

Automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottopäätös: Opiskelijoiden ensimmäiset oleskeluluvat

Päätös

Maahanmuuttovirasto ottaa käyttöön automaattisen ratkaisumenettelyn opiskelijoiden ensimmäisten oleskelulupahakemusten ratkaisussa.

Oleskeluluvan myöntämisestä opiskelun perusteella säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa laissa (719/2018, jäljempänä tutkija- ja opiskelijalaki).

Automaattisesti ratkaistaan hakemukset, joissa asiakas on hakenut oleskelulupaa EU-direktiivin (2016/801) soveltamisalan mukaisena tutkinto-opiskelijana yliopistoon tai vaihto-opiskelijana, ja oleskelulupa myönnetään hakemuksen mukaisesti eikä asian ratkaiseminen vaadi laajempaa kokonaisharkintaa.

Menettely otetaan käyttöön 19.10.2023 lähtien. Automaattisesti voidaan ratkaista hakemus, joka on tullut vireille kyseisen käyttöönottopäivän jälkeen.

Sovellettavat säännökset ja käyttöönoton edellytykset

Maahanmuuttovirasto on arvioinut automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönoton edellytykset tällä käyttöönottopäätöksellä.

Automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotossa on huomioitu henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus ja rekisteröidyn oikeuksien toteutuminen, lainsäädännössä asetetut edellytykset automaattiselle ratkaisumenettelylle, sen käyttöönotolle sekä siinä noudatettavalle menettelylle.

Lisäksi on huomioitu hallintolaista ja ulkomaalaislainsäädännöstä tulevat edellytykset opiskelijan ensimmäisten oleskelulupahakemusten käsittelylle ja ratkaisemiselle.

Henkilötietojen käsittely

Maahanmuuttovirasto käsittelee henkilötietoja maahanmuuttohallinnon henkilötietolain (615/2020) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti. Tietoja käsitellään ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyn sekä niitä koskevan päätöksenteon ja valvonnan tarkoituksessa.

Käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679, jäljempänä tietosuoja-asetus) 6 artiklan 1 kohdan c -alakohdan mukaisesti lakisäätöisen velvoitteen noudattamiseen.

Hallintolain edellytykset automaattiselle ratkaisumenettelylle

Automaattisen ratkaisumenettelyn edellytyksistä säädetään hallintolaissa (434/2003). Viranomaisen voi hallintolain 53 e §:n mukaan ratkaista automaattisesti asian, johon ei sisälly tapauskohtaista harkintaa vaativia seikkoja. Asia voidaan ratkaista automaattisesti myös silloin, jos virkamies tai muu asian käsitelijä on arvioinut asiaan sisältyvät tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat. Automaattisen ratkaisemisen on perustuttava käsittelysääntöihin, jotka viranomaisen on laatinut sovellettavan lain ja etukäteisen harkinnan perusteella.

Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko on normi- ja sääntöpohjaista. Viranomaisen on tehtävä etukäteinen harkinta siitä, mitkä asiat on mahdollista ratkaista automaattisesti, ja tunnistettava käsittelemiensä asioiden joukosta olennaisilta piirteiltään samanlaisina toistuvat asiat (ns. tyyppitapaukset), jotka viranomaisen arvion mukaan tulee ratkaista aina saman säännön mukaisesti. Maahanmuuttovirasto on etukäteen harkinnut, mitkä tämän käyttöönottopäätöksen kohteena olevista hakemuksista voidaan ratkaista automaattisesti niin, että lopputuloksena on lainmukainen ratkaisu.

