

Vastaus hallitusohjelmaneuvoitteluiden Sisäinen turvallisuus -ryhmän Maahanmuuttovirastolle 16.5. esittämään lisätietopyyntöön

1. Automaatioinvestointien jatkamisen tuottavuusvaikutus
2. Automaatioon panostaminen jälkivalvonnan tehostamisen edellytyksenä
3. Paluuneuvonta, edustajajärjestelmä ja ihmiskaupan uhrit
4. Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio –reformipöydässä 5.5.2023 esitelty aineisto

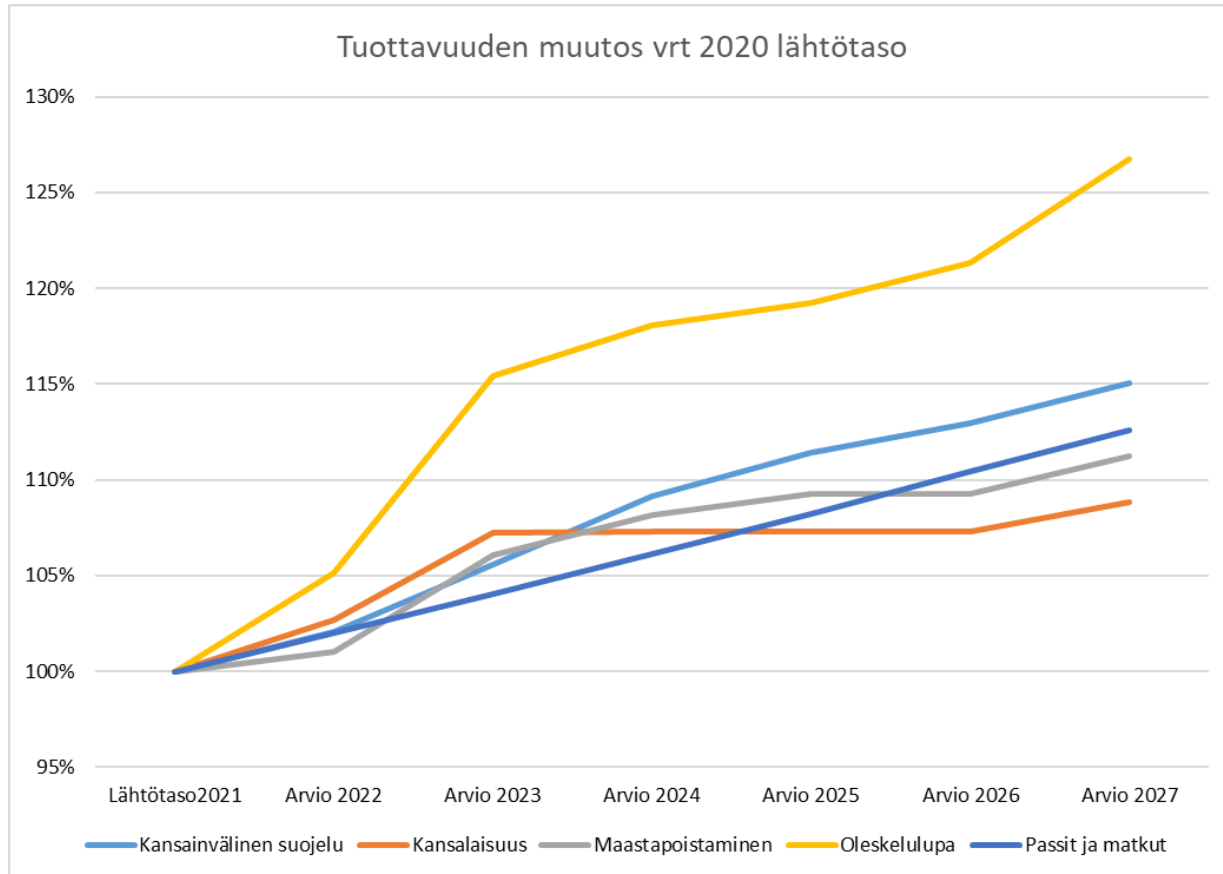
Automaatioinvestointien tuottavuusvaikutus



Mitä automaation hyödyntäminen lupakäsittelyssä tarkoittaa ja missä tilanteissa sitä ei hyödynnetä?

