

15.06.2021

POL-2021-65850

Misec-hanke - viranomaisyhteistyön ja viranomaisten välisen tiedonvaihdon parantaminen maahanmuutto- ja turvallisuusasioissa: strategiset painopisteet ja näkymiä tulevaan

Aluksi

Misec-hankkeessa tarkasteltiin maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten toimintaa ja yhteistyötä ulkomaalaisasioissa. Varsinainen Misec-raportti on yhteenvedo hankkeen parissa tunnistetuista kysymyksistä, haasteista ja kehittämiskohteista. Hanke ei edusta minkään yksittäisen viranomaisen tavoitteita ja toimintaa, vaan ajatuksena on ollut edistää yhteiskunnan laajempaa intressiä sekä siten tukea eri viranomaisten toimintaa sekä niiden välistä yhteistyötä.

Tässä lausunnossa tarkastellaan toteutunutta Misec-hanketta laajemmassa kontekstissa kiinnittäen huomiota strategisemman tason kysymyksiin sekä yleisemmin toimintatapoihin muutuneen toimintaympäristön valossa.

Hanke toteutettiin laajassa hyvin toimineessa yhteistyössä eri viranomaisten kesken. Lisäksi hankkeen aikana on toimittu yhteistyössä myös muiden tahojen ja asiantuntijoiden kanssa. Misec-hankkeen tausta ja historia rakentuu osaltaan aiempaan VNTEAS-hankkeeseen, jossa tarkasteltiin maahanmuuttoon liittyviä haasteita ja turvallisuuskysymyksiä sekä ennakoitiin tulevaa kehitystä. Niin globaali kuin kansallinenkin toimintaympäristömme on entistä haastavampi. Tästä seuraa, että eri viranomaisten yhteistyön kehittämistä tarvitaan entistä enemmän samalla kun huomiota on paikallaan kiinnittää strategiseen ohjaukseen sekä viranomaisten toiminnan edellytyksiin.

Misec-hankkeen merkittävin lisäarvo on hankkeen aikana muodostunut kokonaiskuva nykytilasta ja tulevaisuuden haasteista – karkeasti ilmaistuna siitä ”mikä toimii ja mikä ei”. Tämän yhteisesti rakentuneen näkemyksen painoarvo on merkittävä. Pelkästään toiminnallinen pirstaleisuus ja vaihtelevat tulkinnat lainsäädännöstä osoittavat kehittämisen tarpeellisuuden. Hankkeen osalta toteamus, kuinka ”kaikki liittyy kaikkeen” pitää erityisen hyvin paikkansa. MISEC-hankkeen puitteissa käsitellyt asiakokonaisuudet muodostavat varsin haastavan ja monisäikeisen kokonaisuuden, jossa useat eri tekijät ja seikat omaavat yhteyden toisiinsa. Varsinainen hankeraportti (ml. hankkeen tuottamat lukuisat erilliset raportit sekä muistiot) on luonteeltaan paikoin kriittinenkin selvitys- ja kehittämiskysymysten kokonaisuus. Samalla tulee muistaa, että on olemassa monia toimintoja ja prosesseja, jotka jo toimivat hyvin tai joita jo par´aikaa entisestään kehitetään sekä edistetään.

Hankkeen alkuvaiheessa ja tausta-aineistoa (mm. esiselvityskysely.) kerätessä tunnistettiin arkinen tosiseikka, että viranomaiset tarkastelevat asiaa usein vain oman toimintansa näkökulmasta. Niukkoja resursseja on priorisoitava sellaisiin toimiin, jotka edistävät viraston keskeisiä tehtäviä ja tulostavoitteita. Esiselvityskysely osoitti myös, kuinka yksittäisen organisaation sisällä on paikoin erittäin monia toimijoita, jotka työskentelevät näiden kysymysten parissa. Huomionarvoinen tulos oli myös se, kuinka kaikki tahot saman organisaationkaan sisällä eivät aina olleet tietoisia toisistaan tai kollegoidensa työtehtävistä. Tämä ”tulos” kulki mukana koko hankkeen ajan ja tuli esiin kaikissa järjestetyissä työpajoissa. Samoin kysely osoitti, kuinka monet toimijat ja viranomaiset ovat tämän esillä olevan tematiikan parissa.

