Eduskunnan hallinto- ja turvallisuusjaosto

Lausuntopyyntönne 24.5.2016, VNS 5/2016 vp Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO

Hallinto- ja turvallisuusjaosto on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta asiantuntijalausuntoa käsitelläkseen valtioneuvoston selontekoa sisäisestä turvallisuudesta. Käsittelyn teemaksi on ilmoitettu valtiontalouden ja kehysten näkökulma; lisäksi lisärahoitustarve ja arvio siitä, mitä tapahtuu jos lisärahoitusta ei löydy.

1. NYKYTILAN KUVAUS

Maahanmuuttoviraston toiminta on osa sisäisen turvallisuuden kokonaisuutta. Viraston päätehtävä on ylläpitää hallittu maahanmuutto. Virastossa työskentelee 840 henkilöä. Suuri osa henkilöstöä on määräaikaisessa virkasuhteessa kuluvan vuoden loppuun asti johtuen turvapaikanhakijoiden suuresta määrästä.

Maahanmuuton tunnusluvut ovat pysyneet suhteellisen vakiintuneella tasolla ennen kesällä 2015 alkanutta laajamittaista turvapaikanhakijoiden määrää. Vuosien 2015 - 16 aikana on rekisteröity yhteensä 35 437 turvapaikanhakijaa. Aiemmin turvapaikanhakijoiden määrä oli pysytellyt muutaman sadan tarkkuudella noin 3 500 hakijan tasolla.

Uusien arvioiden mukaan vuosittain odotetaan noin 10 000 turvapaikkahakijaa. Lisäksi perheiden yhdistämishakemuksiin ja kansalaisuushakemuksiin odotetaan nousua lähivuosina kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden hakiessa perheiden yhdistämistä ja myöhemmin edellytysten täyttyessä Suomen kansalaisuutta.

Turvapaikkaprosessia on tehostettu kuluvan vuoden aikana. Maahanmuuttovirasto on ottanut poliisilta toimivallan siirtona vastaan 1.3. lukien turvapaikkatutkinnan vastuun. Tehtävä on integroitu osaksi turvapaikkapuhuttelua. Lisätehtävästä aiheutuvat kustannukset kohdennetaan virastolle sisäministeriön hallinnonalalla. Huhtikuun puolessa välissä on otettu käyttöön uusille turvapaikkahakemuksille sähköinen käsittely. Turvapaikkahakemusten käsittelyyn on palkattu noin 400 henkilöä eri tehtäviin, aiempien 75 virkamiehen lisäksi.

Maahanmuuttovirasto ohjaa ja suunnittelee vastaanottokeskusten ja säilöönottokeskusten toimintaa. Talvella 2016 tehdyn vastaanottokeskusselvityksen tuloksia arvioitiin toiminnallisuuden, taloudellisuuden ja turvallisuuden näkökulmista. Selvityksen teon yhteydessä ja sen jälkeen ohjattiin ja koulutettiin vastaanottokeskuksia havaittujen puutteiden korjaamiseksi. Tuloksia hyödynnetään myös vastaanottokentän sopeuttamisessa. Vuoden 2016 alussa oli vastaanottokeskuksissa yhteensä 32 000 paikkaa. Maahanmuuttovirasto on irtisanonut helmikuussa noin 2 700 vastaanottopaikkaa, maaliskuussa yli 7 000 paikka ja toukokuun lopussa lähes 6 000 paikkaa.

Vastaanottokapasiteettia on näiden irtisanomisten jälkeen käytössä noin 16 000 paikkaa.

Sopeutusta jatketaan kun turvapaikkahakemuksia käsittelyn myötä kun myönteisen päätöksen saaneita saadaan sijoitettua kuntiin ja kielteisen päätöksen saaneet poistettua maasta.

Suuren turvapaikkahakijamäärän vuoksi vastaanottokeskuksiin on edelleen majoitettuna 26 300 turvapaikanhakijaa. Lisäksi yksityismajoituksessa on 2 400 henkeä. Tälle vuodelle budjetoitu vastaanottotoiminnan rahoitus ei ole riittävä, joten Maahanmuuttovirasto on hakenut 130 M€ lisärahoitusta toisessa lisätalousarvioesityksessä. Johtuen vastaanottotoiminnan alibudjetoinnista, virastolla on enää 5M€ rahaa käytettävissään ja laskuja odottaa enemmän. Virasto esittää kuluvalla viikolla valtiovarainministeriölle ylityslupaa ennen lisätalousarvioesityksessä mahdollisesti saatavia lisäresursseja. Vastaanottokentän sopeutusten vaikutus näkyy kesästä alkaen, mutta on todennäköistä, että virasto joutuu hakemaan lisärahoitusta myös syksyn lisätalousarviossa.

