimeisenä turvapaikkapäätöksiin (myönteisiin ja kielteisiin) reagoimista.

Tulokset ovat tutkimusmenetelmästä johtuen ongelmapainotteisia. Tulosten lopussa on kuitenkin käyty läpi vastaanottoprosessin onnistumisia, pelastustoimen kehittämiä toimintatapoja ja aineistoja sekä haastateltujen esittämiä kehitystarpeita ja kehitysehdotuksia. Vastaanottoprosessin kustannuksiin ja talouteen liittyvät asiat on esitetty siinä asiayhteydessä, johon ne toiminnallisesti kytkeytyvät.

Tulosten jälkeen on lyhyt tulosten yhteenveto, pohdinta ja toimenpide-ehdotukset. Tulosten yhteenvedossa verrataan eri aineistojen perusteella saatujen tulosten mahdollisia eroja ja yhtäläisyyksiä. Pohdinnassa tuloksia verrataan aiempiin tietoihin ja tutkimuksiin, sekä tehdään joitakin kansainvälisiä vertailuja. Pohdinnassa on käytetty viitteinä paitsi tutkimustietoa ja lainsäädäntöä, myös tiedotusvälineissä esitettyjä uutisia.

Raportin lopussa esitettävät toimenpide-ehdotukset perustuvat yhdistettyihin tuloksiin ja ne on luokiteltu lainsäädäntö-, strategia- ja ohjelma- sekä käytännön tason kehitysehdotuksiin. Lisäksi on esitetty tilastoinnin kehittämistä ja jatkotutkimusta koskevat ehdotukset.

## 3 Keskeiset tulokset

### 3.1 Turvallisuus kyselytutkimuksen tietojen perusteella

Webropol-kysely lähetettiin Maahanmuuttovirastosta saatuihin 114 vastaanottokeskuksen sähköpostiosoitteeseen 17.10.2016. Kysely suljettiin marraskuun 2016 lopussa. Vastauksia saatiin 27 vastaanottokeskuksesta (24 % kyselyn saaneista). Joidenkin keskusten edustajat ottivat yhteyttä ja ilmoittivat, että he eivät voi vastata kyselyyn, koska vastaanottokeskus ei ole laitostyyppinen vaan asuntoihin hajautettu, eikä heillä ole tietoa kysytyistä asioista. Osa kyselyyn vastanneista totesi, että vastaajan ilmoittamat tiedot ovat arvioita, seurantaa ei ole.

Kyselyn lisäksi vastaanottokeskuksista kysyttiin sähköpostitse keskuksen toiminnan alkamispäivämäärää. Sähköposteihin saatiin 7 vastausta.

Kaikista vastaajista seitsemän ilmoitti vastaanottokeskuksen toiminnan alkaneen ennen vuotta 2015. Muiden toiminta oli alkanut heinäkuussa 2015 tai sen jälkeen.

Kyselyyn vastanneista 9 keskuksessa (33 %) oli ollut muuta toimintaa ennen keskuksen käyttöönottoa edeltävien kuuden kuukauden aikana, 17 keskuksessa (63 %) muuta toimintaa ei ollut.

15 keskuksessa (56 %) tehtiin muutostöitä ennen keskuksen käyttöönottoa. Viidessä kohteessa tehtiin rakenteisiin muutoksia. Viidessä kohteessa uusittiin keittiöitä. Kolmessa kohteessa asennettiin paloilmoitinjärjestelmä ja valvontakamerat. Kahdessa kohteessa uusittiin lukituksia.



Vastaanottokeskusten henkilöstömäärä vaihteli välillä 10–65 ja asukasmäärä välillä 21–510. Henkilöstömäärään suhteutettu asukasmäärä vaihteli välillä 1–19. Henkilöstöä oli keskimäärin 16 ja asukkaita 180. Asukkaita oli keskimäärin 10 yhtä vastaanottokeskuksen työntekijää kohti.

Vastaanottokeskuksissa asuinhuoneiden ilmoitettu neliömäärä vaihteli välillä 2–23. Koska pienimmät neliömäärät ovat hyvin poikkeuksellisia, tieto tarkistettiin. Tarkistuksessa todettiin, että pienimmät neliömäärät tarkoittivat neliötä / turvapaikanhakija, ei siis huonekokoja. Keskimääräinen asukkaan käytettävissä oleva huoneala oli vastausten perusteella 10 neliömetriä (mediaani).

Vastaanottokeskuksista kaksi (7 %) ilmoitti, että toiminnan aikana keskuksessa oli ollut yksi tulipalo. Muissa 25 keskuksessa (93 %) ei ole ollut vastaajien mukaan tulipaloja. Palovaarallisista tilanteista ilmoitti 11 vastaanottokeskusta (41 %). Tilanteet oli hoidettu keskuksen omin voimin. Palovaarallisten tilanteiden määrä vaihteli yhdestä viiteen.

Erheellisiä palohälytyksiä oli ollut 21 keskuksessa (78 %), viidessä (19 %) ei. Erheellisten hälytysten määrä vaihteli yhdestä satoihin. Ilkivaltaisia palohälytyksiä oli ollut 19 keskuksessa (70 %), seitsemässä (26 %) ei. Ilkivaltaisten hälytysten määrä vaihteli yhdestä 20:een.

Vastaanottokeskuksista 26 (96 %) ilmoitti, että toiminnan aikana on ollut ensihoidon tehtäviä. Yksi (4 %) ilmoitti että ei ole ollut. Ensihoidon tehtävien määrä vaihteli kahdesta sataan. Vastaanottokeskuksista 24 (89 %) ilmoitti, että toiminnan aikana on ollut asukkaan psyykkisiin tai traumaperäisiin oireisiin liittyviä ensihoidon tehtäviä. Kaksi (7 %) ilmoitti että ei ole ollut. Tehtävien määrä vaihteli yhdestä useisiin kymmeneen. Vastaanottokeskuksista 21 (78 %) ilmoitti, että toiminnan aikana on ollut tapaturmaan liittyviä ensihoidon tehtäviä. Viisi (19 %) ilmoitti että ei ole ollut. Tehtävien määrä vaihteli yhdestä kahdeksaan.

Sanallisissa vastauksissa tapaturman syyksi mainittiin monia vaihtoehtoja, yleisimmin mainittiin liukastuminen, liikunta ja polkupyöräily. Yhdessä vastauksessa mainittiin pahoinpitely. Vastaanottokeskuksista 14 (52 %) ilmoitti, että toiminnan aikana on ollut väkivaltaan liittyviä ensihoidon tehtäviä. 13 (48 %) ilmoitti, että ei ole ollut väkivaltaiseen toimintaan liittyviä ensihoidon tehtäviä. Tehtävien määrä vaihteli yhdestä neljään.

Vastaanottokeskuksista 24 (89 %) ilmoitti henkilökunnan omaavan riittävät valmiudet hätätilanteissa toimimiseen. Kolme (11 %) ilmoitti, että valmiudet eivät ole riittävät. Koulutusta kaivattiin psyykkisten oireiden käsittelemiseen:

*Paljon psyykkisesti oireilevia turvapaikanhakijoita ja itsetuhoisuudella uhkailua. Tällaisiin tilanteisiin tarvittaisiin ehdottomasti paljon enemmän koulutusta kuin mitä nyt on ollut tarjolla.*

Vastaanottokeskuksista 19 (70 %) ilmoitti asukkaiden omaavan riittävät valmiudet hätätilanteissa toimimiseen. Seitsemän (26 %) ilmoitti, että valmiudet eivät ole riittävät. Lisäksi vastauksissa tuli esille asukkaiden ja toimipaikkojen eroja:

*Palohälytyksiin ei suhtauduta riittävällä vakavuudella ja poistumiskäskyjä ei noudateta.*

*Asukkaista valitut rappukäytäväkohtaiset turvallisuusvastaavat ovat päässeet harjoittelemaan alkusammutusta. Heidän kanssa on käyty läpi keskeisimmät hätätilanteisiin liittyvät toimet.*

Yhtä lukuun ottamatta kaikki vastaanottokeskukset ilmoittivat tehneensä yhteistyötä pelastuslaitoksen kanssa. Yhteistyötä on tehty palotarkastuksissa, koulutuksissa ja harjoituksissa. Yhteistyön sujumista pelastuslaitoksen kanssa pyydettiin arvioimaan asteikolla yhdestä viiteen. Yhteistyön sujuminen sai keskiarvon 4,42.

Paloturvallisuuden osalta keskeiset tulokset on tiivistetty taulukkoon 1.

Taulukko 1. Paloturvallisuusriskit toimipaikoissa kyselytutkimuksen perusteella (yhteensä 27 vastaajaa).

Kysymys	Kyllä n	Kyllä %	Kuinka monta?	Ei n	Ei %
Onko vastaanottokeskuksessa ollut tulipaloja?	2	7	1	25	93
Onko vastaanottokeskuksessa ollut palovaarallisia tilanteita?	11	41	1–5	16	59
Onko vastaanottokeskuksessa ollut erheellisiä palohälytyksiä?	21	78	1–satoja	5	19
Onko vastaanottokeskuksessa ollut ilkivaltaisia palohälytyksiä?	19	70	1–20	7	26
Onko vastaanottokeskuksessa ollut ensihoidon tehtäviä?	26	96	2–100	1	4
- asiakkaan psyykkisiin tai traumaperäisiin oireisiin liittyviä ensihoidon tehtäviä	24	89	1–useita kymmeniä		
- tapaturmiin liittyviä ensihoidon tehtäviä	21	78	1–8	6	22
- väkivaltaiseen toimintaan liittyviä ensihoidon tehtäviä	14	52	1–4	13	48
Onko vastaanottokeskuksen henkilökunnalla riittävä valmius hätätilanteessa toimimiseen?	24	89		3	11
Onko vastaanottokeskuksen asukkailla riittävät valmiudet hätätilanteissa toimimiseen?	19	70		7	26
Onko vastaanottokeskus tehnyt yhteistyötä pelastuslaitoksen kanssa?	26	96		1	4

Yhdessä avoimessa vastauksessa oli kritisoitu, että pelastuslaitoksen ymmärrys vastaanottokeskusten käytännön olosuhteista on puutteellista. Lisäksi vastauksessa todettiin, että vastaanottokeskusten kanssa *ei ole joustettu*. Pelastuslaitos piti asukkaiden kielitaidottomuutta toimintakykyä alentavana, toiminnanharjoittaja piti asiakkaiden toimintakykyä hyvänä. Lisäksi poistumisturvallisuusselvityksen tarpeesta vastaajalla ja pelastuslaitoksella oli eri näkemys.

Toinen vastaaja raportoi tiedonkulun ongelmista: tieto tehtävistä tarkastuksista ja korjauskehotuksista ei kulkenut ongelmitta kiinteistön omistajan, vuokralaisen ja pelastuslaitoksen välillä. Muuten vastaaja oli yhteistyöhön tyytyväinen.

Avoimissa vastauksissa painotettiin yhteistyön sujuvuutta, avunsaantia, opastusta ja muun muassa erheellisten hälytysten syiden kitkentää yhteistyössä pelastuslaitoksen kanssa. Vastaajien toiveena oli koulutusten säännöllisyys ja yhteistyön kehittäminen. Säännöllisesti toistuvaa koulutusta haluttiin sekä asukkaiden että henkilökunnan vaihdosten vuoksi.

Vastaajilta kysyttiin myös erilaisten skenaarioiden varalta mahdollisuutta majoittaa lisää turvapaikanhakijoita. Osalla toimipaikoista kapasiteetti oli täynnä, osa ilmoitti, että kohteeseen voitaisiin majoittaa lisää asukkaita, osa voisi sijoittaa lisää asukkaita vain hätämajoitukseen, osa myös pitemmäksi aikaa. Pääsääntöisesti asukasmäärän kasvu edellyttäisi kuitenkin henkilöstön lisäämistä. Samalla muistutettiin henkilökunnan osaamistarpeesta.

*Tilat ovat sellaisessa kriisissä vähemmän merkitykselliset kuin osaava henkilökunta.*

Samoin yksittäisissä vastauksissa todettiin, että asukasmäärää voi kasvattaa vain hankkimalla lisää *toimitiloja muualta*. Osa vastaajista oli valmis sijoittamaan kasvavan turvapaikanhakijamäärän olemassa oleviin tiloihin, osa telttamajoitukseen. Yksittäisissä vastauksissa tuli ilmi, että vastaanottokeskus on hajasijoitettu paikkakunnan vapaisiin asuntoihin ja kapasiteettia olisi vielä mahdollisuus lisätä.

### 3.2 Turvallisuus PRONTO-tietojen perusteella

Pelastustoimen onnettomuustilastojärjestelmä PRONTOsta poimittiin Maahanmuuttovirastosta saatujen vastaanottokeskusten osoitteiden (114 kpl) perusteella tiedot pelastuslaitosten pelastus- ja avunantotehtävistä vuosilta 2014–2016. Aineiston poiminnassa avusti Pelastusopiston palopäälystöpiskelija Mikko Hynninen.

Osoitteiden perusteella löydettiin tietoja 95 kohteesta (85 %), 17 kohteeseen (15 %) ei osoitteen perusteella näyttäisi kohdistuneen pelastuslaitosten tehtäviä. Tulipaloja oli ollut 40 kohteessa (36 %).

Aineisto jaettiin analysointia varten ajallisesti kahteen osaan. Tehtäviä tarkasteltiin ajanjaksoilla 1.1.2014–30.6.2015 (jatkossa: tarkastelujakson alku) ja ajanjaksolla 1.7.2015–11.10.2016 (jatkossa: tarkastelujakson loppu)<sup>3</sup>. Tähän karkeaan ja yleiseen jaotteluun päädyttiin, kun kaikkien vastaanottokeskusten toiminnan alkamispäivämäärää ei saatu aineiston muokausvaiheessa tutkimuksen käyttöön.

Tarkastelujakson alussa pelastuslaitoksilla oli vastaanottokeskuksissa 301 tehtävää. Tarkastelujakson lopussa tehtäviä oli 1 390 kappaletta eli yli nelinkertainen määrä (taulukko 2). Tehtävistä 88 prosenttia oli automaattisen palo ilmoittimen tarkastus- ja varmistustehtäviä. Tarkastelujakson lopussa näiden tehtävien osuus oli 89 prosenttia. Heinäkuusta 2015 lähtien näiden tehtävien määrä lisääntyi voimakkaasti ja tammikuussa 2016 tehtäviä oli yhteensä 126 kappaletta. Määrä kuitenkin väheni siten, että vuoden 2016 puolella automaattisen palo ilmoittimen tarkastus- ja varmistustehtävien määrä oli noin 80 tehtävää kuukaudessa. Rakennuspaloja oli tarkastelujakson lopussa 36 kappaletta, mikä oli kaksinkertainen määrä tarkastelujakson alkuun verrattuna (17 kpl). Muiden tulipalojen ja onnettomuuksien määrissä ei ollut havaittavissa merkittävää lisäystä.

Pelastuslaitosten tehtävien lisääntyminen näkyy edellisten lisäksi hälytystehtävien tyypeissä muu tarkastus- ja varmistustehtävä, ensivastetehtävä, ihmisen pelastamistehtävä, vahingontorjuntatehtävä ja avunantotehtävä. Tarkastelujakson lopussa näitä oli 74 kappaletta, mikä on nelinkertainen määrä tarkastelujakson alkuun verrattuna (18 kpl).

Tarkastelujakson lopun automaattisen palo ilmoittimen tarkastus- ja varmistustehtävistä 590 johtui ruuan valmistuksesta (48 %), 127 kosteudesta tai vedestä (10 %) ja 76 tupakoinnista (6

---

<sup>3</sup> Tarkastelujakson alku kattaa 18 kuukautta ja tarkastelujakson loppu 15 kuukautta, jonka vuoksi tuloksissa esitetyt määrät eivät ole suoraan verrannollisia.

%), 75 muusta savusta tai pölystä (6 %) ja loput muista syistä. Yhdessä tapauksessa vastaanottokeskuksen asukkaat olivat tapelleet keskenään, toinen henkilöistä oli loukkaantunut lievästi ja toinen henkilö oli painanut paloilmioittimen nappia avun saamiseksi.

Muu tarkastus- ja varmistustehtävä -luokasta 20 tapausta (50 %) oli savuhavaintoja ja loput erittelemättömiä syitä. Yhdessä tapauksessa yksi henkilö loukkaantui. Tehtäväkuvaus: "Henkilö uhkasi hypätä toisen kerroksen parvekkeelta, tehtävä tuli ihmisen "pelastaminen ylhäältä"-tehtävänä, mutta yksiköiden ollessa matkalla, henkilö oli hypännyt alas."

Taulukko 2. Pelastuslaitosten hälytystehtävät vastaanottokeskuksissa 1.1.2014–11.10.2016. \*

Hälytystehtävän tyyppi	Lukumäärä	Lukumäärä
	1.1.2014– 30.6.2015	1.7.2015– 11.10.2016
Tulipalot	20	41
Rakennuspalo	17	36
Liikennevälinepalo	1	0
Maastopalo	0	3
Muu tulipalo	2	2
Muut onnettomuudet	8	8
Liikenneonnettomuus	4	5
Öljyvahinko	4	3
Muut tehtävät	273	1322
Automaattisen paloilmioittimen tarkastus, varmistus	243	1237
Palovaroittimen tarkastus, varmistus	5	5
Muu tarkastus, varmistus	7	35
Ensivaste	2	9
Ihmisen pelastaminen	1	9
Eläimen pelastaminen	4	3
Vahingontorjunta	6	12
Avunanto	2	9
Virka-apu	3	3

\*Huomaa jaksotus: tarkastelujakson alku kattaa 18 kuukautta ja tarkastelujakson loppu 15 kuukautta, jonka vuoksi määrät eivät ole suoraan verrannollisia.

Vahingontorjuntatehtävistä yhdeksän (50 %) oli tuulesta tai myrskystä aiheutuneita tehtäviä ja kuusi (33 %) vesijohtoverkoston ongelmista johtuneita tehtäviä. Tapauksissa oli kyse puhtaan käyttöveden ongelmista.

Avunantotehtävät olivat kaikki ensihoitoyksikön avustamistehtäviä.

Rakennuspaloista 36 aiheutui ihmisen toiminnasta (71 %). Rakennuspaloista kahdeksan oli arvioitu tahallaan sytytetyiksi (16 %). Rakennuspaloissa ei sattunut vakavia henkilövahinkoja, 13 henkilöä loukkaantui lievästi.

Tapauksista

- yhdessä palossa yksi henkilö oli loukkaantunut, kun valvomattoman ruoanlaiton yhteydessä liedelle jäänyt muoviasiasta oli syttynyt palamaan.

- Toisessa palossa kaksi henkilöä oli loukkaantunut, kun patjoja oli kuivattu saunassa ja patja oli kaatunut kiukaan päälle.
- Kolmannessa palossa loukkaantui yksi henkilö. Tehtäväkuvaus: "paistipannulla käryää liha ja mies istuu keittiössä. Savua huoneistossa ja palovaroitin hälyttää. Naapuri soitti 112. Ensihoito oli ensimmäisenä kohteessa ja toi miehen ulos."
- Neljännessä palossa yksi henkilö loukkaantui, kun kattila oli jätetty valvomatta keittolevylle, kattilan päällä ollut keittiöpyyhe syttyi palamaan.
- Viidennessä palossa yksi henkilö loukkaantui, kun vastaanottokeskuksen asuinhuoneessa syttyi tulipalo. Huoneen asukas oli lukittautunut huoneeseen sisälle ja syyttänyt palon ilmeisesti itsetuhoisessa tarkoituksessa.
- Kuudennessa tapauksessa loukkaantui kaksi henkilöä, kun kerrostalon porraskäytävässä oli tahallaan sytytetty palo.
- Seitsemännessä tapauksessa kaksi henkilöä loukkaantui hengitettyään savua, kun henkilöt olivat valmistaneet ruokaa ja todennäköisesti nukahtaneet.
- Kahdeksannessa tapauksessa kaksi henkilöä oli loukkaantunut, kun rakennuksessa tehdyt purkutööt olivat aiheuttaneet tulipalon.
- Yhdeksännessä tapauksessa yksi henkilö loukkaantui, kun autotallissa oli tehty autonkorjaustyötä, josta oli seurannut autopalo ja autotallin rakenteet olivat syttyneet palamaan.
- Kymmenennessä tapauksessa yksi henkilö oli loukkaantunut, kun *"Maahanmuuttajat olivat laittaneet huoneessa parilla ruokaa, mikä oli kärehtänyt ja aiheuttanut hälytyksen. Aluksi he ilmoittivat hälytyksen syyksi viallisen jatkojohdon ja sähkölaitteen, mutta seuraavan päivän tutkimuksissa vastaanottokeskuksen henkilökunnan toimesta selvisi hälytyksen todellinen syy."*

Loukkaantumisiin johtaneista tulipaloista viisi liittyi siis ruuanlaittoon. Purkutöiden aiheuttama tulipalo syttyi kohteessa, jossa tehtiin muutostöitä.

Rakennuspaloista 19:ssä yritettiin alkusammutusta (37 %) ja näistä 16 paloa saatiin sammumaan. Niissä rakennuspaloissa, joissa alkusammutusta ei yritetty valtaosassa (19 kpl) palo sammui itsestään, kolmessa tapauksessa palo oli kehittynyt liian suureksi ja viidessä sammutusvälineitä ei käytetty.

Liikenneonnettomuuksissa ei ollut mainintoja vastaanottokeskusten asukkaiden osallisuudesta. Yhdessä tapauksessa henkilö oli loukkaantunut lievästi kaaduttuaan polkupyörällä.

Ihmisen pelastamistehtävissä oli neljässä tapauksessa maininta *henkilöistä*, jotka voivat olla asukkaita. Ainoastaan yhdessä tehtäväkuvauksessa on maininta *asukkaasta*.

*"Henkilö oli kiivennyt kolmikerroksisen sairaalarakennuksen jyrkälle peltikatolle, jossa hän istui kattotikkailla. Henkilön tarkoituksena oli vaaratilanteen uhkalla vaatia paikalle mediaa, jolle hän olisi kertonut kokemastaan epäoikeudenmukaisesta kohtelusta. Parin tunnin jälkeen neuvottelijoiden suostuttelut ja ehkä myös väsymys sai henkilön tulemaan alas katolta omin avuin."*

*"Henkilö uhannut hypätä 2. kerroksen ikkunasta."* Tässä henkilö oli loukkaantunut lievästi.

*"Henkilö roikkui pelastusportaissa 4 krs korkeudessa ja oli uhannut hypätä alas."*

*”Vastaanottokeskuksen henkilö (asukas) oli kiivennyt puuhun saatuaan kielteisen päätöksen. Keskuksen työntekijät eivät saaneet häntä alas ja epäilivät että hän voisi olla itsetuhoinen.”*

Liikennevälinepalossa oli kyse tapauksesta, jossa hylätty henkilöauto oli sytytetty palamaan. Palo oli marraskuussa 2014. Ajoneuvo ei liittynyt vastaanottokeskuksen toimintaan eikä turvapaikanhakijoihin.

Maastopaloissa yhdessä oli tupakoitu metsässä ja maahan heitetty tumppi oli sytyttänyt maaston palamaan. Toisessa tapauksessa vastaanottokeskuksen pihassa paloi nurmikko tuntemattomasta syystä. Kolmannessa maastopalossa ei ollut tapahtumaa selventävää kuvausta.

Muissa tulipaloissa yhdessä vastaanottokeskuksen asukkaat polttivat kokkoa persialaisen uuden vuoden kunniaksi rakennuksen takapihalla henkilökunnan luvalla ja valvonnassa. Toisessa tapauksessa grillikatoksen katto oli syttynyt palamaan valvomattoman ruoanvalmistuksen seurauksena. Kolmannessa tapauksessa salama oli sytyttänyt muuntajan palamaan. Neljäs tapaus ei täytä tulipalon määritelmää.