Siten näkymä ja ymmärrys asioihin on paikoin kapea ja aina ei ymmärretä, kuinka jollekin organisaatiolle jokin yksittäinen seikka saattaa olla erittäin merkittävä jollekin toiselle sekä siten lopulta kokonaisprosessille. Pirstaleisessa toimintaympäristössä ja useiden eri tahojen hallinnoimissa samaan asiakokonaisuuteen liittyviä kysymyksiä niin sanottu ”iso kuva” ei hahmotu ja siksi strateginen johtaminen on vaikeaa. Tämä heijastuu väistämättä myös tiedonkulkuun ja tilannekuvaan ym. Mainittakoon, että jo hankkeen aikana nousi esiin idea Misec-II hankkeesta, jossa erityisesti olisivat mukana kunnat, ely-keskukset ja osin oppilaitosten edustajia.

Kaiken kaikkiaan tätä hanketta voi aihepiirinsä haastavuudesta huolimatta luonnehtia varsin onnistuneeksi. Hankkeessa tunnistettiin merkittävä määrä erilaatuisia kehittämiskohteita¹; on kyetty tehostamaan toimintaa jo hankkeen kestäessä; on todettu, kuinka monitulkintaisia paikoin niin lainsäädäntö kuin toiminnallinen ohjaus ovat; on ymmärretty entistä paremmin yhteistyön, yhteistoiminnan ja keskinäisen dialogin merkitys; ja on käyty perustavanlaatuisia ja kriittistäkin keskustelua eri tahojen kanssa. Pelkästään nämä seikat ovat luoneet perustaa entistä paremmalle viranomaisten yhteistyölle ja sen kehittämiseksi. Suomalaisen yhteiskunnan kannalta turvallista maahanmuuttopolitiikkaa edistävien viranomaisten työtä ei aina ole tehty kovin helpoksi. Misec-hankkeen myötä on luotu edellytyksiä kehittää ja siten helpottaa tätä työtä tekevien ihmisten ja organisaatioiden arkea.

Strategisen yhteistyön kehittäminen ja yhteisen toimintakulttuurin edistäminen

Kehittämistarpeiden tunnistaminen ja viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen sekä tiedonkulku muuttuvassa toimintaympäristössä muodostavat vaativan kokonaisuuden. Maahanmuuton merkityksen kasvu sekä kansallinen että kansainvälinen turvallisuusympäristö edellyttävät joustavaa ajattelua, uusia prosesseja ja uudenlaista toimijuutta.

Monet Suomeen kulkeutuvista turvallisuushaasteista ja riskeistä saavat alkunsa kaukana rajoitamme. Eriarvoistumisen ja yhteiskunnallisen polarisoitumisen kasvu sekä niihin liittyvät turvallisuushuolet useissa EU-maissa muistuttavat meitä siitä, kuinka vaikeita ja pitkäkestoisia ongelmia syntyy, jos yhteiskunnallisiin turvallisuuskysymyksiin laaja-alaisesti liittyvien riski-ilmiöiden sallitaan levitä eikä niitä riittävällä tavalla ennalta estetä ja ennakoida. Pahimmillaan

¹ Ks. Maahanmuuttoviraston lausunnon yhteydessä toimitettu liite kehittämistoimista.

nämä ilmiöt kuluttavat jo muutoinkin hyvin niukkoja viranomaisresursseja sekä tuottavat huomattavaa turvattomuutta ja siten epäluottamusta ja kärjistyviä vastakkainasetteluja yhteiskunnassamme.

