

## Erillisvalvonta vuonna 2022 tehtyihin kielteisiin jatko-oleskelulupapäätöksiin

Julkisuuteen nousseesta mongolialaisen sairaanhoitajan asiasta tehtyjen havaintojen vuoksi Maahanmuuttovirastossa tarkastellaan jatkotoimenpiteenä laajemmin koko viraston toimintaa sekä arvioidaan ja kehitetään nykyisiä toimintatapoja. Ylimmän johdon toimeksiannosta virastossa tarkasteltiin tammi-helmikuun aikana vuoden 2022 aikana tehtyjä kielteisiä päätöksiä, jotka on tehty työnteon, opiskelun tai perhesiteen perusteella. Tarkastelun tuloksia hyödynnetään viraston ohjeistuksen ja soveltamiskäytännön uudistamisessa.

### Tarkastukseen valikoituneet päätökset

Erillisvalvonnan otannan kooksi määriteltiin yhteensä noin 13 % kaikista vuonna 2022 jatkolupa-asioihin tehdyistä kielteisistä päätöksistä. Määrän katsottiin olevan riittävän kattava otanta kyseisen vuoden kielteisistä jatko-oleskelulupapäätöksistä. Tämä tarkoitti yhteensä 176 päätöksen tarkastamista.<sup>1</sup>

Tarkastukseen valittiin satunnaisotannalla 76 kielteistä työperusteista jatko-oleskelulupapäätöstä. Otantaan valikoitui työntekijän oleskeluluvat (TTOL) 43 kpl, erityisasiantuntijat 6 kpl, erityisasiantuntijat sininen kortti 3 kpl, urheilijat 8 kpl, muu työnteko 9 kpl, yrittäjät 6 kpl ja kasvuyrittäjät 1 kpl. Tieteellistä tutkimusta ei otettu tarkasteluun, koska siihen sovelletaan eri lakia. Otannassa ei tarkasteltu päätöksiä, jotka perustuivat ainoastaan työ- ja elinkeinotoimiston tai ELY-keskuksen tekemään kielteiseen osapäätökseen.

Opiskelun perusteella haettuihin jatkolupa-asioihin valittiin satunnaisesti 50 ajalla 15.4.2022 -31.12.2022 tehtyä päätöstä. Ajallinen rajaaminen perustui siihen, että lakimuutos kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetusta laista tuli voimaan 15.4.2022.

Perhesiteen perusteella haettuihin jatkolupa-asioihin tehdyistä kielteisistä päätöksistä valittiin otantaan satunnaisesti 50 päätöstä, joista puolet oli tehty palvelupisteillä ja puolet perhevastuualueella.

Tarkastuksen suoritti viraston oikeus- ja maatietoyksikön oikeuspalvelu.

---

<sup>1</sup> Maahanmuuttovirastossa tehtiin vuonna 2022 yhteensä 28 665 myönteistä ja 1310 kielteistä jatko-oleskelulupapäätöstä. Luku sisältää myös työ- ja elinkeinotoimiston sekä ELY-keskuksen tekemät kielteiset osapäätökset, joita on yhteensä 686. Kielteiseen osapäätökseen perustuneet päätökset jätettiin tämän tarkastelun ulkopuolelle. Työperusteisissa tarkasteltava osuus on 42 % kielteisistä vuonna 2022 tehdyistä jatko-oleskelulupapäätöksistä, otannassa on 93 % opiskeluperusteisia ajalla 15.4.-31.12.2022 tehdyistä jatko-oleskelulupapäätöksistä ja perheperusteisissa 20 % vuonna 2022 tehdyistä jatko-oleskelulupapäätöksistä.

## Mitä tarkastuksessa tehtiin?

Erillisvalvonnassa on tarkasteltu menettelyn oikeellisuutta ja laatua päätöksentekoprosessissa selvittämismenettelyjen, kuulemisen ja kokonaisuutensa osalta. Huomiota on kiinnitetty myös päätösten perusteluihin niiden kattavuuden osalta sekä lapsen edun ja perhe-elämän suojan arvioimisen osalta. Lisäksi on tarkasteltu lakimääräisten käsittelyaikojen toteutumista ja asiakaslähtöisyyttä.

## Tulokset

Tarkastetuista jatko-oleskelulupapäätöksistä 160 (91 %) päätöstä oli käsitelty asianmukaisesti.

