

Maahanmuutto- ja turvallisuusviranomaisten yhteistyön kehittämishanke (MISEC-hanke)

Hallintovaliokunta 16.6.2021

O 76/2021 vp



MISEC-hankkeen taustaa

Hankkeen keskeiset teemat

- 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

MISEC-hankkeen taustaa

Hankkeen toteutus ja raportin aineistopohja

- Maahanmuuttoviraston ja Poliisiammattikorkeakoulun hanke
- Mukana hankkeessa keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, Poliisihallitus, Rikosseuraamuslaitos, suojelupoliisi, sisäministeriö, Tulli, ulkoministeriö, Verohallinto
- Kesto 5/2018-12/2020
- Hankkeessa tehty selvityksiä kirjallisesti, tapaamalla viranomaisia, järjestämällä työpajoja, vierailemalla lähimaissa, hankkimalla Itä-Suomen yliopistolta selvitys
- Hankkeen selvityksiin osallistunut reilusti yli 100 virkamiestä
- Yksittäisistä selvityksistä laadittu erillisraportit, jossa juuri kyseistä teemaa kuvattu tarkemmin
- Loppuraporttiin koottu keskeiset havainnot ja suositukset hankkeen 2,5 vuoden aikana tekemistä eri selvityksistä

MISEC-hankkeen taustaa

Hankkeen käytännön toimia

- Rikosprosessi / väärinkäytökset
- Avointen lähteiden tarkastelu
- YJT-opas
- Tietolähteiden ja rekistereiden kartoitus ja käyttöönotto
- Useita pienempiä "fiksauksia"

MISEC-hankkeen loppuraportti

Raportissa havaitut nykytilan ongelmakohdat

Toiminnan organisointi

- Viranomaisyhteistyön rakenteiden ja toimintamenettelyiden vajeet
- Haasteet tiedon jakamisessa viranomaisten välillä
- Henkilöllisyyden selvittämisessä toteutettava toiminta
- Väärinkäytösten tunnistamisen vajeet (valvonta)
- Tiedon, tilastojen ja analyysin puutteet

Käytännön keinot

- Selvittämiskeinojen käytön puutteet
- Lainsäädännöstä johtuvat esteet ja haasteet selvittämistoiminnalle
- Tietojärjestelmien yhteensopimattomuus ja automaation vajeet
- Kansalaisuusasiat

MISEC-hankkeen loppuraportti

Mainittujen haasteiden käytännön vaikutukset

- **Yhteiskunnalliset vaikutukset**
 - Henkilöllisyysväärinkäytösten seurannaisvaikutukset
 - Turvallisuusriskit
 - Viranomaisten toiminnan luotettavuus
- **Vaikutukset yksilön asemaan ja yhdenvertaisuuteen**
 - Hakijan tekemät väärinkäytökset
 - Ulkomaalaisiin kohdistuvat väärinkäytökset ja ihmiskauppa
 - Henkilöllisyyden vaikutus yksilön asemaan
- **Vaikutukset julkiseen talouteen**
 - Viranomaisten resurssikäyttö
 - Toimeentuloedellytyksen arviointi
 - Väärin perustein myönnettyjen lupien vaikutukset
 - Vastaanottopalveluiden kulut ja prosessin kesto

Kehittämissuosituks

Viranomaisyhteistyö

- Viranomaisyhteistyötä varten tarvittaisiin **operatiivinen yhteistyörakenne**, jossa mukana Maahanmuuttovirasto, poliisi/keskusrikospoliisi, Rajavartiolaitos, ulkoasiainhallinto ja suojelupoliisi.
- Viranomaisten välille luodaan **selkeät yhteyspisteet/postilaatikot**, jotta kullekin viranomaiselle on selvää mihin olla yhteydessä, mikäli yksittäisessä asiassa on tarvetta yhteistyölle
- **Yleisen tilannekuvan** ja **yksittäistapausta koskevan tilannekuvan** muodostaminen turvallisuusriskeistä.