Hajonneet valtiot, ilmastonmuutos sekä yhteiskunnallinen eriarvoistuminen ovat merkittäviä turvallisuuden uhkatekijöitä myös tulevaisuudessa. Laajamittaiset väestönlikkeet horjuttavat valtioiden ja yhteiskuntien kykyä ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta. Tämä heijastuu konkreettisesti viranomaisten kykyyn tuottaa ja ylläpitää normaaleja turvallisuustoimia niin valtion kuin kansalaisenkin näkökulmasta. Kuten valtionjohto on ilmaissut, laajamittaisen maahantulon osalta Venäjän toiminta muodostaa erityisen kansallisen turvallisuuden kysymyksen Suomelle. Tällaisten kriisien aikajana voi vaihdella viikoista vuosikymmeniin.

MISEC-hankkeen aikana on entisestään kirkastunut pitkän aikavälin strategisen suunnitelmallisuuden tarpeellisuus. Tämä koskee niin lainsäädäntöä kuin resurssien allokoointia, hallintorajat ylittävien toimintojen tuottamista ja niiden johtamista. Nämä kaikki edellyttävät selkeää valtakunnallisen tason strategista näkemystä ja (turvallisuus)johtamista, jonka tulee perustua nykyistä parempaan ja kattavampaan sekä etenkin analyttisempään tilannekuvaan. Sisäministeriöllä on tässä suunnittelussa merkittävä rooli.

Kysymys kansallisesta turvallisuudesta näyttäytyy eri tavoin riippuen siitä, otetaanko sekä kansalliset että kansainväliset tulokulmat mukaan. On huomionarvoista todeta, että useat eri tahot toimivat turvallisuutta tuottavina tahoina, vaikka ne eivät itseään sellaisiksi miellä. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on tarpeellista ymmärtää erilaisten haasteiden ja näkökulmien runsaus sekä toisaalta niihin usein kytkeytyvät monimutkaiset tai jopa varsin ristiriitaiset ilmiöt. Näköpiirissä olevassa aikaikkunassa toimintaympäristömme ei tule helpottumaan. Esimerkiksi konkreettinen Mises-hankkeen näkökulma kohdistuu ennen kaikkea henkilöllisyyden selvittämiseen ja tätä koskevaan tiedonkulkuun sekä tiedon käytettävyyteen viranomaisten keskinäisessä yhteistyössä. Mitä sujuvampaa laadukkaan ja käyttökelpoisen datan hyödyntäminen on, sitä kustannustehokkaampaa ja vaikuttavampaa eri toimijoiden välinen yhteistyö on. Luonnollisesti tällä on myönteinen vaikutus yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä viime kädessä kansalliseen turvallisuuteen ja Suomen kykyyn toimia vastuullisena EU-jäsenvaltiona.²

Turvallisuus- ja toimintaympäristöämme määrittävät monitahoiset ja hankalasti nykyiseen toimintatapaamme sovittautuvat uhkakuvat, joita on yhtäältä vaikea tunnistaa ja jotka toisaalta jakautuvat useamman viranomaisen tai hallinnonalan vastuulle. Tämä asettaa haasteita myös ministeriöiden säädösvalmisteluun, joka on usein todettu siiloutuneeksi ja ministeriökeskeiseksi. Hankkeen myötä on tunnistettu, kuinka tilannekuva ja siten tilannetietoisuus sekä laajemmin tiedonkulku on haasteiden sävyttämää. Eri viranomaisten toimivaltuuksia ja tiedonhallintaa säädellään lukuisissa laeissa, joissa on jopa havaittavissa ajoittaista ristiriitaisuutta

² Ks. kansallisesta turvallisuudesta Laitinen & Huhtinen: kansallinen turvallisuus murroksessa 2021; kansallinen riskiarvio 2018; Kansallisen turvallisuuden katsaus 2020; kansallisen turvallisuuden vaikutusarviointi 2020.

säännösten välillä. Samanaikaisesti lainsäädännön tavoin myös tietohallinto on pirstaleista ja järjestelmät keskustelevat paikoin huonosti keskenään.