### 3.3 Turvallisuus haastatteluaineiston perusteella

#### 3.3.1 Otanta ja haastattelut

Tutkimussuunnitelmaa laadittaessa haastattelututkimuksen otokseksi sovittiin 20–40 henkilöä, kuitenkin niin että haastattelut lopetetaan, kun niissä ei enää saada uutta tietoa (saturaatio; ks. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006a). Ensimmäiset haastatellut valittiin pelastustoimen ja muiden viranomaistahojen avainhenkilöistä. Jokaisella haastatellulla oli mahdollisuus ehdottaa haastateltavaksi henkilöitä, joita tämä piti tärkeänä asiantuntijana (lumipallotekniikka; ks. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006b). Ehdotettujen henkilöiden joukosta valittiin lisää haastateltavia.

Haastatteluita tehtiin lopulta 24 ja haastatteluihin osallistui yhteensä 34 henkilöä. Haastatteluiden arvioitiin olevan riittävä näyte vastaanottoiminnan turvallisuuden laadulliseen arviointiin. Haastatteluita olisi kuitenkin voitu vielä laajentaa, koska tarjolla oli useita hyviä informantteja. Laajennus olisi ollut perusteltua myös siitä syystä, että eri näkökulmat tuottivat lisätietoa turvallisuusongelmista ja niiden taustoista. Hankkeen resurssit eivät laajennusta kuitenkaan mahdollistaneet.

Haastateltavaksi valittiin turvapaikanhakijoiden laajamittaisen maahantulon, hätämajoitusyksikköjen, vastaanottokeskusten ja yksityismajoituksen kanssa tekemisissä olleita henkilöitä. Haastatelluista 20 oli pelastustoimen edustajia ja 14 muita toimijoita, kuten Maahanmuuttoviraston, aluehallintovirastojen, elinkeino-, ympäristö- ja liikennekeskusten edustajia, sekä ensihoidon että vastaanottokeskusten edustajia. Lisäksi haastateltujen joukossa oli Suomen Punaisen Ristin (SPR), yksityismajoituksen sekä monikulttuurisen sairaanhoidon asiantuntijoita sekä vapaaehtoistyötä tehneitä. Osa haastatelluista edusti useampaa taustaryhmää. (Luettelo haastatelluista henkilöistä on liitteenä 2.)

Yksittäisiä tietoja tarkistettiin lisäksi useilta henkilöiltä. Taustatietoja kerättiin muun muassa Onnettomuustietoinstituutista (OTI 2017), Kuntaliiton edustajilta ja ohjausryhmän jäseniltä.

Tutkimuksen ulkopuolelle jää viranomaisnäkökulmista poliisi, raja- ja merivartiosto sekä puolustusvoimat. Nämä näkökulmat tulevat esiin Kantokyyhän hankkeen loppuraportissa,

Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksissa ja tilastotiedoissa, sekä Tornion järjestelykeskuksen toimintaa arvioivassa Kantokikyhankkeen osatutkimuksessa (Rikander 2017; Tanner 2017). Vastaanottokeskusten asukasnäkökulma ja maahanmuuttoa vastustaneiden ryhmien edustajien haastattelu on myös rajattu tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Haastateltavien valinnassa painotettiin alueellista ja ammatillista edustavuutta: Haastateltavat olivat eri puolelta Suomea, pääkaupunkiseudulta Pohjois-Suomeen ja itäisiltä alueilta Keski- ja Länsi-Suomeen. Haastateltavat edustivat sekä kasvukeskuksia että harvaan asuttuja alueita. Pelastuslaitosten edustajat edustivat sekä pieniä, keskisuuria että isoja pelastuslaitoksia ja pelastustoimen eri tasoja palotarkastajista ja kouluttajista riskienhallinnan ammattilaisiin.

Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina. Tarkasteltavina teemoina olivat turvallisuusongelmat/riskit, riskienhallintakeinot ja parannusehdotukset. Teemahaastattelussa seurattiin vastaanottotoiminnan toimintamalleja yleisesti, hyviä turvallisuuden varmistavia toimintakäytäntöjä ja käytettävissä olevia työkaluja, onnistumisen kokemuksia, toimintojen pullonkauloja, koettuja ratkaisemattomia ongelmia, sekä kehittämistarpeita ja kehitysehdotuksia turvallisuuden parantamiseksi. (Haastattelun runko on liitteenä 3.)

Haastatteluissa otettiin huomioon turvapaikanhakijoiden maahantulovaihe, hätämajoitus- ja vastaanottokeskustoiminta, yksityismajoitus (yksityishenkilöiden kodeissa tapahtuva majoitus) sekä tilanne turvapaikkapäätöksen aikaan ja sen jälkeen. Haastateltavia pyydettiin myös arvioimaan mahdollisuutta toimintamallien ja vastaanottokyvyn sovittamiseksi kuvitteellisissa tilanteissa (skenaarioissa), joiden mukainen turvapaikanhakijoiden määrä olisi

- aiemman kaltainen (ennen vuotta 2015), vain muutama tuhat ihmistä vuodessa
- samaa luokkaa kuin 2015–2016 laajamittaisen maahantulon yhteydessä (32 500)
- 100 000
- 300 000 tai
- 500 000 henkeä vuodessa.

Haastattelut tehtiin loka-joulukuussa 2016. Haastattelut tehtiin puhelimitse, muun sähköisen yhteyden (Skype/Lync) kautta tai henkilökohtaisina, yksilö-, pari- tai pienryhmähaastatteluina. Haastatteluaineistoa kertyi 36 tuntia, eli noin tunti / haastateltu henkilö. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin. Litteroitu aineisto käsittää noin 180 sivua. Aineisto on luottamuksellinen ja haastateltujen henkilöiden yksittäiset kommentit on esitetty anonyymeinä.

Sekä haastatteluissa että kyselytutkimuksessa vastaajalla oli oikeus halutessaan pidättäytyä osallistumasta tutkimukseen. Yksi henkilö kieltäytyi haastattelusta kiireeseen vedoten. Muutama haastateltavaksi pyydetty henkilö koki oman kokemuksensa aihealueesta niukaksi ja ehdotti haastateltavaksi omasta organisaatiostaan korvaavaa henkilöä, joka on ollut vastaanottotoiminnan kanssa enemmän tekemisissä. Joitakin potentiaalisia haastateltavia ei onnistuttu tavoittamaan. Muutamassa tapauksessa ei löytynyt haastateltavalle sopinutta ajankohtaa ja haastattelusta jouduttiin luopumaan.

Aineiston analyysimenetelmänä käytettiin laadullista sisällönanalyysia (ks. Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006c). Aineisto pilkottiin tarkasteltavien teemojen ja alateemojen mukaan. Haastateltujen lausunnot pelkistettiin, ne tiivistettiin ja yhdistettiin tuloksiin. Lisäksi raportissa on käytetty joitakin sitaatteja, jotka on erotettu tiivistetystä tekstistä sisennyksellä ja kursivilla. Haastatteluissa esiin tulleet ja raportin tekstissä esitetyt yksittäiset käsitteet on samoin *kursivoitu*.

Aineisto on erittäin rikas. Alkuperäiseen sisäministeriön raporttiin (Ojala & Kokki 2017) valittiin vain keskeisimmät asiat, tässä raportissa tietoja on syvennetty. Seuraavassa on esitetty haastattelututkimuksen tulokset aihealueittain.

### 3.3.2 Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen

Haastateltujen näkemyksen mukaan vuoden 2015 laajamittaista maahantuloon ei osattu varautua tai varautuminen ei ollut kyllin konkreettista. Myös turvapaikanhakijoiden tulosuunta hämmensi. Toisaalta todettiin, että Ruotsin kautta tulevaa pohjoista reittiä on käytetty skenaarioissa jo 1990-luvulla. Samoin maahantulon ajoittuminen ja erityisesti sen nopeus yllättivät ja aiheuttivat ongelmia.

Varautumisen heikkoudet näkyivät ennakolta tehtyjen pelastustoimen toimintaohjeiden puutteena, viranomaisten reagoinnin hitautena ja erityisesti vastaanotto toimintaan soveltuvien tilojen ennakkokartoituksen puutteina:

Maahanmuuttovirastolla on varautumissuunnitelma, jossa laajamittaisen maahantulon sattuessa turvapaikanhakijat jyvitetään tasan eri alueiden kesken. Noin 20 000 turvapaikanhakijaa sijoitetaan olemassa oleviin kohteisiin, 80 000 tulijaa jaetaan tasan seitsemän alueen kesken. Näin jokaiselle alueelle tulee noin 12 000 turvapaikanhakijan kuormitus. Osa haastatelluista arvioi valmiussuunnitelman ja etenkin sen sisältämän alueellisen tasajaon olevan joillekin alueille kohtuuton. Sitä ei pidetty myöskään konkreettisenä.

Lähtötilanteessa oli vastaanottokeskuskapasiteettia noin viideltuhannelle tulijalle ja valtaosa paikoista oli käytössä. Laajamittaisen maahantulon käynnistyessä olemassa olleet vastaanottokeskukset nostivat kapasiteettiaan, mutta hyvin nopeasti syntyi tarve perustaa uusia vastaanottokeskuksia ja hätämajoitusyksiköjä.

Vastaanotto toimintaan varautuminen, soveltuvien tilojen kartoittaminen ja puitesopimusten tekeminen oli ELY-keskusten vastuulla, mutta kaikilla ELY-keskuksilla ei ollut tarjota tietoa käyttötarkoitukseen soveltuvista tiloista. Turvapaikanhakijatilanteen oltua vuosikaudet melko stabiili, vastaanottokeskuksiksi soveltuvia tiloja ei ollut säännöllisesti kartoitettu tai luettelo ei ollut ajan tasalla. Tilojen luettelointia pidettiin kiinteistöjen tilanteen jatkuvan muutoksen vuoksi haasteellisenä tai jopa *mahdottomana*. Yksittäisen haastatellun mukaan kartoitus on kuitenkin ELY-keskusten normaalia toimintaa. Toisen haastatellun mukaan sille ei ole varattu henkilöresursseja, eikä *korvamerkittyä* rahaa puitesopimusten tekemiseen. Näkökulmaa tukee myös Kuntaliiton lehdessä julkaistu artikkeli varautumisen aiheuttamista kustannuksista (Kuntaliitto 2014).

Toisaalta sisäministeriö oli keväällä 2015 pyytänyt ELY-keskuksia päivittämään vastaanottokeskuskäyttöön soveltuvien tilojen luettelon. Päivitykselle annettiin aikaa syksyyn. Yksittäisellä alueella luettelo oli ehditty päivittää ennen kesälomia, toisilla se oli laajamittaisen maahantulon alkaessa vielä tekemättä tai kesken.

Tilanne siis vaihteli: Luetteloita ei ollut tehty, ne eivät olleet ajan tasalla tai suunnitelma oli jollakin alueella päivitetty. Vaikka suunnitelma oli päivitetty, Maahanmuuttovirasto ei alueen edustajien mukaan hyödyntänyt alueelta lähetettyjä tilatietoja tai tilojen käyttöönoton priorisointiehdotuksia. Maahanmuuttoviraston edustaja vahvisti asian: koska kaikilta alueilta ei ollut saatavissa ajantasaisia tietoja potentiaalisista vastaanottokeskustiloista – tai luetteloidut tilat eivät olleet käyttöön soveltuvia, siirryttiin tekemään sopimuksia suoraan kuntien tai yksityisten toimijoiden kanssa. Tästä syystä myös ajantasaiset tiedot saattoivat jäädä hyödyntämättä.



Vaikka luettelo oli päivitetty, tilat eivät haastateltujen mukaan aina soveltuneet turvapaikanhakijoiden vastaanottokäyttöön. Syinä oli sekä tilojen muu käyttö että kiinteistöjen rakenteellinen soveltumattomuus.

### *Tilat ja turvallisuus*

Osa varautumisen yhteydessä luetteloiduista tiloista oli muun muassa kouluja ja liikuntakeskuksia, joita varautumisvaiheessa pidettiin tarkoitukseen hyvin sopivina (katso esim. Vainio 2015). Nämä soveltuvat haastateltujen mukaan lyhytkestoiseen hätämajoitukseen esimerkiksi tulipalon tai laajan sähkökatkoksen aikana. Sen sijaan ne eivät sovellu pitempiaikaiseen hätämajoitus- tai vastaanottokeskuskäyttöön. Koulujen toimintaa ei normaalioloissa haluta keskeyttää, eikä liikuntatiloista luopua ainakaan pidemmäksi aikaa.

Linjauksesta oli ainakin yksittäinen poikkeus. Liikuntahallia käytettiin Torniossa järjestelykeskuksen toiminnan alkuvaiheessa järjestelytilana. Tilojen käytöstä oli tehty määräaikainen sopimus ja paikalliset asukkaat sopeutuivat tilanteeseen. Tietoa hätämajoituksen määräaikaisuudesta pidettiin tärkeänä kuntalaisten hyväksynnän kannalta. Tilat myös vapautettiin normaalikäyttöön sopimuksen mukaisesti.

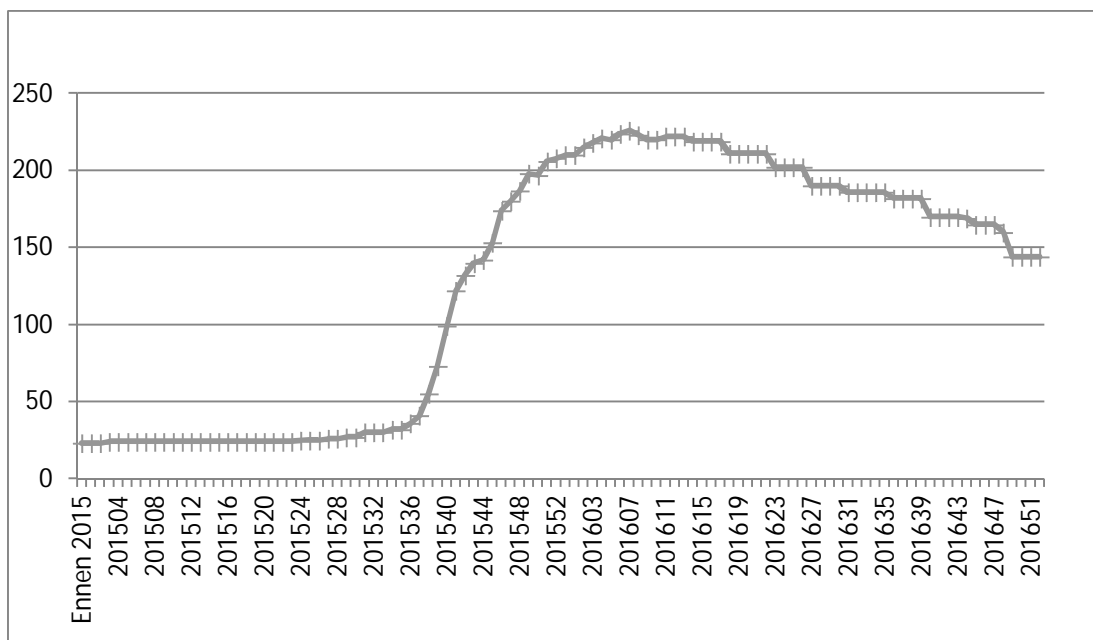
Liikuntahallien käyttöönottoa ei voi pitää ensisijaisena ratkaisuna siitä muualla saatujen kokemusten perusteella. Esimerkiksi Saksassa on liikuntahalleja otettu vastaanottokeskuskäyttöön. Kun vastaanotto-prosessi ja turvapaikanhakijoiden asuminen ovat pitkittyneet ja samalla alueen asukkaiden liikuntatilojen puute on pitkittänyt, tilanne on aiheuttanut voimakasta tyytymättömyyttä kanta-asukkaiden joukossa (Dunkel 2016).

Vaikka tilat olisivat olleet tyhjillään, ne eivät välttämättä soveltuneet vastaanottokeskuskäyttöön: Haastatteluiden perusteella tilatietojen kerääminen oli tehty ELY-keskuksissa *kirjoituspöytätyönä*, kohteita näkemättä. Kartoituksessa ei arvioitu tilojen rakenteellista soveltuvuutta. Tietoja saatiin kunnilta, mutta tilojen luetteloijilla ei ollut välttämättä osaamista tilojen turvallisuuden, esimerkiksi palo- tai poistumisturvallisuuden arvioimiseksi, eikä luetteloinnissa huomattu tehdä yhteistyötä rakennusvalvonnan, pelastustoimen eikä poliisin kanssa.

Kun aiemmin tehtyjen toimitilaluetteloiden perusteella ei saatu riittävästi tai toimivia tiloja, niitä alettiin etsiä tiedottamalla. Parhaissa tapauksissa, yksittäisillä paikkakunnilla tilojen etsintä tapahtui hyvässä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston, kunnan kiinteistötoimen, sosiaalitoimen, pelastustoimen, poliisin ja toiminnanharjoittajan kanssa. Toisaalta merkittävä osa tiloista on saatu käyttöön siten, että tilojen omistaja tai potentiaalinen toiminnanharjoittaja tarjosi niitä suoraan Maahanmuuttovirastolle tai SPR:lle.

Toimitiloja otettiin kohdetasolla käyttöön hyvin nopeasti, jopa päivän valmistautumisajalla. Lisäksi toimipaikkojen kokonaismäärä nousi nopeasti. Vuoden 2015 alussa käytössä oli 23 vastaanottoyksikköä (aikuisten ja alaikäisyksikköjen kokonaismäärä), kesäkuun lopussa 26 yksikköä ja vuodenvaihteessa 2015–2016 yhteensä 201 yksikköä. Enimmillään toimipaikkojen määrä oli 226, siis noin kymmenkertainen aiempaan normaalitilanteen vastaanottokeskusmäärään verrattuna (kuva 2).

Toimitilojen arviointia ja niistä sopimista häirtasi myös resurssipula. Kuten edellä todettiin, Maahanmuuttoviraston vastaanottoyksikössä oli töissä pitkään jatkuneen stabiilin tilanteen mukainen miehitys, johtaja ja viisi työntekijää. Lisäksi laajamittaisen maahantulon käynnistyessä oli vielä meneillään kesälomakausi.



Kuva 2. Vastaanottokeskusten ja hätmajoitusyksikköjen kokonaismäärän kehitys viikoittain 2015–2016, aikuisten ja alaikäisyksiköt yhteensä. (Maahanmuuttovirasto 2017)

Vaikka vanhat vastaanottokeskukset lisäsivät kapasiteettiaan, uusia tiloja tarvittiin nopeasti. Sen seurauksena vastaanottokeskuksia ja hätmajoitusyksiköjä perustettiin melko voimakkaasti tilaohjautuvasti, toiminnanharjoittajan, tilojen omistajan ja Maahanmuuttoviraston keskinäisellä sopimuksella. Sopimukset olivat nopeita ja tieto yksikön perustamisesta saattoi tulla muille viranomaisille erittäin nopealla aikataululla tai yllätyksenä. Joissakin tapauksissa yksikön perustamisesta ennen toiminnan aloittamista ei ole tiennyt sen enempää kunta, kunnanjohtaja, sosiaalitoimi, rakennusvalvonta, pelastuslaitos kuin poliisi.

Jos käyttöönottoa vertaa esimerkiksi yksityisen sosiaalipalveluiden toimitilojen käyttöönottoon, tilanne oli hyvin poikkeava. Yksityisten sosiaalipalveluiden toimipaikkoja perustettaessa tilojen soveltuvuus ja turvallisuus arvioidaan etukäteen. Arviointi sisältää sekä sosiaalitoimen, pelastustoimen että terveystarkastajan tekemän tarkastuksen ja lausunnot. Näille on varattava riittävä aika ja käyttöönotto voi tapahtua vasta hyväksynnän jälkeen. (Laki 922/2011; STM:n asetus 1053/2011)

Vastaanotto-prosessissa tilanne muodostui sellaiseksi, että sopimuksia tehtäessä, toimipaikkoja perustettaessa ja jopa niitä avattaessa viranomaisvalvonta oli tekemättä, se tehtiin hätätyötöyppisesti tai vasta jälkikäteen. Pelastuslaitosten edustajien mukaan vastaanottokeskusten ja hätmajoitusyksiköiden palotarkastuksia tehtiin joko muutaman päivän tai muutaman tunnin varoajalla. Haastatteluissa on tullut esiin myös tilanteita, jossa pelastuslaitoksen edustajat ovat saaneet tiedon alueellaan jo käyttöön otetusta yksiköstä tiedotusvälineiden kautta.

Varautumisen heikkous johti syksyllä 2015 tilanteisiin, jossa käyttöön oltiin ottamassa tai otettiin myös tiloja, joita ei ole tarkoitettu majoituskäyttöön tai joiden palo- ja poistumisturvallisuus ei ollut riittävä. Näissä kohteissa pelastustoimen ja rakennusvalvonnan

kanssa tehty yhteistyö johti parhaimmillaan korjaus- ja turvallisuuden parannusvaatimuksiin, jotka toteutettiin toiminnan jo alettua. Vaihtoehtoisesti tilojen käyttöönotto edellytti tai olisi edellyttänyt rakennusluvan hakemista, käyttötarkoituksen muutosta ja suurempia muutostöitä.

Osa vastaanottokäyttöön tarjotuista ja jo sovitustakin tiloista todettiin majoituskäyttöön sopimattomiksi, ja niitä ei voitu ottaa käyttöön. Jos tila oli kuitenkin jo ehditty ottaa käyttöön, se tyhjennettiin mahdollisimman pian, heti korvaavien tilojen järjestyessä. Yksittäisissä tapauksissa tilat olivat melko pitkään vastaanottokeskuskäytössä ilman vaadittua soveltuvuutta, vaadittua muutosrakennuslupaa ja ilman muutostöitä.

### *Maahantulijoiden ohjaus laajamittaisen maahantulon alkuvaiheessa*

Varautumisen heikkous ja viranomaisreagoinnin hitaus näkyi myös turvapaikanhakijoiden ohjaamisessa. Laajamittaisen maahantulon alkuvaiheessa etenkin syyskuussa 2015 turvapaikanhakijoiden tulo oli hallitsematonta. Päivittäinen tulijamäärä ehti nousta melko suureksi ennen Tornion järjestelykeskuksen avaamista syyskuun lopussa 2015.

Ennen järjestelykeskuksen avaamista turvapaikanhakijat liikkuvat käytännössä ilman viranomaisohjausta. Kasvavaan tulijamäärään ei ollut varauduttu ja se oli turvallisuusriski sekä turvapaikanhakijoille itselleen että ympäristölle. Turvapaikanhakijat käyttivät Torniota läpikulkupaikkana ja jatkoivat suoraan Kemiin. Kun poliisilaitoksen ympärillä ja kaduilla oli turvapaikanhakijoita ja yöt olivat jo kylmiä, osa turvapaikanhakijoista hakeutui tyhjillään olleisiin halleihin ja syytti näissä nuotioita lämmitelläkseen. Tässä tilanteessa vapaaehtoiset ottivat viranomaisten tehtäviä ja järjestivät tulijoille suojaa ja ruoka-apua. Sekä kunta että seurakunnat tukivat toimintaa. Asukkaat lahjoittivat turvapaikanhakijoille ja majoitusta varten mm. patjoja, liinavaatteita ja vaatteita. Majoitus järjestettiin tiloissa, joita ei ole siihen tarkoitettu ja tilanne oli turvallisuusnäkökulmasta erittäin ongelmallinen.

Järjestelykeskuksen avaaminen syyskuun lopussa 2015 muutti tilanteen. Hallitsematon liikkuminen ja samalla vapaaehtoistyön paine Kemi–Tornion alueella väheni, joskaan ei vielä keskuksen käynnistämisen vaiheessa olleiden häiriöiden vuoksi poistunut.

### *Ohjeistus ja sen kehittäminen*

Järjestelykeskuksen avaamista helpotti ennakointi: järjestelykeskuksesta oli olemassa perustamisohje (Haaranen 2015). Ohjetta sovellettiin joustavasti.