2. PÄÄTETYT JA VALMISTELUSSA OLEVAT MUUTOKSET TOIMINNASSA JA ORGANISAATIOSSA

Valtion vastaanottokeskukset Joutsenossa ja Oulussa siirretään Maahanmuuttovirastoon 1.1.2017. Siirron yhteydessä henkilöstö (142 henkeä) siirtyy Maahanmuuttoviraston palvelukseen.

Jatkolupien hallinta siirtyy poliisilta Maahanmuuttovirastolle 1.1.2017. Siirron yhteydessä siirretään 106 henkilötyövuotta poliisista.

Näiden yhdistämisten vaikutuksesta ja turvapaikkayksikön jo olemassa olevasta alueellisesta organisaatiosta johtuen Maahanmuuttovirasto on merkittävä alueellinen toimija.

Maahanmuuttovirastolle on Sisäministeriön vuoden 2017 talousarviota koskevassa ehdotuksessa esitetty 690 henkilötyövuotta. Näiden lisäksi tulee vastaanottokeskusten henkilöstö, jolloin kokonaishenkilöstömäärä on 832.

Maahanmuuttoviraston tarkastaa organisaationsa vuoden 2017 alusta. Valmistelussa ei ole tunnistettu merkittäviä muutospaineita. Alustavan suunnitelman mukaisesti vastaanottokeskukset sijoitetaan tulosalueina vastaanottoyksikköön ja lupahallinnon toimivallan siirron yhteydessä poliisilta siirtyvä henkilöstö sijoitetaan maahanmuuttoyksikköön. Tukipalveluiden kykyä palvella kasvanutta organisaatiota parannetaan tukiorganisaation prosessien tarkastuksessa saatavien muutostarpeiden toteutuksella.

Maahanmuuttovirasto kehittää digitaalista toimintaansa ja pitää välttämättömänä uusien digitaalisten toimintatapojen käyttöönottamista ja hyödyntämistä kaikissa maahanmuuton prosesseissa. Älykäs digitaalinen virasto -hankkeessa ovat kehittämiskohteina tietojärjestelmän ohella myös mm. johtamisjärjestelmä, joustava resurssien käyttö, parhaat käytänteet, analytiikka sekä toimitila- ja työvälineratkaisut. Hankkeelle on toisessa lisätalousarviossa haettu 21.4.2016 allekirjoitetun VM ja SM yhteistyöpöytäkirjanmukaista rahoitusta tälle vuodelle - hankkeen tarkoitus on jatkua vuoden 2019 loppuun asti.

3. SELONTEOSSA TUNNISTETUT KEHITTÄMISKOHTEET

Maahanmuuttoon liittyen sisäministeriön selonteossa on keskeisenä tavoitteena parantaa valmiutta vastata toimintaympäristön nopeaan muutokseen. Kehittämiskohteet on jaettu kolmeen kategoriaan.

3.1. Turvataan maahanmuuttohallinnon ydintehtävät ja varaudutaan muuttuvaan toimintaympäristöön

- Varautumisen kehittäminen: turvapaikkaprosessin resursoinnin on ruuhkatilanteessa toteuduttava ilman viiveitä. Maahanmuuttovirasto on tehostanut prosessejaan ja osallistuu SM:n asettaman turvapaikkaprosessin tehostamistyöryhmän työskentelyyn. Ruuhkatilanteen resursointi edellyttää määrärahojen kohdentamista, osaavaa henkilöstöä, vastaanottotoimintaa harjoittavia operaattoreita ja kiinteistöjä. Toimivat valmiussuunnitelmat ja lisähenkilöstön koulutusvalmius ylläpitävät joustavan kyvyn tarvittaessa toiminnan laajentamiseen. Varautumisen ja valmiuden ylläpitoa varten viraston tulee ylläpitää valmiusorganisaatio- ja valmiusjohtamisosaamista.

