

Listaus MISEC-hankkeen kehittämissuosituksista

Oheen on koottuna MISEC-hankkeen loppuraportin kehittämissuosituksien tiivistetyt versiot asiaryhmittäin. Loppuraportin kehittämissuosituksia koskeva luku sisältää ensin 1-4 sivun kuvauksen aihepiiristä ja kuvauksen jälkeen on lyhyet ja ytimekkään juoksevasti numeroidut kehittämissuosituksien tiivistykset.

Tämä listaus on vielä tiivistetympi versio mainituista tiivistetyistä suosituksista. Suositusten tarkemman sisällön osalta voi tarkistaa raportin kirjaukset.

Viranomaisten toiminnan ja yhteistyön organisointi

Viranomaisyhteistyö

- Suositus 1: Viranomaisyhteistyötä varten tarvittaisiin **operatiivinen yhteistyörakenne**, jossa mukana Maahanmuuttovirasto, poliisi/keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, ulkoasiainhallinto ja suojelupoliisi. Yhteistyön kehittäminen voisi tapahtua joko uuden rakenteen kautta tai hyvin huomattavasti uudistamalla olemassa olevaa Tupa-toimintaa
- Suositus 2: Viranomaisten välille luodaan **selkeät yhteyspisteet/postilaatit**, jotta kullekin viranomaiselle on selvää mihin olla yhteydessä, mikäli yksittäisessä asiassa on tarvetta yhteistyölle
- Suositus 3: Yhteistyötä ja osaamista voitaisiin kehittää myös **yhdyshenkilötoiminnan ja virkamiesvaihdon** kautta

Viranomaisten välinen tiedonvaihto

- Suositus 4: Tiedonhallinnan selkiyttäminen luomalla **operatiivisen tason virkamiehille selkeät ohjeistukset tiedonhallintaan** kuten (i) mihin toisella viranomaisella olevia tietoja voidaan käyttää/pyytää ja (ii) mitä tietoja tulee/saa/ei saa jakaa toisille viranomaisille omasta aloitteesta/erillisestä pyynnöstä. Tavoitetilana tulisi olla, ettei välttämätöntä tietoa jää käyttämättä/luovuttamatta silloin, kun laki sen mahdollistaisi
- Suositus 5: Viranomaisten välisen **yhteisen käsityksen muodostaminen eri tahojen tietotarpeista** sekä tiedon jakamisen mahdollisuuksista ja esteistä tiedon jakamiselle viranomaisten välillä
- Suositukset 6-7: **Yleisen tilannekuvan ja yksittäistapausta koskevan tilannekuvan** muodostaminen turvallisuusriskeistä. Kaikilla asiaa käsittelevillä viranomaisilla tulisi olla yhteinen käsitys keskeisistä turvallisuuden kannalta olennaisista yleisistä ilmiöistä sekä yksittäistä henkilöä koskevista ko. viranomaisen kannalta olennaisista tiedoista
- Suositus 8: Lausuntomenettelyitä on tarpeen kehittää YJT-uhkan arvioimiseksi.

Maahanmuuttoviraston toiminnan järjestelyistä

- Suositus 9: Maahanmuuttoviraston tulisi vahvistaa **yhteiskunnallisesti poikkileikkaavien tehtäviensä organisointia** ja strukturointia, mm. henkilöllisyyden selvittämisessä, turvallisuusriskien ehkäisyssä, valvonnassa/väärinkäytöksiin reagoimisessa ja laittoman maahanmuuton torjunnassa.

- Suositus 10: Viraston tulisi pohtia ainakin i) turvallisuusriskien ehkäisy, ii) henkilöllisyysasioiden/asiakirjatutkinnan ja iii) ulkomaalaislain valvonnan toimintojensa organisointia siten, että niiden ohjausta tai jopa käytännön toimintaa keskitettäisiin

Valvonta

- Suositus 11: Viraston tarpeen kehittää aktiivisemmin toimintaansa ulkomaalaislain 212 §:ssä viraston tehtäväksi säädetyssä **ulkomaalaislain valvonnassa**. Tarve pohjautuu toimivaltasiirron myötä tulleeseen viraston laajempaan rooliin sekä resurssipaineiden ja automaation tasapainottamiseen lisäämällä myös väärinkäytösten tunnistamista. Tehokas valvonta voi paljastaa sekä hakijoiden itse tekemiä väärinkäytöksiä että ulkomaalaisiin kohdistuvia väärinkäytöksiä kuten ihmiskauppaa.
- Suositus 12: Automaatiota tulisi hyödyntää valvonnassa.
- Suositus 13: Ulkl 212 §:n mukaisten viranomaisten **yhteisen strategian laatiminen** valvonnan toteuttamiseen.