Viranomaispäätös avaamisesta tuli joidenkin haastateltujen mukaan *myöhään*, mutta keskuksen käyttöönotto tapahtui sen sijaan nopeasti. Järjestelykeskuksen käyttöönotossa yhteys rakennusvalvontaan ja pelastustoimeen otettiin ennen avaamista. Käyttöön otettu kiinteistö oli alkuperäiseltä käyttötarkoitukseltaan koulu, joten sen muuttamiseksi järjestelykeskuskäyttöön tarvittiin rakennuslupa. Toimenpiteet muutosrakennuslupineen, lakisääteisine naapurin kuulemisineen (maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999, 133 §; maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999, 65 §) ja palotarkastuksineen veivät kaksi päivää, jonka jälkeen tiloja alettiin välittömästi valmistella käyttöönottoon.

Järjestelykeskuksen perustamiseen oli siis ohje, jota käytettiin viitekehyksenä. Sen sijaan järjestelykeskuksen palotarkastuksesta ei ollut erillistä ohjetta, vaan tarkastaja ja rakennusvalvoja hyödynsivät yleistä lainsäädäntöä, ohjeita ja omaa ammattitaitoaan. Tarkastuspöytäkirjassa on lueteltu vaatimukset turvallisuuden varmistamiseksi ja ne myös toteutettiin kohteessa.

Varautumisen puutteellisuus näkyi myös pelastustoimen ohjeistuksen puutteina. Sekä järjestelykeskuksen että hätämajoituksen osalta pelastustoimella ei ollut riittävää ohjeistusta. Maahanmuuttoaallon alkuvaiheessa pelastuslaitokset ja palotarkastajat joutuivat toimimaan itsenäisesti. Toimintaa ohjasi normaali lainsäädäntö ja vaatimukset. Joillakin alueilla tiloja hyväksyttiin hätämajoitustyyppisenä, vaikka odotettavissa olevan "hätämajoitusajan" ennakoitiin olevan pitkä.

Tilanne aiheutti epäilemättä alueellisia eroja, voimakasta keskustelua ja linjausten tarvetta. Tilanteeseen soveltuvan ohjeen puuttuessa yksittäiset pelastustoimen edustajat kokosivat ohjeet ja pienen päivityksen jälkeen Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto hyväksyi ohjeet käyttöön koko maassa. Ohjeet perustuivat pelastuslakiin (379/2011), valtioneuvoston asetukseen pelastustoimesta (407/2011), maankäyttö- ja rakennuslakiin (132/1999), Suomen rakentamismääräyskokoelmaan (RakMk osa E1 ja E7) sekä vastaanottolakiin (746/2011). (Jäntti 2016; Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto 2015).

Ensimmäisiä ohjeita laadittiin ja jaettiin pelastuslaitosten kesken syyskuussa, lopullinen versio hyväksyttiin marraskuussa 2015, jolloin käytössä oli jo noin 150 erilaista vastaanottoyksikköä.

### *Kuntien varautuminen*

Toiminnan vakiinnuttua Kemi–Tornio-alueen paine siirtyi muualle Suomeen. Mutta minne – se oli varautumisen heikkouden seurauksena syntyneen vastaanottokeskusten määrän ja tilaongelman vuoksi epäselvä.

Ongelmaa pahensi se, että osa kunnista kieltäytyi vastaanottamasta turvapaikanhakijoita. Kieltäytymisen taustalla oli asukkaiden vastustus. Toisaalta osa kunnista arvioi, että kunnan varautumisvelvollisuus ei koske laajamittaista maahantuloa, koska sitä ei ole sisällytetty valmiuslakiin (L 1552/2011, 3§; katso myös HE 3/2008, 27). Sisäministeriö pyysi asiasta oikeuskanslerin kannanottoa, ja kannanotto tuki joidenkin haastateltujen mukaan kuntien näkemystä. Toisaalta Maahanmuuttovirasto ei sopimuspolitiikassaan eikä sopimuksissaan tiloja tarjonneiden kanssa ottanut kuntien päätöksiä välttämättä huomioon.

Kuntien kieltäytyminen, tilojen puute ja suunnittelematon sopimusten teko johtivat tilanteeseen, jossa sekä kuntien että alueiden välillä oli voimakkaita kuormituseroja. Tilanne näkyi heti vastaanottovaiheessa, mutta se on korostunut turvapaikkaprosessin aikana ja tulee korostumaan entisestään sekä myönteisten että kielteisten päätösten saannin yhteydessä. Myönteisen päätöksen saaneille tulisi löytyä kuntapaikkoja, ja vastaanottokeskuskunta on monelle turvapaikanhakijalle potentiaalinen asuinpaikkakunta. Vaikka turvapaikanhakijoista vain kolmasosa saisi myönteisen päätöksen, ylikuormitetuilla alueilla ei kaikkia myönteisen päätöksen saaneita voida sijoittaa vastaanottokeskuskuntiin.

Vielä ongelmallisempi tilanne on kielteisen päätöksen saaneiden osalta. Kielteisen päätöksen saaneet jäävät vastaanottokeskukseen maasta poistumiseen saakka. Jos maasta poistaminen ei onnistu, henkilön saamat vastaanottopalvelut lakkautetaan. Kun palvelut lakkautetaan, turvapaikanhakija jää ensisijaisesti kunnan vastuulle. Suurten vastaanottokeskusten alueella tilanne voi muodostua kunnalle kohtuuttomaksi, mutta haastateltujen mukaan tilanne on myös turvallisuusriski.

Vaikka ongelma on ollut ennakoitavissa, tilanteeseen ei ole varauduttu ohjeistuksella. Haastattelutiedon keräämisvaiheessa marras-joulukuussa 2016 ohjeistusta odotettiin, mutta siihen mennessä oli saatu vasta sisäministerin lausunto paperittomien toimeentulotuesta (YLE

24.11.2016). Linjausta kritisoitiin haastatteluissa ja sen tilalle odotettiin kokonaisvaltaisempaa ohjetta.

Kyse on merkittävästä ongelmasta: Vastaanottokeskukset ovat saaneet poliisilta 29.1.2017 mennessä yhteensä 366 ilmoitusta maasta poistamisen estymisestä ja määrä on koko ajan kasvava (Maahanmuuttovirasto 2017). Haastateltavien joukossa oli henkilöitä, jotka olivat huolissaan ilmiön aiheuttamista turvallisuusongelmista paitsi kunnille ja kuntien asukkaille, myös vastaanottokeskuksille – ja turvapaikanhakijoille.

### 3.3.3 Kiinteistö- ja toimitilaturvallisuus, paloturvallisuus

Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksiksi ja hätämajoitusyksiköiksi valikoitui vanhoja laitostyyppisiä rakennuksia, hotelleja ja majoitustiloja. Näiden ohella tiloiksi valikoitui mm. kouluja, oppilasasuntoloita, kerrostaloasuntoja tai kokonaisia kerrostaloja, sekä leirikeskuksia, mutta myös toimistona olleita tiloja. Osa turvapaikanhakijoista majoitettiin tilapäisesti telttoihin. Järjestelykeskuksen painetta tasaamassa käytettiin urheiluhallia. Lisäksi tulijoita sijoitettiin yksityismajoitukseen. Myös erilaisia varastohallitiloja ehdotettiin hätämajoitustilaksi, mutta niitä ei tietävästi otettu käyttöön.

Valtaosa turvapaikanhakijoiden käyttöön otetuista tiloista oli ollut tyhjillään, osa oli vajaakäytössä. Osasta kiinteistöjä vanha toiminta siirrettiin muualle vastaanottotoiminnan tieltä. Haastatteluissa tuli ilmi myös tapauksia, jossa vanha toiminta tiivistettiin ja sitä jatkettiin vastaanottotoiminnan ohella.

Asumiskäyttöön rakennetut kiinteistöt olivat osin rakenteelliselta turvallisuudeltaan (paloluokka, Suomen rakentamismääräyskokoelma, osa E1, 2011) riittäviä, mutta paloturvallisuustekniikka saattoi olla riittämätön tai vanhentunut. Tämä tarkoitti toimenpidevaatimuksia ja turvatekniikan täydennystä. Alun perin muuhun kuin asumiskäyttöön rakennetuissa tiloissa oli asumisvarustukseen ja mm. palo- ja poistumisturvallisuuteen liittyviä puutteita. Tiloja ei voitu ottaa käyttöön tai käyttöönotto edellytti muutosturvallisuuslupaa ja merkittäviä muutoksia.

Jos käyttöön otettavaksi ehdotettiin toimitiloja, joiden lähiympäristössä oli kemikaalien tai kaasujen teollista käsittelyä tai varastointia, edellytettiin myös maankäyttö- ja rakennuslain mukaista kaavausuntoa (Tukes 2016; Ympäristöministeriö 2015). Tukesille tuli kuitenkin vain yksi kaavausuntopyyntö ja ko. kohteen osalta lausunto oli myönteinen (Ahonen 2016).

Käyttöön otettiin myös kohteita, joihin ei olisi turvallisuusongelmien vuoksi pitänyt asuttaa ketään. Paloturvallisuuden ohella kyse oli asukasturvallisuudesta. Kohteiden joukossa oli muun muassa kiinteistöjä, jotka oli aiemmin poistettu käytöstä sisäilmaongelmien vuoksi.

Paloturvallisuutta varmistamassa useissa toimipaikoissa oli vain palovaroittimet, osassa oli vanha palovaroitinjärjestelmä. Automaattinen sammutusjärjestelmä oli vain harvoissa kiinteistöissä.

Samalla tiloihin suunniteltiin sijoitettavaksi tai oli jo sijoitettu selvästi suurempi asukasmäärä kuin tilojen rakennusluvan mukaan sai olla. Koska mihinkään poikkeavaan mitoitukseen ei ollut lainsäädännöllistä eikä ohjeistukseen perustuvaa pohjaa, pelastuslaitos käytti omassa työssään arvioinnin pohjana pelastuslakia, rakennus- ja maankäyttölakia ja kiinteistön rakennusluvan tietoja. Tämä johti näkemyseroihin, joiden perusteella pelastustointa tai sen edustajaa saatettiin pitää yhteistyöhaluttomana. Yksittäisistä päätöksistä on tehty myös valitus tai hallintokantelu.

Palotarkastuksia tehtiin kohteisiin hätätyötyyppisinä, jopa muutaman tunnin varoitusajalla tai tarkastus tehtiin jälkikäteen, toiminnan alettua, asukkaiden tulon jälkeen. Tarkastusten

perusteella tehtiin pöytäkirjat, joissa oli todetun tilanteen mukaan luettelo vaadittavista toimenpiteistä ja niiden korjaamiseen annettu määräaika. Reaktiivinen toimintatapa on täysin poikkeuksellinen ja mahdollisti alkuvaiheessa turvallisuuspuutteet, joita korjattiin toiminnan aikana tai jotka jäivät korjaamatta.

Samaan aikaan kun turvallisuustekniikka saattoi olla puutteellinen, tiloissa saattoi olla huomattava määrä ihmisiä. Vaikka pelastuslaitokset pitivät kiinni lainsäädännöstä, mitoitusohjeen puute ja hätämajoituksen määritelmän pohdinta epäilemättä häiritsi. Tämä koskee erityisesti hätämajoitusta, johon toisaalta on sovellettu ohjetta lyhyiden häiriötilanteiden tai urheilutapahtumien aikaisten majoituksen ohjeen mukaisesti. Toisaalta turvapaikanhakijoiden osalta *hätämajoituksen* arvioitiin muodostuvan selkeästi muutamaa päivää tai viikkoa pidemmäksi.

### 3.3.4 Tuotannon ja toiminnan turvallisuus

Syksyllä 2015 käynnistetyissä kohteissa saattoi olla töissä yksittäisiä vastaanottokeskuskokemusta omaavia henkilöitä, tai henkilöstö oli kokonaan uutta. Yksittäisissä kohteissa johtajaksi nimettiin henkilöitä, joilla ei ollut johtamiskoulutusta eikä kokemusta johtajana. Henkilöstöllä saattoi olla myös puutteellinen turvallisuusosaaminen, eikä toimipaikoissa aina tiedetty tai kiireessä huomattu viranomaisvelvollisuuksia. Yksittäisissä tapauksissa kohde oli toiminut aiemmin vastaanottokeskuksena, lakkautettu ja avattiin uudelleen, jolloin toiminta saattoi jatkua aiemmalla henkilökunnalla.

Pelastussuunnitelmia tehtiin jälkikäteen. Osassa toimipaikkoja toiminnanharjoittaja oli palkannut asiantuntijan, joka on tehnyt kohteen pelastussuunnitelman ja riskienarvioinnin. Miten yksikön johtaja ja henkilökunta ovat asian sisäistäneet, ei ole tiedossa. Poistumisturvallisuus selvitys tehtiin vain alaikäisyksiköihin. Aikuisten ja perheiden arvioitiin pystyvän poistumaan itsenäisesti ja nopeasti tiloista.

Toisaalta poistumisturvallisuutta oli selkeästi arvioitu. Sen osana kyseenalaistettiin turvapaikanhakijanaisten mahdollisuus poistua hätäpoistumistien kautta turvallisesti ja nopeasti mahdollisen kulttuurilleen tyypillisen pukeutumisen vuoksi.

Vastaanottokeskuspaikkoja oli liian vähän ja järjestelykeskus pyrki lähettämään rekisteröidyt henkilöt päivittäin eteenpäin. Paine vastaanottokeskuksissa ja hätämajoitusyksiköissä kasvoi ja käytettävissä olleiden kohteiden asukasmäärä ylittyi. Haastatteluissa tuli esille yksikköjä, jossa asiakasmäärät olivat ylittyneet merkittävästi ja tilaa oli vain 2–3 neliötä / turvapaikanhakija. Hyväksyttävänä tilamitoituksena tilanteessa pidettiin noin 6–10 neliön mitoitus. Kerrostaloasuntoihin sijoitettaessa tavanomaista oli 6–7 henkilöä kaksiossa, tai yhdeksän henkilöä tai esimerkiksi kolme pientä perhettä kolmiossa.

Asukasmäärän ylittymisen seurauksena palotarkastuksessa todettiin pahimmillaan vastaanottoyksiköiden käytävät täynnä patjapaikkoja ja turvapaikanhakijoiden tavaroita. Samoin todettiin tilanteita, jossa porrashuoneet olivat tarvikevarastona. Palo- ja poistumisturvallisuus vaarantui merkittävästi. Pelastuslaitoksen edustajat puuttuivat tilanteeseen. Turvapaikanhakijoita siirrettiin tai tiloja raivattiin siten, että tiloihin saatiin avoimet selkeät poistumistiet. Samoin porraskäytävät tyhjennettiin, mikäli tavaroiden varastointi tuli pelastuslaitoksen tietoon.

Toisaalta pelastuslaitoksen edustajat eivät pääsääntöisesti käyneet tiloissa päivittäin eivätkä edes viikoittain. Jos pelastuslaitoksella ei ollut tietoa tilojen ylikuormituksesta, siihen ei voitu puuttua. Toisaalta haastattelussa esitettiin näkemys, että pelastustoimen olisi pitänyt puuttua tiukemmin ja ehdottomasti kieltää ylikuormitustilanteet. Pelastustoimen edustajien haastattelussa asia tuli esiin ristiriitaisena kokemuksena. Kun pelastuslaitoksen edustaja tulee

kohteeseen ja ulkona on pakkasta, turvapaikanhakijoita täynnä oleva bussi on pihassa tai ihmiset jo ulkona ja bussi lähtenyt,

*jätetäänkö ihmiset ulos, sijoitetaanko ylipaikoille, vai lähetetäänkö jonnekin? Hotelliin? Ja jos lähetetään, miten ja minne ja kuka maksaa?*

Tyhjillään olleiden tilojen käyttöönotto, turvatekniikan ongelmat, ylikuormitus ja mm. kulttuuriset erot johtivat vaaratilanteisiin ja merkittävään määrään erheellisiä hälytyksiä. Erheellisten hälytysten taustalla oli haastateltujen mukaan asukkaiden ruuanlaittoa ja mm. tupakointia sisätiloissa. Lisäksi hälytyksiä aiheuttivat tyhjillään olleiden tilojen rakennekosteus, ilkivaltainen toiminta ja ulkopuolelta tehdyt polttopulloiskut.

Keskeisin ongelma on ollut ruuanlaiton aiheuttamat erheelliset hälytykset. Useissa toimipaikoissa asukkaille on tarjottu mahdollisuus laittaa itse ruokaansa. Ruuanlaitto siihen osoitetuissa keittotiloissa on puutteellisen turvatekniikan vuoksi kuitenkin aiheuttanut erheellisiä hälytyksiä. Lisäksi asukkaat ovat valmistaneet luvatta ruokaa omassa huoneessaan ja aiheuttaneet ruuankäryillä sekä erheellisiä palohälytyksiä että vaaratilanteita.

Vaaratilanteita on syntynyt myös siitä syystä, että ruuanlaittoon on käytetty joko vanhoja kierrätettyjä tai jopa itse valmistettuja sähkölevyjä (kuva 3 ja kuva 4).



Kuva 3. Asukkaalta takavarikoitu keittolevy (nurinpäin) alustoineen. (Kuva Pirkanmaan pelastuslaitos)



Kuva 4. Keittolevyn johtimien liitokset oli eristetty muovipussilla. (Kuva Pirkanmaan pelastuslaitos)

Hälytyksen sattuessa levy on voitu piilottaa. Palomiehet ovat löytäneet hälytyksen syytä selvittäessään kuumia keittolevyjä mm. vaatekaapista ja sängystä patjan alta.

Myös ruuanlaiton kulttuuri on välillisesti aiheuttanut erheellisiä palohälytyksiä. Tilannetta ja sen vaikutusta pelastustoimeen kuvaa hyvin tapausesimerkki kiinteistöstä, jossa oli paloilmoitinjärjestelmä:

*Asukas oli lämmittänyt uunin 300 asteiseksi ja laittanut raakaa kalaa uunin pohjalle paistumaan. Kala kärventyi ja käry aiheutti palohälytyksen. Palokunta tuli paikalle, löysi hälytyksen syyn, tuuletti tilat ja opasti asukasta tilanteessa. Yksikkö oli juuri päässyt takaisin pelastuslaitokselle, kun kohteeseen tuli uusi hälytys. Seuraava asukas laitto ruokaa...*

Paloturvallisuusongelmat korostuivat toiminnan alkuvaiheessa. Nyt turvallisuus on paloturvallisuuden osalta vakiintunut. Toisaalta vastaanottopalveluissa on uusia turvallisuuteen liittyviä haasteita. Kun turvapaikanhakijamäärä on laskenut, hätämajoitusyksiköjä ja vastaanottokeskuksia on lakkautettu ja asukkaita on siirretty muihin kohteisiin. Asukkaiden siirrot ovat aiheuttaneet järjestyshäiriöitä. Samoin häiriöitä odotetaan prosessin loppuunsaattamisen yhteydessä.

### 3.3.5 Turvapaikanhakijoiden asukasturvallisuus

Turvapaikanhakijoille on pystytty järjestämään pääosin turvalliset olosuhteet, mikäli turvallisuuden mittarina käytetään kuolemantapauksia ja vakavia vammautumisia. Turvapaikanhakijatilanteelle muualla maailmassa todennäköiset nälkiintymiset ja pohjoisille olosuhteille mahdolliset paleltumiskuolemat, samoin kuin palokuolemat on ainakin vuoden 2016 lopun tietojen mukaan vältetty.

Toisaalta täsmällistä tietoa turvapaikanhakijoiden kuolemista ei ole saatavissa. Maahanmuuttovirasto ei ole järjestelmällisesti seurannut kuolinsyitä. Tilastokeskus tilastoi ulkomaalaisten kuolemat, mutta ei ole ainakaan toistaiseksi seurannut turvapaikanhakijataustaisten henkilöiden kuolinsyitä (Tilastokeskus 2017). Poliisin TUPA2-rekisterin mukaan vuonna 2016 on kirjattu kaksi itsemurhaa ja yksi henkirikos (Poliisin tilastopalvelu 2017). Henkirikoksen uhri oli suomalainen.



Suomeen tulleita turvapaikanhakijoita on kuitenkin menehtynyt liikenneonnettomuuksissa (OTI 2017; YLE 2.12.2015), itsemurhan kautta, tapaturmissa (Keski-suomalainen 6.5.2016) ja sairauksiin.

Liikenteessä on tapahtunut myös vakavia vammautumisia. Lievempiä vammautumisia, paleltumisia, sekä vastaanottokeskuksissa tai hätämajoitusyksiköissä syttyneiden tai sytytettyjen palojen aiheuttamia palovammoja on myös tilastoitu. Lisäksi tutkimuksessa tuli esiin muita tapaturmia ja väkivaltatilanteita. Tarkkoja määriä ei ole tiedossa tilastoseurannan heikkouden vuoksi.

Tapaturmatyypeistä haastatteluissa tuli lisäksi esiin mm. luonnossa liikkumisen turvallisuus. Turvapaikanhakijat eivät osaa varoa talviolosuhteita kuten liukkautta. He eivät aina osaa suojautua pakkaselta. Samoin heitä on jouduttu muun muassa pelastamaan / opastamaan pois heikoilta jäiltä.

Fyysisen turvallisuuden ongelmien ohella merkittävänä turvallisuusongelmana on ollut turvapaikanhakijoiden psyykinen kuormittuminen. Sen taustalla ovat tulijoiden omat taustat, majoituksen niukka tilamitoitus, vieraiden ihmisten yhdessä asuttaminen ja yksityisyyden puute sekä kieliongelmat. Sekä fyysistä uhkaa että psyykkistä kuormittumista on lisännyt eri kansalaisuuksien ja uskontokuntien edustajien majoittaminen samaan asuntoon tai tilaan. Asia on näkynyt useissa yksiköissä ja se on ollut ongelma myös asuntotyyppisessä hajasijoitetussa vastaanotto toiminnassa, jossa ohjaajat eivät ole läsnä. Ristiriitoja on hallittu seurannalla ja ongelmien sattuessa asukkaiden siirroilla.

Myös pitkittynyt turvapaikanhakuprosessi on omiaan kuormittamaan ihmisiä. Turvapaikkahakemuksen käsittelyajat mahdollisine valituksineen ovat olleet erittäin pitkiä. Syksyllä 2015 valtaviiran mukana tulleista turvapaikanhakijoista merkittävä osa asui vastaanottopalveluiden piirissä vielä vuosi myöhemmin. Vastaanottojärjestelmässä oli vuoden 2016 lopussa 19 500 turvapaikanhakijaa, kun vuoden 2016 aikana tulleiden turvapaikanhakijoiden kokonaismäärä oli 5 657 henkilöä (Maahanmuuttovirasto 2017). Odottamisen, käsittelyn, päätöksen odottamisen ja valitusprosessin arvioitiin kuormittavan hakijoita entisestään.

Samoin kuormittumista on lisännyt toimetttömyys. Turvapaikanhakijoiden työntekoa on alkuvaiheessa rajoitettu. Myöskään arjen askareiden kuten kiinteistön ulkokunnossapidon osalta ei asukkailla ole ollut juurikaan tekemistä, koska vastaanotto toiminta on usein kiinteistöissä, jossa on erillinen kiinteistöhuolto. Osa vastaanottokeskuksista on järjestänyt pienimuotoista työtoimintaa. Henkilöstö on kuitenkin ollut asiassa varovainen, koska se on koettu tasapainoiluksi säädösten ja paikallisten ihmisten – niin työssä olevien kuin työttömien – oikeuksien välillä. Osittain toimetttömyyden, osittain kulttuuristen erojen seurauksena on myös syntynyt tilanteita, jossa asukas on esimerkiksi tehnyt omia sähköasennuksia huoneeseensa tai asuntoon ja vaarantanut sitä kautta turvallisuuden.