Tämä tarkoittaa, että hallintorakenteet, prosessit ja esimerkiksi tulosjohtaminen kohtaavat maailman, jossa yhä monimutkaisemmat uhkakuvat tekevät niiden tarkan määrittelyn hankalaksi. Uhkien tarkasteleminen irrallisina, yksittäisinä, helposti nimettävinä ja jonkin sektorin vastuualueelle yksinomaan kuuluvina tai sille kuulumattomina antaa uhkista vääränlaisen käsityksen. Tällöin juuri ne ominaispiirteet, joita kompleksisuus tuo mukanaan, jäävät huomioimatta ja lopulta ymmärtämättä – tullaan löytäneeksi tehokkaan oloisia ratkaisuja osaongelmiin kadottaen samalla kosketuspinta ongelman kokonaisluonteeseen. Oma lukunsa on se, että valtio on työnantajana vähentänyt väkeä pidemmän aikaa, mistä osaltaan on seurannut heikentynyt kyky tuottaa ennakoivasti turvallisuutta. Esimerkiksi maahanmuuttoviranomaisten, poliisin ja rajavartiolaitosviranomaisten resurssit ovat ilmeisen riittämättömät lakisääteisiin tehtäviin nähden.

Tietojohtoinen toiminta ja sen merkityksellisyys oli jatkuvasti esillä. Eri tahoilla ja toimijoilla, sisäisillä tai kumppaneilla, on erilaisia tarpeita ja tietoon perustuvia tehtäviä. Hankkeen aikana kävi ilmi, että eri tehtävissä toimivilla ei aina ole käytössä parasta mahdollista tietoa ja osaamista. Tieto kulkee osin satunnaisesti tai aiempiin yhteyksiin nojaten henkilöiden välisissä kontakteissa; tieto ja sitä koskevat tulkinnot vaihtelevat eri yksiköiden sisällä; ei välttämättä osata hyödyntää kaikkea osaamista mitä talon sisällä on ja toisaalta ei aina tiedetä mitä muut viranomaiset tekevät tai niiden pitäisi tehdä. Tämä ei ole yhdenkään virkailijan, organisaation saati yhteiskunnan kannalta mielekästä. Pahimmillaan syntyy merkittäviä turvallisuusriskejä, mainehaittoja sekä ylimääräisiä kustannuksia mahdollisista inhimillisistä tragedioista puhumattakaan.

Viranomaisten prosesseissa ja eri toimien ajoituksessa on myös parantamisen varaa. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että henkilöllisyyden selvittäminen kannattaa tehdä mahdollisimman hyvin mahdollisimman varhain, koska tällöin välttyään saman asian selvittelyltä useaan otteeseen eri ajankohtina ja pahimmillaan eri viranomaisten päällekkäisinä prosesseina. Kysymys siitä, onko olemassa oleva tieto järkevässä ja tehokkaassa käytössä on koko viranomaiskenttää koskettava kysymys eikä ainoastaan maahanmuuttoon ja turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Maahanmuuttoon ja turvallisuuteen liittyvät seikat herättävät paljon intohimoja eri tahoilla. Tästä syystä on ilmeistä, että viranomaisten koordinoitua strategista viestintää tulisi miettiä. Systemaattinen, ennakoiva sekä toisaalta tiukasti faktoihin ja analyysiin perustuva aineisto tukisi viestintää etenkin sensitiivisissä kysymyksissä. Epäselvistä, hankalista ja yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeistä asioista tulee kyetä käymään keskustelua. Strateginen viestintä myös ikävistä ja vaikeista asioista mahdollistaa ennalta estävän toiminnan, mahdollisuuden reagoida asioihin ennen kuin ne hankaloituvat, milloin niiden kohtaaminen puhumattakaan ratkaisemisesta on entistä vaikeampaa sekä kustannuksia lisäävää. Naapurimaamme kehitys on esimerkki aivan liian pitkään jatkuneesta tilanteesta, jossa ei voitu käydä kriittistä keskustelua mm. maahanmuuton negatiivisista kysymyksistä. Luottamus viranomaisiin ja ylipäätään yhteiskunnan toimivuuteen on erittäin olennainen seikka.