- Maahanmuuttovirastolla on käytössä sääntöpohjainen automaatio, jossa hakemuksen edellytykset tarkistetaan automaattisin säännöin (**tällä hetkellä 45 edellytystä eri lupatyypeissä voidaan tarkastaa automaattisesti**).
 - Esimerkiksi kansalaisuuden saamisen edellytyksenä on kielitaito, ja sitä voidaan arvioida muun muassa yleisen kielitutkinnon suorittamisen avulla. Tämä tieto saadaan suoraan tiedonvaihtoliittymän kautta ja se voidaan tarkastaa automaattisesti.
- Jos lupaedellytyksen täytyminen vaatii harkintaa, se ohjataan manuaaliseen tarkastukseen virkahenkilölle.
- Kun kaikki asian edellytykset on merkitty täyttyneiksi, asiaan syntyy automaattinen päätösehdotus. Päätösehdotuksessa tuodaan esitäyttonä päätöksen rekisterimerkinnät sekä päätösasiakirjaluonnos. Virkamies vahvistaa erikseen päätösehdotuksen.
- Edellä kuvattua ratkaisutoiminnan osa-automaatiota on käytössä oleskelulupahakemusten, EU-rekisteröintien, oleskelulupakortin uusimisen, tilapäisen suojelun hakemusten ja kansalaisuushakemusten käsittelyssä ja ratkaisutoiminnassa.
- Automaation säännöt pohjautuvat lainsäädännössä kuvattuihin, luvan tai kansalaisuuden saamisen edellytyksiin.
- **Sääntöpohjainen automaatio tarkastaa kaikki saman tyyppiset hakemukset samojen sääntöjen läpi.** Kun kokonaisharkintaa tarvitaan luvan tai kansalaisuuden saamisen edellytyksiin, sen arvion tekee aina virkahenkilö.
 - Automaation sääntöjen määrittämiseen, testaamiseen, esittelyyn ja hyväksymiseen liittyy hallinnollinen prosessi, jossa määritetään vastuut ja roolit, ja tyypillisesti määrittelyyn osallistuu laaja joukko virkahenkilöitä.
- Osa-automaation lisähyödyntämisen potentiaali nykyllä lainsäädännöllä: nykyinen 45 automatisoidun toimenpiteen määrä voidaan lähes kaksinkertaistaa

Viraston tuottavuus paransi merkittävästi niillä automaatio- ja digi-investoinneilla, jotka sisältyvät Maahanmuuttoviraston nykyisen kehyksen ylittävään esitykseen (20 MEUR)



Suurin tuottavuusloikka tapahtuisi oleskeluluvissa, joissa tuottavuus lisääntyisi automaatio- ja digi-investointien ansiosta 27 %

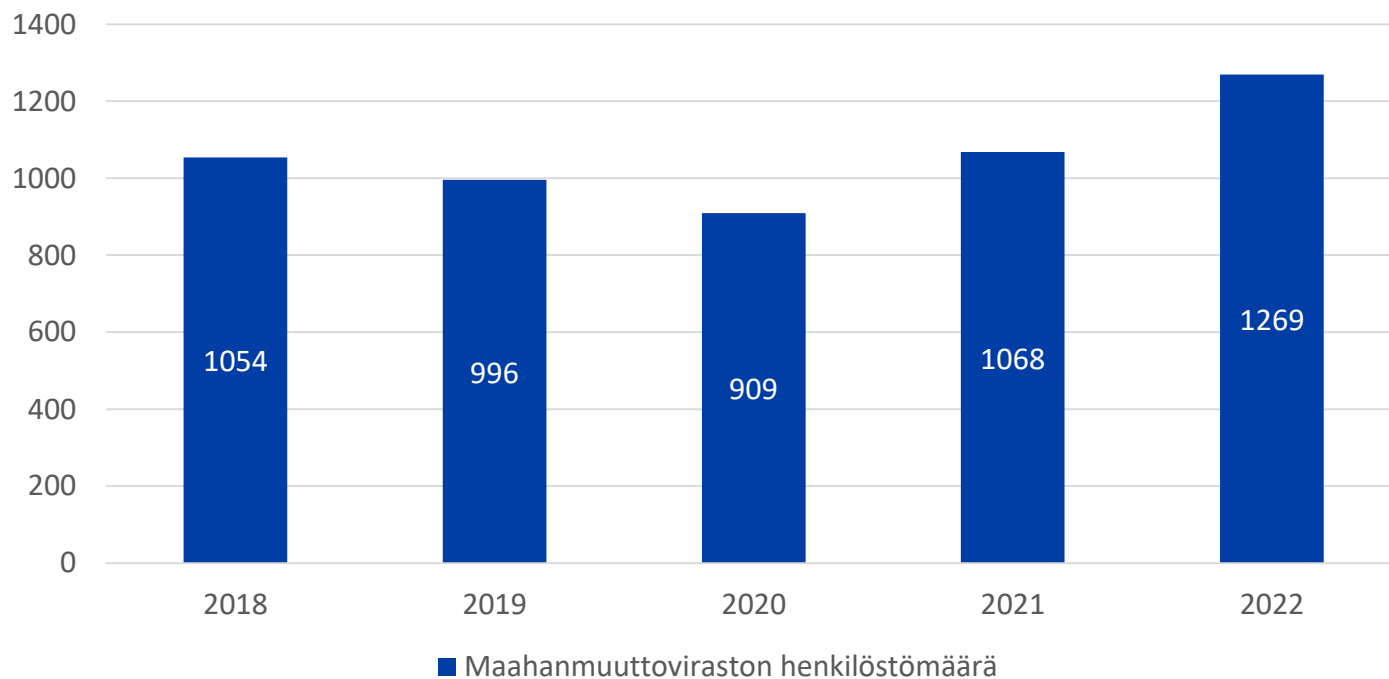
Joissain lupatyypeissä pitkän aikavälin tuottavuuskehitys on ollut tavoiteltua nopeampaa:

