

Maahanmuuttoviraston lausunto hallintovaliokunnalle asiassa O 76/2021 koskien MISEC-hanketta

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttoviraston asiantuntijaa etäkuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien Maahanmuuttoviraston ja Poliisiammattikorkeakoulun vuosina 2018-2020 toteuttamaa maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämishanketta (MISEC-hanke).

Maahanmuuttovirasto kiittää hallintovaliokuntaa kutsusta ja lausuntopyynnöstä sekä kiinnostuksesta viraston toteuttamaa kehittämishanketta kohtaan.

Tässä lausunnossa virasto antaa hallintovaliokunnalle tiivistelmän MISEC-hankkeesta ja hankkeen loppuraportin suosituksista. Lausunnon liitteenä virasto toimittaa hallintovaliokunnalle listauksen MISEC-hankkeen raportin sisältämistä suosituksista (5 sivua).

MISEC-hanke

Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämishanke (MISEC-hanke) toteutettiin Euroopan unionin AMIF-rahoituksen tuella Maahanmuuttoviraston ja Poliisiammattikorkeakoulun yhteistyössä välillä 5/2018-12/2020. Hankkeeseen osallistui koko maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten kirjo, mukaan lukien keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, Poliisihallitus, Rikosseuraamuslaitos, suojelupoliisi, sisäministeriö, Tulli, ulkoministeriö ja Verohallinto. Hankkeen 2,5 vuoden keston aikana erinäisiin selvityksiin, jotka muodostavat loppuraportin tietopohjan, osallistui yli 100 virkamiestä.

Hankkeen tavoitteet olivat:

- Viranomaisyhteistyön ja viranomaisten välisen tiedonvaihdon parantaminen maahanmuutto- ja turvallisuusasioissa
- Henkilöllisyyden selvittämisen menettelyiden tehostaminen ja väärinkäytösten havaitsemisen sekä valvonnan kehittäminen
- Yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan riskiarvion kehittäminen käsiteltäessä ulkomaalaisasioita

Hankkeessa toteutettiin useita käytännön tason konkreettisia toimenpiteitä sekä laadittiin lukuisia raportteja hankkeen teemoista. Hankkeen keskeisimmät havainnot ja suositukset on koostettu hankkeen loppuraporttiin.

Hankkeen loppuraportti

MISEC-hankkeen loppuraportti **Kehittämistarpeet maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten selvittämistoiminnassa ja yhteistyössä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä** on 167 sivun mittainen analyysi otsikkoaiheensa teemasta. Raportti keskittyy erityisesti turvapaikka-, oleskelulupa-, kansalaisuus- ja maastapoistamisasioissa viranomaisten tekemään selvittämistoimintaan, päätöksentekoon ja viranomaisyhteistyöhön. Raportti sisältää 56 suositusta viranomaisten toiminnan ja yhteistyön parantamiseksi.

Raportti pohjustaa siinä esitettyjä 56 kappaletta kehittämissuosituksia viranomaisten toiminnan ja yhteistyön nykytilaa koskevalla kuvauksella, haasteiden ja ongelmien tarkastelulla, kansainvälisellä vertailulla ja Itä-Suomen yliopiston hankkeen toimeksiannosta laatiman selvityksen havainnoilla. Yliopiston laatima selvitys julkistettiin 21.8.2020.

Viranomaisyhteistyön osalta raportti kiinnittää huomiota viranomaisten yhteistyömahdollisuuksien kehittämistarpeisiin. Raportissa nostetaan suosituksena esiin sellaisen operatiivisen yhteistyörakenteen tarve, jossa läsnä olisivat keskeiset maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaiset, ja jonka kautta olisi mahdollista tehdä yksittäistapauksia koskevaa yhteistyötä. Rakenteen ohella olisi aiheellista selkeyttää eri viranomaisten yhteyspisteitä, jotta kahden eri viranomaisessa toimivan virkailijan yhteistyö ja tiedonvaihto mahdollistuisivat. Edellä mainittuja tarpeita perustellaan raportissa sillä, että nykyiset järjestelyt eivät riittävästi mahdollista yhteistyötä esimerkiksi ulkomaalaisen epäselvän henkilöllisyyden selvittämisessä.