- Priorisointi: etenkin kriisitilanteissa ydintehtävien sujuvuus on varmistettava. Viraston toiminnassa ydinprosessien toimivuus on saatu hyvälle tasolle. Vuoden 2015 syksyn laajamittaisen maahantulon tilanteesta saadut kokemukset on tunnistettu ja korjaavat toimenpiteet ovat käynnissä. Kriisitilanteissa osaavan henkilöstön saatavuuden viivästyminen on merkittävä riskitekijä toiminnan tehokkuudelle. Virastolla tulee olla määrältään ja osaamiseltaan riittävä henkilöstö sekä normaali- että kriisitilanteissa.

- Kansainvälinen ja EU-yhteistyö: yhteiset palautusoperaatiot. Maahanmuuttovirasto tukee poliisin vastuulla olevaa maasta poistamisen täytäntöönpanoa viraston omien sujuvien päätöksentekoprosessien ja vastaanottojärjestelmän ohjauksen avulla.

3.2. Uudistetaan maahanmuuttohallinnon rakenteita ja tehostetaan johtamista

- Kehitetään Maahanmuuttoviraston toimintaa ja organisaatiota vastaamaan muuttuvia asiakas- ja henkilöstömääriä. Maahanmuuttovirasto uudistaa organisaationsa 2017 alussa tarkastettavien prosessien mukaisesti kustannustehokkaan valmiusorganisaation mukaisesti. Henkilöstömäärän sanelee kehysehdotus. Nykyisestä henkilöstömäärästä joudutaan supistamaan 2017 alusta noin 230 henkeä.

- Keskitetään maahanmuuton lupahallinto Maahanmuuttovirastolle. Lupahallinnon siirtoon liittyvät henkilöstö, toiminnan ohjaus, organisaatio ja kiinteistöasiat ovat valmistelussa. Poliisilta tulee siirtää tehtävän edellyttämät resurssit.

- Kehitetään riskiperusteista johtamista sekä ohjausta ja valvontaa muuttuvia vaatimuksia silmällä pitäen. Riskikartoituksessa tunnistettuja riskejä seurataan ja ehkäistään johtoryhmien työskentelyssä. Ohjausta ja valvontaa sekä omissa prosesseissa että vastaanottokeskuksissa on kehitetty. Koulutuksella

ja laadun- ja laillisuusvalvonnan avulla seurataan toiminnalle asetettujen vaatimusten täyttymistä.

- Tehostetaan ja nopeutetaan maahanmuuttohallinnon prosesseja. Maahanmuuttohallinnon prosessit ovat poikkihallinnollisia. SM:n asettamassa turvapaikkaprosessin tehostamisen työryhmässä ovat edustettuina kaikki prosessin eri vaiheisiin osallistuvat viranomaistahot. Virasto kehittää jatkuvasti omia toimintamallejaan sekä prosesseina että teknisen kehityksen avulla. Virasto on valmis rajapintojen kehittämiseen yhteistyökumppaneiden kanssa.

3.3. Tuotetaan ja hyödynnetään tietoa tehokkaasti

- Tuotettua tutkimustietoa tulee hyödyntää päätöksenteossa entistä tehokkaammin. Virasto tarkastaa tiedon keräämisen, kokoamisen, tuottamisen, yhdistämisen ja esittämisen prosessia tavoitteena eheä ja visuaalisesti havainnollinen informaatio johtamisen ja päätöksenteon tueksi. Analyysitoiminnan mahdollistamiseksi kohdennetaan henkilöstöä sisäisesti ja rekrytoidaan yksi lisähenkilö.

- Yhteistyö EU-tasolla ja Pohjoismaiden kesken: tilannekuva, maatieto. Maahanmuuttovirasto on monin tavoin sitoutunut toimimaan osana yhteistä eurooppalaista kansainvälisen suojelun järjestelmää ja on aktiivisesti mukana eurooppalaisten maahanmuuttovirastojen johtajien tiedonvaihtofoorumi (GDISC) ja pohjoismaisen ulkomaalaisvaliokunnan (maahanmuuttovirastojen päälliköiden verkosto) kautta. Viraston toiminnassa näkyy vahvasti Euroopan turvapaikkaviraston EASOn toiminnan kehittyminen uusina tehtävinä, mutta toisaalta myös uusina mahdollisuuksina. Edellä mainittuun yhteistyöhön liittyy vahva toiminnan kehittämisaspekti, koulutus ja tiedonvaihto. Pohjoismaiden kanssa tietoja vaihdetaan pohjoismaisen ulkomaalaisvaliokunnan ja sen alatyöryhmien kautta.