Maahanmuuttovirasto on tunnistanut opiskelijoiden oleskelulupahakemuksista edellä kuvattuina tyyppitapauksina yliopistoihin opiskelemaan tulevat tutkinto-opiskelijat ja vaihto-opiskelijat. Automaattisessa ratkaisumenettelyssä ratkaistaan hakemukset, joissa oleskelulupa myönnetään hakemuksen mukaisesti eikä asian ratkaiseminen vaadi laajempaa kokonaisharkintaa. Maahanmuuttovirasto on laatinut käsittelysäännöt automaattisesti ratkaistavista asioista. Käsittelysäännöt sisältävät ne ehdot, joiden perusteella arvioidaan oleskeluluvan myöntämisen ja asian ratkaisemisen edellytysten täyttymistä. Käsittelysäännöt sisältävät myös ne ehdot, joiden pohjalta hakemus ohjautuu virkahenkilön käsiteltäväksi. Tällöin virkahenkilö arvioi ja ratkaisee tapauskohtaista harkintaa edellyttävät seikat ja voi harkintansa mukaan palautta asian takaisin automaattiseen ratkaisumenettelyyn. Esimerkiksi jos hakemuksen jättämisen yhteydessä oleskeluluvan hakijaa on kuultu ulkomaalaislain 64 § mukaisesti, hakemus ohjautuu virkailijalle kuulemisen sisällön arvioimiseksi.

Käsittelysääntöihin on lisäksi määritetty tyyppitapausten rajaukset, joiden pohjalta asian ratkaisu aina siirtyy virkahenkilölle. Rajausten taustalla on tarve joko laajemmalle kokonaisharkinnalle tai teknisluonteisille rekisterimerkinnöille, joihin tarvitaan virkahenkilön toimia.

Automaattinen ratkaisu on rajattu hakemuksiin, jotka ovat tulleet vireille Maahanmuuttoviraston sähköisen asiointipalvelun kautta ulkomailta haettuna. Automaattinen ratkaisu on rajattu myös hakemuksiin, joissa opinnot eivät ole vielä alkaneet ratkaisua tehdessä. Automaattinen ratkaisu on lisäksi rajattu hakemuksiin, joissa asiakas ei ole hakenut D-viisumia oleskelulupahakemuksen yhteydessä eikä samaan aikaan ole vireillä asiakkaan perheenjäsenen oleskelulupahakemuksia. Automaattinen ratkaisu on lisäksi rajattu

hakemuksiin, joissa hakija ei osallistu EU:n liikkuvuusohjelmaan haettavan lupajakson aikana.

Maahanmuuttovirasto on ottanut käsittelysääntöjä laatiessaan huomioon, että hakemusta ei voida ratkaista automaattisesti ennen kuin oleskeluluvan hakija on tunnustautunut henkilökohtaisesti eikä ennen kuin vaadittavat viranomaisrekisteritarkastukset on tehty. Nämä vaiheet vaativat aina virkahenkilön toimia.

Maahanmuuttovirasto ei käytä automaattisessa ratkaisumenettelyssä sellaista logiikkaa, joka perustuisi sääntöjen sijasta tekoälyyn. Automaatiossa tehtävä päätös perustuu lainsäädännössä määritettyihin oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiin, jotka ovat ohjelmoitavissa Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden sähköiseen asiankäsittelyjärjestelmään käsittelysääntöinä.

Hallintolain 53 f §:ssä on säädetty oikeussuojaedellytyksestä. Oikeussuojaedellytyksen mukaan luonnolliseen henkilöön kohdistuvan ratkaisun voi tehdä automaattisesti vain, jos ratkaisun kohteena oleva henkilö voi kaikilta osin vaatia ratkaisuun oikaisua oikaisuvaatimuksella, jonka käsittelee päätöksen tehnyt viranomainen tai sen kanssa samaan rekisterinpitäjään kuuluva viranomainen. Tätä ei kuitenkaan edellytetä silloin, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.

Maahanmuuttovirasto ratkaisee automaattisesti tämän käyttöönottopäätöksen perusteella hakemukset, joissa hyväksytään oleskeluluvan hakijan vaatimus hakemuksen mukaisesti ja hakemusta ei ole rajattu automaattisen ratkaisun ulkopuolelle aiemmin asiakirjassa kuvatun mukaisesti. Automaattisesti ratkaistavat opiskelijan oleskelulupahakemukset koskevat aina vain yhtä asianosaista ja näin ollen päätökset voidaan tehdä ilman oikaisuvaatimusta.