Yhteisen ja yhdessä tekemisen, yhteistoiminnallisuuden, vahvistaminen tarkoittaa useita seikkoja. Yhtäällä se on parempaa ennakkointia, tilannekuvaa ja siten parempaa analyysia sekä toiminnallista vaikuttavuutta. Se tarkoittaa strategista johtamista ja viestintää sekä entistä parempaa kokonaisturvallisuuden tuottamista ja ylläpitoa. Se tarkoittaa parempaa ja tehokkaampaa rekisteri- ja analyysivälineiden hyödyntämistä ja esimerkiksi tehokkaampaa asiakirjojen tutkintaa ja analyysia. Se tarkoittaa myös sitä, että Suomi Euroopan unionin vastuullisena jäsenenä huolehtii Schengen-ulkorajoista ja siten jäsenvaltioiden sisäisestä turvallisuudesta.

Hankkeessa tunnistettuihin haasteisiin on syytä pyrkiä aktiivisesti löytämään ratkaisuja. Hankkeen ehdottamia kehittämistoimia voi myös olla aiheellista jossain määrin priorisoida pohtimalla, millä toimenpiteillä on eniten nopeaa vaikuttavuutta ja poistaisiko jonkin ongelman ratkaiseminen mahdollisesti samalla muitakin ongelmia. Esimerkiksi tiedonkulun, koulutuksen ja työkierron kehittäminen luovat perustaa laajemmalle osaamiselle parantamalla toisten viranomaisten prosessien ja tehtävien tuntemusta, mikä puolestaan parantaa valmiuksia ja kykyä toimia yhdessä myös ennakkointi- ja varautumistarkoituksessa.

Tulevaisuutta silmällä pitäen tarvitsemme maahanmuuton ja turvallisuuden toimintamallin ja toimintakulttuurin, joka hyödyntää entistä paremmin eri tahoilla olevaa osaamista ja asiantuntemustaan ilman osin pirstaleisen lainsäädännön tuomia rajoitteita tai historian ja toimintakulttuurin tuottamia keinotekoisia esteitä.³

Yhteinen tietovaranto ja koulutuspäivät

MISEC-hankkeen puitteissa on lukuisia kertoja tunnistettu ja todettu, kuinka yhteisen tekemisen edistäminen, tilannetietoisuuden ja -kuvatoiminnon vahvistaminen, yhteisten tietokantojen sekä rekisterien hyödyntäminen jne. ovat konkreettisia toimia, joita tulee edistää. Samanaikaisesti kun edistetään yhteisten toimintojen mietintää sekä yhdessä tekemistä ja yhteistä koulutusta esimerkiksi sisäasiainhallinnon puitteissa, niin samanaikaisesti tulee huolehtia, että eri viranomaisputkien osaaminen ja kehittäminen säilytetään. Toisin sanoen, sitä erikoisosaamista jota eri tahoilla on, tulee vaalia ja kehittää, jotta erilaisissa kriiseissä tarvittavaa lisäarvoa saada hyödynnettyä. Pitkälti kyse on strategisesta kumppanuudesta. Toimijat ovat vahvassa keskinäisen riippuvuuden tilassa tavoitellen lopputulosta, jota ei ole ilman strategisia kumppaneita mahdollista saavuttaa.