Viranomaisten välisen tiedonvaihdon osalta raportissa on nostettu esiin haasteena, että olennainen tieto ei aina liiku viranomaisrajojen yli johtuen muun muassa siitä, että toisten viranomaisten tietotarpeita ja tiedonvaihtoa koskevaa sääntelyä ei tunneta riittävästi, tiedon jakamiselle ei aina ole selkeitä kanavia ja ajoittain lainsäädäntö voi myös estää olennaisen tiedon luovuttamisen. Raportissa suositetaan tiedonvaihtoon strukturoidumpaa lähestymistapaa, jossa eri viranomaiset määrittäisivät kunkin tahon tietotarpeet ja muodostaisivat yhteisen käsityksen siitä, miten lainsäädäntö velvoittaa, mahdollistaa tai estää tietojen jakamisen. Tämän ohella tarvitaan selkeä ohjeistus rivivirkamiehille siihen, miten monimutkaista henkilötietojen käsittelyä ja salassapitoa koskevaa sääntelyä käytännössä sovelletaan. Virkamiehelle tulisi olla selvää, miten tietoa saa ja tulee jakaa toisille viranomaisille. Tavoitetilana tulisi olla, ettei välttämätöntä tietoa jää jakamatta viranomaiselta toiselle silloin, kun laki sen mahdollistaa.

Viranomaisten selvittämiskeinoja ulkomaalaisasioissa olisi raportin mukaan syytä kehittää. Raportin suositusten mukaan viranomaisten tulisi aktiivisemmin pyrkiä käyttämään niitä selvittämiskeinoja, joita lain mukaan on mahdollista käyttää. Nykyinen sääntely mahdollistaisi esimerkiksi julkisen internetissä olevan tiedon hyödyntämisen, biometristen tunnisteiden vertailun, asiakirjojen tarkemman tutkimisen käyttämisen ulkomaalaisen henkilöllisyyden ja hakemuserusteiden nykyistä laadukkaampaan selvittämiseen. Toisaalta selvittämiskeinoissa kehitettävää olisi myös lainsäädännön tasolla siten, että viranomaisilla olisi riittävät keinot laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi.

Viranomaisilla tulisi olla keinot selvittää keitä henkilöitä maahan saapuu ja ovatko heidän perusteensa maahantulolle ja luvan saamiselle todenperäiset. Erityisesti henkilöllisyyden selvittämisen keinovalikoiman on hankkeessa todettu olevan hyvin vajavaista niissä tilanteissa, jossa henkilö itse on haluton antamaan tietoja. Tällöin viranomaisilla on hyvin vähäiset keinot todellisen henkilöllisyyden selvittämiseen, jos henkilö ei halua todellisen henkilöllisyytensä tulevan ilmi.

Tietojärjestelmien osalta raportin havaintona on, että ulkomaalaisasioiden tieto on pirstaloitunutta kymmeniin eri viranomaisjärjestelmiin, joissa henkilöitä ei tunneta yhteisellä tunnisteella ja joiden välillä tieto ei liiku automaattisesti. Keskeisiä puutteita on myös biometriavertailuiden (sormenjäljet) hyödyntämisessä, mikä johtaa siihen, että samasta luonnollisesta henkilöstä voi olla useita merkintöjä, jotka eivät yhdisty toisiinsa. Myös EU-tason järjestelmissä on vajeita, kuten yhteisen oleskeluluparekisterin puute (vrt. viisumeista on olemassa yhteinen rekisteri). Raportissa suositetaan muun muassa tiedon pirstaloitumisen vähentämistä keskittämällä tietoa suurempiin kokonaisjärjestelmiin, tiedon kytkemistä yhteiseen henkilötunnisteeseen eri rekisterien välillä, tiedonsiirron automatisointia sekä biometrinen tunnisteiden merkittävää kehittämistä. Esimerkiksi maahanmuuttohallinnolla tulisi olla automaattisen tiedonsiirron avulla käytössään ajantasaiset hakijan henkilöllisyyttä, turvallisuutta ja luvan myöntämisen kannalta merkityksellisiä seikkoja koskevat tiedot, kun tehdään päätöstä ulkomaalaisen oleskeluluvasta. Tieto tulisi olla strukturoitua ja hakukelpoista oikean tiedon löytämisen ja tilastojen muodostamisen sekä analyysin mahdollistamiseksi.