Kehittämissuositukset

Viranomaisten välinen tiedonvaihto

- Viranomaisten välisen yhteisen käsityksen muodostaminen eri tahojen tietotarpeista sekä tiedon jakamisen mahdollisuuksista ja esteistä tiedon jakamiselle viranomaisten välillä
- 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

Kehittämissuositukset

Väärinkäytöksiä torjuvien toimintojen organisointi

- Koska Maahanmuuttoviraston roolia ulkomaalaisasioissa on huomattavasti laajennettu, olisi sen seurauksena viraston tarpeen **vahvistaa yhteiskunnallisesti poikkileikkaavien tehtäviensä organisointia** ja strukturointia mm. henkilöllisyyden selvittämisessä, turvallisuusriskien ehkäisyssä, valvonnassa/väärinkäyttöihin reagoimisessa ja laittoman maahanmuuton torjunnassa
- Ulkomaalaislain 212 §:ssä Maahanmuuttoviraston, poliisin ja Rajavartiolaitoksen tehtäväksi säädettyä ulkomaalaislain noudattamisen valvontaa olisi kehitettävä. Tehokas valvonta voi paljastaa sekä hakijoiden itse tekemiä väärinkäytöksiä että ulkomaalaisiin kohdistuvia väärinkäytöksiä kuten ihmiskauppaa
- Kehittämistarpeita lupa-asioihin liittyvien **väärinkäyttöihin liittyvien rikosten tutkimisessa** esitutkinnassa sekä esitutkintaprosessin synkronointi lupaprosessin kanssa.

Kehittämissuosituks

Automaatio, asiakirjat ja edustustot

- Lupa-asioiden käsittelyn ja päätöksenteon automatisaation rinnalle tarvitaan vahvempaa turvallisuuden ja laittoman maahanmuuton näkökulmat huomioivaa [automaation riskisuunnittelua](#)
- [Asiakirjatutkinnan järjestämiseen](#) tarpeen kehittää merkittävästi Maahanmuuttoviraston kykyä ja keskittää kansallisesti asiakirjatutkinnan sekä henkilöllisyysarvioinnin osaamista (ID Centre)
- Maahanmuuttoviraston ja ulkoasiainhallinnon yhteistyön järjestely muun muassa selkiyttämällä viraston vastuuta [ulkoasiainhallinnon](#) edustustoissa olevan [henkilöstön koulutuksessa](#). Edustustoja voitaisiin myös nykyistä paremmin hyödyntää viraston käsittelemien [asioiden selvittämisessä](#)

Kehittämissuosituks

Tiedonhallinta ja -strukturointi sekä analyysi

- Teknisen tason **tiedonhallinnan ja viranomaisrekistereiden välisen tiedonkulun** sujuvoittaminen on tarpeen. Tieto on pirstaloitunutta eri rekistereissä, henkilöt tunnustetaan eri keinoin eri rekistereissä eikä tieto ole hakukelpoista. Olennainen tieto ei aina kohtaa rekistereiden välillä. Tiedonkulku rekistereiden välillä tulisi järjestää mahdollisimman automaattiseksi, tieto strukturoiduksi ja turvallisuusriskiä indikoiva tieto tulisi siirtyä rekisteristä toiseen
- Maahanmuuttohallinnon **analyysikapasiteetin kehittäminen** on tarpeen tietojohdoisen toiminnan mahdollistamiseksi, ilmiöiden tunnistamiseksi ja automaation riskienhallinnan suunnittelemiseksi. Analysoituihin faktoihin perustuva tieto tukisi neutraalia **julkista viestintää** ja päätöksentekoa
- **Henkilöllisyystiedon luotettavuusarvion uudelleenstrukturointi** järjestelmissä. Nykyinen varmistettu/varmistamatta –malli voitaisiin korvata paremman informaatioarvon sisältävällä usean portaalla mallilla (vrt. Australian [false]-claimed-supported-confirmed-verified malli)

Kehittämissuosituks

Käytännön selvittämiskeinot (1/2)

