

Mikael Heinonen

ULKOMAALAISLUPA-ASIOIDEN TOIMIVALLAN SIIRTO

Vaikutukset oleskelulupaprosessiin

ULKOMAALAISLUPA-ASIOIDEN TOIMIVALLAN SIIRTO

Vaikutukset oleskelulupaprosessiin

Mikael Heinonen
Opinnäytetyö
Kevät 2017
Liiketalous
Oulun ammattikorkeakoulu

TIIVISTELMÄ

Oulun ammattikorkeakoulu
Liiketalouden koulutusohjelma, Oikeuden ja hallinnon suuntautumisvaihtoehto

Tekijä(t): Mikael Heinonen

Opinnäytetyön nimi: Ulkomaalaislupa-asioiden toimivallan siirto – vaikutukset oleskelulupaprosessiin

Työn ohjaaja: Jaana Rissanen

Työn valmistuslukukaus ja -vuosi: Kevät 2017

Sivumäärä: 39 + 2

Ulkomaalaislupa-asioiden toimivallan siirtoa poliisilta Maahanmuuttovirastolle on suunniteltu jo vuosia. Siirto tuli voimaan 1.1.2017, jonka jälkeen Maahanmuuttovirasto vastaa kaikista ulkomaalaislupa-asioista. Ennen siirtoa poliisin vastuulla oli muun muassa jatko- ja pysyvät oleskeluluvat, EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnit, osa pakolaisen matkustusasiakirjoista ja muukalaispasseista sekä vireillepanoon ja tiedoksiantoon liittyvät tehtävät.

Opinnäytetyön tarkoituksena on selvittää, miksi toimivallan siirto tehtiin ja miten se käytännössä vaikuttaa oleskelulupaprosessiin. Työssä on käytetty laadullista tutkimusmenetelmää. Tutkimus on toteutettu kahdella teemahaastattelulla. Toinen haastateltavista siirtyi poliisilta Maahanmuuttovirastoon ja toinen on työskennellyt Maahanmuuttovirastossa aiemminkin.

Toimivallan siirrolla tavoitellaan prosessien tehostamista ja yhtenäistämistä. Poliisilaitosten välillä on aiemmin ollut erilaisia käytäntöjä ulkomaalaislupa-asioissa, koska yhtenäistä ohjeistusta toimintatapoihin ja laintulkintaan ei ole nykyiseen tapaan ollut. Asioiden siirtely viranomaisten välillä on loppunut, joka tehostaa ja nopeuttaa prosesseja. Siirron jälkeen poliisi voi keskittyä paremmin ydintehtäviinsä ja Maahanmuuttovirasto pystyy kehittämään tehokkaammin menettelyä ulkomaalaislupa-asioissa.

Maahanmuuttovirasto on toimipisteverkosto on siirron myötä kasvanut huomattavasti, koska sillä ei ole aiemmin ollut alueellisia asiakaspalvelupisteitä. Palvelupisteitä on nyt yhdeksän, kun taas poliisilla ulkomaalaislupa-asioita käsitelleitä poliisiasemia oli noin 70. Asiointimatkat ovat siis joissain tapauksissa pidentyneet, jota jatkossa pyritään helpottamaan sähköisen asioinnin lisäämisellä.

Siirron jälkeen yksinkertaisimmat oleskelulupahakemukset ratkaistaan Maahanmuuttoviraston palvelupisteistä ja monimutkaisemmat lähetetään toimipisteisiin, joissa ne ratkaistaan keskitetysti. Toimintatavat eivät ole vielä vakiintuneet ja uutta ohjeistusta tuotetaan koko ajan lisää. Hakemusten käsittelyaikoja ei voida vielä arvioida tarkasti, koska poliisilta siirtyi tuhansia ratkaisemattomia hakemuksia, joita ei vielä olla ratkaistu. Haastatteluiden perusteella siirto on sujunut hyvin pieniä käytännön ongelmia lukuun ottamatta. Siirto jouduttiin lopulta tekemään melko nopealla aikataululla, sillä lainmuutokset hyväksyttiin eduskunnassa vasta puoli vuotta ennen siirron voimaantuloa.

Asiasanat: Toimivallan siirto, poliisi, Maahanmuuttovirasto, oleskelulupa, oleskelulupaprosessi

ABSTRACT

Oulu University of Applied Sciences
Business degree, Law and Administration

Author: Mikael Heinonen

Title of thesis: The transfer of the jurisdiction over permits for foreigners – Effects on residence permit processes

Supervisor: Jaana Rissanen

Term and year when the thesis was submitted: Spring 2017 Number of pages: 39 + 2

The transfer of the jurisdiction over permits for foreigners was planned for years. In practice this means that the jurisdiction is transferred from the police to the Immigration office. The transfer was implemented on 1st January 2017 and after that the Immigration office has handled all the permits of foreigners. Before the transfer the police handled for example the extended and permanent residence permits.

The goal of this thesis was to study why this transfer was made and how it affects the residence permit process in practice. This thesis has used qualitative research method. Research has been carried out by conducting two theme interviews. The first interviewee was transferred from the police to the Immigration office and the second interviewee had already worked there before the transfer was implemented.

The idea behind the transfer is to rationalize and harmonize the processes. There have been some procedural differences between the police stations in handling permits for foreigners. The reason for the differences is that there has not been as much coherent guidance in the interpretation of law as there is today. There is no longer any need to move the applications between authorities which speeds up the processes. After the transfer, the police can focus more on their main tasks, and Immigration office can develop more efficient procedure.

The Immigration office has expanded the network of offices significantly because it did not have regional customer service before. There are now nine customer service offices. Before the transfer, the police had about 70 offices processing permits for foreigners. The distances to the offices have increased for some customers. In the future, the Immigration office will attempt to compensate that with increase of electronic services.

After the transfer simple residence permit applications are processed in local offices. The more complex applications are sent to offices to be processed centralized. The operations have not become established yet and new guidance is being offered constantly. It is not possible to estimate the processing times precisely because thousands of unfinished residence permit applications were moved from the police to the Immigration office. Some of these applications are still in the process. Based on the interviews the transfer was a success apart from a few minor problems. The transfer was implemented fast because the law was accepted in the parliament only six months before the transfer.

Keywords: Transfer of jurisdiction, The Finnish Police, The Finnish Immigration office, residence permit, residence permit process

SISÄLLYS

LYHENTEET.....	6
1 JOHDANTO.....	7
2 OLESKELULUPA	9
2.1 Oleskelulupien määrä.....	9
2.2 Kuka tarvitsee oleskeluluvan Suomeen?.....	10
2.3 Oleskelulupatyypit	10
2.4 Jatko-oleskelulupa.....	11
2.5 Oleskelulupakortti.....	12
3 ULKOMAALAISLUPA-ASIOIDEN TOIMIVALLAN SIIRTO POLIISILTA MAAHANMUUTTOVIRASTOLLE	14
3.1 Toimivallan siirron valmistelu.....	14
3.2 Siirron tavoitteet	16
3.3 Siirron vaikutukset.....	17
3.3.1 Taloudelliset vaikutukset.....	17
3.3.2 Vaikutukset toimipisteiden määrään.....	18
3.3.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	19
3.3.4 Henkilöstövaikutukset	20
4 OLESKELULUPAPROSESSI.....	23
4.1 Oleskelulupaprosessi toimivallan siirron jälkeen	23
4.1.1 Vireillepano	23
4.1.2 Hakemuksen käsittely ja päätös.....	24
4.1.3 Tiedoksianto ja muutoksenhaku.....	25
4.2 Toimivallan siirron vaikutukset oleskelulupaprosessiin.....	27
4.2.1 Vireillepano	27
4.2.2 Hakemuksen käsittely, päätös ja tiedoksianto.....	29
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	32
6 POHDINTA.....	35
LÄHTEET.....	37
LIITTEET	40

LYHENTEET

UlkomaalaisL	Ulkomaalaislaki
HaO	Hallinto-oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
HE	Hallituksen esitys
EU	Euroopan unioni
UMA	Ulkomaalaisrekisteri
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus

1 JOHDANTO

Maahanmuuttovirasto hoitaa lähes kaikki ulkomaalaislupa-asioihin liittyvät tehtävät vuoden 2017 alusta lähtien. Ennen siirtoa toimivalta ulkomaalaislupa-asioissa oli jaettu poliisin ja Maahanmuuttoviraston välillä. Pääsääntönä oli, että Maahanmuuttovirasto käsittelee ensimmäiset oleskeluluvat ja poliisi jatko- ja pysyvät oleskeluluvat. (HE 64/2016.)