- Huhtikuussa 2023 opiskelijoiden oleskelulupakäsittely oli **28 % tehokkaampaa** kuin edellisenä vuonna vastaavaan aikaan
- Ensimmäistä työlupaa hakevissa käsittelyn **tuottavuus parani 21 %** huhtikuun 2023 ja 2022 välisenä aikana



Automaatiokehitystä tulee jatkaa: Maahanmuuttovirastossa ratkaistujen lupa-asioiden määrä kasvanut 33 % ja käsittelyajat lyhentyneet viiden vuoden takaisesta samalla, kun henkilöstö kasvanut 20 %

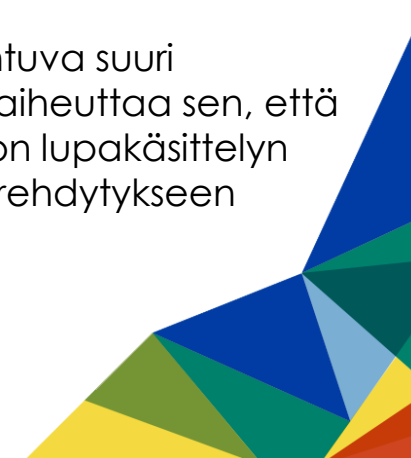
Maahanmuuttoviraston henkilöstömäärä



Henkilöstömäärän kehitystä selittää suurelta osin manuaalisesti ratkottavien hakemus- ja asiamäärien kasvuun reagoiminen määräaikaisella lisärahoituksella sekä Helsingin kaupungin vastaanotto toiminnan siirtyminen Migrille v. 2021