Hallintolain 53 g §:ssä on säädetty automaattisesta ratkaisusta ilmoittamisesta. Tämän käyttöönottopäätöksen perusteella tehtävään automaattiseen ratkaisuun merkitään tieto siitä, että asia on ratkaistu hallintolain 53 e §:ssä tarkoitetulla tavalla automaattisesti. Päätöksessä on kerrottu Maahanmuuttoviraston verkkosivun osoite, josta tämä käyttöönottopäätös on saatavilla.

Tiedonhallintalain edellytykset automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönotolle ja käytölle

Laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019, jatkossa tiedonhallintalaki) luvussa 6 a säädetään automaattisen ratkaisumenettelyn dokumentoinnista, laadunvarmistamisesta, laadunvalvonnasta ja käyttöönotosta sekä siitä miten automaattisen päätöksenteon virkavastuu kohdentuu.

Tiedonhallintalain 28 a §:n mukaan viranomaisen on dokumentoitava automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönottoon ja käyttöön liittyvien velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevien henkilöiden tehtäväjako. Lisäksi viranomaisen on varmistettava, että käsittelysäännöt on dokumentoitu siten, että niiden lainmukaisuus voidaan osoittaa. Käsittelysäännöistä on

käytävä ilmi, miten ratkaisumenettelyn syrjimättömyys varmistetaan, miten asia selvitetään riittävästi ja asianmukaisesti ja miten ratkaisu perustellaan tai miten se voidaan jättää perustelematta. Viranomaisen on varmistettava, että vähintään viiden vuoden ajan asian ratkaisemisesta voidaan osoittaa, millä käsittelysäännöillä yksittäinen asia on ratkaistu automaattisesti ja missä vaiheissa luonnollinen henkilö on osallistunut asian käsittelyyn. Maahanmuuttovirasto on dokumentoinut velvollisuuksien toteuttamisesta vastuussa olevat henkilöt erillisin määräyksin.

Maahanmuuttovirasto on laatinut automaattiselle ratkaisumenettelylle kattavat käsittelysäännöt. Maahanmuuttovirasto on huomioinut käsittelysäännöissä tiedonhallintalain mukaiset vaatimukset. Käsittelysäännöt on laadittu niin, että hyvän hallinnon vaatimukset ja perusoikeudet toteutuvat automaattisessa asiankäsittelyssä. Käsittelysäännöissä tuodaan esiin, miten oleskelulupahakemus käsitellään ja ratkaisu annetaan. Käsittelysäännöissä käydään läpi, mitä toimia virkahenkilö tekee hakemukselle, milloin tietyn seikan tarkistaminen edellyttää virkahenkilön harkintaa ja millä edellytyksillä hakemus voidaan palauttaa automaattiseen ratkaisuun.

Käsittelysääntöjen perusteella voidaan osoittaa, että automaation käyttöönotolle on ollut tässä käyttöönottopäätöksessä esitettyjen lakien mukaiset edellytykset.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto on varmistanut, että vähintään viiden vuoden ajan asian ratkaisemisesta voidaan osoittaa, millä käsittelysäännöillä yksittäinen asia on ratkaistu automaattisesti ja missä vaiheissa virkailija on osallistunut asian käsittelyyn.

Tiedonhallintalain 28 b § mukaan viranomaisen on varmistuttava ennen automaattisen ratkaisun käyttöönottoa, että toteutettu automaattinen ratkaisumenettely on dokumentaation mukainen. Lisäksi viranomaisen on varmistettava, että automaattisesti laadituissa asianosaiselle annettavissa asiakirjoissa käytetään hyvää kieltä.

Maahanmuuttovirastossa on ennen käyttöönottoa varmistuttu käsittelysääntöjen toiminnasta, ja että kehitetty automaattinen ratkaisumenettely vastaa laadittua dokumentaatiota. Käsittelysääntöjen testauksesta ja sen tuloksista on laadittu erillinen raportti. Testauksen yhteydessä on varmistuttu asianosaiselle automatisoidussa toimintaprosessissa tuotettavien asiakirjojen, kuten päätöisasiakirjan hyvästä kielenkäytöstä. Tiedonhallintalain 28 c § mukaan viranomaisen on valvottava automaattisesti ratkaistavien asioiden laatua ja sisällöllistä virheettömyyttä.