Ulkomaalaislupa-asioiden siirtoa poliisilta maahanmuuttovirastolle on suunniteltu vuodesta 2009 lähtien. Siirto on osa poliisin lupahallintostrategiaa, jossa pyritään siihen, että lupahallinto keskittyy entistä enemmän ydintehtäviinsä. Ydintehtävääjattelun mukaan poliisin lupahallinnon ydintehtäviin kuuluu oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän sekä yleisen järjestystä ja turvallisuutta edistäminen. Ydintehtäviin kuuluvat myös rikosten ennalta estäminen, paljastaminen ja selvittäminen. Lupahallintostrategian uudistamiseen liittyi myös ajokorttiasioden toimivallan siirto poliisilta Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille, joka tapahtui vuonna 2016. (Sisäministeriö 2012.)

Käsittelen opinnäytetyössäni toimivallan siirron lisäksi myös sen vaikutuksia oleskelulupaprosessiin. Oleskelulupaprosessi alkaa siitä kun hakija jättää oleskelulupahakemuksen viranomaiselle joko paperisena tai sähköisenä versiona. Vireillepano vaatii hakijan henkilökohtaisen käynnin viranomaisen asiakaspalvelupisteessä, vaikka hakemus olisi jätetty sähköisessä asiointipalvelussa. Käsittelyvaiheessa viranomainen voi tarvittaessa pyytää hakijalta lisäselvityksiä tai kuulla asianosaisia. Päätöksen ollessa myönteinen hakija saa oleskeluoikeuden osoitukseksi oleskelulupakortin. (Maahanmuuttovirasto 2017, viitattu 17.3.2017.)

Valitsin opinnäytetyölleni tämän aiheen, koska olen työskennellyt Oulun poliisilaitoksella ulkomaalaisluparyhmässä. Keksinkin aiheen työskennellessäni siellä ja se tuntui mielenkiintoiselta. Käsittelemäni asiat olivat siis tuttuja entuudestaan. Aihe on myös ajankohtainen, sillä siirto tapahtui kesken opinnäytetyöprosessin.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, miksi toimivallan siirto on päätetty tehdä sekä miten se käytännössä vaikuttaa oleskelulupaprosessiin. Työ on rajattu koskemaan vaikutuksia pelkästään oleskelulupahakemuksiin. Siinä ei käsitellä muita siirtyviä lupa-asioita, kuten matkustusasiakirjoja tai EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröintejä. Työn alussa kerron oleskeluluvan

käsitteestä, sen jälkeen itse toimivallan siirrosta ja lopuksi sen vaikutuksista oleskelulupaprosessiin.

Opinnäytetyössäni pyrin vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Mikä on oleskelulupa?
- 2) Miksi toimivallan siirto tehdään?
- 3) Miten siirto vaikuttaa oleskelulupaprosessiin?

Tutkimusmenetelmänä on käytetty lainopillista ja laadullista tutkimusta. Työn laadullinen osuus on toteutettu kahdella teemahaastattelulla, toinen haastattelemistani henkilöistä siirtyi Maahanmuuttovirastoon poliisilta ja toinen on työskennellyt siellä aiemminkin. Poliisilta siirtynyt haastateltava työskenteli siellä lupaesimiehenä ja on nykyisin tarkastaja. Maahanmuuttoviraston edustaja on aiemmin työskennellyt turvapaikka-asioiden parissa ja nykyään hän on lupayksikössä tiimipäällikkönä.

Valitsin toteuttamistavaksi teemahaastattelun, koska aihe on uusi ja halusin saada mahdollisimman laajoja vastauksia sekä tuoda esille haastateltavan omakohtaisia kokemuksia. Haastattelukysymykset olivat avoimia eli niissä ei ollut vastausvaihtoehtoja. Haastateltava sai siis vastata kysymyksiin omin sanoin. Haastatteluja käsitellään useassa eri kohdassa kunkin aiheen teoriaosuuden yhteydessä.

Teoriaosuuden kirjoittaminen oli haastavaa, koska ajantasaista tietoa oli saatavilla niukasti. Aihe on uusi, jonka vuoksi tutkimustieto on tällä hetkellä vähäistä. Pääasiallisena lähteenä käytin lainvalmisteluasiakirjoja, ulkomaalaislakia, sisäministeriön julkaisuja sekä Maahanmuuttoviraston julkaisuja. Lisäksi pyrin tukemaan aihetta ajankohtaisilla artikkeleilla. Kirjallisten lähteiden lisäksi havainnollistan käsittelemiäni asioita kuvilla ja tilastoilla.

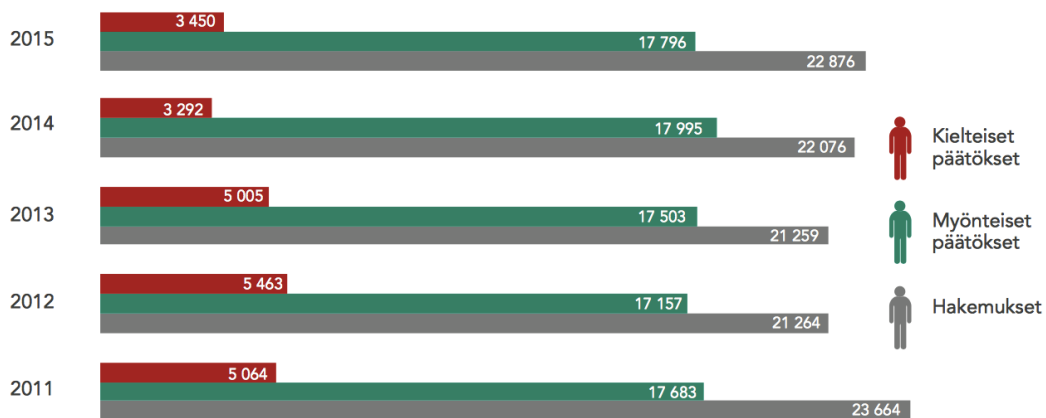
2 OLESKELULUPA

2.1 Oleskelulupien määrä

Oleskeluluvalla tarkoitetaan muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettyä lupaa toistuvasti saapua maahan ja oleskella maassa (UlkomaalaisL 1.3:5 §).

Oheisesta kuvasta voimme nähdä, että Suomeen haettujen oleskelulupien määrä on pysynyt suhteellisen tasaisena vuosina 2011-2015. Hakemuksia on jätetty vuosittain hieman yli 20 000 kappaletta. Myöskään myönteisten päätösten määrä ei ole juuri vaihdellut. Kielteisten päätösten määrä taas on laskenut huomattavasti. Vuosina 2011-2013 kielteisiä päätöksiä tehtiin yli 5000 kpl vuosittain. Vuosina 2014 ja 2015 kielteisiä päätöksiä tehtiin vain noin 3500 kpl/vuosi.

Huomioitavaa on, että tilastossa on pelkästään Maahanmuuttoviraston oleskelulupahakemukset, eikä siinä ole huomioitu poliisille jätettyjä hakemuksia.



Kuva 1. Oleskelulupahakemusten määrä 2011-2015. Myönteisten ja kielteisten päätösten osuudet. Maahanmuuttovirasto 2016, viitattu 16.1.2017.

Vuonna 2015 Suomeen saapui yli 30 000 turvapaikanhakijaa, joka on moninkertainen määrä edellisvuosiin verrattuna. Oheisessa kuvassa ei ole huomioitu turvapaikanhakijoita vaan pelkät oleskelulupahakemukset. Maahanmuuttoviraston mukaan jokaista Suomesta turvapaikan saanutta kohden tehdään kolme perhesidehakemusta. Oleskelulupahakemusten määrä tulee

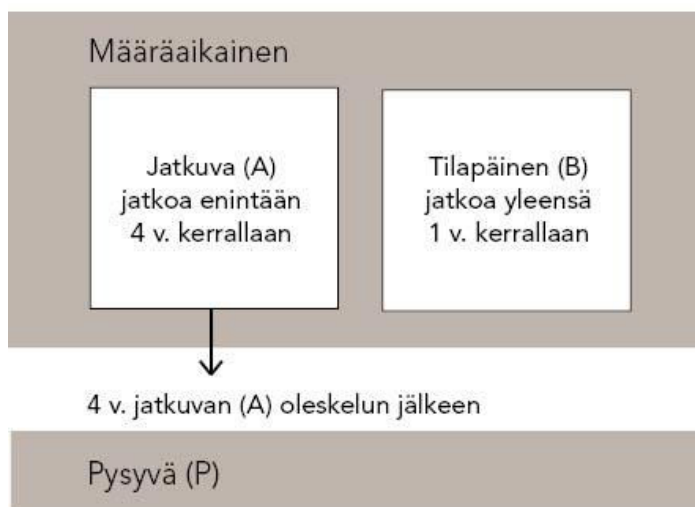
näin ollen kasvamaan huomattavasti. Yleisradiolle antamassaan haastattelussa Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikön tulosalueen johtaja Olli Koskipirtti toteaa, että lähivuosina perhesidehakemusten määrä voi nousta kymmeneen tuhansiin. (Mäntymaa 2015, viitattu 16.1.2017.)