- **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
- Mahdollisuuksia **asioiden selvittämiseen hakijan kotimaasta** tulisi tarkastella. Mikäli on selvää ettei yhteydenotto hakijan kotimaan viranomaisiin vaaranna hakijaa, voisi selvityksellä saada merkittävää lisäarvoa päätöksenteon tueksi
- **Turvapaikkahakemuksen rekisteröinnissä tehtävät selvitykset** ovat keskeisiä prosessin onnistumiselle. Rekisteröivän viranomaisen (poliisi tai Rajavartiolaitos) tulisi selvittää ainakin hakijan ydinhenkilötiedot, kun asia laitetaan vireille

Kehittämissuositukset

Käytännön selvittämiskeinot (2/2)

- **län määrittämisessä** tulisi tarkastella uusia mahdollisia keinoja (mm. DNA:han perustuva testi) ja pyrkiä mahdollisimman hyvin hyödyntämään nykyisiä
- **Biometrinen tunnistaminen** hyödyntämisen merkittävä kehittäminen: oleskelulupa-asioiden biometriavertailujen käyttöönotto sekä lakimuutokset biometrinen tunnistaminen hyödyntämiseksi kansalaisuuspäätöksenteossa
- 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

Kehittämissuositukset

Lainsäädäntö

- Selvittämiskeinojen tarkistaminen. Ulkomaalaisasioiden 2017 [toimivaltasiirron aiheuttamaa toimivaltavajetta](#) tulisi paikata. Yksi vaihtoehto voisi olla erillinen virka-apusääntely
- Ulkomaalaislainsäädännön [henkilöllisyyden käsitettä lainsäädännössä](#) tulisi uudelleenarvioida kokonaisuutena huomioiden määrittelyt, hakijalle asetetut edellytykset/velvoitteet, viranomaisvastuut ja selvittämiskeinot sekä väärinkäytösten vaikutukset
- Turvapaikanhakijan [myötävaikuttamisvelvollisuuden toteutuminen](#) tulisi varmistaa sekä ehkäistä tilanteet, jossa viranomainen on pakotettu tekemään päätöksen ilman riittävää tietoa
- [Asianosaisen vapaaehtoisuuden](#) hyödyntäminen tilanteissa, jossa vapaaehtoisuudella hakija voi hankkia itselleen etua
- Lainsäädännössä tulisi tarkastella tavoitetilaa, jossa [henkilöllisyys ja turvallisuus voitaisiin tutkia ensin](#) ja vasta näiden edellytysten täyttymisen jälkeen luvan yksityiskohtaiset edellytykset. Tämä voisi tuoda myös resurssisäästöä.
- [Salassapitosääntelyn](#) suhdetta viranomaisen tehtäviin tulisi arvioida.

MISEC-hankkeen loppuraportti

Yhteenveto

- **Viranomaisyhteistyön** järjestelyllä tehokkaampaa resurssikäyttöä ja laadukkaampaa selvitystä
- **Viranomaisten välisellä tiedonvaihdolla** kaikki käsiteltävän asian kannalta olennainen tieto käyttöön
- **Tietojärjestelmien** pirstaloitumisen ja yhteensopimattomuuden poisto sekä tiedonkulun automaatio
- **Analyysitoimintaa** tukemaan ilmiöiden tunnistamista, tilannekuvan muodostamista, tietojohtoista toimintaa sekä julkista viestintää ja päätöksentekoa
- **Selvittämiskeinoista** olisi käytettävä kaikki jo sallitut ja tarkasteltava onko viranomaistenlaista tuleva keinovalikoima riittävä suhteessa annettuihin tehtäviin
- **Ulkomaalaislain valvonta** on tarpeen hallitun maahanmuuton järjestelmän ylläpitämiseksi ja ulkomaalaisiin kohdistuvien väärinkäytösten ehkäisemiseksi
- **Henkilöllisyyden selvittäminen** on koko prosessin kulmakivi, jossa selvittämisvastuut ja keinot olisi tarpeen sujuvoittaa
- **Lainsäädännössä** on päivittämistarpeita