Väärinkäytökset ja rikosprosessi

- Suositus 14: Poliisin tulisi ohjeistaa sisäisesti **ulkomaalaislupa-asioihin liittyvien rikosten tutkinnasta** ja ottaa rikoksena rangaistavia tekoja mahdollisuuksien mukaan oma-aloitteisesti tutkintaan
- Suositus 15: Poliisihallituksen ja Maahanmuuttoviraston tulisi käydä keskusteluita **lupa- ja esitutkintaprosessien synkronoinnin** edistämiseksi
- Suositus 16: Maahanmuuttoviraston tulee jatkossakin **panostaa rikoksena rangaistavien väärinkäytösten poliisille ilmoittamisen** kehittämiseen ja aktiiviseen toimintaan asiassa.

Automaatio

- Suositus 17: Ulkomaalaisasioiden päätösaunomaatiosta tulisi käydä laajempaa **turvallisuustemaattista keskustelua**. Turvallisuusviranomaisten tulisi ottaa aktiivisempi rooli sen edistämässä, että päätösaunomaatio toteutetaan huomioiden kriittiset turvallisuuden vaatimukset.
- Suositus 18: Automaatiokäsittelyn lisäämistä tulisi testata kontrolloidusti ja tehostetun jälkikäteisvalvonnan alaisesti, jossa jälkitarkastuksen tekee mielellään useampi ihmiskäsittelijä. **Automaatiokäsittelyn toteuttaminen edellyttää analyysikyvyn kehittämistä** siten, että automaation tueksi tehdään jatkuvaa analyysiä, jonka pohjalta automaatiota voidaan ohjata ja toteuttaa riskienhallintaa.
- Suositus 19: Automaation riskiarvioinnissa tulisi harkita **käänteisen riskienhallintalogiikan soveltamista** verrattuna nykyiseen lähestymistapaan. Olisi parempi määritellä ensin automaation kannalta turvalliset profiilit ja käynnistää automaatio kyseisenlaisista hakemuksista.

Asiakirjatutkinta

- Suositus 20: **Asiakirjatutkinnan järjestämiseen tarpeen kehittää merkittävästi** Maahanmuuttoviraston kykyä, ml. kykyä arvioida matkustusasiakirjojen ohella myös hakemusten liiteasiakirjoja
- Suositus 21: Tarve harkita, tulisiko henkilöllisyyden selvittämisen osaamista ja asiakirjojen arviointi **keskittää kansallisesti ID-keskuksen tyyppiseen yhteistyömuotoon**

Ulkoasiainhallinto

- Suositus 22: Maahanmuuttovirasto tulisi tukea ulkoministeriötä resursoimalla enemmän oleskelulupia **edustustoissa käsittelevän henkilöstön kouluttamiseen**
- Suositus 23: Ulkoasiainhallinto voisi tietyissä tapauksissa **hyödyntää nykyistä laajemmin eri selvittämiskeinoja**
- Suositus 24: Ulkoasiainhallinnon ja Maahanmuuttoviraston välillä tulisi sopia menettelyistä väärinkäytösten tutkimiseksi siten, että **Suomen edustusto paikan päällä voisi auttaa** paikallistuntemuksensa ja kontaktiensa avulla virastoa
- Suositus 25: Yleisellä tasolla tulisi pitkällä aikavälillä **tarkastella onko nykyinen järjestelmä**, jossa pitkät luvat saapua maahan myöntää Maahanmuuttovirasto ja lyhyet luvat ulkoasiainhallinto, tarkoituksenmukainen. Harkita voisi myös kaikkien maahantulolupien keskittämistä yhteen paikkaan, kuten esimerkiksi Ruotsissa vastikään tehtiin. Samoin tietojärjestelmien (UMA ja VISA) yhdistäminen voisi olla pitkän aikavälin tavoite siten, että kaikki maahantuloluvat olisivat samassa järjestelmässä.