2.2 Kuka tarvitsee oleskeluluvan Suomeen?

Euroopan unionin kansalaisen tai häneen rinnastettava henkilö on EU jäsenvaltion sekä Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin kansalainen (Ulkomaalaislaki 2 §). Euroopan unionin kansalainen tai häneen rinnastettava henkilö ei tarvitse oleskelulupaa Suomeen. Jos oleskelu kestää yli kolme kuukautta, hänen kuitenkin täytyy rekisteröidä oleskeluoikeutensa. (UlkomaalaisL 155 §, 159 §)

Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan henkilöä, joka ei ole Euroopan unionin kansalainen tai häneen rinnastettava. (Ulkomaalaislaki 3:2a §) Oleskellakseen laillisesti Suomessa, kolmannen maan kansalainen tarvitsee Suomen viranomaisen myöntämän oleskeluluvan tai voimassaolevan viisumin. Kolmannen maan kansalainen saa kuitenkin oleskella Schengen alueella kolme kuukautta kuuden kuukauden aikana ilman viisumia tai oleskelulupaa, jos hän tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä viisumia. Suomessa saa oleskella enintään kolme kuukautta muun Schengen valtion myöntämällä oleskeluluvalla. (UlkomaalaisL 40 §)

2.3 Oleskelulupatyypit



Kuva 2. Oleskelulupalatyypit (Maahanmuuttovirasto, 2016)

Oleskelulupa on joko määräaikainen tai pysyvä. Määräaikainen lupa voidaan myöntää joko tilapäisluonteista tai jatkuvaluonteista oleskelua varten. Tilapäinen oleskelulupa myönnetään esimerkiksi opiskelua tai tilapäistä työntekoa varten ja se merkitään oleskelulupakorttiin kirjaintunnuksella B. Tilapäistä oleskelulupaa jatketaan yleensä vuodella kerrallaan. Jatkuvaluonteinen oleskelulupa voidaan myöntää henkilölle, jonka maassa olon voidaan katsoa olevan jatkuvaa. Esimerkiksi Suomen kansalaisen perheenjäsenille voidaan myöntää jatkuvaluonteinen lupa. Jatkuvaluonteinen oleskelulupa merkitään oleskelulupakorttiin kirjaimella A ja sitä voidaan jatkaa enintään neljällä vuodella kerrallaan (Poliisi 2016; UlkomaalaisL 34:1 §.)

Pysyvä oleskelulupa on voimassa toistaiseksi. Pysyvä oleskelulupa voidaan myöntää kun henkilö on oleskellut yhtäjaksoisesti neljä vuotta jatkuvaluonteisella (A) oleskeluluvalla, jos luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä sille ole ulkomaalaislain mukaisia esteitä. Pysyvää oleskelulupaa ei voida myöntää, jos henkilö on epäiltynä tai todettu syylliseksi rikokseen, josta on säädetty vankeutta tai hän on syyllistynyt kahteen tai useampaan rikokseen. Pysyvään oleskelulupaan rinnastetaan voimassaoloajaltaan myös pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa. (UlkomaalaisL 56-57 §; 33:3 §.)

Pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan välittömästi ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti viiden vuoden ajan, jos edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiseksi täyttyvät eikä luvan myöntämiseksi ole esteitä. Pysyvä oleskelulupa merkitään oleskelulupakorttiin kirjaimella P ja pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa merkinnällä P-EU tai P-EY (UlkomaalaisL 56a §; 34:2 §).

2.4 Jatko-oleskelulupa

Jatko-oleskelulupa eli uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään jos edellytykset, joiden perusteella edellinen lupa myönnettiin ovat yhä voimassa (Ulkomaalaislaki 54:1 §). Ulkomaalaisella on oikeus oleskella Suomessa hakemuksensa käsittelyajan kunnes asiasta on

tehty lainvoimainen päätös, vaikka edellinen lupa olisi umpeutunut käsittelyn aikana (UlkomaalaisL 40 §).

Jos ulkomaalainen on saanut oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella, myönnetään hänelle uusi määräaikainen oleskelulupa, jolle esille tulleiden seikkojen perusteella vaikuta ilmeiseltä, että luvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty (UlkomaalaisL 54:2 §). Luvan edellytykset eivät täyty esimerkiksi silloin, jos on ilmeistä ettei henkilö ole enää suojelun tarpeessa.

Ulkomaalaiselle, jolla on tilapäinen (B) oleskelulupa työntöön tai elinkeinonharjoittamisen perusteella, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen oleskelun jälkeen jatkuvaluonteinen (A) oleskelulupa, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat yhä voimassa. Luvan myöntämisen edellytyksenä on muun muassa riittävä toimeentulo. Samoin toimitaan jos tilapäinen oleskelulupa on myönnetty maasta poistumisen estymisen vuoksi, kyseessä on ihmiskaupan uhri, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa tai jos hän on laittomasti maassa ollut ja työskennellyt, jolle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa. (UlkomaalaisL 54:5 §; 54:3 §).

Jos ulkomaalaisella on ollut tilapäinen oleskelulupa opiskelun perusteella ja hän on suorittanut tutkinnon, myönnetään hänelle uusi tilapäinen oleskelulupa työnhakua varten. Työnhakua varten myönnetyn oleskeluluvan kesto on enimmillään yksi vuosi. (UlkomaalaisL 54:4 §; 55:4 §)

Jatko-oleskelulupa voidaan myös myöntää uudella perusteella, jos ensimmäinen oleskelulupa voitaisiin myöntää tällä uudella perusteella. Jos edellinen määräaikainen oleskelulupa on myönnetty perhesiteen perusteella, voidaan uusi lupa myöntää, vaikka perheside olisi katkennut. Tällöin kuitenkin henkilöllä täytyy olla kiinteät siteet Suomeen tai hänen henkilökohtaisen tilanteensa erityisen vaikea puolisoon tai hänen lapseensa kohdistaman väkivallan tai hyväksikäytön vuoksi ja luvan epääminen olisi olosuhteet huomioon ottaen kohtuutonta. (UlkomaalaisL 54:6)

2.5 Oleskelulupakortti

Oleskeluluvan osoitukseksi annetaan oleskelulupakortti. Oleskelulupakortti annetaan oleskeluluvan voimassaoloajaksi, mutta se voidaan myös antaa tätä lyhyemmäksi ajaksi

erityisestä syystä. Oleskelulupakortti voi olla voimassa enintään viisi vuotta kerrallaan. Jos henkilöllä on voimassaoleva oleskelulupa hän hakee uutta oleskelulupakorttia, ei hänelle anneta hallinnollista päätöstä ja valitusosoitusta jos kortti myönnetään hakemuksen mukaisesti. (UlkomaalaisL 33 a §)

EU:n oleskelulupa-asetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1030/2002) säädetään oleskelulupakortin muodosta ja ominaisuuksista, turvatekijöistä, tekniseen osaan tallennettavista biometrisistä tunnisteista sekä niiden ottamisesta, rajoituksista ja käyttötarkoituksista sekä haltijan oikeudesta tarkistaa tekniseen osaan hänestä tallennetut tiedot.

Oleskelulupakorttiin tulee näkyville esimerkiksi henkilön suku- ja etunimi sekä oleskeluluvan alkamis- ja päättymispäivä. Lisäksi kortissa on mikrosiru, johon tallennetaan henkilön biometriset tunnistet. Biometrisiä tunnisteita ovat henkilön valokuva sekä kaksi sormenjälkeä. Biometrisiä tunnisteita käytetään todentamaan luvan aitous sekä luvan haltijan henkilöllisyys. Oleskelulupakortti sisältää turvaominaisuuksia, jotka ovat salaisia ja niistä tiedotetaan vain kortteja valmistaville viranomaisille. Turvaominaisuuksilla pyritään estämään korttien väärennystä ja jäljittelyä. (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1030/2002)

3 ULKOMAALAISLUPA-ASIOIDEN TOIMIVALLAN SIIRTO POLIISILTA MAAHANMUUTTOVIRASTOLLE

Vuoden 2017 alusta lähtien Maahanmuuttovirasto vastaa lähes kaikista ulkomaalaislupa-asioihin liittyvistä tehtävistä. Poliisilta siirtyy seuraavat tehtävät:

- Oleskelulupahakemusten vastaanotto ja käsittely
- Kansalaisuushakemusten vastaanotto
- EU-kansalaisten rekisteröinnit ja heidän perheenjäsentensä oleskelukorttihakemukset
- Pakolaisen matkustusasiakirjaan ja muukalaispassiin liittyvät tehtävät
- Päätösten tiedoksiantoon liittyviä tehtäviä

Poliisin vastuulle jää ainoastaan sellaisten päätösten tiedoksianto, joihin liittyy henkilön maastapoistaminen. (HE 64/2016.)