  Ajankohtaisen maatiedon ylläpitäminen edellyttää jatkuvaa tilanteen seuraamista ja tutkijoiden verkostoitumista ulkomaisten kollegojen kanssa sekä tiedonkeruumatkoja kohdemaihin. Virasto pyrkii järjestämään vuosittain yhden tiedonkeruumatkan kohdemaihin. Tavoitteena on osallistua EU-maiden tai pohjoismaiden yhteisille matkoille kustannusten hallitsemiseksi ja turvallisuuden varmistamiseksi. Tiedonhankintamatkojen kustannukset vaihtelevat huomattavasti maan turvallisuustason mukaan. Matkakustannukset ovat vuositasolla noin 15 000 euroa, lisäksi turvallisuusjärjestelyt voivat maksaa jopa 5 000 euroa vuorokaudessa.

- Kehitetään maahanmuuttoasioihin liittyvää viestintää. Viestinnän kohdentamiseksi Suomeen tuloa harkitseville maahanmuuttajille on globaalin maahanmuuttotilanteen seurantaa ja analysointia kehitettävä. Viime vuonna turvapaikanhakijoiden suuntautumiseen vaikutti voimakkaasti ihmissalakuljettajilta saatu virheellinen tieto. Tähän tulee puuttua kohdennetulla ja oikea-aikaisella viestinnällä. Maahanmuuttovirasto on aktiivisesti tuottanut UM:lle tietoa ja tukenut keskeisten kohderyhmien sekä sopivien viestintäkanavien ja -tapojen etsinnässä ulkoministeriötä, joka on saanut vuodeksi 2016 rahoituksen yhden määräaikaisen lähtömaaviestijän palkkaamiseen.

  Suomalaisessa mediassa ja erityisesti sosiaalisessa mediassa maahanmuuttokriittiset mielipiteet ovat viime vuoden aikana nousseet näkyvästi esille.

Suurin syy kärjistyviin asenteisiin on tiedonpuute uuden ilmiön edessä, ja tähän vastaaminen on viranomaisten tehtävä. Äärikriittiseen kansanosaan on vaikea vaikuttaa edes tiedolla, mutta oikean tiedon levittäminen, virheellisten väittämien kumoaminen ja vuorovaikutteinen viestintä siellä, missä kansalaiset ovat, on tehokkain keino vaikuttaa ns. hiljaiseen enemmistöön. Esimerkiksi Maahanmuuttoviraston Twitter-tili on nostanut vuodessa seuraajamääränsä 1 000:sta yli 7 000:een. Twiittien korkeat näyttö- ja klikkausmäärät kertovat siitä, että niitä luetaan.

Virasto jakaa oikea-aikaista tietoa prosessien kulusta sekä maahantulijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Maahanmuuttovirasto on kehittänyt jo vuosien ajan asiakasviestintäänsä verkkoviestinnän avulla, tavoitteena henkilökohtaisen asiointitarpeen vähentäminen. Tuloksena on tiettyjen asiakohtaisten puhelinkyselyiden määrän merkittävä vähentyminen.

Laajamittaisen asiakasviestinnän ainoa kanava Maahanmuuttovirastossa on Migri.fi-nettisivut. Sosiaalinen media käyttöä tulee edelleen kehittää, sillä suurimmalla osalla hakija-asiakkaistamme on käytössään älypuhelimet ja sosiaalisen median alustat.

Maahanmuuttoviraston viestinnän henkilöstömäärä on 4 henkilöä. Nyt henkilöstöä on vahvistettu 3 määräaikaisella tiedottajalla lisääntyneen viestintätarpeen tueksi. Ulkoisen ja sisäisen viestinnän merkitys pysyy jatkossakin korkeana, kun kaikki poliisin vastuulle kuuluvat ulkomaalaislupa-asiat siirretään Maahanmuuttovirastolle ja valtion vastaanottokeskukset yhdistetään osaksi virastoa. Lisähenkilöstön tarve nykyiseen vakinaiseen määrään on 2 - 3 henkilötyövuotta.