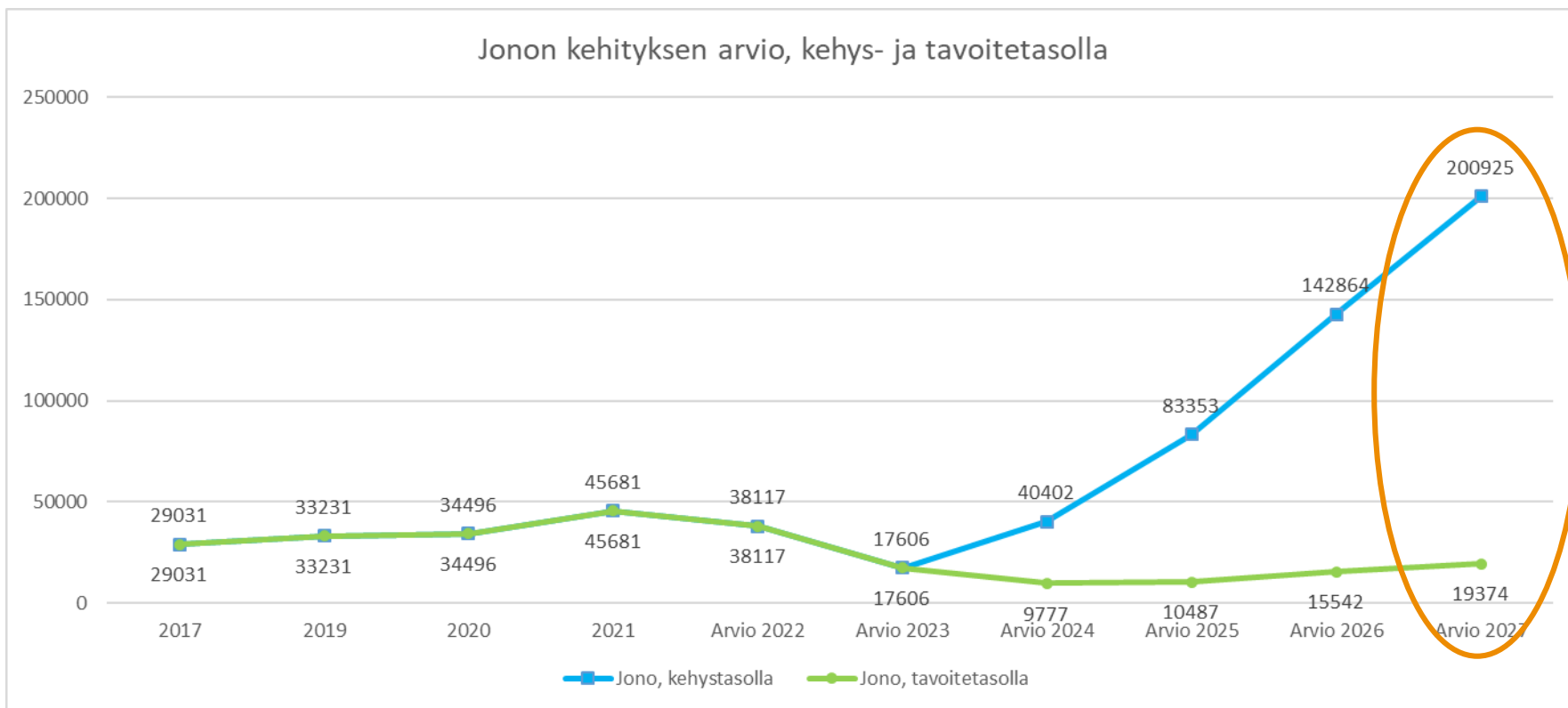
Henkilöstöstä määräaikaisia on 64 %

Määräaikaisuudesta johtuva suuri henkilöstön vaihtuvuus aiheuttaa sen, että merkittävä osuus viraston lupakäsittelyn kapasiteetista kuluu perehdytykseen

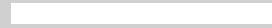


Jos nykyisen kehystason ylittäviä lisäinvestointeja ei tehdä, ja hakemusmäärien kehitys jatkuu nykytrendissä, hallitusohjelmakauden lopulla ratkaisua odottavien lupa-asioiden jono on kasvanut arviolta yli 200 000 hakemukseen ja järjestelmä on pahasti ruuhkautunut

Ruuhkautumisvaikutus syntyy siitä, että automaatiokehitystä ei voida jatkaa ja käsittelyjonoja hoidettaisiin nykyisin, suurilta osin manuaalisin välinein samalla, kun viraston henkilöstömäärä leikkautuisi 200 henkilötyövuodella



Automaatioon panostaminen jälkivalvonnan tehostamisen edellytyksenä



Jälkivalvonnan kehittäminen Migrissä

Manuaalinen pistotarkastuksiin perustuva jälkivalvonta 2017-2022

- Manuaalista jälkivalvontaa on tehty vuodesta 2017 noin 2-4 htv:n voimin erillisen riski- ja ilmiöperusteisen valvontasuunnitelman perusteella
 - Kohteena ollut esim. perhesiteet ja ulkomaalaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy rakennusalalla
- Työ manuaalista, hidasta ja työvoimaintensiivistä, koska rekisteritietojen tarkastuksia ei ole voitu tehdä automatisoidusti
- Tästä syystä laajimmin valvontaa ja oleskeluoikeuden edellytysten toteutumisen seurantaa on voitu tehdä jälkikäteisesti vasta siinä vaiheessa, kun henkilö on jättänyt jatkolupahakemuksen
- Ilman automaatiota luvan voimassaoloaikana tapahtuva jälkivalvonta kattaa liian pienen osan myönnettyistä luvista, jotta se olisi tehokasta ja uskottavaa