3.1 Toimivallan siirron valmistelu

Ulkomaalaislupa-asioiden toimivallan siirto on mainittu Poliisi 2020-raportissa jo vuonna 2009. Tällöin puhuttiin kuitenkin vain työperäisten oleskelulupahakemusten siirrosta. Toimivallan siirto mainittiin myös poliisin lupahallintostrategiassa vuonna 2012, jolloin suunnitelmissa oli jo kaikkien ulkomaalaislupa-asioiden siirto. (Sisäministeriö, 2009; Sisäministeriö 2012.)

Toimivallan siirtoa alettiin valmistella, kun syyskuussa 2013 käynnistettiin työskentely työryhmässä, jonka tehtävänä oli selvittää muun muassa ulkomaalaislupa-asioiden siirtoa Maahanmuuttovirastolle. Työryhmä perustettiin sisäministeriön toimeksiannosta ja sitä johti Poliisihallitus. Työryhmä sai työnsä päätökseen ja luovutti laatimansa arviomuiston 21.8.2014. (Sisäministeriö, 2015)

Työryhmän laatiman arviomuiston mukaan ulkomaalaislupa-asioiden siirtäminen Maahanmuuttoviraston tehtäväksi on mahdollista. Toimivallan siirrolla olisi vaikutuksia ainakin lainsäädäntöön, henkilöstön asemaan, tietojärjestelmiin, toimitiloihin, palveluverkoston ja resurssitarpeisiin sekä poliisissa että Maahanmuuttovirastossa. (HE 64/2016.)

Sisäministeriö asetti helmikuussa 2015 yhdistetyn selvitys- ja säädöshankkeen, jossa arvioidaan ja valmistellaan ulkomaalaislupa-asioiden siirtoa poliisilta Maahanmuuttovirastolle. Tavoitteeksi otettiin oleskeluoikeutta koskevien lupa-asioiden mahdollisimman kokonaisvaltainen siirto. Hanke koostui kahdesta työryhmästä, lupa-asioille ja turvapaikka-asioille omansa. Joulukuussa 2015 sisäministeriö pyysi lausunnot esiluonnokseensa eri tahoilta. Lausuntopyynnöt saivat 56 vastausta, joista valtaosa piti toimivallansiirtoa ja sen tavoitteita hyvänä ja kannatettavana. Lausuntojen perusteella pykäliin ja perusteluihin on tehty joitain muutoksia. Hallituksen esitys valmistui 21.4.2016 ja se hyväksyttiin eduskunnassa 29.6.2016, joten ulkomaalaislupa-asioita koskevat muutokset tulevat voimaan 1.1.2017 (HE 64/2016; Eduskunta, 2016.)

Opinnäytetyötä varten tekemiäni haastattelujen perusteella poliisilaitokset eivät juurikaan osallistuneet suunnittelutyöhön, vaan sen hoiti Maahanmuuttoviraston ja Poliisihallituksen työryhmä. Poliisilaitoksilla kiersi Maahanmuuttoviraston edustajia, jotka tutustuivat poliisilaitoksen toimintatapoihin ulkomaalaislupa-asioihin liittyen. Poliisin työntekijöille järjestettiin infotilaisuuksia lupa-asioiden siirtoon liittyen ja niihin osallistuttiin normaaleiden työtehtävien ohessa. (Kallio & Marjomaa, haastattelu 23.2.2017.)

Oulun pääpoliisiasemalla siirtoon valmistauduttiin siten, että mahdollisimman paljon hakemuksia pyrittiin ratkaisemaan ennen sen voimaantuloa. Asiakkaita ei otettu ajanvarauksella viimeisen kolmen viikon aikana ennen vuodenvaihdetta. Vain sellaiset asiakkaat saivat tulla jonottamaan vuoronumerolla, joiden oleskelulupa päättyi ennen siirron voimaantuloa. Viimeisenä päivänä ratkaisemattomat hakemukset lähetettiin Maahanmuuttoviraston Helsingin toimipisteeseen. Ennen siirtoa siirtyvät työntekijät kävivät yksitellen keskustelemassa lupahallinnon päällikön kanssa esimerkiksi siirron sisällöstä ja siitä, onko työntekijä tyytyväinen siirtoon. Päällikön mukaan tietoja ei lähetetty eteenpäin Maahanmuuttovirastolle, vaan ne jäivät poliisin henkilöstöhallinnolle. (Marjomaa, haastattelu 23.2.2017.)

Siirtoa ei ole suunniteltu Maahanmuuttoviraston Oulun toimipisteessä lainkaan ja aiemmin siellä on käsitelty ainoastaan turvapaikka-asioita. Haastateltavalle tuli yllätyksenä, että uusi lupayksikkö perustettiin samaan rakennukseen turvapaikkayksikön kanssa, koska siellä ei ole aiemmin ollut ollenkaan asiakaspalvelupistettä. Turvapaikkayksikköä olisi voitu informoida paremmin siitä, mitä siirto merkitsee turvapaikkayksikön kannalta. Laki hyväksyttiin eduskunnassa kesällä 2016 ja sen jälkeen tuli kiire, koska tiettyjä hankintoja ja valmisteluja ei oltu voitu tehdä ennen lain

hyväksymistä. Olisi ollut parempi, jos Maahanmuuttovirastolla olisi ollut enemmän aikaa valmistautua muutokseen. Heti siirron jälkeen on ilmennyt teknisiä ongelmia. Ongelmia on ollut esimerkiksi maksupäätteiden ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Tietokoneohjelmiin on myös jouduttu tekemään paljon päivityksiä. (Kallio, haastattelu 23.2.2017.)

Siirto jouduttiin lopulta tekemään melko nopealla aikataululla. Maahanmuuttoviraston Oulun toimipisteessä jouduttiin tekemään remontti siirron takia. Siirron astuessa voimaan ja uusien työntekijöiden aloittaessa työskentelyn kaikkia asiakaspalvelupisteitä ei oltu saatu valmiiksi. Työntekijöillä oli kaksi päivää aikaa saada tilat kuntoon ennen asiakkaiden saapumista. Marjomaan mukaan tähän olisi tarvittu ainakin viikko. Ensimmäisellä viikolla ajanvarausasiakkaita jouduttiin perumaan ja varaamaan uusia aikoja. (Marjomaa, haastattelu 23.1.2017.)

3.2 Siirron tavoitteet

Toimivallan siirtoa perustellaan sekä poliisin, että Maahanmuuttoviraston ydintehtävien selkiyttämällä. Poliisilain (872/2011) 1 §:n 1 momentissa on määritelty poliisin ydintehtävät. Ydintehtävääjattelun mukaan kaiken poliisin tekemän työn tulisi tähdätä ydintehtävien mukaisten tavoitteiden toteutumiseen. Poliisi on myös vuonna 2012 julkaistussa lupahallintostrategiassa määritellyt lupahallinnon ydintehtävät.

”Lupahallinnon ydintehtäviä ovat sellaiset lupa-asiat, jotka hallinnollisella menettelyllä turvaavat oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmää sekä yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai edistävät rikosten ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä.” (Sisäministeriö, 2012.)

Näin ollen ulkomaalaislupa-asiat eivät kuulu poliisin ydintehtäviin, vaan niitä tukeviin tehtäviin. Lupahallintostrategian mukaan poliisissa ei ole syytä olla erillistä ulkomaalaislupa-asioiden osaamiskeskittymää. Ulkomaalaislupa-asiat ovat kaikkien poliisin tekemien lupapäätösten määrästä laskettuna vain 4,5%. Suomessa maahanmuuttoon liittyvä osaaminen on keskitetty erityisesti tätä tehtävää varten perustetulle virastolle eli Maahanmuuttovirastolle ja ulkomaalaislupa-asiat kuuluvat sen ydintehtäviin. (Sisäministeriö, 2012.)