Fyysisiin vammoihin on pääsääntöisesti saatu apua, mutta psyykkisen kuormittumisen yhteydessä ei ole ollut tarjolla asianmukaista tukea edes vakavien itsemurhayritysten jälkeen. Tuki on jäänyt vastaanottokeskuksen henkilökunnan varaan, vaikka henkilöstön mitoitus tai osaamisvaatimukset (ks. Maahanmuuttovirasto 2015) eivät anna tähän juurikaan valmiuksia.

Vastaanotto prosessissa on tunnistettu myös perheväkivaltaa ja lapsiin kohdistuvaa väkivaltaa. Vastaanottokeskuksen henkilöstö puuttuu asiaan ja ottaa yhteyden poliisiin ja lastensuojeluun. Yksittäisessä haastattelussa esitettiin kuitenkin epäily, että ilmoitus ei välttämättä johda toimenpiteisiin.

Osa asukkaisiin kohdistuneista turvallisuusongelmista on ollut heidän itsensä aiheuttamia, kuten tupakointiin ja edellä kuvattu ruuanlaittoon liittyvä paloriski. Osa turvallisuusriskeistä liittyy asukkaiden väliseen skismaan, osa ympäristön ja turvapaikanhakijoiden vuorovaikutukseen, josta lisää Ympäristöturvallisuus -luvussa. Lisäksi asukasturvallisuutta ja samalla henkilöstön työturvallisuutta on heikentänyt turvapaikanhakijoiden alkoholin käyttö. Alkoholinkäyttöä on pidetty samansuuntaisena kuin suomalaisilla, juuri kotoa poismuuttaneilla nuorilla, johon turvapaikanhakijoiden psyykinen tilanne ja tiivis asuminen tuovat lisäriskin.

### 3.3.6 Ensihoito

Vastaanotto toiminta on kuormittanut myös pelastuslaitosten tuottamaa ensihoitopalvelua. Ensihoidossa on koettu kieli- ja kulttuurierot erilaisina ongelmina. Kieliongelmiin on käytetty apuna tulkkia ja ensihoidon sanakirjaa (Pirkanmaan pelastuslaitos 2015). Kulttuurisiin ongelmiin on haettu ratkaisua opettamalla turvapaikanhakijoille suomalaista ensihoidon kulttuuria, mutta myös opettelemalla itse turvapaikanhakijoiden kulttuuria.

Kulttuurieroissa on korostunut asukkaiden kollektiivinen huoli yksittäisen ihmisen sairastumisesta, samoin huomattavan pieni *sosiaalinen etäisyys* verrattuna suomalaisten hyväksyttävänä pitämään etäisyyteen. Kun ensihoitajat ovat tulleet apua tarvitsevan turvapaikanhakijan luokse, muita turvapaikanhakijoita on voinut olla ympärillä paljon, he ovat voineet olla äänekkäitä ja tulla hyvin lähelle ensihoitajia. Ensihoidossa tilanne on koettu tilanpuutteena, työrauhan puuttumisena ja uhkaavina tilanteina. Näiden ohella ongelmana on ollut sukupuolittunut ajattelu. Miehen ei annettaisi hoitaa naista, eikä naisen miestä.

Turvapaikanhakijoille on useilla alueilla järjestetty koulutusta, jossa on kerrottu suomalaisen ensihoidon periaatteet: sukupuolesta riippumatta ensihoitajilla on ammatillinen osaaminen, ja suomalaisessa kulttuurissa sekä mies että nainen voivat hoitaa potilasta tämän sukupuolesta riippumatta. Samoin on opastettu, missä tilanteessa voidaan ja tulee soittaa hätäkeskukseen, missä tilanteessa odotetaan seuraavaan päivään ja hakeudutaan kiireettömään hoitoon.

Kulttuurisiin eroihin on kiinnitetty huomio sekä pelastustoimessa, ensihoidossa että hoitotyön puolella. Yksittäisillä pelastuslaitoksilla on henkilöstöä koulutettu tunnistamaan kulttuurierot. Lisäksi ainakin Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä on toteutettu hoitotyön monikulttuurisuuden kehityshanke, jossa on tuotettu koulutusaineistoa ja koulutettu sekä hoitohenkilökuntaa, turvapaikanhakijoita että eri toimijoiden henkilöstöä kulttuurierojen tunnistamiseksi.

Tiedon jakaminen on koettu tärkeäksi, koska useat haastatellut arvioivat, ettei turvapaikanhakijoilla ole käsitystä sairaanhoidon järjestelmästä eikä siitä, missä tilanteessa soitetaan hätäkeskukseen. Samalla arvioitiin, että osa hälytyksistä on aiheettomia.

Haastatellut arvioivat, että aiheettomien soittojen taustalla voivat olla asukkaat itse. Koska ensihoidon lähtöjä ei tallenneta PRONTO-tietoihin, eikä hätäkeskusjärjestelmässä tallenneta soittajan tietoja, ei asiasta saatu vahvistusta. Ongelman taustalla voi olla myös vastaanottokeskusten alhainen henkilöstömitoitus (ks. Maahanmuuttovirasto 2015). Yksiköissä riittää vähimmillään yksi sairaanhoitaja tai vastaava, eikä hän voi olla paikalla 24/7, joten käytännössä kuka tahansa ohjaaja voi joutua arvioimaan asukkaan tilaa tarvittaessa.

Ongelmana voivat olla myös hajasijoitetut kohteet (asuntoperusteinen vastaanottokeskus), jossa ohjaajat ei ole fyysisesti paikalla. Näissä kohteissa asukas voi soittaa toimistolla olevalle päivystäjälle ja pyytää apua. Päivystäjä ei voi tietää todellista tilannetta, eikä hänellä ole välttämättä asukkaan kanssa yhteistä kieltä, joten tilanteen luotettava arviointi ei onnistu. Päivystäjä voi soittaa hätäkeskukseen varmuuden vuoksi. Lisäksi osassa vastaanottokeskuksia ja hätämajoitusyksiköjä yöpäivystyksestä vastaa vartija. Sekä ohjaajien että vartijoiden kyky

arvioida asukkaan todellista avuntarvetta voi vaihdella koulutustaustan ja elämäkokemuksen mukaan.

Etenkin turvapaikanhakijoiden psyykkisen oireilun osalta eri taustoilla palkattujen ohjaajien auttamisvalmiudet voivat olla niukat. Päivystävälle henkilölle voi siten ongelmatilanteessa olla helpompi soittaa hätäkeskukseen ja pyytää apua kuin jättää soittamatta.

Yhtenä merkittävänä kulttuurisena erona haastatteluissa todettiin, että synnyttämään lähteille turvapaikanhakijanaisten soitetaan järjestelmällisesti ambulanssi, vaikka sille ei olisi hoidollista tarvetta. Taustalla voi olla se, ettei vastaanottoyksikössä ole autoa, jolla viedä asukas sairaalaan. Toisaalta ei ehkä haluta soittaa taksia, koska se pitäisi maksaa itse ja heti. Ambulanssin lasku tulee vasta jälkikäteen, mutta hinta on moninkertainen.

(Ensihoidon ongelmista tarkemmin Kirkonpelto 2017).

### 3.3.7 Työturvallisuus

Työturvallisuus on ollut huolenaiheena sekä ensihoidossa, pelastustoimessa, vastaanottokeskuksien edustajien joukossa mutta epäilemättä myös poliisissa. Haastatteluissa tuli esiin huoli sekä mahdollisesta fyysisestä väkivallasta, tartuntataudeista että naisiin kohdistuneesta seksuaalisesta häirinnästä. (Miehiin kohdistuneesta seksuaalisesta häirinnästä ei tullut mainintoja.) Asukkaiden välisiin konflikteihin puuttuminen on koettu selkeäksi työturvallisuusriskiksi kaikille toimijoille.

Toimitilojen ja toiminnan ongelmilla, asukkaiden vieraskielisyydellä sekä kulttuurisilla asioilla on ollut merkittävä kuormittava vaikutus pelastustoimelle. Kuormituksessa on ollut alueellisia eroja mm. kohteiden määrän sekä kohteen ja pelastuslaitoksen etäisyyden perusteella. Etäällä pelastuslaitoksen toimipaikasta olevat kohteet toistuvine erheellisine hälytyksineen ovat olleet haaste. Myös yksikkökoko on vaikuttanut työn määrään ja ongelmiin. Isot yksiköt on koettu joissakin tilanteissa poikkeuksellisen ongelmallisiksi.

Useissa haastatteluissa kerrottiin paitsi fyysisestä myös psyykkisestä ylikuormittumisesta. Näiden ohella kuormitusta lisäsi turvapaikanhakijatilanteen aiheuttama yhteiskunnallinen jakautuminen, jonka seurauksena osa tulijavirran kanssa työssään tekemisissä olleista henkilöistä on joutunut kantasuomalaisten häirinnän, ahdistelun ja seurannan kohteeksi. Häirintä on kohdistunut myös viranomaisiin ja myös pelastustoimen edustajiin. Samoin asukkaisiin kohdistettu häirintä on ollut henkilöstölle työturvallisuusriski. Myös asukkaat ovat olleet turvallisuusriski.

Mahdolliseen väkivallan uhkaan on varauduttu sekä pelastustoimessa että ensihoidossa lisäämällä miehitystä, tukeutumalla yksikön henkilökuntaan tai suojautumalla. Viitteet turvallisuusriskeistä on otettu vakavasti, asioita on käsitelty ja niitä on pyritty korjaamaan toimintamalleja muuttamalla. Pelastustoimessa on lisätty miehitystä ja palotarkastuksissa on käytetty tarvittaessa parityöskentelyä. Ensihoidossa on käytetty tukena poliisin tai pelastuslaitoksen yksikköä. Yksittäisiin kohteisiin on menty vain poliisin tuella. Joihinkin kohteisiin (sekä palotarkastus että ensihoito) on osoitettu vain miespuolisia henkilöitä. Hyvin tavanomaista on ollut, että ensihoidossa on vältetty naispuolisen työparin lähettämistä vastaanottokeskukseen. Linjaus on osa laajempaa toimintapolitiikkaa.

Ensihoidossa on perinteisesti otettu huomioon tartuntatautiriski. Pelastuslaitoksen muun henkilöstön osalta siihen ei ole haastateltujen mukaan kiinnitetty huomiota, vaikka ongelmallisissa vastaanottoyksiköissä käynnit ovat olleet toistuvia, eikä asukaskontakteilta ole voitu välttyä. Osa pelastustoimen henkilöstöstä on ollut huolissaan tilanteesta ja pyrkinyt suojautumaan kontakteilta.

Laajamittaisen maahantulon yhteydessä yhtenä keskeisenä työturvallisuusriskinä oli kaikkien toimijoiden ylikuormittuminen. Osalle palotarkastajista vastaanottokeskuksen palotarkastus oli osa *normaalia työtä*. Alueilla, joissa vastaanottoyksikköjä oli laajalla alueella ja paljon, tilat olivat huonot, turvatekniikka puutteellista, toiminnanharjoittajan osaaminen niukkaa, opastustarve ja erheellisten hälytysten määrä oli suuri, pelastustoimen henkilöstö kuormittui voimakkaasti. Tämä johtui sekä työmäärän kasvusta että huolesta.

Pelastuslaitokset saattoivat keskittää vastaanottokeskusten asioita yksittäisille henkilöille valvonnan tasalaatuisuuden ja henkilöstön osaamisen varmistamiseksi, mutta lisää henkilöstöä ei pääsääntöisesti palkattu. Töitä jouduttiin priorisoimaan ja käytettävissä ollut henkilöstö teki vain enemmän. Kuormittuminen näkyi myös päällepäin ja se tiedostettiin:

*Kun katsoo peiliin, vastaan katsoo panda.*

Kuormittumista on lisännyt myös edellä mainittu häirinnän kohteeksi joutuminen. Esimerkkinä tästä ovat tilanteet, jossa kiinteistön omistaja tarjosi tiloja vastaanottokeskuskäyttöön, mutta tilat eivät rakenteellisen turvallisuuden puutteiden vuoksi olleet siihen soveltuvat. Kun pelastustoimi totesi asian, syntyi konflikteja, jotka pahimmillaan johtivat jopa henkilöön menevään julkiseen loukkaukseen.

Työsuhteisen henkilöstön osalta turvallisuutta ohjaa omalta osaltaan työturvallisuuslaki. (738/2002). Se ei kuitenkaan kata kaikkea vapaaehtoistyötä (mt. 55§) ja vapaaehtoisten osuus oli laajamittaisen maahantulon yhteydessä merkittävä. Haastatteluissa tuli esiin, että järjestäytyneet vapaaehtoiset kuten SPR:n ja seurakuntien organisoimat ryhmät ovat toiminnan vetäjien johdolla kartoittaneet työturvallisuuslain hengen mukaisesti vapaaehtoisena mukaan tulevien rokotuksia ja terveydentilaa ja ohjanneet henkilöitä sen mukaan toimimaan eri tehtävissä. Sen sijaan omaehtoisesti toimivat ovat olleet alttiina vaaroille, joihin ainakaan kaikki toimijat eivät ole osanneet varautua, eikä varautumiseen ole ollut julkista ohjetta.

### 3.3.8 Ympäristöturvallisuus

Ympäristöturvallisuus ilmeni haastatteluissa kahdesta näkökulmasta: ympäröivän luonnon turvallisuutena, sekä turvapaikanhakijoiden ja heidän kanssaan toimivien kontakteissa alueen asukkaiden ja muiden ihmisten kanssa.

Haastatteluissa tuli esiin vastaanottokeskustoiminnassa syntyneet tilanteet, jossa on ollut infran ja luonnon ylikuormittumista. Tapauksissa on otettu vastaanottokeskuskäyttöön toimipaikkoja, jonka vesi- tai jätevesihuolto on mitoitettu pienemmälle henkilömäärälle ja kohteeseen on sijoitettu mitoitusta enemmän asukkaita. Vahinkojen korjaaminen on tuottanut lisäkustannuksia, joiden maksajasta kiistellään. Tilanne on aiheuttanut erittäin voimakasta ärtymystä ympäristössä ja ollut omasta puolestaan turvallisuusuhka.

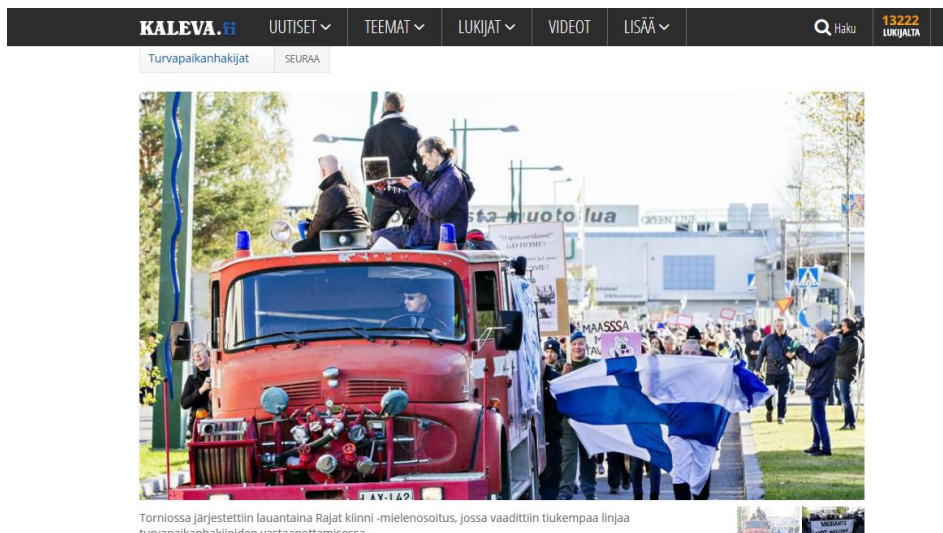
Vuorovaikutus kohteen asukkaiden ja ympäristön välillä on ollut myös ongelmallinen kaikkien vastaanottotoiminnan osapuolten osalta. Asukkaiden ohella useat haastatellut henkilöt olivat kokeneet jonkinasteista häirintää. Häirinnän kohteeksi oli joutunut sekä työssään turvapaikanhakijoiden kanssa tekemisiin joutuneita pelastustoimen että vastaanottokeskuksen henkilöstöä, mutta myös vapaaehtoisia. Vakavimmat tilanteet olivat vastaanottoyksiköihin – jopa alaikäisyksiköihin (YLE 31.10.2015) tehtyjä polttopulloiskuja ja väkivaltaisia konflikteja. Tavanomaisimpia olivat sanailut ja uhkailut. Näitä on pyritty hillitsemään ammatillisella otteella, ihmisten kunnioittamisella, viranomaisyhteistyöllä sekä tekniikalla, kuten kameravalvonnalla ja vartioinnilla.

Häiriökäyttäytyminen on ulottunut myös vastaanottokeskusten ulkopuolelle. Eri toimijoita, työntekijöitä, viranomaisia ja vapaaehtoisia on häiritty tai seurattu sekä virallisissa

tilaisuuksissa, vapaaehtoistyössä liikkeessaan että vapaa-ajalla, kuten kaupassa käynnin yhteydessä.

Lisäksi turvapaikanhakijoiden vastaanottoon myönteisesti suhtautuvien ja sitä vastustavien väestöryhmien välillä on ollut merkittävä skisma, joka on omalta osaltaan vaikuttanut turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta heikentävästi. Kahtiajako on haastateltujen mukaan näkynyt myös perinteisten vapaaehtoistoimijoiden keskuudessa. Haastatteluissa tuli ilmi, että esimerkiksi Kemi–Tornion alueella turvapaikanhakijoiden tukena ennen järjestelykeskuksen perustamista on toiminut eri seurakuntien ja muiden toimijoiden edustajia. Sen sijaan VAPEPA on pidättäytynyt turvapaikanhakijoiden tukemisesta.

Ympäristön paineet näkyivät erilaisissa mielenosoituksissa (katso esim. Niemitalo, Kaleva 3.10.2015), jotka ovat herättäneet keskustelua myös pelastustoimen sisällä. Esimerkiksi Kemissä järjestetyssä mielenosoituksessa oli mukana vanha paloauto (kuva 5).



Kuva 5. Kuvakaappaus sanomalehti Kalevan uutisesta Mielenosoittajat Torniossa: "Nyt riittää!" 3.10.2015. (Kuvaaja: Juha-Pekka Moilanen. Käyttölupa Kaleva 9.2.2017)

Vaikka ajoneuvo on poistettu pelastustoimen käytöstä, sen käyttö mielenosoituksen yhteydessä herätti huolta. Tilannetta pidettiin valitettavana koska pelastustoimi on profiloitunut tasapuoliseen avun antamiseen ihmisen taustasta riippumatta. Se on arvojen mukaan puolueeton ja sitoutumaton. Pelastustoimen erheellinen leimautuminen tämän tyyppisen toiminnan seurauksena voi vaarantaa pitkällä aikavälillä pelastustoimen henkilöstön työturvallisuuden.

### 3.3.9 Tietoturvaluus

Tietoturvaluudessa keskeisinä osa-alueina nähdään tietojen saatavilla oleminen oikea-aikaisesti ja ehyinä. Lisäksi tietoturvaluudessa keskeisessä roolissa on tiedon rajaaminen siten, että se on vain niiden saatavilla, joille tieto on tarkoitettu.

Tiedonpuute on ollut merkittävä ongelma sekä varautumisen, toiminnan käynnistymisen että toiminnan aikana. Viestintä oli haastateltujen mukaan selkeästi puutteellista. Varautumisessa ei ollut riittävästi ennakkoinformaatiota turvapaikanhakijoiden määrästä, tulosuunnasta kuin nopeudesta. Tieto oli siiloutunut, eikä tilannekuvaa pystytty muodostamaan. Erityisenä

ongelmana koettiin turvallisuustiedon ja turvallisuuden siiloutuminen. Jokaisella toimijalla oli omat tietonsa ja tiedonvälityksessä käytettiin myös epävirallista tietoa. Vasta laajamittaisen maahantulon yhteistyöryhmien perustamisen jälkeen tilannetta on saatu parannettua.

Tiedon ja turvallisuuden siiloutuminen tai yhteistyön ongelmat laajamittaisen maahantulon alkuvaiheessa eivät ole haastateltujen mukaan kansallinen ongelma, vaan se koskee sekä Pohjoismaita että koko Eurooppaa. Esimerkiksi tieto Ruotsin kautta päivittäin tulevien määrästä ei tavoittanut viranomaisia ennakoivasti eikä virallista tietä. Ruotsista, mutta myös Suomen sisällä viitteitä tulijoiden määrästä saatiin kuitenkin epävirallisia väyliä ja ystävyyssuhteiden perusteella. Samoin alkuvaiheen tiedottaminen tapahtui vapaaehtoisvoimin. Haastatteluiden perusteella on ilmeistä, että myös epävirallinen tiedonvälitys vähensi turvapaikanhakijoiden hallitsematonta liikkumista ja nopeutti toimenpiteiden kohdistamista:

Tutkimuksen yhteydessä kävi ilmi, että ennen järjestelykeskuksen perustamista vapaaehtoiset olivat kartoittaneet Kemissä junaan odottaneiden turvapaikanhakijoiden määrää ja pyrkineet tekemään päivittäin yhteenvetoa siitä, minne nämä olivat junalipun ostaneet. Tieto oli pyritty välittämään turvapaikanhakijoiden kohdekuntiin, esimerkiksi Helsinkiin, Tampereelle ja Turkuun.

Vastaavasti yksi haastatelluista, eteläsuomalaisen paikkakunnan pelastustoimen edustaja totesi, että laajamittaisen maahantulon alkuvaiheessa he saivat jostain puhelinsoiton, jossa ilmoitettiin aamulla rautatieasemalle junalla saapuvista tai saapuneista perheistä tai henkilöistä ja heidän määränsä. Haastateltu ei tiennyt kuka soitti, mutta tulijoihin ehdittiin jossain määrin varautua ja heidät ohjattiin rautatieasemalta eteenpäin.

Maahanmuuttoviraston toimintatapa vastaanottotoiminnassa oli itsenäinen, eikä se käyttänyt neuvottelua saati tiedottanut järjestelmällisesti toimistaan. Tieto avattavista kohteista tavoitti avattavien vastaanottoyksiköiden alueen turvallisuustoimijat poikkeuksellisen myöhään. Sekä kunnat, pelastustoimi että poliisi saattoivat olla tietokatveessa.

Myös maahantulon jälkeen tiedonkulku ja kerätyn tiedon käyttö olivat niukkoja. Järjestelykeskus keräsi muun muassa tiedon tulijoiden uskonnosta, mutta sijoittamisen yhteydessä tietoa ei ollut käytettävissä. Toisaalta jotkut haastatelluista totesivat, että tietoa ei olisi hyödynnetty tai sitä ei olisi pitänyt hyödyntää sijoittamisessa: tavoitteena on opettaa samalla statuksella maahan tulevat ihmiset hyväksymään toisensa. Eritustaisten ihmisten yhteen sijoittaminen vastaanottoprosessissa on osa suomalaisen kulttuuriin sopeuttamista.

Laajamittaisen maahantulon yhteydessä mutta myös sen jälkeen käytettiin tulkkeja, joita ei ollut turvallisuusselvitetty. Tulkkeina käytettiin myös aiemmin maahan tulleita henkilöitä joiden kielitaito oli riittävä, mutta joilla ei ollut tulkin koulutusta eikä mahdollisesti eettistä sitoutumista (ks. SKTL 2013).

Varautumisen ongelmat linkittyvät myös tietoturvallisuuden ongelmiin. Tietoverkkoja ei ole rakennettu varautumista tukevaksi. Ongelma korostui etenkin järjestelykeskuksen käynnistysvaiheessa, mutta on aiheuttanut tietoverkkojen ylikuormittumista koko järjestelykeskuksen toiminnan ajan.