Tarkastetuista päätöksistä 16 (9 %) oli sellaisia, joiden kohdalla katsottiin, ettei Maahanmuuttovirasto ollut täyttänyt hallintolain (434/2003) 31 §:n, 34 §:n 45 §:n tai ulkomaalaislain (301/2004) 6 §:n mukaisia velvoitteitaan. Suurin osa menettelyvirheistä liittyi asian huolelliseen selvittämiseen ja hakijoiden ja heidän perheenjäsentensä kuulemiseen. Esimerkiksi hakijalle tai hänen perheenjäsenelleen ei ollut varattu tilaisuutta lausua hakijan maasta poistamisesta tai perheenkokoajaa ei oltu kuultu puolisonsa asiassa. Kahdessa tapauksessa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella myönnettävän luvan edellytysten arviointi oli puutteellinen. Yksittäiset menettelyvirheet liittyivät mm. lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan sekä päätösten perusteluihin.

Tarkastuksessa havaituista menettelyvirheistä on päätetty aloittaa hallintolain 50 §:n mukainen asiavirheen korjaamismenettely. Virasto on ollut yhteydessä niihin hakijoihin, joiden päätöstä korjaamismenettelyn aloittaminen on koskenut, ja kertonut mitä korjaamismenettely heidän osaltaan tarkoittaa. Jos menettelyvirheen sisältävä päätös on ollut sellainen, josta on valitettu hallinto-oikeuteen, on kyseistä hallinto-oikeutta tiedotettu korjaamismenettelyn aloittamisesta. Joidenkin menettelyvirheiden osalta on annettu valitusta käsittelevälle hallinto-oikeudelle erillinen lausunto virheestä, jotta hallinto-oikeus voi huomioida sen asian käsittelyssä. Jos menettelyvirheen sisältämä päätös on ollut vasta poliisilla odottamassa tiedoksiantoa hakijalle, on poliisille ilmoitettu, että asia käsitellään virastossa uudelleen ja asiassa tehdään joko asiavirheen korjaaminen tai uusi päätös. Kaikkia virheellisiä päätöksiä ei ole kuitenkaan ollut tarpeen korjata. Esimerkiksi joissakin tapauksissa hakijalle on jo ehditty myöntämään oleskelulupa toisella perusteella, jolloin virheen korjaaminen ei ole enää ollut aiheellista.

Otantaan valikoiduissa päätöksissä tunnistettiin myös erilaisia laatuongelmia. Puutteita havaittiin muun muassa lapsen edun ja perheen yhtenäisyyden arvioinnissa. Asiakkaille lähetetyissä kuulemis- ja täydennyspyyntökirjeissä oli epäselviä muotoiluja, eikä niissä ollut aina yksilöity selvästi, ketä tai keitä kirjeissä esitetyt kysymykset tai kuulemispyynnöt koskivat ja mitä selvitystä halutaan. Muutamissa tapauksissa työnantajaa koskevia selvityksiä ei ollut liitetty ulkomaalaisrekisterissä asiakkaan asiaan eikä asiakkaan tiedoissa myöskään ollut merkintöjä siitä, mistä liitteet löytyvät. Liitteiden sisällöllä oli vaikutusta kielteisten päätösten syntymiseen, ja liitteisiin oli viitattu suoraan päätöksissä. Erillisvalvonnassa tehtyjen havaintojen seurauksena puuttuneet liitteet on lisätty asiakkaiden asiaan teknisenä toimenpiteenä ja ne on

lähetetty tiedoksi myös hallinto-oikeuteen, jos valitusasia oli vireillä. Lisäksi erillisvalvonnassa ilmeni puutteita rekisteritarkistuksissa.

Yleisenä havaintona valvonnassa kiinnitettiin huomiota siihen, että kokonaisharkintaa voisi usein laajentaa. Siinä tulisi ottaa huomioon hakijan tilanne kokonaisuudessaan, myös ne seikat, jotka puhuisivat hakijalle myönteisen lopputuloksen puolesta, vaikka oleskelulupaa ei myönnettäisi, koska oleskeluluvan edellytykset eivät täyty. Huomiota kiinnitettiin myös ulkomaalaislain 66 a §:ssä mainittujen seikkojen, esimerkiksi hakijan maassa oleskelun pituuden, huomioimiseen päätöksen perusteluissa. Toimeentuloon perustuneissa päätöksissä nostettiin esille huomioita perheen tilanteen laajemmasta avaamisesta kokonaisharkinnassa ja päätöksen perusteluissa.