Viranomaisten selvittämiskeinot ja tiedon käyttö

Tiedonhallinta ja -strukturointi sekä analyysi

- Suositus 26: Organisaatioiden tulisi määritellä mistä lähteistä organisaatioissa työskentelevien virkailijoiden työtehtävien kannalta keskeinen tieto löytyy ja **varmistaa, että virkailijat käyttävät kyseisiä lähteitä**. Tiedonhankintaan tulisi olla koulutus siten, ettei ole yksittäisen virkailijan varassa opetella, miten rekisterioikeutta hyödynnetään
- Suositus 27: **Automaattinen tiedonkulku rekistereiden välillä** tehostaisi menettelyitä ja ehkäisi inhimillisiä virheitä (esim. Vitja-UMA)
- Suositus 28: Yksittäistä **henkilöä koskevan tiedon kytkeminen yhteiseen tunnisteseen**, jotta tieto liikkuu rekistereiden välillä
- Suositus 29: **Tiedon hakukelpoisuutta ja strukturointia** rekistereissä tulisi edistää, jotta ilmiöitä kyettäisiin aiempaa paremmin tunnistamaan ja niihin kyettäisiin reagoimaan. Laadukkaan automaattikäsittelyn toteuttaminen on mahdotonta ilman, että rekisterissä oleva tieto on sisällöllisesti laadukasta
- Suositus 30: Pitkällä tähtäimellä **rekisterien pirstaloituneisuutta** tulisi vähentää

Analyysikapasiteetti, kv. rekisterit, henkilöllisyys

- Suositukset 31-32: Maahanmuuttohallinnon **analyysikapasiteetin kehittäminen** on tarpeen tietojohtoisen toiminnan mahdollistamiseksi, ilmiöiden tunnistamiseksi ja automaation riskienhallinnan suunnittelemiseksi. Analysoituihin faktoihin perustuva tieto tukisi **neutraalia julkista viestintää** ja päätöksentekoa
- Suositus 33: Kaikki saatavilla olevat ja tulossa olevat **kansainväliset viranomaisrekisterit tulisi kartoittaa** ja arvioida, voidaanko niitä ottaa käyttöön nykyisen lainsäädännön puitteissa, vai tarvitaanko asiassa lainsäädäntömuutoksia
- Suositus 34: **Henkilöllisyystiedon luotettavuusarvion uudelleenstrukturointi** järjestelmissä. Nykyinen varmistettu/varmistamatta –malli voitaisiin korvata paremman informaatioarvon sisältävällä usean portaan mallilla (vrt. Australian [false]-claimed-supported-confirmed-verified malli)

Selvittämiskeinot

- Suositukset 35-37: **Avointen lähteiden hyödyntämistä** ulkomaalaisasioissa tulisi kehittää ja ottaa osaksi rutiininomaisia selvityksiä. Nykymaailmassa merkittävä osa tiedosta on julkisessa verkossa, eikä selvitystä tulisi enää tehdä vain hakijan toimittamien asiakirjojen perusteella. Avointen lähteiden hyödyntämiseen työnjohdon on tarpeen määritellä raamit minkä puitteissa selvittäminen tehdään. TUVE-järjestelmän kehittäminen mahdollistamaan haut samalta koneelta edistäisi toimintaa.
- Suositus 38: Mahdollisuuksia **asioiden selvittämiseen hakijan kotimaasta** tulisi tarkastella. Mikäli on selvää ettei yhteydenotto hakijan kotimaan viranomaisiin vaaranna hakijaa, voisi selvityksellä saada merkittävää lisäarvoa päätöksenteon tueksi

Biometriset, ikätutkimus, laajamittainen maahantulo

- Suositukset 39-40: **Biometrinen tunnistaminen** hyödyntämisen merkittävä kehittäminen: oleskelulupa-asioiden biometriavertailujen käyttöönotto sekä lakimuutokset biometrinen tunnistaminen hyödyntämiseksi kansalaisuuspäätöksenteossa
- Suositus 41: Iän määrittämisessä tulisi tarkastella uusia mahdollisia keinoja (mm. DNA:han perustuva testi) ja pyrkiä mahdollisimman hyvin hyödyntämään nykyisiä
- Suositukset 42-43: Osana **laajamittaisen maahantulon varautumista**/harjoituksia olisi tarpeen suunnitella ja harjoitella myös henkilöllisyyden ja maassaolon perusteiden selvittämistä. Selvittämiskeinot ja -kapasiteetti tulisi olla mietittynä myös pidempää prosessia varten. Automaattinen kielianalyysi voisi tukea selvittämistä laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Lainsäädäntö ja toiminnan ohjaus