Maahanmuuttovirasto on dokumentoinut, miten laadunvalvonta toteutetaan ratkaisumenettelyn käyttöönoton jälkeen. Laadunvalvontaa toteutetaan suunnitelman mukaisesti ottamalla satunnaisotannalla hakemuksia manuaaliseen tarkasteluun. Maahanmuuttovirasto on lisäksi dokumentoinut, miten mahdollisten virhetilanteiden käsittely ja hallinta toteutetaan.

Ulkomaalaislainsäädännöstä tulevat edellytykset

Tutkija- ja opiskelijalain 27 § mukaan Maahanmuuttovirasto päättää opiskelijan oleskeluluvan myöntämisestä luvan myöntämisen edellytysten

täyttyessä. Tutkija- ja opiskelijalain 3 §:n mukaan maahantuloon, maastalähtöön, oleskeluun ja työntekoon sovelletaan ulkomaalaislain (301/2004) säännöksiä, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Opiskelijan oleskelulupien automaattinen ratkaisu perustuu Maahanmuuttoviraston laatimiin tutkija- ja opiskelijalain ja ulkomaalaislain mukaisiin käsittelysääntöihin. Käsittelysäännöt on laadittu niin, että automaattinen ratkaisumenettely johtaa kussakin automaattisesti ratkaistussa asiassa näiden lakien mukaiseen lopputulokseen.

Tietosuojalainsäädäntö

Tietosuoja-asetus edellyttää kansallista lainsäädäntöä automatisoitujen yksittäispäätösten tekemisestä. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisesti rekisteröidyllä on oikeus olla joutumatta sellaisen päätöksen kohteeksi, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn. Automaattisen päätöksenteon kieltä ei kuitenkaan sovelleta silloin, kun se on hyväksytty rekisterinpitäjään sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi.

Suomessa on tullut voimaan 1.5.2023 julkisen hallinnon automaattista ratkaisua koskeva lainsäädäntö, jota Maahanmuuttovirasto noudattaa ottaessaan käyttöön automaattisia ratkaisumenettelyjä. Automaattisen ratkaisun lainsäädännön oikeusperusta on hallintolain luvussa 8 b ja tiedonhallintalain luvussa 6 a. Lainsäädännöllä on vahvistettu suojatoimet, joita automaattisessa päätöksenteossa noudatetaan. Hallintolain sääntely perustaa viranomaiselle toimivallan tehdä ratkaisuja automaattisesti lukuun sisältyvillä edellytyksillä.

Oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelyyn

Tietosuoja-asetuksen mukaan automaattisen päätöksen suojatoimiin kuuluu muun muassa se, että rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että ihminen osallistuu tietojen käsittelyyn.

Hallintolain 53 f §:ssä tarkoitetun oikaisuvaatimuksen voidaan katsoa soveltuvan tietosuojaoikeudelliseksi suojatoimeksi, joka täyttää todetut vaatimukset. Jos oikaisuvaatimuksesta ei ole säädetty, oikeusturvavedellytyksen täyttäisi myös oikaisuvaatimukseen rinnastuva laissa säädetty oikeussuojakeino. Hallintolain 53 f § 2 momentin mukaan edellytystä oikaisuvaatimuksesta ei sovellettaisi, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisen vaatimus, joka ei koske toista asianosaista. Kun asianosaisen vaatimus hyväksytään vaaditulla tavalla, ei asianosaisella voida katsoa enää olevan tietosuojaoikeudellisen suojan tarvetta saada päätöstä ihmisen käsiteltäväksi (HE 145/2022, s. 154).

Maahanmuuttoviraston asioissa ei ole säädetty oikaisuvaatimuksesta. Tietosuoja-asetuksen edellyttämä suojatoimi toteutuu siten, että automaattisesti ratkaistaan opiskelijan ensimmäistä lupaa koskevat hakemukset, joissa oleskelulupa myönnetään hakemuksen mukaisesti.