Viranomaisyhteistyön strukturointi voisi luoda paremmat edellytykset epäselvyyksien vähentämiselle ja toisten viranomaisten tarpeiden tunnistamisen edistämiseksi. Viranomaisten yhteistyörakenteiden järjestelemisen avulla olisi mahdollista koota kaikki keskeinen ajankohtaisia ilmiöitä koskeva tieto yhteiseen tietovarantoon tilannekuvan muodostamiseksi. Tietovarannossa voitaisiin ajankohtaisen ilmiötiedon ohella ylläpitää myös muun muassa eri tahojen yhteystie-

³ Idefix-selvitysprojekti on juuri käynnistynyt ja siinä kartoitetaan, millaisia hyötyjä ja mahdollisuuksia kansallisen ID-keskuksen perustaminen tarjoaisi henkilöllisyyden selvittämisessä ja asiakirjojen autoustutkimuksissa. Projektissa otetaan huomioon eri viranomaisten näkökulmat ja tehtävät.

toja sekä esimerkiksi kuvauksia eri toimijoiden rooleista ja tehtävistä maahanmuuttoon liittyvissä prosesseissa ja niiden rajapinnoissa. Tämä vähentäisi henkilöriippuvuutta yhteistyössä ja asioiden hoitamisessa sekä yhdenmukaistaisi käsityksiä ja toimintatapoja.

Tietovarannon kehittämisen lisäksi olisi paikallaan miettiä maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteisiä säännöllisesti järjestettäviä "MISEC-koulutuspäiviä" osaamisen parantamiseksi. Koulutuspäiviin voitaisiin sisällyttää esimerkiksi viestintää ajankohtaisista ilmiöistä ja hyvistä käytänteistä, prosessuaalista ja temaattista koulutusta sekä viranomaisten yhteistoiminnan suunnittelua ja kehittämistä.

Maahanmuuttoviraston tulisi ottaa tästä kokonaisuudesta vetovastuu. Tämä toisi maahanmuutto- ja turvallisuusasioihin sekä muutoinkin maahanmuuttoon liittyviin kysymyksiin selkeyttä ja jäsenyntyneempää otetta. Tämä vahvistaisi myös Maahanmuuttoviraston oman toiminnan kehittämistä, tiedonkulkua sekä osaamisen jakamista. Tavoitteellinen ja johdonmukaisesti organisoitu yhteistoiminta vahvistaisi niin ikään Maahanmuuttoviraston roolia maahanmuuton asiantuntija- ja yhteistyöviranomaisena.

Maahanmuuttoon liittyvän analyysitoiminnan kehittäminen ja viranomaisten yhteistyötä sujuvoittavan tietovarannon ylläpito on epäilemättä resurssikysymys ja toiminnallinenkin haaste. On yhteiskunnan kokonaisedun mukaista edistää järkevää ja kustannustehokasta tekemistä. Muodon ja rakenteen tulisi seurata prosessia ja tavoitetta, ei päinvastoin.

Lopuksi

MISEC-hanke muodostaa mittavan kokonaisuuden sisältäen niin yksittäisiä havaintoja ja kehittämiskohteita kuin laajempia strategisen tason kysymyksiä. Hankkeen tulosten valossa on nähtävissä tarve luoda kattavampi ja koordinoivampi ministeriötason (tulos)ohjausprosessi, jossa todetut kehittämistarpeet kyetään kohdistamaan ja resursoimaan sekä niiden edistymistä ja vaikuttavuutta seuraamaan. Kehittämiseen kohdistettu resurssi voi tuoda säästöä myöhemmin toisaalla.

Muuttunut toimintaympäristö ja resurssipaineet edellyttävät myös maahanmuuton ja turvallisuuden kontekstissa entistä tiiviimpää eri toimijoiden välistä yhteistyötä sekä yhteistä tavoitteidenasettelua. Entistä paremmin jaettu tilannekuva- ja tietoisuus, ymmärrys kumppaniviranomaisen tehtävistä, tarpeista ja toimivaltuuksista, käytettävissä olevista työkaluista sekä näin rakentuva parempi yhteinen toimintakulttuuri tuottaa paremmin toimivaa ja turvallisempaa sekä hallittua maahanmuuttoa.