Jälkivalvonnan tehostaminen automaatioinvestoinneilla 2023-

- Tavoitteena on uskottava ja valvonnan kapasiteettia kasvattava malli, jossa automaatiota hyödynnetään laajasti oleskeluluvan edellytysten voimassa olon jatkuvaan seurantaan
 - Luo samalla voimakkaan kannusteen luvan haltijoille sekä työnantajille itse huolehtia siitä, että maassa oleskelun edellytykset jatkuvasti täyttyvät
- Automatisoidut tarkastukset viranomaisrekistereihin synnyttävät herätteitä manuaaliseen käsittelyyn, jos on aihetta tutkia tarkemmin esim. luvanhaltijan itsenäistä toimeentuloa tai nuhteettomuutta
- Automaattisista valvontaherätteistä voidaan edetä oleskeluluvan peruuttamista koskevaan harkintaan
- Jälkivalvonnan automaatio aloitetaan opiskeluperusteisista luvista 2023, ja tämän jälkeen kehitystyö jatkuu muissa luvissa (työ, perhe, kv-suojelu)



Jälkivalvonnan automatisointi, esimerkkinä opiskeluperusteiset luvat



Automaattinen lupakäsittely ja jälkivalvonta kulkevat käsi kädessä – niiden ansiosta voidaan samanaikaisesti:

- Huomattavasti laajentaa väärinkäytösten ja sisäisen turvallisuuden valvontaa, koska valvonnan piiriin saadaan huomattavasti nykyistä useampia tapauksia
- Myöntää luvat nopeasti sekä lainsäädännön salliessa pidemmäksi aikaa kerrallaan, sillä jälkivalvonnan kattavuuden lisääntyminen takaa, että myönnettyjen lupien edellytysten jatkuvasta voimassaolosta voidaan varmistua kustannustehokkaasti ja kattavasti
- Lisätä toiminnan tuottavuutta ja kustannustehokkuutta, sillä rutiinitehtävien sekä jatkolupakäsittelyn työtä saadaan säästettyä sekä siirrettyä sisällöllistä harkintaa sisältäviin työvaiheisiin sekä luvan edellytysten jatkuvaan seurantaan



Paluuneuvonta, edustajajärjestelmä, ihmiskaupan uhrit



1. Paluuneuvonta: Mitä se edellyttäisi, että vapaaehtoisen paluun neuvonnasta tehtäisiin velvoittavaa? Edellyttääkö esim. lakimuutoksia?

- Maahanmuuttoviraston tekemien alustavien selvitysten mukaan neuvonnan velvoittavuudesta sekä mahdollisista asiakkaaseen kohdistuvista sanktioista tulisi säätää laissa, mikäli muutokset haluttaisiin toimeenpanna. Paluuneuvontaa voidaan toki jo tällä hetkellä systemaattisesti suositella asiakkaille.
- Asiasta on konsultoitu viraston oikeuspalveluita, jonka näkemyksen mukaan velvoittavuus edellyttää aina lainsäädäntöä. Jotta velvoittavuudella olisi myös tosiasiallista vaikuttavuutta tulisi voida lisäksi määrittää mahdollinen seuraamus veloitteen täyttämättä jättämisestä.

2. Edustajajärjestelmä: Kuinka toimivana pidätte edustajajärjestelmää? Mitä haasteita/muutostarpeita tunnistatte?

- Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan edustajajärjestelmä on ollut laajassa katsannossa toimiva. Erityiset haasteet ovat koskeneet tilanteita ja ajanjaksoja, joissa edustajaa tarvitsevia asiakkaita on ollut hyvin paljon ja edustajien määrällinen tarve suurta. Tällaisia tilanteita ovat olleet erityisesti vuodet 2015, 2016 ja 2022. Kuitenkin myös näissä tilanteissa edustajia on toistaiseksi löytynyt tarvetta vastaavasti.
- Erityisiä haasteita järjestelmälle luovat nopeasti kasvavan asiakasruorituksen lisäksi toisaalta myös ne tilanteet, joissa edustajien tarve olennaisesti vähenee tai on lähtökohtaisesti vähäinen, jolloin edustajapooli supistuu ja osaamisen ylläpitäminen sitä kautta vaikeutuu sekä yleinen kiinnostus edustajana toimimisesta kohtaan mahdollisesti vähenee. Osaamisen heikkeneminen tai osittainen häviäminen vaikuttaisivat pitkällä aikavälillä järjestelmän yleisiin toimintaedellytyksiin sekä toiminnan laatuun.
- Maahanmuuttovirasto kehittää aktiivisesti rakenteita ja toimintamalleja edustajatoiminnan ohjaukseen, valvontaan ja hallintaan (valvontaohjelma). Viimeaikaisessa kehittämisessä mm. roolituksia ja toimintamalleja Maahanmuuttoviraston ja vastaanottokeskusten välillä on kirkastettu sekä edistetty uusien, edustajatoiminnan hallinnointia tehostavien tietojärjestelmäratkaisujen kehittämistä.