Yksi merkittävä tiedon puutteen aiheuttama riski on sekä henkilöstön että muun muassa tulkkien taustatiedon niukkuus. Palkattavalta henkilöstöltä edellytettiin rikosrekisteriotetta, jos he työskentelivät lasten kanssa. Sen sijaan turvallisuusselvityksiä ei tehty sen enempää

henkilöstöstä kuin tulkeista. Vastaanottoprosessissa tukena toimineiden vapaaehtoisten taustoja ei myöskään selvitetty.

Haastatteluissa tuli esille sosiaalisen median käyttö ja ongelmat vapaaehtoistyötä tehneiden henkilöiden ja ryhmien viestinnässä. Sen sijaan sosiaalisen median hyödyntäminen viranomaiskäytössä (ks. esim. Hokkanen ym. 2013) ei tullut haastatteluissa esiin.

Vapaaehtoisten sosiaalisessa mediassa jakama tieto todettiin joissakin tapauksissa vaarantaneen tietoturvallisuuden ja samalla henkilökunnan ja asukkaiden turvallisuuden. Tapauksissa vapaaehtoinen oli jakanut vastaanottotoimintaan liittyvää arkaluontoista tai esimerkiksi rahaliikenteeseen liittyvää tietoa. Tietovuotojen ongelmaa on pahentanut, kun tietoturvallisuuden rikkomisesta ei ole voitu vapaaehtoistyöntekijöitä rangaista, eikä heitä ole tapahtuneen seurauksena aina voitu edes sulkea pois toiminnasta.

Sosiaalinen media oli sekä maahanmuuton puolustajien että sitä vastustavien käytössä. Turvapaikanhakijoiden herättämä kahtiajako toi esille myös disinformaatiota. Yksi merkittävä tietoturvallisuuden ongelma laajamittaisen maahantulon yhteydessä olikin tiedon ja disinformaation erottaminen toisistaan.

### 3.3.10 Rikosturvallisuus

Rikosturvallisuus sivuaa voimakkaasti sekä edellä kuvattua ihmisten turvallisuutta että paloturvallisuutta. Haastatteluissa rikosturvallisuus tuli esille vastaanottoyksiköissä toimimisen yhteydessä koetun väkivallan uhan ja seksuaalisen ahdistelun kautta. Ensihoidossa on ollut myös kiinnikäymistä ja uhkaavia tilanteita. Lisäksi rikosturvallisuus liittyy voimakkaasti paloturvallisuuteen: useita vastaanottoyksiköjä joutui hyökkäysten kuten polttopulloiskujen, ilotulitehäirinnän tai vastaavan hyökkäyksen kohteeksi.

Vastaanottokeskuksissa ei ole rikoksen uhrina tiettävästi menehtynyt yhtään turvapaikanhakijaa. Sen sijaan yksi kantasuomalainen on menehtynyt kahden turvapaikanhakijan pahoinpitelyn seurauksena. Rikoksiksi luokiteltavia väkivaltatilanteita on ollut asukkaiden kesken sekä turvapaikanhakijoiden ja kantasuomalaisten välillä. Erityisenä huolenaiheena ovat olleet seksuaalirikokset, joita on tapahtunut myös vastaanottokeskuksissa. Rikoksista on erillinen poliisin tilasto ja poliisitoiminnan turvallisuudesta lisätietoa erillistutkimuksessa (Väänänen 2016) sekä Kantokikyhankkeen raportissa (Tanner 2017).

### 3.3.11 Skenaariot, resilienssi, toimintojen skaalautuvuus

Haastattelut tehtiin syksyllä 2016, jolloin turvapaikanhakijoiden maahantulo oli vähentynyt vuoden 2015 turvapaikanhakija-aallon 32500 hengestä vajaaseen 5700 tulijaan vuodessa (Maahanmuuttovirasto 2017). Rauhoittunutta tilannetta pidettiin *uutena normaalina*, eikä siinä nähty juurikaan ongelmia. Ainoaksi ongelmaksi mainittiin vastaanottokeskusten alasajo, jonka todettiin olevan taloudellisesti ja toiminnallisesti merkittävä menetys yksittäisille kunnille ja alueille. Etuna nähtiin, että vähentynyt turvapaikanhakijamäärä antaa vastaanottojärjestelmälle ja koko yhteiskunnalle aikaa toipua *edellisestä* turvapaikanhakija-aallosta.

Keskeisenä asiana mahdollisten uusien turvapaikanhakija-aaltojen pohdinnassa oli näkemys, että nyt läpi käydystä pitää ottaa opiksi ja toimintoja pitää kehittää kaikilla tasoilla. Keskeisenä nähtiin laajamittaiseen maahantuloon varautuminen, joka pitäisi käydä läpi uudelleen ja entistä laajemmassa yhteistyössä. Turvapaikanhakija-aallon aikana kehitettyä yhteistyötä pitää jatkaa.

Syksyn 2015 laajamittaisen maahantulon toistumista pidettiin mahdollisena. Skenaariona se jakoi haastatellut kolmeen ryhmään. Haastateltujen joukossa oli henkilöitä, jotka toivoivat,

että syksyn 2015 kaltainen turvapaikanhakijoiden laajamittainen maahantulo ei toistuisi. Osa haastatelluista suhtautui tilanteeseen neutraalisti: tilanne voi toistua. Haastatteluissa tuli esille myös kolmas näkökulma. Osa haastatelluista koki, että nyt läpikäyty muuttoaalto toi itselle, omalle yhteisölle, kunnalle tai alueelle niin paljon positiivisia vaikutuksia, että uusi vastaava maahantulijoiden aalto olisi jopa tervetullut.

Näkökulmasta riippumatta haastatellut kokivat, että vuodesta 2015 on selviydytty, mutta se on ollut erittäin raskas. Nyt tilanne oli useimmiten hoidettu tavanomaisella miehityksellä ja yli- ja hätätyönä, eikä uutta henkilöstöä juurikaan viranomaistehtäviin rekrytoitu. Mahdollisessa uudessa maahanmuuttoaallossa tarvitaan ehdottomasti lisää resursseja. Rakenteiden arvioitiin kuitenkin kestävän ja työn olevan helpompaa vuosien 2015–2016 kokemusten ansiosta.

Kolmantena skenaariona käytettiin 100 000 turvapaikanhakijaa. Määrää pidettiin kauhuskenaariona ja se torjuttiin, tai tulijamäärää pidettiin mahdottomana. Useille viranomaisille skenaario oli luonteva, mutta sen arvioitiin edellyttävän sekä varautumisen että toimintamallien kehittämistä ja lisäksi toteutuessaan lisähenkilöstön rekrytointia kaikille viranomaistoimijoille. 300 000 tai 500 000 turvapaikanhakijan maahantuloa pidettiin tilanteena, joka aiheuttaisi poikkeusolot.

Ensisijaisiksi ongelmiksi suurimmissa skenaarioissa koettiin kohtuullisten majoitustilojen riittämättömyys. Tilanne edellyttäisi vaihtoehtoisten majoitustilojen käyttöä, kuten esimerkiksi urheiluhallien ja telttamajoituksen laajamittaista käyttöönottoa. Myös yksityismajoituksen mahdollisuudesta keskusteltiin, joskaan haastatellut eivät halunneet sitä visioida.

Suurempia skenaarioita pidettiin taloudellisesti raskaina tai mahdottomina. Toisaalta yksittäiset haastatellut muistuttivat siitä, että sodassa menetetyiltä alueilta tuli siirtoväkenä/evakkoina yli 400 000 ihmistä. Määrä oli yli kymmenkertainen 2015 tilanteeseen verrattuna. Suomen väkiluku oli sodan aikaan huomattavasti nykyistä alhaisempi ja maamme oli huomattavasti nykyistä köyhempi. Kuitenkin tilanteesta selviydyttiin. Keskeisenä tekijänä onnistumisessa nähtiin tulijoiden oman maan kansalaisuus.

Useat haastatellut arvioivatkin, että jokaisen skenaarion osalta länsimaisen kulttuurin edustajat, suomen, ruotsin tai englanninkielen osaajat olisi huomattavasti helpompi sijoittaa yhteiskuntaamme kuin vieraamman kulttuurin ja kielen edustajat. Sen sijaan uskonnon vaikutus ei skenaarioissa erityisesti korostunut.

*Jos tulijat jakavat kanssamme samat arvot ja kykenevät kommunikoimaan kanssamme ja keskenään, niin tilanne on erilainen.*

Eri skenaarioiden vaikutuksille ja siedettävyydelle ratkaisevana tekijänä nähtiin siis turvapaikanhakijoiden tai maahantulijoiden kansallisuus, kulttuuri ja kielitaito. Näiden ohella kantokyvyn kannalta keskeisenä tekijänä nähtiin turvapaikanhakijoiden määrän ennakoitavuus, tulosuunta ja tulonopeus. Jos tulijamäärä tai ajankohta on ennakoitavissa, muutos on hidas ja tulijamäärä kohtuullinen, vastaanottokyky on riittävä.

Osa turvapaikanhakijoista voi sijoittua helposti yhteiskuntaan ja kotoutua nopeasti. Toisaalta suuret tulijamäärät ovat merkittävä vastaanottoprosessin toimivuuden ja taloudellinen riski mutta myös kotouttamisen haaste. Vastaanottokeskusjärjestelmässä on ollut jo nyt yksittäisiä henkilöitä ja perheitä, joiden palvelun kesto vastaanottokeskuksessa on venynyt kuuteen – seitsemään vuoteen. Nämä tilanteet ovat syntyneet jo tavanomaisilla tulijamäärillä, ennen laajamittaista maahantuloa. Jos prosessi mahdollistaa näin pitkät viiveet saapumisen ja palauttamisen tai kuntiin siirtämisen välillä jo normaalitilanteessa, on vuosina 2015–2016 tulleiden turvapaikanhakijoiden prosessin todellista kestoja ja sen kokonaiskustannuksia vaikea ennakoita.



Haastatteluissa tuli esille myös alueellisen tasa-arvon ehdoton vaatimus. Nyt osa alueista ja kunnista säästy kokonaan tai lähes kokonaan turvapaikanhakijoilta ja toisilla alueilla kuormitus koettiin kestävämmäksi.

Keskeisenä asiana oli näkemys siitä, että nyt läpi käydystä pitää ottaa opiksi ja toimintoja pitää kehittää kaikilla tasoilla. Keskeisenä nähtiin varautuminen, joka pitäisi käydä läpi uudelleen ja entistä laajemmassa yhteistyössä. Yhteistyön varmistamiseksi jo luotua yhteistyöverkostoa ei saa haastateltujen mukaan päästää rapautumaan.

Pelastustoimen näkökulmasta toimintatapoja pidettiin helposti skaalattavina tarvittaessa suuremmillekin turvapaikanhakijamäärille, mutta se edellyttäisi henkilöstön määrän lisäämistä. Henkilöstön lisääminen toteutettaisiin siten, että kokeneet toimijat sijoitettaisiin vastaanotto-prosessin valvontaan ja ohjaukseen, uudet työntekijät sijoitettaisiin perustehtäviin. Osan pelastustoimen henkilöstöstä ja poliisin arvioitiin toimineen jo nyt ääri rajoilla, eikä edes tilanteen toistuesssa tehtävien hoitoa toistamiseen normaalimitoituksella pidetty kohtuullisena.

### 3.3.12 Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja toteutuminen käytännössä

Kaikissa haastatteluissa on korostunut ihmisten ja ihmisoikeuksien ehdoton kunnioittaminen. Se on sekä pelastustoimen että mm. SPR:n perusarvo. Toisaalta useissa haastatteluissa tuli esille sivulauseessa näkemys, jonka mukaan yksilötasolla voi olla myös muunlaisia ajatuksia tai arvoja. Kun pelastuslaitoksella voi olla kymmeniä tai satoja työntekijöitä, joukkoon mahtuu erilaisia ihmisiä:

*Turvapaikanhakijat ovat ihmisiä, asiakkaita. Joillakin voi olla eri näkemys ja se tulee esiin kahvipöytäkeskustelussa, mutta ei näy työssä. Hälytyksen tullen ei jää lähtemättä vastaanottokeskuksiin, vaikka muuten ajattelisi mitä.*

Myös erheellisten hälytysten toistuminen aiheutti ilmeistä ärtymystä. Kun pelastuslaitosten yksiköt ovat joutuneet lähtemään vastaanottokeskuksiin kymmeniä kertoja samojen erheellisten hälytysten vuoksi, tilanteessa on pohdittu paitsi toimenpiteitä erheellisten hälytysten vähentämiseksi, myös pelastuslaitoksen henkilöstön motivoimiseksi.

Vaikka näkemys turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksien kunnioittamisesta on periaatteena yhtenäinen, se on kyseenalaistettu etenkin majoituksen, majoitustilojen, prosessin pitkän keston että palautusten osalta: Aukkaat on majoitettu erittäin tiiviisti. Pahimmillaan tilaa on ollut noin 2–3 neliometriä / asukas. Asukkailla on yhteiset pesutilat, eikä heillä ole yksityisyyttä. Lisäksi turvapaikanhakijoita on majoitettu tiloihin, jotka on jouduttu aiemmin tyhjentämään mm. sisäilmaongelmien vuoksi.

*Toimitiloiksi tarjotaan tiloja, joita on tyhjennetty esim. sisäilmaongelmien vuoksi. Paikkoja, jossa ihmiset ovat sairastuneet. Kun (vastaanottokeskuksena tai hätämajoitusyksikkönä) on tällaisia toimipaikkoja, ihmisoikeudet ovat aika kaukana.*

Toisaalta kunnioitus näkyy vastaanotto-prosessissa siten, että maahanmuutto-aallon rauhoituttua on heikoimpia tiloja poistettu käytöstä ja asukkaita siirretty parempiin tiloihin sitä mukaa, kun niitä on vapautunut. Heikoimmat tilat ovat voineet olla käytössä vain hyvin lyhyen ajan.

Myös palautusprosessi ja kielteisen päätöksen saaneiden tilanteen hoitaminen on saanut kritiikkiä. Vielä tammi-helmikuun vaiheessa 2017 ei ollut kattavaa kansallista ohjetta asukkaiden turvallisuuden varmistamiseksi palvelun päättyessä. Kun turvapaikanhakijasta tulee paperiton ja hänen vastaanottopalvelunsa päättyy, ei hänen kohtalostaan ihmisenä ole tietoa. Tämä kuormittaa myös vastaanottopalveluiden tarjoajia:

*Joudun tarjoamaan ihmiselle kaksi maailman paskinta vaihtoehtoa: lähde kotimaahan vapaaehtoisella paluulla, tai jää Suomeen ilman mitään turvaa.*

Paperittomien ongelma on kasvava ja sen seurauksena on haastateltujen mukaan myös mahdollisia ihmisoikeusloukkauksia. Osa kielteisen päätöksen saaneista palaa kotimaahansa, osa jää paperittomana Suomeen. Jos henkilö joutuu palaamaan kotimaahansa, hän voi olla hengenvaarassa. Jos hän jää paperittomana maahan, hän on altis hyväksikäytölle.

Lisäksi on huomattava, että merkittävä osa kielteisen päätöksen saaneista on lähtenyt vastaanottokeskuksista ilman, että heidän myöhemmästä olinpaikastaan olisi mitään tietoa. Haastatteluissa tuli esiin, että heidän oletetaan siirtyneen Suomesta pohjoisen kautta muuhun EU-maahan. Toisaalta oletus antaa tilaa muille vaihtoehdoille.

### 3.3.13 Vastaanottokeskusten henkilöstön ja asukkaiden turvallisuuskoulutus

Työturvallisuuslain perusteella työnantajalla pitää olla riittävä työturvallisuusosaaminen, tai se tulee hankkia. Pelastuslain perusteella toimipaikkojen henkilöstön osaaminen ja koulutus ovat toiminnanharjoittajan vastuulla. Pelastustoimelle kuuluu ohjaus, neuvonta, valitus ja valvonta.

Paloturvallisuuden osalta on aiemmin käytössä olleisiin toimipaikkoihin ja niiden paloturvallisuuteen kiinnitetty huomiota: Maahanmuuttovirasto on tehnyt vuosina 2010–2011 Suomen Pelastusalan Keskusjärjestön (SPEK) kanssa yhteistyöhankkeen turvallisuuskulttuurin jalkauttamiseksi vastaanottokeskuksiin ja maahanmuuttajille. Hankkeen tavoitteena oli vastaanottokeskusten palo- ja henkilöturvallisuuden parantaminen. Hankkeessa arvioitiin toimitiloja, tuotettiin koulutusaineistoa ja koulutettiin vastaanottokeskusten henkilökuntaa. Hankkeen aikana vuonna 2010 oli käyty läpi 47 erilaista kohdetta, joista osa ehti lopettaa toimintansa jo ennen hankkeen päättymistä. (Pouta 2012)

Laajamittaisen maahantulon yhteydessä perustettiin huomattava määrä uusia vastaanottokeskuksia ja hätämajoitusyksiköjä. Näihin rekrytoitiin paljon uusia työntekijöitä. Myös iso osa johtajista oli tehtävässä uusia. Kohteet olivat uusia ja henkilöstön turvallisuusosaaminen kirjavaa. Samalla asukkaiden tausta ja suuri määrä sekä vuorovaikutus ympäristön kanssa johtivat turvallisuusosaamisen tarpeen korostumiseen.

Tämän seurauksena osa toiminnanharjoittajista palkkasi turvallisuusosaajia joko määräaikaiseen tai toiminnan ajan kestävään työsuhteeseen. Maahanmuuttovirastolla kiinnitettiin huomio toimipaikkojen turvallisuuteen (katso esim. Sipponen & Lohman 2016). Samoin pelastuslaitoksilla kiinnitettiin huomio vastaanottokeskusten paloturvallisuuteen, henkilöturvallisuuteen ja henkilöstön turvallisuusosaamiseen.

Pelastuslaitoksilla on ollut kolme erilaista toimintatapaa vastaanottokeskusten paloturvallisuuden ja henkilöstön osaamisen varmistamiseksi. Osa pelastuslaitoksista on pitäytynyt viranomaisvalvonnassa. Osassa pelastuslaitoksia – ja lisäksi yksittäisissä ongelmakohteissa – on pelastuslaitoksen rooli ollut merkittävästi tätä suurempi. Osa on tarjonnut koulutusta vastaanottokeskusten henkilöstölle, osa sekä henkilöstölle että asukkaille. Koulutusta on perusteltu riskienhallinnalla. Muu kuin valvonta on voinut näillä alueilla viedä yli 60 % kohteisiin käytetyistä resursseista.

Koulutuksen sisältö on ollut sekä pelastustoimen että poliisin toimintaa ja luotettavuutta, samoin kuin yhteiskunnan arvoja ja lainsäädäntöä – mm. naisten oikeuksia – sekä turvallisuutta ja paloturvallisuutta esittelevää koulutusta. Henkilökunnan, mutta myös asukkaiden koulutukseen on voitu kytkeä turvallisuuskävely, poistumisharjoituksia ja myös alkusammutuskoulutusta. Lisäksi koulutukseen on kytetty ensihoidon toiminnan selittäminen.

*Koulutus henkilöstölle oli kaksi tuntia, asukkaille yksi tunti. Kahden tunnin sisältö oli luennointia ja lisäksi keskustelua, tehtiin turvallisuuskävely ja alkusammutusharjoitus.*

*Henkilökunnan koulutuksen tavoitteena on saada henkilöstö ymmärtämään, että alkusammutus on heidän vastuulla.*

Palo- ja asukasturvallisuudessa koulutusaineistoina on käytetty sekä pelastustoimen edustajien itse keräämää aineistoa, SPEKin aineistoa (SPEK 2016), Pirkanmaan pelastuslaitoksen (2016) aineistoa että kansainvälistä aineistoa (NFPA 2016) ja näiden yhdistelmiä. Osasta aineistoa on olemassa valmiita kieliversioita, joita on tulostettu vastaanottoyksikön käyttöön. Lisäksi haastatellut odottivat moniviranomaisyhteistyönä tuotettua pelastustoimessa valmisteilla olevaa paloturvallisuuden videomateriaalia (Pirkanmaan pelastuslaitos 2017). Kieliongelmissa tukena olivat tulkit ja Pirkanmaan pelastuslaitoksen 2015 julkaisema ensihoidon kieliopas, sekä Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisemat terveystietokannat (STM 2017). (Luettelo koulutusaineistoista on raportissa lähdeluettelon jälkeen.)

Koulutuksessa on törmätty kulttuurisiin ongelmiin, etenkin sukupuolirooleihin. On käynyt ilmi, että *naiset eivät voi* joko lainkaan tai lastenhoidon vuoksi osallistua koulutukseen. Kun koulutustarve on turvapaikanhakijoille perusteltu, lastenhoito järjestetty ja naiset ovat päässeet koulutukseen, he ovat olleet hyvin motivoituneita.

Koulutuksessa ja etenkin sammutusharjoituksissa on joissakin tapauksissa käytetty naiskouluttajaa naisten koulutuksessa ja miestä tai mies–nainen työparia miesasukkaiden koulutuksessa.

Joidenkin pelastuslaitosten alueella on koulutettu myös pelastustoimen ja ensihoidon henkilökuntaa. Koulutuksen aihealueena ovat olleet mm. kulttuuriset erot. Myös eri uskontojen tuntemukselle koettiin olevan tarve ennakkoluulojen ja stereotyyppien välttämiseksi.

Paloturvallisuuden ohella koulutusta on annettu Suomen kulttuurista ja lainsäädännöstä. Kulttuurisia eroja kunnioitettiin koulutuksessa, mutta lähtökohtaisesti pidettiin tärkeänä opettaa turvapaikanhakijoille suomalaista kulttuuria ja toimintatapoja.

Samoin joillakin alueilla on järjestetty liikenneturvallisuuskoulutusta. Se on koettu tarpeelliseksi mm. jalankulkijoiden sääntöjenvastaisen liikkumisen ja liikenneonnettomuuksien vuoksi. Vaikka liikenneturvallisuus näyttäisi mielenterveyden häiriöiden ja itsetuhoisuuden ohella olevan merkittävin turvapaikanhakijoiden oman turvallisuuden uhka, ei liikenneturvallisuudesta ole ollut järjestelmällistä koulutusta. Koulutus on ollut satunnaista, eikä esimerkiksi Liikenneturvalla ole resursseja järjestelmälliseen turvapaikanhakijoiden koulutukseen. Sen sijaan se kouluttaa kouluttajia.

Liikenneturvallisuuskoulutusta varten on luotu alustava aineisto tekstinä. Maahanmuuttovirasto on kommentoinut tekstiä ja todennut sen relevantiksi. Aineisto on keskustelun ja aluetoimistojen sekä kouluttajien käytössä, ei kuitenkaan avoimesti saatavissa.

Aikuisille annetun koulutuksen ohella kouluikäiset lapset on sijoitettu peruskouluun valmistaville luokille. Alle kouluikäiset ovat pääsääntöisesti vanhempiensa hoidossa, eikä vastaanottokeskuksissa ole järjestelmällistä varhaiskasvatusta. Poikkeuksena tästä linjauksesta ainakin Tampereen kaupunki on tarjonnut vastaanottokeskukselle varhaiskasvatuksen resursseja, jonka ansiosta alle kouluikäisille lapsille on saatu *kerhotyypistä* toimintaa.

### 3.3.14 Yhteistyö

Kaikilla turvallisuuden osa-alueilla korostui turvallisuuden siiloutuminen ja yhteistyön sekä yhteistyön käynnistämisen ongelmat. Osa haastatelluista totesi, että ei laajamittaisen maahantulon alkaessa edes tiennyt, keitä yhteistyökumppaneita tilanteessa pitäisi ottaa huomioon. ELY-keskusten perustamat laajamittaisen maahantulon yhteistyöryhmät helpottivat tilannetta. Haastavimmaksi koettiin yhteistyö Maahanmuuttoviraston kanssa. Osa haastatelluista koki, että Maahanmuuttoviraston ihmisiä ei tavoittanut. Toisaalta tiedossa oli viraston resurssien niukkuus. Samoin tiedossa oli alueellisen varautumisen ongelmat, jonka seurauksena Maahanmuuttovirasto päätyi tekemään suoria sopimuksia.