Hallituksen esityksessä 64/2016 siirtoa perustellaan myös lupamenettelyn tehokkaammalla keskittämällä, selkeyttämällä sekä toiminnan tehostamisella. Esityksen mukaan siirrolla on

myös mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä kohtuullisella aikavälillä. Siirron myötä Maahanmuuttoviraston on myös mahdollista saavuttaa yhtenäisemmät menettely- ja päätöskäytännöt sekä vahvempi rooli tietopalvelu- ja analyysitoiminnassa. Keskittämisen ansiosta Maahanmuuttoviraston olisi helpompi kehittää sähköistä asiointipalvelua sekä UMA-järjestelmää, sillä se helpottaa resurssien priorisointia tärkeimpiin kehityskohteisiin. Nykyinen malli suosii osaoptimointia kokonaisuuden kustannuksilla, koska eri viranomaiset esittävät omien tavoitteidensa mukaisia kehitystarpeita. Myös asiakkaan kannalta olisi parempi jos vain yksi viranomainen vastaisi ulkomaalaislupa-asioista, sillä toiminnot olisivat aiempaa yhtenäisempiä, ennakoitavampia ja odotusajat lyhyempiä.

Molemmat haastattelemani henkilöt uskoivat, että siirrolle asetetut tavoitteet tulevat toteutumaan. Haastattelut toteutettiin noin kaksi kuukautta siirron tultua voimaan, joten tavoitteiden ei vielä voi katsoa toteutuneen. Haasteita riittää vielä esimerkiksi uusien toimintatapojen sisäistämisessä ja ohjeiden omaksumisessa. Yhtenäisten toimintatapojen vakiintuminen on myös vielä kesken ja uusia ohjeita tuotetaan koko ajan. Tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeää on se, että poliisilta on siirtynyt osaavaa henkilökuntaa eikä heitä ole jouduttu kouluttamaan alusta asti. (Kallio & Marjomaa, haastattelu 23.2.2017.)

3.3 Siirron vaikutukset

3.3.1 Taloudelliset vaikutukset

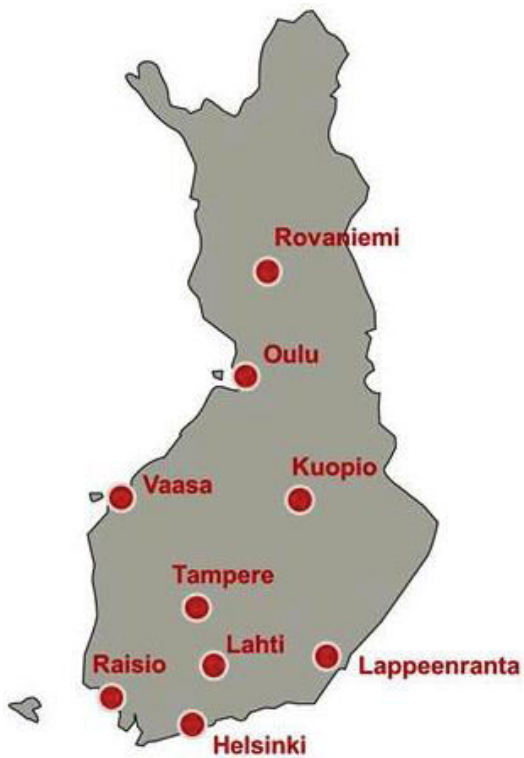
Hallituksen esityksen 64/2016 mukaan lupa-asioiden siirrolla on taloudellisia vaikutuksia ainakin poliisiin ja Maahanmuuttoviraston välillä. Välittömiä kustannusvaikutuksia syntyy myös Maahanmuuttoviraston toimipisteverkoston luomisesta, UMA-järjestelmään integroitavan ajanvarausjärjestelmän luomisesta sekä UMA-järjestelmän toimintojen muutoksista. Siirron myötä asiakkailta perittävät käsittelymaksut saattavat muuttua.

Poliisin henkilöstökustannuksiin ei siirrolla ole vaikutusta, sillä oleskelulupa-asiat ovat osa poliisin maksullista toimintaa eli henkilöstömenot on katettu oleskelulupahakemusten suoritemaksujen tuotoilla. Siirron myötä poliisin henkilöstömenot vähenevät ja vastaavasti lupatuotot pienenevät, joten henkilöstömenot eivät kokonaisuutena muutu. Myöskään maahanmuuttoviraston henkilöstömenoihin ei siirrolla ole vaikutusta, sillä Maahanmuuttovirasto huolehtii Valtion

maksuperustelain (150/1992) 6§:n 1 momentin mukaan siitä, että suoritehinnat kattavat niiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset.

3.3.2 Vaikutukset toimipisteiden määrään

Hallituksen esityksen 64/2016 mukaan Maahanmuuttoviraston toimipisteverkostoa on laajennettava merkittävästi. Lupa-asioita hoitaa vuoden 2017 alusta lähtien yhdeksän Maahanmuuttoviraston toimipistettä. Nämä perustetaan seuraaville paikkakunnille: Helsinki, Turku, Tampere, Lahti, Lappeenranta, Kuopio, Vaasa, Oulu ja Rovaniemi.



Kuva 3. Palvelupisteet. Maahanmuuttovirasto 2017.

Osassa näistä paikkakunnista Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköllä on aiemminkin ollut toimintaa ja kokonaan uudet paikkakunnat ovat Tampere, Lahti sekä Kuopio. Turvapaikka-, ja lupa-asiat sijoitetaan samoihin toimitiloihin Helsingissä, Oulussa, Lappeenrannassa, Rovaniemellä ja Vaasassa. Turussa turvapaikka- ja lupa-asiat on sijoitettu erilleen, koska sopivia toimitiloja ei ole löytynyt. Ahvenanmaalla lupa-asioiden määrä on ollut vähäinen, jonka takia sinne ei perusteta omaa toimipistettä, vaan asiakkaita palvellaan Turussa tai erikseen ajanvarauksella Maarianhaminassa. (HE 64/2016.)

Maahanmuuttoviraston toimipisteverkosto ei tule olemaan yhtä laaja kuin poliisilla nyt on. Poliisi käsittelee ulkomaalaislupa-asioita tällä hetkellä noin 70 toimipisteessä (HE 64/2016). Toimipisteverkoston harveneminen on aiheuttanut huolta jo varhaisessa vaiheessa, kuten Sisäministeriön lausuntoyhteenvedosta SMDno-2015-177 käy ilmi. Lausujat pitivät tärkeänä palveluiden maanlaajuista yhdenmukaisuutta sekä riittävän laajaa toimipisteverkostoa, jotta palvelut eivät heikkene. Huolta aiheutti pidentyneet välimatkat erityisesti pääkaupunkiseudun ulkopuolella. (Sisäministeriö 2015.)

3.3.3 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lupa-asioiden siirron myötä poliisiin ja Maahanmuuttoviraston tehtävänjako selkeytyy kun lupamenettely on yhden viranomaisen hallussa oleva kokonaisuus. Käsittelyprosessi yksinkertaistuu ja nopeutuu, kun asiaa ei tarvitse siirrellä viranomaisten välillä eri käsittelyvaiheissa. Maahanmuuttoviraston toiminta muuttuu merkittävästi, kun se alkaa antamaan laajamittaista asiakaspalvelua. Toimipisteiden määrä kasvaa ja henkilöstömäärän kasvu on prosentuaalisesti merkittävä, joka tuo haasteita talous- ja henkilöstöhallinnon toimintaan. Poliisista siirtyvä henkilöstö tuo mukanaan osaamista erityisesti tehtävissä, jotka ovat tähän saakka olleet lähes yksinomaan poliisin tehtävänä. Henkilöstön koulutukseen on kuitenkin varattava resursseja, vaikka kaikki siirtyvät asiat ovat sellaisia, jotka Maahanmuuttovirasto on voinut ratkaista jo nykyisen lain nojalla. (HE 64/2016.)

Siirron johdosta viranomaisten välisen yhteistyön ja tiedonvaihdon merkitys kasvaa. Poliisitoiminnassa tarpeellisen tiedon hankinta on onnistunut suoraan poliisin toimesta, kun oleskeluluvat on haettu poliisilaitoksella. Esimerkiksi yksinomaan Helsingin poliisilaitoksella on tavoitettu vuosittain noin 500 etsintäkuulutettua henkilöä lupamenettelyn yhteydessä ja näistä noin puolet oleskelulupa-asian käsittelyyn liittyen. Lisäksi lupamenettelyn yhteydessä kirjataan vuosittain yhteensä satoja ulkomaalaisrikkomuksia, väärennöksiä, työnantajan ulkomaalaisrikkomuksia ja rekisterimerkintärikkomuksia. Lupamenettely paljastaa myös laitonta maassa oleskelua ja estää laitonta maahantuloa. Muutoksen yhteydessä on tärkeä sopia sellaisista yhteistyömuodoista ja tietojenvaihdosta, että poliisi saa toimivaltansa kannalta oleellisen tiedon. Maahanmuuttoviraston olisi siis koulutettava henkilöstöään tekemään

havaintoja, joilla on merkitystä poliisitoiminnassa. Maahanmuuttoviraston olisi ilmoitettava poliisille esimerkiksi tietoonsa tulleesta epäillystä rikoksesta. (HE 64/2016.)