3. Ihmiskaupan uhrit: Miten voitaisiin estää epäonnistuneet paluut tilanteessa, jossa henkilö palautetaan ja hän uudelleen uhriutuu? Mitä toimintamalleissa, lainsäädännössä jne. voisi mahdollisesti vielä kehittää?

- Poliisi on käännitys- ja karkotuspäätösten osalta toimeenpaneva viranomainen. Poliisihallitus (POHA) on antanut ohjeet ihmiskauppaan ja sen kaltaisiin rikoksiin puuttumisesta ja ihmiskaupan uhrien auttamisesta (POL-2020-38265) sekä käännättämistä ja maasta karkottamista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta (POL-2019-27213). Jälkimmäisessä on erikseen huomioitu ihmiskaupan uhrit.
- Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun (KHO: 2017:42) mukaan poliisin on ihmiskaupan uhria palautettaessa, uhrin näin halutessa, tehtävä yhteistyötä uhrin kotimaan auttamisjärjestelmän kanssa. POHA on ohjeissaan lisäksi määrittänyt, että ihmiskaupan uhrien palautusjärjestelyihin on ryhdyttävä riittävän ajoissa ja yhteistyötä tehtävä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmän kanssa silloin, kun ihmiskaupan uhri on auttamisjärjestelmän asiakkaana. Ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä toimii 1.1.2023 voimaan tulleiden säädösmuutosten myötä lakisääteisesti ihmiskauppailmiön ja ihmiskaupan vastaisen työn asiantuntijaviranomaisena. Auttamisjärjestelmä mm. ylläpitää tietoa ja tietokantaa Euroopan sekä kolmansien maiden ihmiskaupan uhrien auttavista tahoista.
- Mikäli ihmiskaupan uhri, jota ollaan poistamassa Suomesta, itse haluaa ja antaa suostumuksensa, voi auttamisjärjestelmä pyrkiä kartoittamaan kohdemaasta tahoa, josta uhri voisi saada palattuaan apua ja tukea uudelleen uhriksi joutumisen ehkäisemiseksi. Varsin usein prosessi osoittautuu kuitenkin käytännössä haastavaksi syistä, joihin Suomen kansallisella lainsäädännöllä tai viranomaisyhteistyöllä voidaan vain rajallisesti vaikuttaa:
 - **A) EU-alueen sisälläkin eri mailla on hyvin erilaista sääntelyä siitä, kuka ja/tai minkälaisella kansallisella prosessilla voi tulla tunnistetuksi ihmiskaupan uhriksi.** Käytännöt vaihtelevat myös sen osalta minkälaista apua ja palveluita uhreille on saatavilla. Siitä, että henkilö on tunnistettu Suomessa ihmiskaupan uhriksi, ei automaattisesti seuraa, että häntä pidetään ihmiskaupan uhrina myös kohdemaassa. Tunnistamisprosessi ja pääsy tukitoimiin voivat vaatia ainakin esim. rikosilmoituksen tekemistä tai sitä, että uhri on juuri irtautunut hyväksikäytöstä.
 - **B) Auttavien tahojen resurssit vaihtelevat ja voivat olla rajallisia.** Auttamisjärjestelmän kokemuksen mukaan ei ole esim. tyypillistä, että uhria tullaan kohdemaassa vastaan lentokentälle. Uhrilla ei välttämättä ole kohdemaahan saapuessaan tietoa tai varmuutta siitä, onko apua saatavilla tai minkälaista se on.
 - **C) Mikäli uhri ei itse anna suostumusta sille, että hänen asiassaan voidaan olla yhteydessä kohdemaahan, ei viranomaisella ole valtuuksia yhteydenoton tekemiseen,** koska henkilötietoja ei voida luovuttaa ilman asiakkaan suostumusta. Uhrille voidaan kuitenkin toimittaa tietoa kohdemaan auttavista tahoista sekä todistus siitä, että hänet on Suomessa auttamisjärjestelmän toimesta tunnistettu ihmiskaupan uhriksi, jota hän halutessaan voi kohdemaassa käyttää.
- Auttamisjärjestelmässä tehtyjen havaintojen ja kokemusten perusteella näyttäisi siltä, että apua kolmansissa maissa saa usein varmemmin vapaaehtoisen paluun prosessin kautta*. Vapaaehtoiseen paluun systemaattinen kehittäminen sekä siihen liittyvien mekanismien nykyistä laaja-alaisempi hyödyntäminen ihmiskaupan uhrien onnistuneen ja turvallisen paluun tukemisessa tulisikin tulevaisuudessa sisällyttää vielä vahvemmin osaksi sitä keinovalikoimaa, jolla epäonnistuneita paluita ja uudelleen uhriutumista ehkäistään. Myös yhteistyötä auttamisjärjestelmän ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä tulisi entisestään tiivistää uhrien kokonaisvaltaiseksi ja pitkäjänteiseksi tukemiseksi tavalla, joka tehostaa myös viranomaisresurssien käyttöä.
 - ** IOM eli kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö huolehtii matkajärjestelyistä ja usein myös uudelleenkotoutumisen avustuksen myöntämisestä kotimaassa. IOM tekee lisäksi riskiarvioinnin, jonka laatimiseen auttamisjärjestelmä antaa tukea.*

Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio – reformipöydässä 5.5.2023 esitelty aineisto

Ylijohtaja Ilkka Haahtela



Maahanmuuttoviraston tavoitteet hallitusohjelmaan



1. Varmistetaan tehokas ja nopea lupakäsittely sekä uskottava jälkivalvonta Maahanmuuttoviraston digikehityksen turvaamisella



2. Lainsäädäntöön muutoksia



3. Koordinoidaan työvoiman maahantulon asiakaspolkua



4. Tehostetaan vastaanottotoimintaa ja kansainvälisen suojelun prosesseja



1. Varmistetaan tehokas ja nopea lupakäsittely sekä uskottava jälkivalvonta Maahanmuuttoviraston digikehityksen turvaamisella



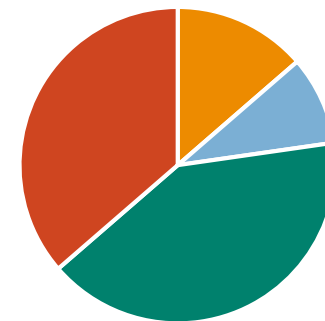
- Jo nyt tehdyillä digikehittämisen toimenpiteillä on pystytty nopeuttamaan ja yhdenmukaistamaan lupakäsittelyä sekä lisäämään merkittävästi tuottavuutta. Jatketaan tuottavuusloikkaa ja uskottavan jälkivalvonnan rakentamista.
- **Lyhyen aikavälin investoinneilla erityisesti digitalisaatioon päästään keskipitkän aikavälin kustannussäästöihin ja tuottavuuden kasvuun.**
- Digitalisaation avulla pystytään nopeuttamaan kustannustehokkaasti päätöksentekoa.
- Resurssipulan takia oleskeluoikeuden edellytyksiä on voitu valvoa lähinnä jatkolupahakemusten yhteydessä. Lisäpanostuksilla täällä oleskelevien toimeentuloa ja nuhteettomuutta voitaisiin valvoa sekä työvoiman hyväksikäyttöä torjua tehostetusti läpi luvan voimassaoloajan.

Nykyinen kehystaso on säilytettävä sekä tehtävä digitalisaation vaatimat lisäpanostukset

Nykyisen kehystason ylittävien lisäinvestointien tarpeet vuositasolla



Lisäinvestointien jakautuminen käyttökohteittain vuositasolla



Yht. n. 22 MEUR

- Automaatio- ja prosessikehitys, 3 MEUR
- Palvelumallien kehitys, 2 MEUR
- Tietojärjestelmäkehitys, 9 MEUR
- Henkilöstö, 8 MEUR