Yhteistyökumppaneista pelastustoimen ja rakennusvalvonnan yhteistyöllä on pitkät perinteet. Poliisin ja pelastustoimen yhteistyötä on myös tehty ja se on laajamittaisen maahantulon yhteydessä kehittynyt nopeasti. Toiminnanharjoittajien kanssa tehty yhteistyö on ollut osittain toimivaa, osittain työlästä tai erittäin haasteellista. Kaikkien osapuolten yhteistyötä pidettiin kuitenkin välttämättömänä ja kehitettyjen toimintamallien odotettiin ja toivottiin säilyvän.

## 3.4 Tulosten vertailu ja yhteenveto

PRONTO-tietojen ja kyselyn analyysi antavat hyvän käsityksen vastaanottokeskusten paloturvallisuudesta. Haastattelututkimus, samoin kuin kyselyn avoimet vastaukset puolestaan selittävät ilmiöitä ja antavat lisätietoa. Kaikissa kolmessa aineistossa tulee paloturvallisuustietojen ohella esiin myös väkivalta ja tapaturmat, kuten liikastumiset ja liikennetapaturmat. Näin sekä kysely- että haastattelututkimukset vahvistavat käsitystä siitä, että tarkastelu on perusteltua laajentaa koskemaan turvallisuutta laaja-alaisesti.

Eri aineiston kautta saadussa tiedossa ei ole juurikaan ristiriitoja. Sen sijaan jokainen erillinen menetelmä täydentää toisen menetelmän kautta saatua tietoa. Esimerkkinä tästä käy kyselyn ja PRONTO-tietojen vertaaminen. PRONTO-tiedoista on saatu yhteenveto tulipalojen määrästä. Samaan aikaan pelastustoimessa tiedostetaan, että määrä kuvaa vain niitä tulipaloja, joiden sammuttamiseen on tarvittu pelastuslaitoksen apua. Vastaanottokeskuksille tehdyssä kyselyssä tulee esiin myös sellaiset palot, jotka vastaanottokeskuksen henkilökunta on onnistunut sammuttamaan omin voimin.

Tulipaloista ilmoitti vajaa kymmenesosa kyselyyn vastanneista. Palovaarallisista tilanteista ilmoitti kuitenkin vajaa puolet vastaajista. Samaan aikaan PRONTO-tietojen perusteella kaikista vastaanottokeskuksista tulipaloja on ollut noin kolmasosassa, eli kolminkertainen osuus. Eron perusteella on mahdollista, että kyselyyn vastaamisessa ovat olleet aktiivisempia niiden vastaanottokeskusten edustajat, joiden yksikössä paloturvallisuus on paremmalla tasolla kuin kohteissa keskimäärin. On myös mahdollista, että tyytyväisyys yhteistyöhön syntyy siitä, että ei ole ollut vakavia paloja. Kohteet ovat tehneet pelastuslaitoksen kanssa yhteistyötä ja toiminnalla on onnistuttu varmistamaan yksikön paloturvallisuus. Tai vastavuoroisesti: on mahdollista, että toistuvat palovaaralliset tilanteet ja palot ovat aiheuttaneet myös jonkinasteista skismaa vastaanottokeskuksen edustajien ja pelastustoimen välille. Asian selvittäminen olisi syvemmän tutkimuksen arvoinen.

Vaikka eri aineiston kautta saadut tulokset tukevat toisiaan, eri osatutkimukset painottavat eri asioita ja kuvaavat eri näkökulmia:

Haastattelututkimuksessa korostuu varautumisen heikkoudet ja sen vaikutus koko vastaanotto toimintaan. Palotarkastuksia tehtiin jälkikäteen. Sen seurauksena korjaavia, turvallisuuden varmistavia toimenpiteitä tehtiin samaan aikaan kun asukkaat olivat jo asumassa kiinteistössä. PRONTO-tietojen perusteella tämä asumisen aikaiset korjaustoimenpiteet näyttäisivät myös aiheuttaneen yksittäisiä vaaratilanteita.

Osassa kohteita oli toistuvia erheellisiä hälytyksiä, jotka aiheuttivat pelastustoimessa ylikuormittumista. Kuormittuminen on havaittavissa haastatteluissa. Erheelliset hälytykset näkyvät kaikissa kolmessa aineistossa mutta ne näkyvät myös pelastustoimen vuositilastossa automaattisten paloilmointien tarkistus- ja varmistustehtävien määrän selkeänä kasvuna (Pelastusopisto 2017).

Haastatteluissa tulee esiin yhteistyön ongelmat varautumisessa ja toimipaikkojen perustamisessa, sekä tiedonkulun ongelmat ja tiedonsaannin jälkijättöisyys: Jonkinasteisena ristiriitana tuloksissa tulee esiin kaksi erilaista näkemystä vastaanottokeskusten ja pelastustoimen yhteistyöstä. Yhtäältä kyselyn vastauksissa korostui yhtä vastaanottokeskusta lukuun ottamatta selkeä tyytyväisyys. Toisaalta kyselyn vastausprosentti oli alhainen, eikä kyselyyn vastaamatta jättäneiden näkemyksestä ole tietoa.

Kyselyssä oltiin siis pääsääntöisesti tyytyväisiä vastaanottokeskusten ja pelastustoimen yhteistyöhön. Haastatteluissa tuli kuitenkin esille näkemys yhteistyön ongelmista. Näyttää siltä, että joissakin kohteissa paloturvallisuustekniikan vaatimuksia on voitu pitää tarpeettomia kustannuksia aiheuttavana. Jos muutostöitä ei ole toteutettu tai ne on toteutettu viiveellä, voivat näkemykset yhteistyön laadusta vaihdella.

Vielä voimakkaampia ristiriitoja näyttäisi syntyneen vastaanottotoimintaan sopimattomien tilojen jäätyä tyhjilleen tai tultua tyhjennetyksi palotarkastuksen perusteella. Toiminnanharjoittaja tai tilojen omistaja ei ole aina mieltänyt, että kyse on perustellusta paloturvallisuusvaatimuksesta.

Näkemyseroja on ollut myös tiloihin sijoitettavan asukasmäärän maksimista, johon liittyen haastatteluissa tuli esiin mielenkiintoinen ristiriita: toisaalta on kaivattu pelastustoimen puuttumista, toisaalta toiminnanharjoittajat eivät pitäneet puuttumista aina perusteltuna. Puuttumisen sijasta viranomaisia on vaadittu joustamaan. Vaikka kustannustehokkuus ja majoituspaikkojen tarpeen aiheuttama paine olivat ohjaamassa toimintoja ja keskustelua, pelastuslaitosten linjauksena oli lainsäädäntö ja kohteiden riittävä turvallisuus. Koska laajamittainen maahantulo katsottiin normaalioloiksi, jossa vallitsee normaali lainsäädäntö, yksittäiset haastatellut pohtivat, millä valtuuksilla esimiesasemassa oleva virkamies *kehottaisi alaisiaan joustamaan*.

Jos huomio kiinnitetään tilamitoitukseen, jonkinasteista joustoa näyttäisi kuitenkin olleen: Aineistojen perusteella vastaanottokeskuksissa tai hätämajoituksessa on ollut vähimmillään käytettävissä vain 2–3 neliötä / asukas. Lisäksi yksin tulleet, samaan huoneeseen tai asuntoon sijoitetut henkilöt saattoivat olla toisilleen vieraita. Osa haastatelluista piti tilannetta tilapäisesti hyväksyttävänä, osa kyseenalaisti sen. Näin niukkaa mitoitusta tai toisilleen vieraita henkilöitä samassa huoneessa ei sallita esimerkiksi kantasuomalaisten tuetussa asumisessa.

Samoin jonkinasteista joustoa tai harkintaa osoittaa se, että ministeriön ohjeen mukaan vastaanottotoiminnan tiloihin ei tarvinnut tehdä poistumisturvallisuusselvitystä. Poikkeuksena olivat alaikäisyksiköt, joissa selvitys vaadittiin. Vaikka toiminnanharjoittajan ei ole tarvinnut täyttää erillistä poistumisturvallisuusselvityslomaketta, käytännössä poistumisturvallisuutta on arvioitu palotarkastusten yhteydessä. Sekä kyselyssä että haastattelussa tuli esille yksittäinen tapaus, jossa palotarkastaja oli edellyttänyt poistumisturvallisuusselvityksen tekemistä kohteeseen. Tarkastajan näkemyksen mukaan kyse oli riskikohteesta. Toiminnanharjoittaja ilmaisi tyytymättömyytensä vaatimukseen ja vetosi ministeriön ohjeeseen.

Sekä kysely että pelastustoimen ja ensihoidon haastattelut (katso myös Kirkonpelto 2017) osoittavat, että vastaanottokeskuksissa ei ole riittävää asukkaiden terveydentilan, ensihoidon tarpeen, psyykkisten traumojen arvioinnin tai asiakkaan tukemisen osaamista, eikä riittävää

henkilökuntaa. Henkilökuntamitoitus perustuu Maahanmuuttoviraston (2015) ohjeeseen, jossa terveydenhoidon mitoitus on noin yksi työntekijä / 100 henkilöä. Mielenterveystyön osaamista ei ole erityisesti mainittu. Sekä kyselyn että haastateltujen mukaan psyykinen oireilu oli kuitenkin selkeästi suurempi ongelma kuin fyysisen hoidon tarve. Asukkaiden psyykinen oireilu näkyi selkeästi myös PRONTO-tiedoissa.

Fyysisten vammojen tai sairauksien arvioinnin osaamisessa näyttäisi olevan jonkinasteinen ristiriita eri aineistojen välillä: Kyselyyn vastanneet vastaanottokeskusten edustajat pitivät oman toimipaikkansa henkilöstön osaamista riittävänä. Useissa haastattelussa viitattiin kuitenkin ensihoidon tarpeettomiin hälytyksiin, jotka puolestaan viestivät henkilöstön riittämätöntä osaamista. Tähän viittaa myös Kirkonpellon tekemä erillinen selvitys.

Vastaanotto toiminnan turvallisuuden voi aineistojen perusteella kiteyttää taulukon 3 mukaiseksi.

Taulukko 3. Keskeiset heikkoudet, vahvuudet, uhat ja mahdollisuudet

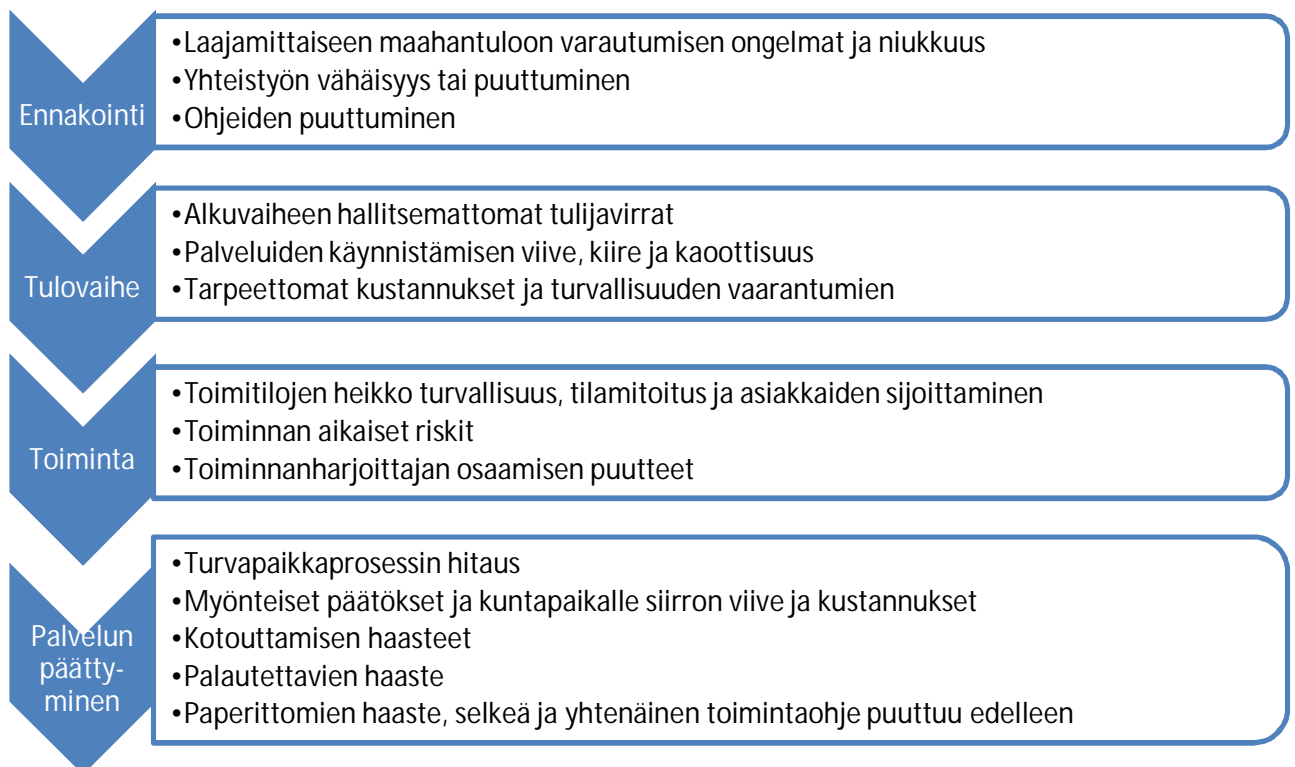
<p><b>Heikkoudet</b>          Laajamittaiseen maahantuloon varautumisen puutteet          Yhteistyön kehittymättömyys eri toimijoiden välillä          Tiedonkulun heikkous etenkin alkuvaiheessa, disinformaatio ja tietovuodot          Turvallisuustoimijoiden eriytyminen ja turvallisuustiedon ja toimenpiteiden siiloutuminen          Kiinteistöjen turvallisuustekniikan ongelmat (erheelliset hälytykset)          Terveydenhuollon ja psykososiaalisen tuen osaamisen niukkuus          Henkilöturvallisuus (asukas-, työ- ja mm. viranomaisten ja vapaaehtoisten turvallisuus)</p>	<p><b>Vahvuudet</b>          Vankka ammatillisuus          Joustava toiminta          Nopeat korjaavat toimenpiteet            Järjestelykeskus          Pelastustoimen neuvonta, opastus ja koulutustyö            Vapaaehtoistyö          Viranomaisten ja vapaaehtoisten yhteinen tavoite</p>
<p><b>Uhat</b>          Yhteiskunnan kahtiajako          Merkittävät henkilömenetykset          Väkivalta ja tapaturmat, kuten suurpalot          Turvapaikanhakijoiden itsetuhoisuus          Liikenneonnettomuudet ja muut tapaturmat          Vastaanotto toiminnan korkeat kustannukset          Paperittomien määrän kasvu (heidän selviytymisensä ja vaikutus yhteiskuntaan)          Kuntien ja kuntalaisten eriarvoisuus          Pelastustoimen arvojen kyseenalaistaminen ja työturvallisuusriskien kasvaminen</p>	<p><b>Mahdollisuudet</b>          Varautumisella, suunnitelmallisuudella ja yhteistyön kehittämällä</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- turvapaikan saaneiden oikea kotoutuminen</li> <li>- kielteisen päätöksen saaneiden jouheva palauttaminen tai maahan jäävien ihmisarvoiset elinolosuhteet</li> <li>- kustannustehokkuus</li> <li>- entistä parempi varautuminen tuleviin turvapaikanhakija-aaltoihin</li> </ul>

## 4 Pohdinta

Tutkimuksen tulosten perusteella Suomi onnistui 2015–2016 laajamittaisen maahantulon vastaanotto-prosessissa turvallisuusnäkökulmasta arvioituna hyvin tai melko hyvin. Onnistumisen taustalla on sekä vastaanottokeskusten toiminnanharjoittajien, viranomaisten, järjestöjen että vapaaehtoisten merkittävä työpanos, sitkeys, joustavuus ja resilienssi.

Onnistumisen vastapainona on merkittäviä taloudellisia kustannuksia (ks. Busk & Kekäläinen 2017; Tanner 2017), toimijoiden ylikuormittumista sekä vastaanottoyksiköiden asukkaiden psyykkistä kuormittumista ja itsetuhoisuutta, väkivaltaa, tapaturmia, sekä konflikteja asukkaiden kesken ja turvapaikanhakijoiden ja ympäristön välillä. Psykkinen oireilu ja itsetuhoisuus ovat merkki elämäntilanteen ongelmallisuudesta sekä tuen niukkuudesta. Tulipalojen ja tapaturmien voi arvioida osoittavan paitsi vastaanotto-toiminnan mahdollisia heikkouksia, myös turvapaikanhakijoiden kehittymätöntä turvallisuuskulttuuria. Lisäksi kansallinen kriisinkestokyky on ollut koetuksella.

Tutkimuksessa keskiöön nousee laajamittaiseen maahantuloon varautumisen ongelmat, jotka linkittyvät läpi koko vastaanotto-prosessin (kuva 6).



Kuva 6. Varautumisen ongelmat linkittyvät läpi koko vastaanotto-prosessin.

Kyse ei ole kansallisesta ongelmasta, vaan varautumisen ongelmat tulivat esiin myös Frankfurтин pelastuslaitoksen edustajan haastattelussa (Dunkel 2016). Turvapaikanhakijavirta yllätti, vaikka sen ei olisi pitänyt yllättää (ks. esim. Jauhainen 2017, 16, 30). Maahanmuutto oli mainittu myös Suomen kansalaisturvallisuuden tilaa arvioineessa Valtioneuvoston

selvityksessä (Kekki & Mankkinen 2016). Raportissa on arvioitu muun muassa uhkia, joihin ei ole riittävästi varauduttu. Tekijät ovat aiemman kansainvälisen kirjallisuuden ja haastatteluaineiston perusteella nimenneet yhdeksi tällaiseksi uhaksi ilmastonmuutoksen seurausvaikutukset, mm. Afrikka-pakolaisuuden (mt. 84). Raportin arvio siitä, että pakolaisuuteen / turvapaikanhakijoihin ei ole varauduttu riittävästi oli tämän tutkimuksen perusteella oikeaan osunut. Sen sijaan syksyn 2015 laajamittaisen maahantulon tulosuunta poikkesi kirjallisuudessa visioidusta: Maahanmuuttoviraston tilaston mukaan vuoden 2015 turvapaikanhakijoista oli irakilaisia tai afganistanilaisia 79 % (Maahanmuuttovirasto 2017, ks. myös Jauhiainen 2017).

Varautumisen ja vastaanotto-prosessin ongelmien yhtenä osana on ollut sisäministeriön ohjauksen niukkuus ja viiveet. Kattava ohjeistus on puuttunut tai se on tullut merkittävän myöhään. Tämä koskee sekä vastaanottokeskusten ja hätämajoitusten vaatimuksia että kielteisen päätöksen saaneiden palveluiden lakkautustilannetta.

Varautumisen heikkoutta korvasi etenkin tilanteen alkuvaiheessa vapaaehtoistyö. On ilmeistä, että ilman sitä ei Kemi–Tornio -alueella olisi selviydytty ilman henkilömenetyksiä tai vakavia rikoksia, mutta vapaaehtoistyön merkitys on ollut huomattava koko maassa.

Varautumisen heikkous linkittyy vastaanottokeskusten perustamiseen, käyttöönottoon, toimintaan ja kustannuksiin. Uusien yksiköiden hyvin nopea käyttöönotto oli erityisesti palo- ja pelastusturvallisuuden näkökulmasta merkittävä turvallisuusriski, josta kuitenkin selviydyttiin.

Ohjeiden puuttuessa pelastustoimi on luonut itse periaatteita yhtenäisen toimintamallin aikaansaamiseksi. Samoin pelastuslaitokset ovat olleet aktiivisia yhteistyökumppaneita turvallisuuden varmistamisessa. Aiemmin tehtyjä turvallisuuskoulutusaineistoja on otettu käyttöön ja niitä, samoin kuin toimintamalleja on kehitetty edelleen, jotta turvallisuutta on saatu parannettua. Toimintamallia voi pitää täysin riskiperustaisena ja pelastuslain (379/2011) pykälän 42 mukaisena toimintana.

Vastaanottokeskusten turvallisuutta on tuettu kolmelta suunnalta: sekä Maahanmuuttovirasto (Sipponen & Lohman 2016), pelastustoimi että poliisi ovat olleet aktiivisia toimijoita. Toisaalta toiminnoissa on ollut turvallisuuspuutteita. Puutteet ovat Maahanmuuttoviraston tiedossa ja niitä pyritään korjaamaan koko ajan (mt. 10).

Puutteista huolimatta turvallisuudessa on myös tilojen osalta onnistuttu. Aiemmassa tutkimuksessa (Laitinen ym. 2016) merkittäväksi riskiksi arvioidut tuhopolttoyrietykset näkyvät aineistossa, mutta yritykset, sen enempää kuin muusta syystä syttyneet tulipalot eivät ole päässeet aiheuttamaan suuronnettomuutta. Kyseessä on merkittävä onnistuminen ja se puoltaa omalta osaltaan sekä vastaanottokeskusten ja pelastustoimen yhteistyötä että tiukkaa valvontalinjaa. Yksittäisessä PRONTO-tiedossa on tähän osuva viittaus:

Tapauksen yhteydessä ei syntynyt vakavaa paloa, koska *polttopullo heitettiin porraskäytävään, jossa ei ollut ylimääräistä palokuormaa.*

Laajamittaisen maahantulon kokemus on ollut kaikille viranomaisille, järjestöille ja toimijoille uusi ja siitä selviytymiseksi on pyritty tekemään yhteistyötä. Yhteistyötä on kuitenkin haitannut tiedon puute. Kriisiviestinnän ongelmat ovat yhteiskunnallisissa kriiseissä tavanomaisia ja ongelmaan on kiinnitetty maassamme huomiota (Huhtala & Hakala 2007). Tässä tutkimuksessa tiedon puutteen taustalla koettiin olevan erityisesti turvallisuuden ja toimintojen siiloutuminen.

Hallinnon tasolla huomiota pitääkin kiinnittää turvallisuuden ja turvallisuustoimijoiden siiloutumisen ongelmiin sekä viranomaisyhteistyön kehittymättömyyteen, joka näkyi



turvapaikanhakijavirran alkuvaiheessa. Yhteistyötä on kuitenkin onnistuttu kehittämään ja prosessin aikana on opittu paljon. Muun muassa alueelliset laajamittaisen maahantulon yhteistyöryhmät ovat olleet omiaan helpottamaan tiedonvaihtoa ja asioiden hoitoa.

Merkittävä osa syksyn 2015 turvapaikanhakijoista on vielä vastaanottokeskuksissa. Myönteisen päätöksen saavien sijoittamisessa kuntiin voidaan ennakoida tulevan mm. palo- ja liikenneturvallisuusongelmia. Kaikki haastattelun osapuolet painottivat turvallisuusosaamisen ja -koulutuksen lisäämistarvetta. Koulutusta vaaditaan jo vastaanottokeskusaikana, ei vasta kuntiin sijoittamisen jälkeen. *Kotouttamisen* (laki 1386/2010) pitää alkaa ensimmäisestä maassaolopäivästä, eli samalla kyseenalaistetaan nykyinen rajaus, jonka mukaan kotouttaminen kuuluu oleskeluluvan saaneille ja alkaa vasta kunnissa (Maahanmuuttovirasto 27.4.2016). Asia on tullut esiin myös kansalaismielipiteitä kartoittaneessa tutkimuksessa, jossa vastaanottokeskusvaiheessa tapahtuvasta kotouttamisesta on käytetty uutta käsitettä *esikotouttaminen* (Puustinen, Raisio, Kokki & Luhta 2017).