Viranomaisten välisen tiedonvaihdon on oltava jatkossakin molemmanpuoleista, jota se on tälläkin hetkellä. Poliisin on vastaavasti ilmoitettava Maahanmuuttovirastolle lupaharkintaan vaikuttava tieto. Menettelyssä tulee toimivaltamuutoksen jälkeen olla se päämäärä, että väärinkäytökset, rikkomukset ja rikokset saadaan mahdollisimman tehokkaasti paljastettua. Toiminta laitonta maahanmuuttoa ja esimerkiksi ihmiskauppaa vastaan edellyttää jatkossakin tiivistä yhteistyötä eri viranomaisten välillä. (HE 64/2016.)

Lupa-asioiden siirto on vaikuttanut Maahanmuuttoviraston Oulun toimipisteen toimintaan merkittävästi. Hoidettavaksi tuli paljon uusia työtehtäviä ja henkilöstömäärä kasvoi huomattavasti. Jouduttiin perustamaan kokonaan uusi lupayksikkö. Normaalisti toimipisteessä on ollut hieman yli 10 vakituista työntekijää, kaikki turvapaikkayksikössä. Turvapaikanhakijoiden lisääntymisen johdosta vuonna 2015 palkattiin uusia työntekijöitä, jolloin henkilöstömäärä nousi lähelle sataa. Nyt turvapaikkayksikössä on noin 40 työntekijää. Työntekijöiden määrä on siis vaihdellut viime vuosina paljon. (Kallio, haastattelu 23.1.2017.)

3.3.4 Henkilöstövaikutukset

Toimivallan siirrolla on merkittäviä vaikutuksia poliisilla ulkomaalaislupa-asioita hoitaneeseen henkilöstöön. Valtion virkamieslain (750/1994) 5 a §:n 1 momentin mukaan valtionhallinnon toimintojen uudelleenjärjestelyn yhteydessä virat ja niihin nimitetyt virkamiehet siirtyvät samaan virastoon kuin tehtävät siirtyvät. Siirto virkamiehen työssäkäyntialueella tai –alueelle ei edellytä hänen suostumustaan.

Tehtävien siirron lähtökohtana on, että Maahanmuuttoviraston tarvitsema lisäresurssi saadaan mahdollisimman suurelta osin katettua poliisilta vapautuvasta henkilöstöstä. Käytännössä lain nojalla siirtyvät ne henkilöt, joiden toimenkuvasta vähintään puolet on ulkomaalaislupa-asioita. Jos kaikki Maahanmuuttoviraston tehtävät eivät tule täytetyksi lain nojalla tapahtuvien siirtojen jälkeen, voidaan tarpeen mukaan järjestää ilmoittautumismenettely. (HE 64/2016.)

Ulkomaalaislupa-asiat ovat monissa tapauksissa vain osa henkilön toimenkuvaa, jonka takia siirrettävät tehtävät eivät muodosta erityisen selviä kokonaisuuksia. Monissa poliisin toimipisteissä siirtyviin tehtäviin sitoutuu alle yksi henkilötyövuosi. Laskelmissa on selvitetty, että poliisissa ulkomaalaislupa-asioihin sitoutuu yhteensä 136,9 henkilötyövuotta. Henkilöiden lukumäärä, joita siirto jollain tavalla koskettaa on kuitenkin huomattavasti tätä suurempi moninaisten toimenkuvien takia. (HE 64/2016.)

Maahanmuuttovirasto on arvioinut pystyvänsä hoitamaan siirtyvät tehtävät noin 20 prosenttia pienemmällä henkilöstöresurssilla. Tähän päästään esimerkiksi sähköisen asioinnin lisäämisellä, automaation hyödyntämisellä, toimintojen keskittämällä ja henkilökohtaisen asiointitarpeen vähenemisellä. Henkilöstön arvioitu tarve olisi nykyisellä asiakasmäärällä 112 henkilötyövuotta. Näin ollen koko poliisilaitoksilla tehtäviä hoitanutta henkilöstöä ei saada siirrettyä, vaan jäljelle jäävään henkilöstöön sovelletaan muita tavanomaisia uudelleenjärjestelyjä. (HE 64/2016.)

Huhtikuussa 2015 virkamieslain nojalla siirrettävien henkilöiden määrä oli 96. Heidän työkuvansa koostui pääosin siirtyvistä lupatehtävistä ja he asuivat suunniteltujen toimipisteiden työssäkäyntialueella. Jos tilanne ei muutu, suurin osa Maahanmuuttoviraston resurssitarpeesta saadaan täytettyä suoraan lain nojalla tapahtuvin siirroin. (HE 64/2016.)

Oulun poliisilaitokselta Maahanmuuttovirastoon siirtyi viisi työntekijää. Työntekijöiltä ei kysytty, että haluatko siirtyä, koska siirto tapahtui virkamieslain nojalla. Kaikki siirtyvät työntekijät työskentelivät aiemmin Oulun pääpoliisiasemalla, koska muut ulkomaalaislupa-asioita hoitaneet poliisiasemat eivät sijaitse työssäkäyntialueella. Oulun pääpoliisiasema oli ainut jossa toimi kokopäiväinen ulkomaalaisluparyhmä. Muiden poliisiasemien työntekijät eivät hoitaneet ulkomaalaislupa-asioita kokopäiväisesti. Muillakin asemilla kuitenkin oli työntekijöitä, jotka hoitivat ulkomaalaislupa-asioita yli puolet työajastaan. Ulkomaalaislupa-asioita hoitavien työntekijöiden määrä siis väheni Oulun alueella. (Marjomaa, haastattelu 23.2.2017.)

Oulun poliisilaitokselta siirtyneiden työntekijöiden työtehtävät pysyivät siirron jälkeen lähes samana kuin ennenkin. He ottavat edelleen vastaan hakemuksia ja tekevät niihin päätöksiä. Haastateltava oli Oulun pääpoliisiasemalla lupaesimiehenä ennen siirtoa ja hänen työtehtävänsä ovat muuttuneet siirron myötä. Aiemmin hän hoiti ryhmää koskevia hallinnollisia tehtäviä ja teki esimerkiksi kielteiset päätökset. Siirron jälkeen hän ottaa vastaan hakemuksia ja tekee päätöksiä

samalla lailla kuin muutkin työntekijät. Tulevaisuudessa hän alkaa tehdä myös muita tehtäviä, kuten kuulemisia, kunhan saa siihen koulutuksen. (Marjomaa, haastattelu 23.2.2017.)

Siirtyvien työntekijöiden virkanimikkeet päätettiin Maahanmuuttovirastossa. Katsottiin, millaisella palkkaluokalla he ovat työskennelleet poliisilla ja virkanimike päätettiin suurin piirtein sitä vastaavaksi. Oulun pääpoliisiasemalla työskenteli lupaesimies, lupa-asiantuntija sekä kolme lupasihteeriä. Lupaesimies ja –asiantuntija ovat siirron jälkeen tarkastajia ja lupasihteerit apulaistarkastajia. Kukaan ei ole enää sihteeri, koska päätöksen tekemiseen tarvitaan tarkastajan nimike. (Marjomaa, haastattelu 23.2.2017.)