2. Lainsäädäntöön tarvittavat muutokset

1. Pidentetään työ- ja perheperustaiset oleskeluluvat mutta tehostetaan jälkivalvontaa luvan voimassaollessa
 - Asiakkaiden asiointitarve vähenee. Jatkolupien määrä vähenee tehostaen ensimmäisten lupien käsittelyä ja kohdennettua jälkivalvontaa.
2. Helpotetaan työpaikan vaihtoa luopumalla työnantaja- ja toimialakohtaisista luvista
 - Asiakas ei ajaudu työpaikkaa syystä tai toisesta vaihtaessaan lupabyrokratiaan ja rekrytointi ei olennaisesti viivästy.
 - Resurssit vapautuu jälkivalvontaan.
 - Jatkossa millä tahansa työluvalla voisi työllistyä mille tahansa työvoimapula-alalle
3. Selkeytetään työvoiman saatavuusharkintaa
 - Saatavuusharkinta poistetaan niiden ammattiryhmien osalta, jotka lukeutuvat työvoimapula-aloihin. Päätöksenteon avoimuus ja ennakoitavuus lisääntyy.
4. Kevennetään työvoimapula-alalla työskentelevien perheenjäsenten toimeentuloedellytystä
5. Sähköinen tunnistaminen ja asiointin aloittaminen jo lähtömaassa. Hyödynnetään etärekisteröintimenettelyllä luotuja henkilötunnuksia asiakkaan yksilöimiseksi prosessin alusta lähtien.
6. Ratkaistava kestävästi ukrainalaisten Suomessa oleskeluun liittyvät kysymykset



3. Nykyistä selkeämpi työvoiman maahantulon koordinointi

Nykytila: mikään tahon ei vastaa osaajien maahantulon palvelupolun kehittämisestä kokonaisuutena

KEHA / Work in Finland

- Osaajien houkuttelu ja kv-rekrytoinneissa tukeminen
- Työvoimapalveluiden ohjaus

Ulkomaan edustustot

- Lähtömaassa asiointi

DVV:

- Tunnistusväline asiointiin
- Kotikunta
- Perhesuhteiden rekisteröinti
- Pohjoismaalaisten rekisteröinti
- Henkilötunnus

Migri

- Oleskeluoikeus
- EU-kansalaisten rekisteröinti
- Oleskelun edellytysten valvonta
- Henkilötunnus

Ruokavirasto:

- Lemmikin tuonti

Poliisi:

- henkilökortti

Tulli:

- Omaisuuden ja lemmikin tuonti

Lisäksi:

- Kunnat
- Pankit
- Hyvinvointialueet
- Yksityinen ja kolmas sektori



Vero:

- Verokortti
- Veronumero
- Henkilötunnus

- Asiakkaan ja työnantajan kannalta asiointissa on päällekkäisyyksiä, osaoptimointia sekä tarpeetonta hitautta ja vaikeutta
- Tällä on kielteinen vaikutus paitsi tuottavuuteen ja tehokkuuteen, myös työvoiman saatavuuteen sekä Suomen houkuttelevuuteen osaajien maahanmuuton kohdemaana
- **Koordinaation roolit on tärkeää määritellä ja antaa siihen liittyvä toimivalta**, jotta kansainvälisen osaajan maahantulo olisi myös kokonaisuutena asiakaslähtöistä ja tehokasta
 - Muutoksella ei olisi vaikutusta eri viranomaisten tehtäviin, vaan sillä varmistettaisiin niiden vastuulla olevien prosessien keskinäinen sujuvuus ja näin vahvistetaan Suomen houkuttelevuutta globaalissa kilpailussa kansainvälisistä osaajista

4. Tehostetaan vastaanottotoimintaa ja kansainvälisen suojelun prosesseja



1. Varmistetaan turvapaikkapäätöksenteko 6 kuukaudessa ja uudistetaan vastaanottolakia mm. vastaanottopalvelujen lyhytaikaisuutta korostamalla
2. Rajataan mahdollisuutta uusintahakemusten jättämiseen
3. Kasvatetaan kokonaistaloudellisesti edullisemmän ja asiakaslähtöisemmän asuntopohjaisen majoituksen määrää ja vastaavasti vähennetään (kalliimman) keskusmajoituksen määrää
4. Vahvistetaan turvapaikanhakijoiden ja tilapäistä suojelua saavien työmarkkinaosallisuutta sekä kasvatetaan työssäkäyvien omavastuuosuutta vastaanottojärjestelmän palveluista
5. Tehostetaan paluuta ja maastapoistamista lisäämällä paluuneuvontaa ja laajentamalla avustetun vapaaehtoisen paluun kohderyhmää sekä tehostamalla maastapoistamisen menettelyjä



**Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service**

Lisätietoja

ylijohtaja Ilkka Haahtela ilkka.haahtela@migri.fi
apulaispäällikkö Elina Immonen elina.immonen@migri.fi