Alueiden, kuntien, kansalaisten, samoin kuin pelastustoimen epätasainen kuormittuminen edellyttää myös toimenpiteitä. Nyt kuormitus on ollut joillekin alueille kohtuuton. Esimerkiksi käy Lapin alue, jossa asukaspora on vajaa 182 000 asukasta. Sen vastaanottokeskuksiin ja hätämajoitusyksiköihin oli majoitettuna yli 2500 turvapaikanhakijaa. Asukasmäärään suhteutettu Lapin kuormitus vastasi noin 80 000 turvapaikanhakijaa koko maassa, kun kokonaistulijamäärä oli 32 500. Tilanne on voinut olla vielä ongelmallisempi pienissä kunnissa, joista yksittäistapauksena tuli esille turvapaikanhakijamäärä, joka vastaisi yli 200 000 turvapaikanhakijaa koko maassa.

Esimerkit antavat viitteitä paitsi alueiden ja kuntien eriarvoisuudesta, myös kantokyvystä eri skenaarioissa. Jos yksittäinen kunta ja yksittäinen alue pystyvät ylittämään merkittävästi kansallisen turvapaikanhakijoiden keskiarvon voidaan arvioida, että teknisesti siihen pystytään myös muualla.

Laajamittainen maahantulo on jakanut kansasuomalaiset ja aiheuttanut merkittäviä turvallisuusongelmia. Myös tämä kahtiajako edellyttää keskustelua ja toimenpiteitä.

Laajamittaisen maahantulon prosessi on vielä kesken. Hakemusten käsittely on tapahtunut viiveellä ja monin paikoin asioiden läpikäynti on vielä tekemättä tai riittämätön. Tavoitteena pitäisi olla jälkipuinti, palaute tehtävän jälkeen. Tämän raportin tarkoitus on olla osa tätä jälkipuintia. Nyt kun tilanne on helpottanut, edellytetään toimenpiteiden ja varautumisen kehittämistä siten, että olemme valmiina mahdolliseen seuraavaan aaltoon. Usean haastattelun sanoin: *Jotta meitä ei uudelleen yllätetä housut kintuissa.*

## 5 Toimenpide-ehdotukset

Tutkimuksen perusteella esitetään seuraavia toimenpide-ehdotuksia. Ehdotukset on luokittelu kolmelle tasolle: 1) lainsäädäntö, 2) strategia ja ohjelma ja 3) käytännön taso. Näiden lisäksi on tehty kaksi tilastoinnin kehittämiseen ja jatkotutkimukseen liittyvää ehdotusta.

1) Laajamittaiseen maahantuloon varautuminen pitää asettaa velvollisuudeksi yhteiskunnan ja (uuden) aluehallinnon ohella myös kuntatasolla. Vastuutaho pitää arvioida uudelleen. Varautuminen pitää velvoittaa hoidettavaksi viranomaisten, kuntien, SPR:n, muiden järjestöjen ja potentiaalisten toiminnanharjoittajien kanssa yhteistyössä. Varautumisen ja turvallisuustyön pitää olla hallinnonalan rajat ylittävää (siiloutumisen purkaminen).

1) Kotouttaminen tulee uudistaa ja määritellä uudelleen ja aiemman toimintamallin tilalle pitää luoda järjestelmä, jossa turvallisuusasioiden, kulttuurin ja kielen opetus alkaa ensimmäisestä maassaoloviikosta.

1-2) Hätmajoituksen ja vastaanottokeskusten turvallisuusvaatimukset – myös mahdolliset poikkeukset yleisistä toimintalinjoista – pitää kirjata lainsäädäntöön ja ohjeistaa yksiselitteisesti.

2) Kunnille, alueille, pelastustoimelle ja toiminnanharjoittajille pitää päivittää toimintaohjeet, jotka sisältävät myös varautumisen, vaatimukset, turvallisuusvastuut ja riskien arvioinnin.

2) Turvapaikkaprosessia pitää kehittää niin, että käsittelyajat lyhenevät. Prosessin tehokkuus on kustannusten hallinnassa ehdottomasti keskeisin keino.

2) Toimitilojen kartoitus pitää tehdä vuosittain ja kartoitus tulee tehdä Maahanmuuttoviraston, aluehallinnon, kuntien, pelastustoimen, rakennusvalvonnan ja poliisin yhteistyössä. Yhteistyöhön pitää ottaa mukaan potentiaaliset toiminnanharjoittajat ja kolmas sektori. Kartoituksen yhteydessä pitää käyttää vaihtoehtoisia skenaarioita sekä tulijoiden kansallisuuden, määrän että tulosuunnan suhteen.

2) Pelastustoimen ja viranomaisten kulttuuriosaamista, samoin kuin kansalaisten ja maahantulijoiden kulttuuriosaamista tulee lisätä. Tätä varten pitää kehittää koulutusta ja tiedottamista.

2) Pelastustoimen hallinnonalan pitää arvioida kaluston uusiokäytön nykytila ja mahdollisesti tarvittavat politiikan ja käytäntöjen muutokset.

3) Laajamittaisen maahantulon ennakoimiseksi pitää kehittää tietojärjestelmiä ja yhteistyöverkostoja niin, että tieto tulijavirrasta saadaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja oikeana. Tieto pitää kulkea sekä maiden että alueiden sekä eri viranomaisten välillä.

3) Vastaanotto-prosessissa pitää varata riittävä henkilöstö, jolla on sairaanhoidon, mielenterveyshoidon ja hoitotarpeen arvioinnin osaamista, sekä laaja-alaisesti turvallisuuden osaamista.

3) Vuoden 2015 laajamittaisen maahantulon yhteydessä muodostunutta laaja-alaista viranomaisyhteistyötä tulee jatkaa.

3) Turvallisuuskoulutusta ja koulutusaineistoja pitää kehittää siten, että turvallisuuden eri osa-alueita koskevaa tietoa on saatavissa ja tarjotaan helposti omaksuttavassa muodossa sekä vastaanotto-prosessin toimijoiden että asiakkaiden käyttöön.

#### Tilastointi ja tutkimus

Vastaanottokeskusten tyyppin (laitos- tai asuntotyyppinen tai yksityismajoitus), yksikön koon ja turvallisuus- ja järjestysongelmista sekä ensihoidon ongelmista pitää käynnistää erillinen tutkimus, jolla arvioidaan em. muuttujien sekä turvallisuuden ja kotoutumisen välistä yhteyttä. Tavoitteena on tunnistaa toimintamallien optimi, jolla palvelut voidaan tuottaa kustannustehokkaasti ja ihmisoikeudet huomioon ottaen.

Ensihoidon ja PRONTO-tietojen, samoin kuin muuta kansallista tilastoseurantaa pitää kehittää siten, että vastaanottotoiminnan, turvapakanhakijoiden ja pakolaisten tunnistaminen tietokannasta helpottuu turvallisuustutkimusta ja turvallisuustoimenpiteiden kehittämistä varten.

## Lähdeluettelo

- Ahonen L. 2016. Sähköinen tiedonsaanti 11.11.2016.
- Busk H. & Kekäläinen A. (2017): Vastaanotto toiminnan kustannusrakenne. Pellervo, Helsinki.
- Dunkel S. Frankfurtin pelastuslaitos. Henkilöhaastattelu 9.9.2016. Helsinki.
- Elinkeinoelämän keskusliitto 2016. Yritysturvallisuus. Saatavissa sähköisesti: <https://ek.fi/mita-teenme/tyoelama/yritysturvallisuus/> Luettu 30.10.2016.
- Haaranen A. 2015. Järjestelykeskuksen perustaminen. Toimintaohje ylläpitäjille perustamistilannetta varten. MAVA2 -Järjestöjen tehtävät maahantulo varautumisessa (ERF 21131A).
- HE 3/2008. Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2008/20080003.pdf>.
- Heino H. 2017. Varautuminen tuleviin turvapaikanhakijoihin. Teoksessa Jauhiainen J.S. (toim.) 2017. Turvapaikka Suomesta? Saatavissa sähköisesti: <http://www.utu.fi/fi/yksikot/sci/yksikot/maageo/tutkimus/julkaisut/Documents/URMI.pdf>. Luettu 17.2.2017.
- Hokkanen L., Pylväs K., Kankaanranta T., Sihvonen H.-M., Paananen P. & Honkavuo H. (2013). Sosiaalinen media ja älypuhelinsovellukset kansalaisten avuksi hätätilanteissa. Osaraportti I – Sosiaalisen median ja älypuhelinsovellusten käyttö viranomaisten toiminnassa. Helsinki: Sisäasiainministeriön julkaisu 28/2013.
- Huhtala H. & Hakala S. 2007. Kriisi ja viestintä. Yhteiskunnallisten kriisien johtaminen julkisuudessa. Helsinki: Gaudeamus.
- Jauhiainen J.S. (toim.) 2017. Turvapaikka Suomesta? Vuoden 2015 turvapaikanhakijat ja turvapaikkaprosessit Suomessa. Turun yliopisto. Saatavissa sähköisesti: <http://www.utu.fi/fi/yksikot/sci/yksikot/maageo/tutkimus/julkaisut/Documents/URMI.pdf>. Luettu 17.2.2017.
- Jantti J. 2016. Kumppanuusverkoston "VOK-ohje" Maahanmuuttoon liittyvät haasteet pelastustoimelle. Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. Vantaa 27.1.2016. Saatavissa sähköisesti: [http://www.sppi.fi/files/3000/Jantti\\_Pelastuslaitosten\\_VOK-ohje.pdf](http://www.sppi.fi/files/3000/Jantti_Pelastuslaitosten_VOK-ohje.pdf). Luettu 28.10.2016.
- Kekki T. & Mankkinen T. 2016. Turvassa? Kansalaisturvallisuuden tila Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 8/2016. Saatavissa sähköisesti: <http://www.spek.fi/loader.aspx?id=fb3cc0dc-2686-41b0-a046-21e9e6d4c913>. Luettu 8.12.2016.
- Keskisuomalainen 6.5.2016. Jyväskylässä hukunut nuori mies oli turvapaikanhakija. Saatavissa sähköisesti: <http://www.ksmi.fi/kotimaa/Puuppolassa-hukunut-nuori-mies-oli-turvapaikanhakija/766104?pwbi=d7f6e78e957f14ab0d63a78b212c2a78>. Luettu 9.2.2017.
- Kirkonpelto T-M. 2017. Ensihoidon tehtävät Hennalan vastaanotto keskuksen - ensihoitohenkilöstön hoito-osaaminen ja kulttuurituntemus. Raportissa Rikander H., Langinvainio M., Stenius N., Törmänen J., Busk H., Kekäläinen A., Ojala T., Kokki E., Kirkonpelto T-M. & Myllylä M. Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnon näkökulmasta. Helsinki: Sisäministeriön julkaisu 25/2017.

- Kletz T. 2001. Learning from Accidents. Elsevier. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780750648837500038>. Luettu 17.11.2016.
- Koistinen L. 2017a. Turvapaikanhakijoiden paikallinen ja alueellinen hallinta: Kunnat ja ELY-keskukset. Teoksessa Jauhiainen J.S. (toim.) Turvapaikka Suomessa? Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.utu.fi/fi/yksikot/sci/yksikot/maageo/tutkimus/julkaisut/Documents/URMI.pdf>. Luettu 14.2.2017.
- Koistinen L. 2017b. Vastaanottokeskukset, onnistuneet käytännöt ja turvapaikanhakijoiden kokemukset. Teoksessa Jauhiainen J.S. (toim.) Turvapaikka Suomessa? Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.utu.fi/fi/yksikot/sci/yksikot/maageo/tutkimus/julkaisut/Documents/URMI.pdf>. Luettu 14.2.2017.
- Kuntaliitto 2014. Ohje laajamittaiseen maahanmuuttoon varautumiseksi. Lausunto Sisäasiainministeriölle Dno 2932/90/2014 Erja Horttanainen. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/yleiskirjeet-lausunnot/lausunnot/2014/Sivut/laajamittainen-maahanmuutto.aspx>. Luettu 9.2.2017.
- Laitinen K., Jukarainen P. & Boberg H. 2016. Maahanmuutto & turvallisuus – arvioita nykytilasta ja ennusteista tulevaisuudelle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 7/2016. Saatavissa sähköisesti:  
[http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/7\\_Maahanmuutto+ja+turvallisuus.pdf/f436c89f-beff-4c65-b814-f4c1a44f6e46?version=1.0](http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/7_Maahanmuutto+ja+turvallisuus.pdf/f436c89f-beff-4c65-b814-f4c1a44f6e46?version=1.0) Luettu 28.10.2016.
- Laki aluehallintovirastoista 896/2009. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2009/20090896><sup>4</sup>
- Laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20110746>.
- Laki kotoutumisen edistämisestä 30.12.2010/1386.  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2010/20101386>
- Laki Maahanmuuttovirastosta 3.2.1995/156. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1995/19950156>
- Laki yksityisistä sosiaalipalveluista 922/2011. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20110922>.
- Lohman H. 2017. Resurssitiedot. Sähköinen tiedonanto 16.2.2017.
- Maahanmuuttovirasto 2015. Liite 1: Vastaanottokeskusten henkilöstömitoitus.  
[http://www.migri.fi/download/62122\\_LIITE\\_1\\_Vastaanottokeskuksen\\_henkilostomitoitus.pdf?976f066322bdd388](http://www.migri.fi/download/62122_LIITE_1_Vastaanottokeskuksen_henkilostomitoitus.pdf?976f066322bdd388). Luettu 10.2.2017.
- Maahanmuuttovirasto 2016a. Sanasto. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.migri.fi/medialle/sanasto>. Luettu 17.10.2016.

---

<sup>4</sup> Huom. Lainsäädäntöön liittyvissä lähdeviitteissä on käytetty viittausta Finlex-verkkosivuilta saatavissa oleviin, kunkin säädöksen viitetietoihin ([http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/vvvv/...](http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/vvvv/)). Linkistä avautuvalla sivulla on Ajantasainen säädös -linkki, jonka kautta pääsee kulloinkin ajantasaiseen säädökseen.

- Maahanmuuttovirasto 2016b. Turvapaikanhakijoiden vastaanottojärjestelmän valvontaohjelma. Saatavissa sähköisesti:  
[http://www.migri.fi/download/67180\\_vastaanottojarjestelman\\_valvontaohjelma.pdf?b820657a9fc2d388](http://www.migri.fi/download/67180_vastaanottojarjestelman_valvontaohjelma.pdf?b820657a9fc2d388). Luettu 14.2.2017.
- Maahanmuuttovirasto 27.4.2016. Kotouttaminen kuuluu vasta oleskeluluvan saaneille. Lehdistötiedote. Saatavissa sähköisesti:  
[http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/kotouttaminen\\_kuuluu\\_vasta\\_oleskeluluvan\\_saaneille\\_67218](http://www.migri.fi/medialle/tiedotteet/lehdistotiedotteet/lehdistotiedotteet/1/0/kotouttaminen_kuuluu_vasta_oleskeluluvan_saaneille_67218). Luettu 9.2.2017.
- Maahanmuuttovirasto 2017. Turvapaikka- ja pakolaistilastot. Saatavissa sähköisesti:  
[http://www.migri.fi/tietoa\\_virastosta/tilastot/turvapaikka- ja\\_pakolaistilastot](http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/tilastot/turvapaikka-ja_pakolaistilastot) Luettu 31.1.2017.
- Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990895>.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990132>.
- Niemitalo M. 2015. Mielenosoittajat Torniossa: "Nyt riittää!". Kaleva 3.10.2015. Saatavissa sähköisesti: <http://www.kaleva.fi/uutiset/pohjois-suomi/mielenosoittajat-torniossa-nyt-riittaa-katso-video/708607/>. Luettu 9.2.2017.
- Nuutinen P. 2017. Henkilöhaastattelu 29.11.2016.
- Ojala T. & Kokki E. 2017. Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita. Turvallisuus pelastustoimen ja viranomaisyhteistyön näkökulmasta. Raportissa Rikander H, Langinvainio M., Stenius N., Törmänen J., Busk H., Kekäläinen A., Ojala T., Kokki E., Kirkonpelto T-M. & Myllylä M. Mikä on Suomen kyky vastaanottaa turvapaikanhakijoita? Tarkastelu sisäministeriön hallinnon näkökulmasta. Sisäministeriön julkaisuja 25/2017.
- Onnettomuustietoinstituutti (OTI) 2016. Sähköinen tiedoksianto. 10.1.2017.
- Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto. 2015. Pelastuslaitosten valvonta turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksissa. Ohje 27.10.2015. Ei julkinen.
- Pelastuslaki 379/2011. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20110379>.
- Pelastusopisto 2017. Automaattiset paloilmoitukset säästivät 16 miljoonan euron vahingoilta. Mediatiedote 6.2.2017. Saatavissa sähköisesti:  
[http://www.pelastusopisto.fi/fi/pelastusopisto/tiedotearkisto/pelastusopiston\\_uutisia/102/0/automaattiset\\_paloilmoitukset\\_saastivat\\_16\\_miljoonan\\_euron\\_palovahingoilta\\_72166](http://www.pelastusopisto.fi/fi/pelastusopisto/tiedotearkisto/pelastusopiston_uutisia/102/0/automaattiset_paloilmoitukset_saastivat_16_miljoonan_euron_palovahingoilta_72166). Luettu 6.2.2017.
- Poliisin tilastopalvelu 2017. Sähköpostiviesti 17.1.2017.
- Pouta J. 2012. Turvallisuuskulttuurin jalkauttaminen vastaanottokeskuksissa ja maahanmuuttajille. Loppuraportti 23.4.2012. Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK.
- Puustinen A., Raisio H., Kokki E. & Luhta J. 2017. Kansalaismielipide: Turvapaikanhakijat ja turvapaikkapolitiikka. Sisäministeriö. Luettu 29.3.2017. Saatavissa sähköisesti:  
[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79477/09\\_2017\\_Kansalaismielipide%20Turvapaikanhakijat%20ja%20turvapaikkapolitiikka.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79477/09_2017_Kansalaismielipide%20Turvapaikanhakijat%20ja%20turvapaikkapolitiikka.pdf)
- Rikander H. 2017. Tornion järjestelykeskuksen toiminta. Poliisiammattikorkeakoulu, Tampere.

- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. 2006a. Kylläntyminen. KvaliMot – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Saatavissa sähköisesti: [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6\\_2\\_2.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_2_2.html).
- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. 2006b. Aineistojen määrä ja tutkittavat. KvaliMot – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Saatavissa sähköisesti: [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6\\_2.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_2.html).
- Saaranen-Kauppinen A. & Puusniekka A. 2006c. Sisällönanalyysi. KvaliMot – Menetelmäopetuksen tietovaranto [verkkajulkaisu]. Saatavissa sähköisesti: [http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L7\\_3\\_2.html](http://www.fsd.uta.fi/menetelmaopetus/kvali/L7_3_2.html).
- Sipponen H. & Lohman H. 2016. Maahanmuuttoviraston turvallisuusyksikön näkökulma. Alustus Palopäällystöpäivät 2016. Saatavissa sähköisesti: [http://www.sppl.fi/files/3061/Lohman\\_Sipponen\\_Maahanmuuton\\_ajankohtaiskatsaus.pdf](http://www.sppl.fi/files/3061/Lohman_Sipponen_Maahanmuuton_ajankohtaiskatsaus.pdf). Luettu 8.2.2017.
- Sisäministeriö 2015. Maahanmuutto ja kotouttamisen suunta 2011–2014. Saatavissa sähköisesti: <http://www.intermin.fi/julkaisu/022015?docID=58218>. Luettu 8.2.2017.
- Sisäministeriö 2016. Tutkimushanke arvioi Suomen kykyä vastaanottaa turvapaikanhakijoita. SM:n verkkouutinen 23.8.2016. Saatavissa sähköisesti: [http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/tutkimushanke\\_arvioi\\_suomen\\_kykya\\_vastaanottaa\\_turvapaikanhakijoita\\_69387](http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/1/1/tutkimushanke_arvioi_suomen_kykya_vastaanottaa_turvapaikanhakijoita_69387).
- Sisäministeriö 2017. Maahanmuuttohallinto. Saatavissa sähköisesti: <http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/maahanmuuttohallinto>. Luettu 10.2.2017.
- SKTL 2013. Asioimistulkin ammattisäännöstö. Suomen kääntäjien ja tulkien liitto. Saatavissa sähköisesti: <https://www.sktl.fi/@Bin/33666/tulkin+ammattis%C3%A4%C3%A4nn%C3%B6st%C3%B6.pdf>. Luettu 9.2.2017.
- Sosiaali- ja terveysministeriön asetus yksityisistä sosiaalipalveluista 1053/2011. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20111053>.
- Suomen rakentamismääräyskokoelma. Osa E1. Rakennusten paloturvallisuus. Saatavissa sähköisesti: [http://www.finlex.fi/data/normit/37126/E1\\_2011-fi.pdf](http://www.finlex.fi/data/normit/37126/E1_2011-fi.pdf)
- Suomen rakentamismääräyskokoelma. Osa E7. Ilmanvaihtolaitteistojen paloturvallisuus. Saatavissa sähköisesti: <http://www.finlex.fi/data/normit/17076/E7s.pdf>.
- Tanner A. 2017. Suomen kantokyky laajamittaisessa maahantulossa eilen, tänään ja huomenna – Varautumissuunnitelmasta päätöksen toimeenpanoon. Sisäministeriö.
- TEPA-termipankki. Sanastokeskus TSK. Saatavissa sähköisesti: [www.tsk.fi/tepa](http://www.tsk.fi/tepa).
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2016. STEP-koulutusaineisto. Saatavissa sähköisesti: <https://www.thl.fi/documents/10531/696233/STEP-koulutusaineiston+kalvot+2015.pdf/d67bcfdb-e0af-4796-b29a-334c0042d233>.
- Tilastokeskus 2017. Sähköpostiviesti 17.1.2017.
- TSK 2014. Kokonaisturvallisuuden sanasto. Sanastokeskus TSK ja Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö. Helsinki: Suomen Pelastusalan keskusjärjestö SPEK.
- Tukes 2015. Uusia työkaluja onnettomuuksista oppimiseen. Verkkotiedote. Saatavissa sähköisesti: <http://www.tukes.fi/fi/Ajankohtaista/Tiedotteet/Yleiset/Uusia-tyokaluja-onnettomuuksista-oppimiseen/>. Luettu 9.2.2017.

- Tukes 2016. Maankäytön suunnittelu. Saatavissa sähköisesti:  
<http://tukes.fi/fi/Toimialat/Kemikaalit-ja-kaasu/Maankayton-suunnittelu/>. Luettu 3.11.2016.
- Työturvallisuuslaki 23.8.2002/738. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2002/20020738>.
- Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2004/20040301>.
- Vainio R. 2015. Kunnilta varautumissuunnitelmat isoon pakolaismäärään. Kuntalehti 25.5.2015. Saatavissa sähköisesti: <http://kuntalehti.fi/kuntauutiset/sote/kunnilta-varautumissuunnitelmat-isoon-pakolaismaaraan/>.
- Valmiuslaki 29.12.2011/1552. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20111552>.
- Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 5.5.2011/407. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2011/20110407>.
- Väänänen H. 2016. Päivittäisen poliisitoiminnan turvallisuus vastaanottokeskuksissa. Laurea-ammattikorkeakoulu, Espoo. Saatavissa sähköisesti:  
<http://www.theseus.fi/handle/10024/119415>. Luettu 9.2.2017.
- YLE 31.10.2015. Turvapaikanhakijoita majoittavaa Raudaskylän opistoa heitettiin polttopulloilla. Saatavissa sähköisesti: <http://yle.fi/uutiset/3-8423060>. Luettu 8.2.2016.
- YLE 1.12.2015. Poliisi epäilee: Tuleva vastaanottoyksikkö poltettiin tahallaan. Saatavissa sähköisesti: <https://yle.fi/uutiset/3-8493750>. Luettu 9.2.2017.
- YLE 2.12.2015. Akaan kolarissa kuolleet lapset Punkalaitumen vastaanottokeskuksesta. Saatavissa sähköisesti: <https://yle.fi/uutiset/3-8497140>. Luettu 9.2.2017.
- YLE 4.2.2016. Petäjaveden vastaanottokeskuksessa polttopulloisku – viisi pulloa heitettiin yöllä ulko-oveen. Saatavissa sähköisesti: <https://yle.fi/uutiset/3-8647102>. Luettu 9.2.2017.
- YLE 24.11.2016. Sisäministeri Risikko: Suomen ei pidä maksaa paperittomille normaalia toimeentulotukea. Saatavissa sähköisesti: <http://yle.fi/uutiset/3-9311599>. Luettu 10.2.2017.
- Ympäristöministeriö 2015. Ohjekirje 22.6.2015. YM4/501/2015. Saatavissa sähköisesti:  
[http://tukes.fi/Tiedostot/vaaralliset\\_aineet/ohjeet/Maankayton\\_ohjekirje.pdf](http://tukes.fi/Tiedostot/vaaralliset_aineet/ohjeet/Maankayton_ohjekirje.pdf). Luettu 3.11.2016.