Analyysitoiminnan osalta raportin havaintona on, että nykyistä järjestelmällisempi analyysi ja tilannekuvatiedon tuottaminen maahanmuutto-turvallisuusteemassa edistäisi tietojohtoista viranomaistoimintaa, parantaisi ilmiöiden tunnistamista sekä palvelisi viranomaistoiminnan ohella myös julkista keskustelua ja yhteiskuntaa laajemminkin, koska se edistäisi neutraalia ja faktoihin pohjautuvaa maahanmuuttoa koskevaa keskustelua ja päätöksentekoa. Raportissa nostetaan esiin, että sen käsittelemistä teemoista, kuten ulkomaalaisten henkilöllisyyden selvittämisestä, on tällä hetkellä hyvin vähän faktatietoa ja tilastoa, eivätkä nykyiset järjestelmät mahdollista tietojen keräämistä analyysia varten.

Ulkomaalaislain valvontaa, joka on laissa säädetty Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen tehtäväksi, ehdotetaan raportissa kehitettäväksi. Väärinkäytösten tunnistaminen ja erityisesti rikoksena rangaistavaksi säädettyjen tekojen tutkinta kaipaa raportin mukaan kehittämistä. Maahanmuuttoviraston tekemän aktiivisen valvonnan tärkeys on korostunut sen myötä, kun ulkomaalaisasioiden tehtäviä vuoden 2017 toimivaltasiirrossa siirrettiin poliisilta Maahanmuuttovirastolle. Valvonnan tehostaminen parantaisi väärinkäytösten paljastumista ja ehkäisisi laitonta maahanmuuttoa. Valvonta toisaalta myös auttaisi paljastamaan tapauksia kuten ihmiskauppaa, jossa ulkomaalainen itse on uhri. Valvonnan tehostaminen edistäisi lain tarkoitusten toteutumista.

Lainsäädännön osalta raportissa ehdotetaan muun muassa ulkomaalaisten henkilöllisyyttä koskevan sääntelyn tarkistamista, koska nykyisin henkilöllisyyttä koskeva sääntely ei vaikuta soveltuvan tilanteisiin, jossa maassa laillisesti oleskelevien henkilöiden perushenkilötiedoista vallitsisi epäselvyyttä.

Ulkomaalaisasioiden käytännön tason selvittämisen osalta raportissa ehdotetaan muun muassa asianosaisen (hakijan) oman myötävaikuttamisvelvollisuuden korostamista ja toisaalta viranomaisen selvittämiskeinojen parantamista tilanteessa, kun asianosainen ei anna riittäviä selvityksiä henkilöllisyydestään ja oleskelunsa perusteista. Lisäksi raportissa ehdotetaan muun muassa viranomaisten yhteistyön selkeämpää sääntelyä ja ulkomaalaisasioiden salassapitosääntelyn tarkistamista.

Yhteenveto

Maahanmuuttoviraston ja Poliisiammattikorkeakoulun toteuttaman MISEC-hankkeen loppuraportti sisältää 56 suositusta maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten toiminnan ja toimintamahdollisuuksien kehittämiseksi. Osa raportin konkreettisemmista suosituksista on jo Maahanmuuttovirastossa ryhdytty edistämään käytännön tasolle. Lisäksi osa suosituksista huomioitiin sisäministeriön 5.5.2021 julkistamassa laittoman maahantulon ja maassa oleskelun vastaisessa toimintaohjelmassa. MISEC-hankkeessa havaittuja kehittämistarpeita maahanmuutto- ja turvallisuustematiikan viranomaistoiminnassa ja viranomaisten välisessä yhteistyössä pyritään edistämään Maahanmuuttoviraston toimesta siinä määrin kuin resurssit, lainsäädäntö ja muu viitekehys sen mahdollistavat.

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Ylitarkastaja

Henrik Veikanmaa

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 15.06.2021 klo 11:44. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Listaus MISEC-hankkeen loppuraportin "Kehittämistarpeet maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten selvittämistoiminnassa ja yhteistyössä ulkomaalaisasioiden käsittelyssä" suosituksista, 5 sivua

Jakelu

Eduskunnan hallintovaliokunta