4 OLESKELULUPAPROSESSI

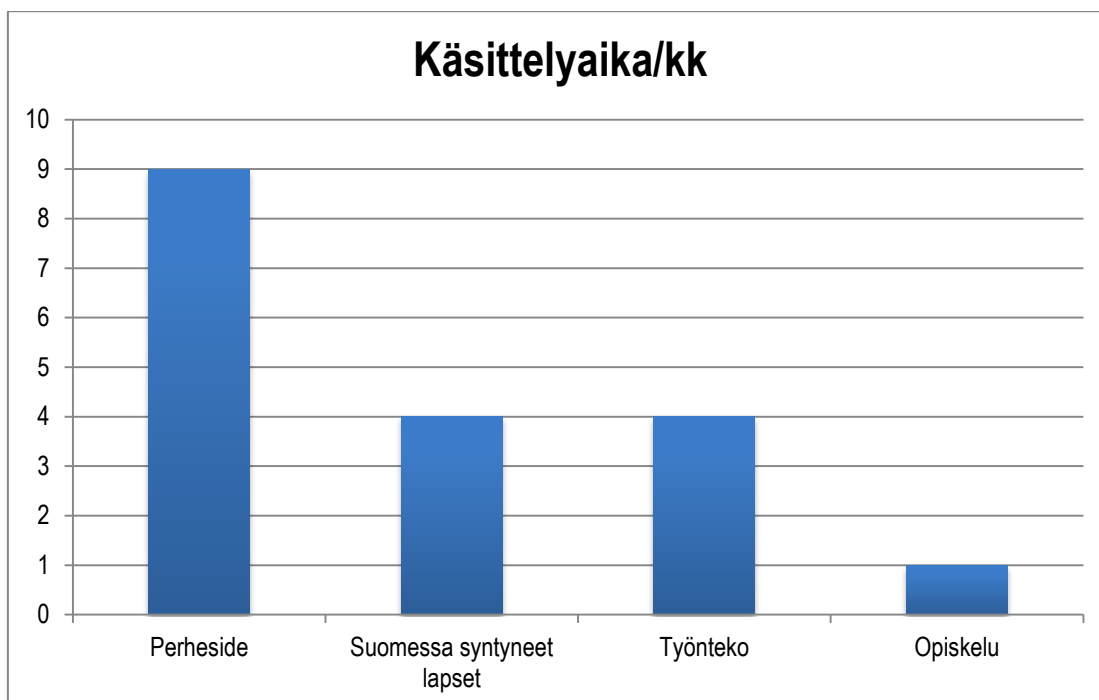
4.1 Oleskelulupaprosessi toimivallan siirron jälkeen

4.1.1 Vireillepano

Ensimmäistä oleskelulupaa anottaessa hakemuksen voi panna vireille ulkomailta käsin Suomen edustustossa tai Suomesta käsin Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä. Hakemus on jätettävä Suomen edustustoon siinä maassa, jossa hakija asuu laillisesti, yleensä se on hakijan kotimaa. Jos hakijan kotimaassa ei ole Suomen edustustoa, on hänen matkustettava lähimpään maahan jossa edustusto on. Jos kyseessä on uutta määräaikaista oleskelulupaa eli jatkolupaa tai pysyvää oleskelulupaa koskeva hakemus, sen voi jättää vain Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä. Maahanmuuttovirasto suosittelee hakemuksen jättämistä sähköisesti EnterFinland-palvelun kautta, mutta viraston internetsivuilta löytyy myös tulostettavat versiot paperihakemuksista. Hakemusperusteita on useita, esimerkiksi työnteko, opiskelu ja perheside. Hakemuslomake on erilainen jokaiselle hakuperusteelle. Hakemuslomakkeessa on mainittu tarvittavat liitteet. (Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 16.1.2017.)

Hakemuksen täyttämisen jälkeen hakijan on asioitava henkilökohtaisesti Suomen edustustossa tai Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä. Asioidessaan hakijalla on oltava mukana voimassaoleva matkustusasiakirja, tarvittavat liitteet alkuperäisinä kappaleina sekä paperinen hakemuslomake, ellei lomaketta ole täytetty sähköisesti. Asioinnin yhteydessä tarkastetaan hakijan henkilöllisyys, liitteiden oikeellisuus ja se, onko hakemus täytetty oikein. Lisäksi vireillepanon yhteydessä peritään käsittelymaksu, ellei sitä ole ennalta peritty sähköisen palvelun kautta. Hakemusten käsittelymaksu vaihtelee hakuperusteen mukaan. Käsittelymaksua ei palauteta, vaikka päätös olisi kielteinen. (Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 16.1.2017.)

4.1.2 Hakemuksen käsittely ja päätös



Kuva 4. Yleisimpien oleskelulupatyyppeiden odotettavissa olevat käsittelyajat. Maahanmuuttovirasto 2017.

Vireillepanon jälkeen oleskelulupahakemus siirtyy käsittelyjonoon. Hakemukset käsitellään saapumisjärjestyksessä. Käsittelyaikaan esimerkiksi se, joudutaanko hakemukseen pyytämään lisäselvityksiä. Ensimmäistä oleskelulupaa koskevien hakemusten odotettavissa oleva käsittelyaika vaihtelee yhdestä kuukaudesta yhdeksään kuukauteen hakuperusteesta riippuen. Nopeimmin päätös yleensä tehdään opiskelun perusteella jätettyihin hakemuksiin, pisin käsittelyaika on perhesiteen perusteella jätetyillä hakemuksilla. Jatkolupia sekä pysyviä lupia koskeviin hakemuksiin Maahanmuuttovirastolla ei ole vuoden 2017 alussa antaa arviota käsittelyajasta, koska käsittelyvastuu näissä hakemustyypeissä siirtyi 1.1.2017. Päätöksen valmistuttua oleskelulupakortin valmistaminen ja hakijalle postittaminen kestää noin 2 viikkoa. (Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 16.1.2017.)

Hakemukset käsitellään Maahanmuuttovirastossa. Mikäli hakemus on pantu vireille edustustossa, se siirretään käsiteltäväksi Suomeen. Jos kyseessä on työntekijän tai elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, käsittelyprosessi on kaksiosainen. Työntekijän oleskelulupahakemukset siirretään ensin työ- ja elinkeinotoimiston työluopayksikköön osaratkaisua varten. Työ- ja elinkeinotoimisto

ratkaisee osapäätöksessään muun muassa sen, onko toimeentulo riittävä ja onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa. Kun työ- ja elinkeinotoimiston osapäätös on valmis, hakemus siirtyy takaisin maahanmuuttovirastoon ja siihen tehdään päätös. Elinkeinoharjoittajan oleskelulupaprosessi etenee muutoin samalla tavalla kuin työntekijän prosessi, mutta osapäätöksen tekee Työ- ja elinkeinotoimiston sijaan ELY-keskukseen. Osapäätöksessään ELY-keskus arvioi elinkeinotoiminnan kannattavuuden ja toimeentulon riittävyyden. Myös elinkeinoharjoittajan oleskelulupahakemuksiin lopullisen päätöksen tekee Maahanmuuttovirasto. (Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 17.1.2017.)

Hakemuksen käsittelyvaiheessa hakijalta voidaan tarvittaessa pyytää lisäselvityksiä. Hakija voidaan myös kutsua suulliseen kuulemiseen eli henkilökohtaiseen haastatteluun. Haastattelu tehdään esimerkiksi jos oleskeluluvan myöntämisen perusteista ei muuten saada riittävää selvyyttä. Haastattelun voi tehdä ainoastaan Suomen edustuston tai Maahanmuuttoviraston virkamies. Haastattelua ei voi tehdä muu viranomainen tai kansainvälinen järjestö. Hakija voidaan velvoittaa saapumaan haastatteluun Suomen edustustoon, vaikka hän joikuisi matkustamaan tämän takia toiseen maahan. Haastattelijono on Maahanmuuttoviraston mukaan pitkä. (Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 17.1.2017.)

4.1.3 Tiedoksianto ja muutoksenhaku

Kun oleskelulupapäätös on valmis, siitä tulee tieto asiakkaalle EnterFinland -palveluun, mikäli hakemus on täytetty sähköisesti. Jos hakemus on jätetty paperisena, päätöksen valmistumisesta ei ilmoiteta hakijalle erikseen. Jos päätös on myönteinen, hakijalle tilataan oleskelulupakortti. Mikäli oleskelulupaa on haettu ulkomailla Suomen edustuston kautta, oleskelulupakortti toimitetaan kyseiseen edustustoon ja se luovutetaan sieltä hakijalle. Jos hakemus on jätetty Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä Suomessa, oleskelulupakortti postitetaan hakijalle. (Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 17.1.2017.)

Oleskelulupapäätöksen ollessa kielteinen, täytyy hakijan poistua Suomesta. Jos hakija hakee ensimmäistä oleskelulupaa Suomesta käsin ja oleskelulupapäätös on kielteinen, Maahanmuuttovirasto voi tehdä käännättämissä päätöksen. Mikäli hakijalla on aikaisemmin ollut oleskelulupa Suomeen ja jatko-oleskelulupaa ei myönnetä, voidaan samalla tehdä karkotuspäätös. Käännättäminen ja karkottaminen tarkoittavat maasta poistamista ja ne panee

täytäntöön Poliisi tai Rajavartiolaitos. Mikäli oleskelulupahakemus on hylätty maahantulosäännösten kiertämisen perusteella esimerkiksi lumeavioliiton takia, määrätään hakijalle myös maahantulokielto Schengen alueelle. Maahantulokielto voidaan määrätä myös, jos henkilön katsotaan olevan vaaraksi yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle esimerkiksi rikoksiin syyllistymisen perusteella. Mahdollinen voimassaoleva oleskelulupa raukeaa karkottamisen yhteydessä. (Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 17.1.2017.)