LIITE

Misec-hankkeen loppuraportti: Keskeisimpinä suosituksina MISEC-hankkeessa edellä mainittujen puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ehdotetaan:

- **Operatiivisen tason aidosti kaikkien organisaatioiden ja yhteiskunnan intressiä palvelevan uuden viranomaisyhteistyörakenteen perustaminen tai nykyisen Tupa-toiminnon hyvin merkittävä uudelleenjärjestely**, tarkoituksena mahdollistaa yksittäisten tapausten käsittelyn yhteistyö ja laajempi taktisen tason tiedonvaihto keskeisten maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten välillä. Yhteistyörakenne on keskeinen myös selvittämiskeinojen vajeiden ja tiedon jakamisen puutteiden korjaamiseen. Yhteistyörakenteessa tulisi olla huomioiduna kaikki olennaiset maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaiset, eli ainakin Maahanmuuttovirasto, ulkoasiainhallinto, poliisi/keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos ja suojelupoliisi. Yhteistyön ohjaus ja tavoitteet tulisi määritellä yhteisin sopimuksin, jotta rakenne palvelee kaikkia eri tarpeita.
- **Struktuurien ohella tarpeen olisi myös harkita yhteyspisteiden määrittämistä ja yhdyshenkilötoiminnan kokeilemistä.** Kullekin viranomaiselle tulisi olla selvää, mitkä yhteyspisteet ("postilaatikot") ovat ne, joihin se ottaa yhteyttä, kun sen tarvitsee viestiä toisen viranomaisen kanssa. Myös yhdyshenkilöiden hyödyntäminen voisi tuottaa kehitystä viranomaisten väliseen yhteistyöhön. Yhdyshenkilöitä voi olla kansallisesti, esimerkiksi Rajavartiolaitoksen tai poliisin yhdyshenkilö Maahanmuuttovirastoon tai päinvastoin. Yhdyshenkilöitä voi olla tarpeen harkita myös ulkomaille, esimerkiksi Maahanmuuttoviraston yhdyshenkilöitä maahanmuuton kannalta keskeisiin edustustoihin. Pieni rahallinen panostus yhdyshenkilöön voi tuoda huomattavaa säästöä yhteiskunnalle.
- **Yhteistyötä voi olla tarpeen mahdollistaa sekä lainsäädännön että hallinnon-alan resurssi- ja operatiivisen ohjauksen kautta.** Esimerkiksi erillinen virka-apusääntely maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten välisestä yhteistyöstä voi kuulostaa kankealta, mutta voisi käytännön tasolla mahdollistaa merkittävästi operatiivisen tason yhteistoiminnan kehittämistä. Myös jos yllä ehdotettu yhteistyörakenne perustettaisiin, olisi tarpeen selvittää, miten sen toimintaa voisi tukea lainsäädännön kautta.
- **Tiedon jakamista koskevien puutteiden korjaus tuoreeltaan uudistetun lainsäädännön mukaiseksi.** Nykyinen sääntely lähtökohtaisesti sallii maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten jakavan toisilleen kaiken sellaisen tiedon, joka on toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Sisäisellä ohjeistuksella ja käytännöillä tulee varmistaa, ettei sellaista tietoa jää jakamatta, joka on välttämätöntä toisille viranomaisille. Tiedon jakamisen tulee olla mahdollisimman oma-aloitteista tai jos mahdollista, automatisoitua. Erityisen tärkeää on, että turvallisuusviranomaisten hallussa oleva olennainen tieto päättyy Maahanmuuttoviraston käytettäväksi, kun se päättää saako jokin henkilö jäädä maahan.
- **Viranomaisten tulee aktiivisesti pyrkiä käyttämään niitä selvittämiskeinoja, joita lain mukaan on mahdollista käyttää.** Maahanmuuttoviraston tulee kehittää toimintaansa avointen lähteiden käytössä, koska nykyaikana internet-tietosisällöt ovat enenevissä määrin olennaisia. Maahanmuuttoviraston tulee ohjeistaa käsittelijöitään uudesta salassapitosäänte-lystä ja sen vaikutuksista selvittämismahdollisuuksiin. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tulisi pyrkiä selvittämään kuka turvapaikanhakija on, samalla kun hakemus rekisteröidään. Tämä voi edellyttää myös poliisilain toimivaltuuksien käyttämistä. Mikäli turvapaikkahakemuksen yhteydessä on syytä epäillä rikosta, tulee asiasta kirjata rikosilmoitus ja tutkia sitä rikoksena. Nykytila ei ole