- Suositus 44: Ulkomaalaislainsäädännön **henkilöllisyyden käsitettä lainsäädännössä** tulisi uudelleenarvioida kokonaisuutena huomioiden määrittelyt, 35 § täyttymistapa ja siitä poikkeaminen, hakijalle asetetut edellytykset/velvoitteet, viranomaisvastuut ja selvittämiskeinot sekä väärinkäytösten vaikutukset
- Suositus 45: Maahanmuuttoviraston tulisi voida **ohjata rikosasia esitutkintaviranomaisen selvittäväksi**, jos hakijan epäillään pyrkivän esiintymään väärällä henkilöllisyydellä. Mikäli esitutkinta saataisiin priorisoitua ja hoidettua kohtuullisen ajan sisällä, voisi oleskelulupa-asian jättää odottamaan ratkaisua, kunnes asiaa koskeva rikos on selvitetty
- Suositus 46: **Laissa tulisi ottaa kantaa myönnetyn oleskeluoikeuden olemassa oloon** ja kelpoisuuteen tilanteessa, jossa oleskelulupaa käyttävän fyysisen yksilön oikea henkilöllisyys ei ole se henkilöllisyys, johon nähden oleskelulupa on myönnetty
- Suositus 47: Lisäksi laissa tulisi säätää, **mitä muita oikeusvaikutuksia väärällä henkilöllisyydellä** myönnetyn oleskeluluvan mahdollistamasta asioinnista seuraa
- Suositus 48: **Rikoslakia tulisi tarkastella** arvioiden, onko tavoiteltava se, ettei värien lupaperusteiden kertomisen suullisesti ole tarkoitus olla rangaistavaa, jos sama teko on rangaistava kirjallisesti tehtynä
- Suositus 49: Turvapaikanhakijan **myötävaikuttamisvelvollisuuden toteutuminen** tulisi varmistaa sekä ehkäistä tilanteet, jossa viranomainen on pakotettu tekemään päätöksen ilman riittävää tietoa

- Suositus 50: Lainsäädännössä tulisi tarkastella tavoitetilaa, jossa **henkilöllisyys (UlkL 35 §) ja turvallisuus (36.1 §) voitaisiin tutkia ensin** ja vasta näiden edellytysten täyttymisen jälkeen luvan yksityiskohtaiset edellytykset. Tämä voisi tuoda myös resurssisäästöä.
- Suositus 51: **Turvapaikkahakemuksen rekisteröinnissä tehtävät selvitykset** ovat keskeisiä prosessin onnistumiselle. Rekisteröivän viranomaisen (poliisi tai Rajavartiolaitos) tulisi selvittää ainakin hakijan ydinhenkilötiedot, kun asia laitetaan vireille.
- Suositus 52: Ulkomaalaisasioiden 2017 **toimivaltasiirron aiheuttamaa toimivaltavajetta** tulisi paikata. Yksi vaihtoehto voisi olla erillinen virka-apusääntely
- Suositus 53: Viranomaisten yhteistyön sääntelyn päivittäminen tai muun yhteistoiminnallisten sopimusten laadinta. Ensin kuitenkin tulisi selvittää voidaanko toiminta järjestellä nykyisen sääntelyn puitteissa ja yhteistyösopimusten kautta
- Suositus 54: **Muuttuneen salassapitosääntelyn myötä tulisi ohjeistaa virkailijoita** asiakirjajulkisuuden, salassapidon sekä salassapito-olettamasta poikkeamisen menettelyistä. Tämän ohjeistuksen kautta voidaan mahdollistaa sellaisia selvityksiä, jotka aiemmin on oletettu olevan mahdottomia salassapidon vuoksi
- Suositus 55: Salassapitosääntelyä tulisi seuraavan julkisuuslain uudistuksen kohdalla tarpeen tarkastella kokonaisuutena uudelleen. Tarpeen olisi pohtia onko yleinen salassapito-olettama perustuslain tarkoittamalla tavalla välttämätön. Lisäksi olisi tarpeen pohtia **miten salassapitosäännökset ja viranomaiselle säädetyt tehtävät** – esimerkiksi kansalaisuusaseman määrittäminen, alaikäisen huoltajien jäljittäminen – **suhtautuvat toisiinsa** (onko jokin tehtävä usein mahdoton toisesta säännöksestä johtuen)
- Suositus 56: **Vapaaehtoisuuteen** perustuvan henkilöllisyyden selvittämisen ohjelmien potentiaalia tulisi selvittää tarkemmin. Ohjelmilla pyrittäisiin parantamaan maassa olevien ulkomaalaisten henkilöllisyyden selvittämismahdollisuuksia sekä purkamaan puuttuvista matkustus- ja henkilöllisyysasiakirjoista johtuvia esteitä oleskeluluvan tai kansalaisuuden myöntämiselle. Hakijoita voisi myös tukea siinä, että he itse hankkisivat asiansa kannalta tarpeellista selvitystä.