## Koulutusaineistoja ja työkaluja

NFPA 2016. Easy-to-read handouts and safety tip sheets in other languages. Smoke alarm, Cooking safety, Electrical safety, Escape planning, Heating safety. Saatavissa sähköisesti <http://www.nfpa.org/public-education/resources/safety-tip-sheets/easy-to-read-handouts-in-other-languages>. Kieliversiot: arabia, kiina, englanti, farsi, ranska, hmong (puhutaan Kiinassa, Vietnamissa, Mongoliassa, Laosissa ja mm. USA:ssa), korea, puola, portugali, venäjä, somali, espanja, vietnam. (Huom. Soveltuu käytettäväksi muokattuna: Aineisto on kulttuurisesti USA-lähtöinen ja aineistossa käytetty hätänumero on 911.)

Pirkanmaan pelastuslaitos 2015. Ensihoidon kieliopas. Saatavissa sähköisesti: [http://pirkanmaanpelastuslaitos.fi/js/upload/786717256Ensihoidon\\_kieliopas\\_web.pdf](http://pirkanmaanpelastuslaitos.fi/js/upload/786717256Ensihoidon_kieliopas_web.pdf)

Pirkanmaan pelastuslaitos. 2016. Turvaopas. Saatavissa sähköisesti <http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-156>. Kieliversiot: suomi, ruotsi, englanti, viro, saksa, venäjä, espanja, ranska, kiina.

Pirkanmaan pelastuslaitos. 2017. Paloturvallisuusvideot maahanmuuttajille. Saatavissa sähköisesti: <http://www.pirkanmaanpelastuslaitos.fi/Pirkanmaa-675>. Kieliversiot: arabia, dari, englanti, farsi, kurdi, ranska, ruotsi, somali, suomi ja venäjä.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. 2017. Turvapaikanhakijoiden oikeusturva ja palvelut Suomessa. Terveysseminarit eri kielillä turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kanssa työskenteleville. Saatavissa sähköisesti: <http://stm.fi/turvapaikanhakijoiden-palvelut>.

SPEK 2016. Paloturvallisuutta kotona -esite. Saatavissa sähköisesti <http://www.spek.fi/Suomeksi/Turvatieoia/Oppaita-ja-esitteita/Paloturvallisuutta-kotona->. Kieliversiot: suomi, ruotsi, englanti, arabia, farsi, sorani (kurdin kielen murre), ranska, somali ja venäjä.

Lisäksi useilla pelastuslaitoksilla on omia koulutusaineistoja, joita voi kysyä suoraan pelastuslaitokselta.

## Liitteet

- Liite 1: Vastaanottokeskuksille lähetetty kysely
- Liite 2: Haastateltavaksi valitut henkilöt
- Liite 3: Teemahaastattelun runko
- Liite 4: Tietojen kattavuus ja luotettavuuden arviointi

## Liite 1: Vastaanottokeskuksille lähetetty kysely

### Vastaanottokeskusten turvallisuus - pelastustoimi ja ensihoito

Sisäministeriössä on käynnistynyt hallinnonalan yhteinen tutkimushanke, jossa tarkastellaan turvapaikanhakijoiden vastaanottoa. Tavoitteena on tukea viranomaisten varautumistehtävää eli hallinnon kykyä varautua normaaliaikaisesta poikkeaviin tilanteisiin kustannustehokkaasti.

Tämän kyselyn tavoitteena on selvittää vastaanottokeskusten turvallisuutta pelastustoimen ja ensihoidon kannalta.

Kyselylomakkeen vastauksista keskuksen yhdistetään toiminnan aloitus- ja lopetuspäivämäärä. Tämä tieto tarvitaan, kun aineistoon yhdistetään pelastuslaitosten hälytystiedot. Muuten vastaukset käsitellään ja raportoidaan anonyymisti, siten että vastaanottokeskus ja vastaaja eivät ole tunnistettavissa.

Kyselyyn vastaaminen on tutkimuksen onnistumisen kannalta suotavaa, mutta ei pakollista. Kyselyssä on 29 kysymystä ja vastaaminen kestää noin 10-15 minuuttia. Kyselyyn vastaamisen voi keskeyttää vastausten tallentumatta. Vastaaja voi myös ilmoittaa, jos vastaamisen jälkeen haluaa perua tutkimukseen osallistumisen.

#### Taustatiedot

1. Keskuksen nimi

2. Oliko toimipaikassa muuta toimintaa ennen keskuksen käyttöönottoa edeltävien 6 kk:n aikana?

Ei

Kyllä, millaista toimintaa:

3. Tehtiinkö toimipaikassa muutostöitä ennen keskuksen käyttöönottoa?

Ei

Kyllä, millaisia muutostöitä:

4. Milloin keskuksen perustamisesta päätettiin?

5. Keskuksen toiminta alkoi \*

6. Keskuksen henkilöstömäärä (kpl)

7. Keskuksen asukasmäärä (kpl)

8. Kuinka monta (asuin)neliometriä asukasta kohti keskuksessa on käytettävissä?

9. Keskuksen toiminnan päättymispäivämäärä (jos keskuksen toiminta on päättynyt tai tiedossa)

Pelastustoimen tehtävät ennen keskuksen toiminnan alkamista

10. Oliko toimipaikassa tulipaloja keskuksen perustamispäätöksen ja toiminnan alkamisen välisenä aikana?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

11. Oliko toimipaikassa erheellisiä palohälytyksiä (savusta, kärystä tms. aiheutunut hälytys, ei tulipaloo) keskuksen perustamispäätöksen ja toiminnan alkamisen välisenä aikana?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

12. Oliko toimipaikassa ilkivaltaisia palohälytyksiä (ei savua, ei käryä, ei tulipaloo) keskuksen perustamispäätöksen ja toiminnan alkamisen välisenä aikana?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

Pelastustoimen tehtävät keskuksen toiminnan aikana

13. Onko toimipaikassa ollut toiminnan aikana tulipaloja?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

14. Onko toimipaikassa ollut toiminnan aikana erheellisiä palohälytyksiä (savusta, kärystä, tms., ei tulipaloo)?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

15. Onko toimipaikassa ollut toiminnan aikana ilkivaltaisia palohälytyksiä (ei savua, ei käryä, ei tulipaloo)?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

16. Onko toimipaikassa ollut toiminnan aikana palovaarallisia tilanteita, jotka eivät ole aiheuttaneet hälytystä (on alkusammutettu henkilökunnan toimesta, ei ole tehty palohälytystä, ei ole soitettu hätäkeskukseen, ei ole tarvittu pelastuslaitoksen apua)?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

Ensihoidon tehtävät keskuksen toiminnan aikana

17. Onko toimipaikassa ollut toiminnan aikana asukkaan sairauteen liittyviä ensihoidon tehtäviä (sairaankuljetustehtäviä, ambulanssitehtäviä)?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

18. Onko toimipaikassa ollut toiminnan aikana asukkaan psyykkisiin tai traumaperäisiin oireisiin liittyviä ensihoidon tehtäviä (sairaankuljetustehtäviä, ambulanssitehtäviä)?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

19. Onko toimipaikassa ollut toiminnan aikana tapaturmaan liittyviä ensihoidon tehtäviä (sairaankuljetustehtäviä, ambulanssitehtäviä)?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

20. Millaisia tapaturmaan liittyvät tilanteet ovat olleet?

21. Onko toimipaikassa ollut toiminnan aikana väkivaltaiseen toimintaan liittyviä ensihoidon tehtäviä (sairaankuljetustehtäviä, ambulanssitehtäviä)?

Ei

Kyllä, kuinka monta:

Valmiudet hätätilanteissa keskuksen toiminnan aikana

22. Onko keskuksen henkilökunnalla ollut riittävät valmiudet toimia hätätilanteissa?

Ei, perustelee:

Kyllä, perustelee:

23. Onko keskuksen asukkailla ollut riittävät valmiudet toimia hätätilanteissa?

Ei, perustelee:

Kyllä, perustelee:

Yhteistyö pelastuslaitoksen kanssa

24. Onko keskus tehnyt yhteistyötä pelastuslaitoksen kanssa?

Ei

Kyllä, millaista:

25. Miten hyvin yhteistyö on sujunut?

Erittäin huonosti 1 2 3 4 5 Erittäin hyvin

26. Perustelee arviosi yhteistyöstä pelastuslaitoksen kanssa:

27. Kehitysehdotuksia yhteistyöhön pelastuslaitoksen kanssa:

28. Kuvitellaan tilanne, että Suomeen tulee 300 000 turvapaikanhakijaa. Millainen toimintavalmius toimipaikalla olisi? Kuinka paljon toimipaikan asukasmäärää voitaisiin

kasvattaa nykyisellä henkilökuntamäärällä? Kuinka paljon asukasmäärää voitaisiin kasvattaa nykyisessä toimipaikassa? Vai onko nyt jo ollut ahdasta?

29. Vapaa sana. Palautetta kyselystä. Palautetta aiheeseen liittyen.

## Liite 2: Haastateltavaksi valitut henkilöt

Tutkimuksessa tehtiin yhteensä 24 haastattelua ja haastatteluihin osallistui 34 henkilöä. Haastatelluista 20 henkilöä edustaa pelastustointia ja 14 muita viranomaistahoja, vastaanottokeskusten toiminnanharjoittajia, yksityismajoitusta ja vapaaehtoistyötä. Mukana on mm. AVlen, ELY-keskusten ja Maahanmuuttoviraston, sekä lisäksi SPR:n, ensihoidon / sairaanhoidon edustajia. Osa haastatelluista edusti tai edustaa kahta tai jopa useampaa taustaorganisaatiota.

Tutkimuksessa haastatellut henkilöt (vain nimensä julkaisuluvan antaneet):

Nimi	Arvo tai ammatti	Taustaorganisaatio
Hynynen Sakari	Palotarkastaja	Helsingin kaupungin pelastuslaitos
Isotalo Matti	Pelastuspäällikkö	Pirkanmaan pelastuslaitos
Jäntti Jarkko	Riskienhallintapäällikkö	Keski-Suomen pelastuslaitos
Kaján Veijo	Tiedotuspäällikkö	Pirkanmaan pelastuslaitos
Kivikoski Harri	Tutkijalautakunnan poliisijäsen	Pohjanmaan liikenneonnettomuuksien tutkijalautakunta
Koivuranta Jukka	Johtava palotarkastaja	Helsingin kaupungin pelastuslaitos
Leiviskä Sanna	Riskienhallintapäällikkö	Lapin pelastuslaitos
Lepistö Jari	Koordinaattori	Pelastuslaitosten kumppanuusverkosto
Mukkala Perttu	Palotarkastusinsinööri	Pirkanmaan pelastuslaitos
Nevasaari Antti	Palotarkastaja	Lapin pelastuslaitos
Nuutinen Pekka	Johtaja, maahanmuuttoyksikkö	Maahanmuuttovirasto
Pakisjärvi Virpi	Johtaja	SPR Kemin ja Tornion vastaanottokeskukset
Pälviä Tuomas	Riskienhallintapäällikkö	Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos
Soppela Ari	Valmiuspäällikkö	Lapin pelastuslaitos
Suikkanen Joonas	vs. Aluepalomestari	Pirkanmaan pelastuslaitos
Suopajarvi Anne-Mari	Maahanmuuttopäällikkö	Lapin ELY-keskus
Taanila Juha	Vapaaehtoistoimija	Kemi
Tallberg Tom	Pelastusylitarkastaja	Pohjois-Suomen aluehallintovirasto / Tornion järjestelykeskuksen johtaja / SPR
Tolonen Ilpo	Pelastuspäällikkö	Kymenlaakson pelastuslaitos
Vest Marja-Riitta	Kehitys- ja strategiapäällikkö	Länsi-Suomen aluehallintovirasto

Lisäksi on haastateltu 14 henkilöä, jotka haluavat pysyä anonyymeinä.

### Liite 3: Teemahaastattelun runko

Teemahaastattelu koostuu haastateltavien taustan kuvaamisesta, varsinaisesta turvallisuuteen liittyvästä aihealueesta, skenaarion pohtimisesta ja mahdollisten kieli- ja kulttuuriongelmien lyhyestä kuvaamisesta. Lisäksi pyydetään arvioimaan, ovatko turvapaikanhakijoiden ihmisoikeudet toteutuneet / onko kunnioittaminen ollut asianmukaista.

Haastateltavalle kerrotaan tutkimuksen tausta ja tiedon käyttötarkoitus lyhyesti. Tarkistetaan, voiko haastattelun nimeä käyttää mahdollisissa täsmäviittauksissa, vai onko tieto sen tyyppinen, että haastateltu haluaa esittää sen anonyyminä.

#### Haastateltavan tausta

Pyydämme Sinua / Teitä kuvailemaan asiayhteyden ja roolin, jossa olette olleet tehneet töitä tai muuten olleet tekemisissä turvapaikanhakijoiden tai vastaanottojärjestelmän kanssa. Taustatiedoista kerättiin

- Rooli tai asema
- Kokemuksen pituus
- Muu oleellinen kokemus tai taustatieto
- Yhteistyökumppanit

#### Turvallisuusteema

Minkäläisten turvallisuusasioiden kanssa olet ollut tekemisissä turvapaikanhakijatilanteessa:

- riskit toimipaikan, pelastustoimen, asiakkaan, henkilöstön ja ympäristön näkökulmasta
- miten hoidettu
- mahdolliset ratkaisemattomat ongelmat
- kehitysehdotukset.

Kuvaile seuraavia aihealueita turvapaikanhakijoiden turvallisuuteen vaikuttaneista tekijöistä pelastustoimen näkökulmasta.

- hyvät toimintakäytännöt
- käytettävissä olevat / kehitetyt työkalut
- käytäntöjen ja työkalujen omistajuus
- onnistumisen kokemukset
- toimintojen pullonkaulat
- koetut ongelmat ja kehittämistarpeet
- erot tavanomaisiin oloihin

Kerro turvallisuustoimista, kehittämistarpeista ja mahdollisista turvallisuuden parannusehdotuksista.



## Skenaariot

Nyt turvapaikanhakijoita tuli syksyn aikana noin 32 500. Kuvaa näkemystäsi toimintamahdollisuuksista tilanteessa (skenaarioissa), jossa turvapaikanhakijoiden määrä olisikin

- sama kuin 2015–2016 laajamittaisen maahantulon aikana
- 100 000
- 300 000
- 500 000 henkeä.

## Kulttuuri- ja kieliongelmat

### Kuvaile

- minkälaisia kokemuksia ja mahdollisia ongelmia Sinulla / Teillä on ollut pelastustoimeen ja turvallisuuteen liittyen seuraavien
- mahdollisten kulttuuri- ja kieliongelmien näkökulmasta.
- Miten näitä ongelmia on ratkaistu?

## Ihmisoikeudet

Onko yhteistyö pystytty tekemään turvapaikanhakijoita ja heidän ihmisoikeuksiaan kunnioittaen?

Haastattelukohtaisesti mahdolliset haastateltavan lisäkommentit ja kysymykset.

Kiitos!

## Liite 4: Tietojen kattavuus ja luotettavuuden arviointi

Vastaanottokeskusten turvallisuutta arvioitiin kolmen eri aineiston kautta: kyselytutkimuksella, Pronto-tietojen arvioinnilla ja haastattelututkimuksella. Eri aineistojen kautta saadut tutkimustulokset tukevat pääosin toisiaan ja tuloksissa esiintyviä eroja voidaan selittää näkökulmaeroilla, otannalla sekä alueellisilla ja toimipaikkakohtaisilla eroilla.

Kyselytutkimus kohdistettiin kaikkiin Maahanmuuttoviraston lokakuun 2016 alussa toimittaman toimipaikkaluettelon sisältämiin aikuisten ja perheiden vastaanottokeskuksiin. Kyselyn ulkopuolelle jäivät alaikäisyksiköt sekä luettelon luovuttamishetkellä jo suljetut vastaanottokeskukset ja hätämajoitusyksiköt.

Kyselyn vastasi neljäsosa kohteista, joten kyselyn tuloksia voi pitää vain viitteellisinä. Lisäksi joidenkin keskusten edustajat ilmoittivat, että he eivät voi vastata kyselyyn, koska vastaanottokeskus ei ole laitostyyppinen vaan asuntoihin hajautettu, eikä heillä ole tietoa kysytyistä asioista. Osa kyselyyn vastanneista totesi, että vastaajan ilmoittamat tiedot ovat arvioita, järjestelmällistä seuranta ei ole.

PRONTO-tiedoissa lähtökohtana oli sama perusjoukko (114 kohdetta) kuin kyselytutkimuksessa ja tietoja saatiin 85 prosentista kohteista. Tietoja ei löytynyt 15 prosentista kohteita, mutta on mahdollista, että näihin ei ole ollut pelastuslaitoksen hälytyksiä, jolloin kerätyt tiedot ovat luetteloitujen kohteiden osalta kattavat. Toisaalta kyse voi olla ns. hajasijoitetuista kohteista, jossa vastaanottokeskuksen tai hätämajoitusyksikön osoite on toiminnanharjoittajan toimiston tai yhteisten tilojen osoite, jossa ei asuta, vaan asukkaat on hajasijoitettu muualle normaaleihin rivi- tai kerrostaloasuntoihin. Tällaisessa tilanteessa mahdollinen hälytys tai palo jää kohdistamatta vastaanottokeskukseen.

Osoitteiden mukainen kohdistaminen mahdollistaa myös virheitä. Jo tutkimuksen alussa tiedostettiin, että kaikissa hälytyksissä soittaja ei tiedä kohteen oikeaa osoitetta, jolloin osoitteeksi voidaan kirjata soittajan tiedossa oleva lähin osoite. Näitä osoite-erheitä pelastustoimi korjaa viran puolesta aina, jos asia tulee esiin. Toisaalta aineistossa tuli esiin tapauksia, kuten ajoneuvopalo, jossa palo oli tapahtunut kohteen osoitteessa, mutta palolla ei ollut mitään tekemistä vastaanottokeskustoiminnan kanssa.

Osoitteen mukaisen kohdistamisen ongelmat korostuvat vastaanottokeskusten ulkopuolelle sijoittuneissa tapaturmissa kuten liikenneonnettomuuksissa. Näiden jäljittämistä ja kohdistamista häiritsee osoitteen ohella uhrin taustatiedon, asuinpaikan ja turvapaikanhakijastatuksen puuttuminen lähdeaineistoista. Esimerkiksi liikenneonnettomuustiedoissa osallisen turvapaikanhakija- tai maahanmuuttajataustaa ei ole aiemmin otettu huomioon, mutta asiaan on Kantokikyhankkeen tietopyynnön myötä kiinnitetty huomiota Onnettomuustietoinstituutissa. Sama ongelma koskee Tilastokeskuksella kuolemansyyntilastointia ja ongelma on myös heidän tiedossaan.

Tiedonhaussa oli ongelmana myös aikaikkunan määrittely. Tutkimuksessa oli tavoitteena päästä vertaamaan 1) toimintaa edeltävää, 2) päätöksestä toiminnan aloittamiseen ja 3) toiminnan aloittamisen jälkeistä tilannetta toisiinsa. Suunnitteluvaiheen eriyttäminen olisi ollut tutkimuksellisesti perusteltua, koska vastaanottoyksikköihin tiedettiin kohdistuneen tuhotöitä jo toiminnan aloittamisen suunnitteluvaiheessa, ennen keskuksen avaamista (ks. esim. YLE 1.12.2015).

Täsmällisiä toiminnan aloitustietoa ei kuitenkaan saatu tietojen poimintavaiheessa. Lisäksi valtaosa vastaanottokeskusten tai hätämajoitusyksikköjen käyttöönotosta tehdyistä

päätöksistä on ollut niin nopeita, ettei suunnitteluvaiheen tietoja ole voitu kohtuudella erotella ennen/jälkeen tiedoista. Tämän vuoksi on päädytty yhteen ajankohtaan ennen/jälkeen - arvioinnissa. Ajankohdaksi on päätetty vastaanottokeskusten määrän perusteella normaalitilanteen ja kasvutilanteen välinen taitekohta, kesä-heinäkuun vaihde 2015.

Turvallisuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että kyselyn ja Pronto-tietojen tulokset kattavat vain hieman yli puolet vastaanottoyksiköistä: käytössä oli enimmillään yli 200 kohdetta, joista osa vain lyhyehkön aikaa. Kuitenkin näiden 80–100 kohteen ”puuttuminen” luettelosta vinouttaa tuloksia. Osa ensiksi lakkautetuista kohteista on ollut turvallisuudeltaan kaikkein heikoimpia kohteita. Toisaalta aineistosta puuttuvat tiedot alaikäisyksiköistä, joiden riskit voivat olla aikuisyksikköjä pienempiä, koska niiden asukasmäärältä on merkittävästi aikuisyksikköjä pienempi. Aikuisten yksiköissä asukaspaikkoja on ollut keskimäärin 200 ja alaikäisyksiköissä 20. Toisaalta riskit ovat usein samoja. Esimerkiksi polttopulloiskuja on kohdistettu sekä aikuisten, perheiden että alaikäisyksikköihin (YLE 4.2.2016, YLE 31.10.205).

PRONTO-tiedot ovat luotettavuudeltaan samaa tasoa kuin mihin tahansa tutkimukseen käytetyt tiedot. Tulosten luotettavuuteen luo epävarmuutta se, että kaikki toimipaikat eivät olleet mukana haussa. Lisäksi PRONTO-tiedot sisältävät vain pelastuslaitosten saamat hälytykset, ei tapauksia, joissa kohde on selviytynyt palovaarallisesta tilanteesta omin voimin. Hankkeessa tehty kysely antaaakin erittäin arvokasta tietoa palovaarallisista tilanteista, joista toimipaikoissa on selviydytty ilman pelastuslaitoksen yksikön hälyttämistä. Tämä tieto on melko ainutlaatuinen ja erittäin kaivattu lisä PRONTO-tietojen rinnalle.

Kysely- ja PRONTO-tiedot ovat tuottaneet pääosin kvantitatiivisia tuloksia toiminnassa olevista kohteista. Haastattelututkimuksessa on käyty läpi myös lakkautettujen kohteiden, hätämajoituksen sekä yksityismajoituksen turvallisuusongelmia ja -toimenpiteitä. Haastattelun tiedot ovat laadullisia. Mahdollista kvantitatiivista analyysiä varten otos olisi pitänyt olla suurempi, mutta laadullisen analyysin, saturaation ja tutkimusresurssien näkökulmasta otos nähtiin riittävänä.

Haastattelututkimuksen tiedoissa painottuu pelastustoimen näkökulma. Turvallisuuden arvioinnissa on rajattu tietoisesti pois rikosturvallisuus, joka tulee esille poliisin aineistossa. Vastaanottokeskusten sisäiset turvallisuusjärjestelyt ovat luottamuksellisia, eikä niitä ole raportissa käyty läpi. Samoin arvioinnin ulkopuolelle on rajattu sekä asukasnäkökulma, että maahanmuuton vastustajien näkökulma, jotka olisivat olleet tutkimuksellisesti arvokkaita.