Tarkastelussa kiinnitettiin huomiota myös lakisääteisiin käsittelyaikoihin ja viraston tulossopimuksessa asetettuihin tiukempiin määräaikoihin.<sup>2</sup> Opiskelun perusteella haetuissa jatkoluissa vain muutamissa havaittiin käsittelyajan ylityksiä. Sen sijaan useassa perhe- ja työperusteisessa jatko-oleskelulupahakemuksessa käsittelyaika oli ylittynyt kuukausilla. Otannan kohteena olleet hakemukset ovat olleet laadultaan pääsääntöisesti sellaisia, että niiden käsittely on edellyttänyt välttämättömien lisäselvitysten pyytämistä asiakkaalta, työnantajalta tai viranomaisilta, mikä on vaikuttanut käsittelyaikaan. Joissakin tapauksissa käsittelyajan ylittymiseen vaikutti myös asiakkaan oma toiminta kuten täydennyspyyntöihin vastaamatta jättäminen.

## Jatkotoimenpiteet Maahanmuuttovirastossa

Maahanmuuttoviraston tekemä erillisvalvonta on jatkoa sille kehittämistyölle, jota oleskelulupaprosessissa on tehty viime vuoden aikana. Erillisvalvonta osoittaa, että vaikka tarkastetuista päätöksistä valtaosa oli käsitelty asianmukaisesti, on oleskelulupaprosessissa edelleen kehitettävää sekä menettelyn että laadun suhteen. Tarkastettujen jatko-oleskelulupapäätösten menettelyvirheiden osuus (9 %) ei ole tyydyttävä. Maahanmuuttovirasto katsoo, että sen tulee kyetä jokaisessa tapauksessa varmistumaan siitä, että hallintoasian käsittelyä varten säädetyt menettelysäännökset noudatetaan. Virasto suhtautuu vakavasti siihen, että tarkastettujen päätösten joukossa oli hakijoita, joiden kohdalla tämä ei ollut kaikilta osin toteutunut. Erillisvalvonnassa tehdyt havainnot on analysoitu ja käsitelty vastuutahojen kanssa ja tarkastuksen havainnot huomioidaan ennalta ehkäisevästi uusissa päätöksissä.

Selvityksessä tehtyjen havaintojen perusteella Maahanmuuttovirasto aloittaa seuraavat kehittämistoimenpiteet jo tehtyjen hallintolain 50 §:n mukaisten asiavirheen korjaamisten ja ohjeistamisen lisäksi:

1. Havainnot kuulemis- ja täydennyspyyntökirjeiden selkeämmistä muotoiluista ja menettelytapaohjeistuksista jalkautetaan henkilöstölle

---

<sup>2</sup> Lakisääteinen käsittelyaika perhesideperusteisissa on 9 kuukautta ml. tiedoksianto. Työperusteisissa oleskeluluissa lakisääteinen käsittelyaika vaihtelee perusteesta riippuen, esim. TTOL 4 kuukauden ja opiskeluperusteisissa 90 päivää. Työperusteisten osalta viraston tulossopimuksessa oli asetettu 1 kuukauden määräaika vuonna 2022 ja opiskeluperusteisten osalta 2 kuukauden määräaika.

ja päätöksentekoa ohjaavat asiakirjapohjat uudistetaan selkeämmiksi ja henkilöstöä ohjeistetaan.

2. Havaittuihin puutteellisiin tai yksipuolisiin kokonaisharkinnan ja lapsen edun arviointia ja ensisijaisuutta koskevien perusteluiden puutteeseen reagoidaan henkilöstöä kouluttamalla sekä uudistamalla lapsen etua koskeva ohje. (Koulutuksen järjestelyt työn alla parhaillaan. Mukaan kutsutaan ulkopuolisia asiantuntijoita).
3. Tulkintalinjauksia tarkastellaan systemaattisesti viraston laajamittaisen ohjepäivitystyön ja ohjeiden auditoinnin rinnalla.
4. Viraston laillisuusvalvontasuunnitelman mukaisesti lupa- ja kansalaisuusyksikössä eri asiaryhmissä tehtäviin päätöksiin kohdennetaan vuoden aikana viisi teematarkastelua. Tavoitteena on päätösten lainmukaisuuden valvonta, yhdenmukaisen soveltamiskäytännön kartoittaminen, käytännön yhdenmukaistaminen, asiakaslähtöisyys ja prosessien sujuvoittaminen.