- UMA-asiankäsittelyjärjestelmän kehittämistä jatketaan. Loppuvuonna otetaan käyttöön UMA4 sisältäen lean-hakemusten käsittely ja päätöksentekokyvykkyydet sekä rutiinitehtävien automatisointikyvykkyydet. Seuraavat UMA5 ja UMA6 versionumerot kuvaavat älykäs digitaalinen virasto hankkeen kehitysvaiheita. Järjestelmän uusia toimintoja otetaan käyttöön muutaman kuukauden välein. Näihin sisältyy mm. automaation itsepalvelukeskeisyyden jatkaminen, älykäs tehtävähallinta, profiiliperustainen riskienhallinta, oppiva asiankäsittely sekä hallittu täysautomaatio. Järjestelmäkehityksen kustannukset yhdessä älykäs digitaalinen virasto hankkeen kanssa ovat vuositasolla noin 3 - 4 M€.

- Digitaalisten järjestelmien kehittäminen: Älykäs digitaalinen virasto- kehittämishankkeessa kehitetään sekä tietojärjestelmää että johtamisjärjestelmää. ”Älykäs digitaalinen virasto” -hankkeella tavoitellaan merkittävää vaikuttavuutta laajasti maahanmuuton viranomaisille, asiakkaille sekä yhteiskunnalle. Hankkeen tuloksina synnytetään palveluja laajasti maahanmuuton toimijoille erityisesti sisäministeriön, oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä ulkoasiainministeriön toimialoilla. Tuotteina tulevat olemaan itsepalvelun lisääminen, automaation maksimaalinen lisääminen useissa prosesseissa, käyttäjän käyttökokemuksen kehittäminen ja hallittavuuden parantaminen, tilannetietoisuuden parempi tuki ja visualisoinnin kehittäminen.

4. JOHTOPÄÄTÖKSET

Maahanmuuttovirasto on kehityshakuinen asiantuntijaorganisaatio. Selonteossa esitetyt kehityskohteet on hyvin perusteltu ja virasto on käynnistänyt tai käynnistää niiden edellyttämät toimenpiteet.

Kustannusvaikutuksiltaan kehityskohteet eivät ole suuria. Merkittävin yksittäinen kuluerä on älykäs digitaalinen virasto, jolle on yhteistyösopimuksessa osoitettu erillisrahoitus. Yhteensä 8,0M€ rahoitus on kriittinen järjestelmän kehittämiselle. Sen tuottamien kokonaishyötyjen on arvioitu nousevan yli 100M€:een. Mikäli rahoitusta ei saada, joudutaan toimintaa jatkamaan vanhentuvin menetelmin henkilömäärällisesti suuremmalla organisaatiolla samalla kun prosessi ei nopeudu.

Muut kustannuserät muodostuvat henkilöstöresursseista. Organisaatiouudistuksessa pyritään muodostamaan kustannustaloudellinen toimintamalli. Tunnistetut paineet kehittämiskohteiden toteuttamiseen ja turvapaikkapäätöksenteon sujuvuuteen edellyttävät määrärahakehyksissä olevien lisäresurssien myöntämistä. Lisäresursseja on esitetty 16,4M€ vuodelle 2017 ja 6,5M€ vuodelle 2018.

Vastaanottotoiminnan arviomääräraha on vuosittain alibudjetoitu. Kuluvalle vuodelle tullaan tarvitsemaan lisärahoitusta. Runsas turvapaikanhakijoiden määrä ja kuntiin sijoittamisen sekä maasta poistamisen viiveet lisäävät vastaanottotoiminnan kustannuksia. Tulevina vuosina vastaanoton piirissä olevien määrä tulee olemaan aiempaa korkeampi, arviolta noin kaksi kertaa edellisiä vuosia suurempi. Lisätalousarviossa esitetty lisärahoitus tarvitaan jo olemassa olevien vastaanoton laskujen maksamiseen. On arvioitu, että syksyllä tarvitaan vielä lisärahoitusta. Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta ja vastaanottopalveluista säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011), joten vastaanottotoimista syntyneiden kustannusten maksamatta jättämiseen ei ole nähtävissä mahdollisuuksia.

Apulaispäällikkö Raimo Pyysalo

JAKELU Hallinto- ja turvallisuusjaosto

TIEDOKSI Ylijohtaja Jaana Vuorio
Talousjohtaja Kari Kananen