kestävä siltä osin, että rikosten tekeminen harhaanjohtamalla viranomaisia maahanmuuttohallinnossa jää lähes aina rikoksena tutkimatta ja rankaisematta. Tämä edistää väärinkäytösten jatkumista tulevaisuudessa ja johtaa viranomaisresurssien hukkakäyttöön niiden selvittelyssä.

➤ **Ulkomaalaisasioiden viranomaisrakenteiden ja -vastuiden muuttumisen myötä Maahanmuuttoviraston on syytä ottaa aktiivisempaa roolia ulkomaalaislain säännösten noudattamisen valvonnassa** siten, että väärinkäytöksiä ja lain kiertämistä pyritään aktiivisesti paljastamaan. Väärinkäytösten paljastamisella tarkoitetaan sekä esimerkiksi hakijan tekemää maahantulosäännösten kiertämistä, että hakijaan itseensä kohdistuvaa hyväksikäyttöä ja ihmiskauppaa. Valvonnasta lain mukaan ovat vastuussa Maahanmuuttovirasto, poliisi ja Rajavartiolaitos.

➤ **Maahanmuuttohallinnon analyysitoimintaa on tarpeen kehittää.** Maahanmuuttohallintoon tarvitaan jämäkämpi ote tiedon analysointiin, ilmiöiden havaitsemiseen ja tietojohtoiseen toiminnan suunnitteluun sekä toteuttamiseen. Resurssipaineet ja automatisaatio edellyttävät, että tehostamistoimia tuetaan myös ihmisen tekemällä laadukkaalla tiedon ja ilmiöiden analyysillä. Jos päätöksentekoa siirretään ihmiseltä koneelle, tulee rinnalla kehittää ihmisen tekemää analyysiä siten, että koneelle saadaan jatkuvasti päivittyvät ohjeet, miten toimia. Analyysitoiminta palvelisi viranomaistoiminnan ohella myös julkista keskustelua ja yhteiskuntaa laajemminkin, koska se edistäisi neutraalia ja faktoihin pohjautuvaa maahanmuuttoa koskevaa keskustelua ja päätöksentekoa.

Vaikka raportissa onkin keskitytty ongelmiin, puutteisiin ja korjaustarpeisiin, on loppuun tarpeen mainita kuitenkin, että suomalaisissa viranomaisissa on paljon osaamista ja motivaatiota hoitaa tehtävät niin hyvin kuin mahdollista. Erityisesti operatiivisen tason henkilöstöllä olisi halukkuutta toimia yli viranomaisrajojen yhteiskunnan laajemman edun eteen, mikäli asiaan vain olisi olemassa selkeät rakenteet, ohjeistus ja ylempää annettut resurssit. Operatiivisen tason toiminnan mahdollistamiseksi on tarpeen antaa henkilöstölle struktuuri, ohjeistus ja resurssit tehtävien ja yhteistyön toteuttamiseksi.

Automaattisesti päivittyvä allekirjoitusfraasi. Älä poista tätä kenttää, jos allekirjoitat asiakirjan sähköisesti.