Informointi automaattisesta ratkaisumenettelystä ja etukäteinen informointi

Tietosuoja-asetukseen ja kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy säännöksiä, joiden mukaan rekisteröidylle pitää antaa tieto siitä, kun häntä koskeva päätös tehdään tai on mahdollista tehdä automaattisesti. Informointivelvollisuudesta ja siihen liittyvistä menettelyistä säädetään tietosuoja-asetuksen 12-14 artikloissa. Jos asia ratkaistaan automaattisesti, hallintolain 53 g §:n mukaan päätöksestä on käytävä ilmi se, että asia on ratkaistu automaattisesti, sekä tieto siitä missä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla.

Automaattisen ratkaisumenettelyn käyttöönoton yhteydessä Maahanmuuttovirasto on varmistunut yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti oleskeluluvan hakijan etukäteisestä informoinnista. Oleskeluluvan hakija saa tarvittavat tiedot automaattisen ratkaisun mahdollisuudesta sekä sähköisen asiointipalvelun kautta että Maahanmuuttoviraston verkkosivuilta. Kun oleskeluluvan hakija aloittaa opiskelijan oleskelulupaa koskevan hakemuksen täyttämisen Maahanmuuttoviraston sähköisessä asiointipalvelussa Enter Finlandissa, hänelle kerrotaan siinä yhteydessä, että asia voidaan ratkaista automaattisesti. Infotekstissä ei vielä oteta kantaa siihen, ratkaistaanko juuri kyseinen hakemus automaattisesti, koska tätä ei vielä asiointin aloitusvaiheessa voida luotettavasti päätellä. Oleskeluluvan hakijalle ilmoitetaan, että lisätietoja automaattisesta ratkaisusta löytyy Maahanmuuttoviraston verkkosivuilta.

Maahanmuuttovirasto tiedottaa automaattisesta ratkaisusta, automaattisen ratkaisumenettelyn käytön perusteista ja muista asiakkaan oikeuksien kannalta keskeistä tiedoista verkkosivuillaan www.migri.fi/automaattinen-paatos. Verkkosivu julkaistaan käyttöön 19.10.2023. Verkkosivulla julkaistaan myös käyttöönottopäätös. Verkkosivu toimii viranomaisen yhteystietona, josta löytyy tarkemmat yhteydenottokanavat mahdollisten lisätietojen ja tietopyyntöjen tekemiseksi.

Lisäksi automaattisesti ratkaistuissa päätöksissä ilmoitetaan, kun asia on ratkaistu automaattisesti ja mistä julkisen tiedonhallintalain 28 d §:ssä tarkoitettu käyttöönottopäätös on saatavilla.

Päätöksen perusteena olevat asiakirjat

Päätöksen perusteena on asiakirjat, joilla Maahanmuuttovirasto on toteuttanut tiedonhallintalaissa säädetyt automaattisen ratkaisun käyttöönoton edellytykset.

- Määräys tiedonhallintolaissa säädettyjen velvollisuuksien toteuttamisesta olevien henkilöiden tehtävänjaosta (MIG-2325811 ja MIG-2325847)
- Käsittelysääntöjen ylätason kuvaus (MIG-2325974) liitteineen
- Laadun varmistuksen tulokset 25.9.2023
- Laadunvalvontasuunnitelma liitteineen 25.8.2023

Säilytysaika

Tiedonhallintalain 28 d § mukaisesti tämä käyttöönottopäätös säilytetään vähintään viisi vuotta automaattisen ratkaisumenettelyn käytöstä poistamista seuraavan kalenterivuoden alusta lukien.

Lisätietojen antaminen

Lisätietoja automaattisen ratkaisun ratkaisumenettelyn käytöstä saa sähköpostitse osoitteesta migri@migri.fi.

Johtaja

Pauliina Helminen

Johtava asiantuntija

Susanna Laine

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 18.10.2023 klo 10:57. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.