Tiedoksiannon yhteydessä hakijalle luovutetaan kirjallinen päätös sekä valitusosoitus. Valitusosoituksessa ohjeistetaan, miten toimia, jos ei ole tyytyväinen päätökseen. (Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 17.1.2017.) Päätöksistä voi valittaa oman alueensa hallinto-oikeuteen. Hallintolainkäyttölain 586/1996 5 luvun 22 §:n mukaan valitus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Valitusaika alkaa tiedoksiantopäivää seuraavasta päivästä.

Hakijan valittaessa hallinto-oikeuteen, HaO voi joko kumota Maahanmuuttoviraston päätöksen tai pitäytyä Maahanmuuttoviraston kannassa, jolloin alkuperäinen päätös jää voimaan. Jos HaO kumoaa Maahanmuuttoviraston päätöksen, palautuu se käsittelyyn Maahanmuuttovirastoon. Mikäli HaO ei ole kumonnut Maahanmuuttoviraston päätöstä, hakijalla on oikeus hakea valituslupaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta (KHO) 30 päivän sisällä päätöksen tiedoksisaannista. KHO voi joko myöntää valitusluvan tai olla myöntämättä sitä. Tapauksissa, joissa valituslupaa ei myönnetä, Maahanmuuttoviraston päätös jää voimaan ja siitä tulee lainvoimainen. Jos valituslupa myönnetään ja KHO päätyy kumoamaan HaO:n päätöksen, palautuu asia käsittelyyn Maahanmuuttovirastoon. Jos taas valitus käsitellään, mutta KHO päätyy HaO:n kanssa samalle kannalle, Maahanmuuttoviraston päätös jää voimaan. (Hallintolainkäyttölaki 2:7, 2:9, 2:12.1, 2:14 §; Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 17.1.2017.)

Hakijan lisäksi myös Maahanmuuttovirasto voi valittaa HaO:n päätöksestä KHO:lle, jolla viraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Mikäli KHO myöntää valitusluvan, HaO:n päätökselle voidaan hakea muutosta. (Maahanmuuttovirasto 2017. Viitattu 17.1.2016.)

4.2 Toimivallan siirron vaikutukset oleskelulupaprosessiin

Hallituksen esityksen mukaan toimivallan siirrosta on runsaasti positiivisia vaikutuksia asiakkaille. Asiakkaan kannalta on yksinkertaisempaa hoitaa kaikki lupa-asiansa yhden viranomaisen kanssa. Yhden viranomaisen malli lisää käytäntöjen ja päätöksenteon yhdenmukaisuutta ja sitä kautta oikeusvarmuutta. Asioiden siirtäminen viranomaiselta toiselle vähenee, joka selkeyttää prosesseja. Asiakkaiden yhdenvertaisuus paranee kun käsittelevä viranomainen ei riipu lupatyypistä tai hakemuksen jättöpaikasta. Myös neuvonta tulee olemaan entistä johdonmukaisempaa ja samansisältöistä. (HE 64/2016.)

Poliisilla on tällä hetkellä noin 70 toimipistettä, jossa hoidetaan ainakin osittain ulkomaalaislupa-asioita. Kaikissa toimipisteissä ei kuitenkaan oteta vastaan kaikentyyppisiä hakemuksia eikä niissä tehdä hakemuksiin päätöksiä. Kaikilla toimipisteillä ei ole myöskään valmiuksia antaa asiantuntevaa neuvontaa asiakkaille. Siirron jälkeen tavoitteena on, että kaikki maahanmuuttoviraston toimipisteet kykenevät antamaan neuvontaa sekä tekemään päätökset ainakin yksinkertaisimmissa asioissa, esimerkiksi selkeät myönteiset päätökset. (HE 64/2016.)

4.2.1 Vireillepano

Ennen toimivallan siirtoa poliisi otti vastaan kaikki oleskelulupahakemukset koskien jatko- ja pysyviä oleskelulupia. Ensimmäiset oleskelulupahakemukset pantiin vireille pääosin Suomen edustustossa ulkomailla. Hakijan oli kuitenkin myös mahdollista jättää hakemuksensa Suomessa poliisin toimipisteessä, jos hän oli saapunut Suomeen viisumilla tai viisumivapaasti. Toimivallan siirron jälkeen Maahanmuuttovirasto ottaa vastaan kaikki oleskelulupahakemukset. (HE 64/2016.)

Asiointimatkat kasvavat joissain tapauksissa toimipisteverkoston harvenemisen myötä. Uudet toimipisteet on tarkoitus sijoittaa sellaisille paikkakunnille, joissa suurin osa siirrettävistä lupa-asioista nytkin hoidetaan ja jonne on hyvät kulkuyhteydet paikkakunnilta, joista toimipisteet poistuvat. Toimipisteiden vähentämistä perustellaan hallituksen esityksessä myös sillä, että siirtyvät lupa- ja rekisteröintiasiat ovat luonteeltaan sellaisia, ettei asiointia keskimäärin tule toistuvasti. Asiakkaan asiointitarve ei myöskään ole yleensä kiireellinen, sillä hän voi jättää esimerkiksi jatko-oleskelulupahakemuksen vireille hyvissä ajoin ennen edellisen luvan

umpeutumista. Myös sähköisen asiointin mahdollisuuksia pyritään kehittämään, jolloin tavoitteena on ajasta ja paikasta riippumaton asiakaspalvelu. (HE 64/2016.)

Alkuvuodesta 2017 Maahanmuuttoviraston ajanvarauspalvelu ruuhkautui. Hakemuksen jättämistä varten on varattava aika etukäteen. Maahanmuuttovirasto ohjeisti asiakkaita katsomaan vapaina olevia aikoja myöhemmin. Kaikkia asiointitiskkejä ei pystytty avaamaan heti alkuvuonna ja Maahanmuuttovirasto arvioi, että ruuhka todennäköisesti helpottaa ja aikoja saa myöhemmin helpommin. Ajan pystyy varaamaan myös toisesta palvelupisteestä, jos hakijalla on mahdollisuus matkustaa toiselle paikkakunnalle. Suurimman osan hakemuksista saa laitettua vireille myös EnterFinland-palvelussa, jonka jälkeen on kolme kuukautta aikaa käydä tunnistautumassa Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä. Jos asia on kiireellinen, hakemusta ei saa jätettyä sähköisesti eikä aikaa saa varattua, ohjeistetaan hakijaa tulemaan paikan päälle jonottamaan vuoronumerolla. Hänen täytyy kuitenkin varautua siihen, että jonot saattavat olla pitkät eikä hän välttämättä pääse asioimaan saman päivän aikana. (Maahanmuuttovirasto 2017, viitattu 25.1.2017.)

Marjomaa mukaan itse oleskelulupahakemuksen vireillepano tapahtuu saman kaavan mukaan kuin aiemminkin. Oulun pääpoliisiasemalla ei voinut jättää oleskelulupahakemusta ilman ajanvarausta, koska asiakaspalvelulinjoja oli vain kaksi. Asiakkaat pystyivät asioimaan vuoronumerolla ilman ajanvarausta kello 8-11 aamulla ja tämä aika oli tarkoitettu valmiiden asiakirjojen luovuttamiseen ja neuvonnan antamiseen. Tähän saattoi haastateltavan mukaan olla erilaisia käytäntöjä poliisilaitosten välillä. Nykyäänkin asioimaan täytyy tulla pääsääntöisesti ajanvarauksella, mutta jos asia on kiireellinen tai hakijalla ei ole mahdollisuutta varata aikaa, hän voi jättää hakemuksensa ilman ajanvarausta vuoronumerolla. (Marjomaa, haastattelu 23.2.2017.)

Asiointimatkat ovat siirron myötä pidentyneet. Jos haluaa saada hakemuksensa vireille nopeammin, voi hakemuksen jättää minne tahansa palvelupisteeseen. Ouluun asiakkaita tulee koko Suomen alueelta lyhyempien jonojen takia. Aiemmin asiakkaat tulivat lähes poikkeuksetta lähialueelta. Oulussa on huomattavasti lyhyemmät jonotusajat kuin monissa eteläisemmässä toimipisteessä. Ajanvarauksen saa tehtyä noin kolmen viikon päähän, eteläisissä toimipisteissä jono saattaa olla yli viisi viikkoa. Oulussa ajan saa varattua huomattavasti lähemmäs kuin aiemmin, sillä Oulun pääpoliisiasemalla jonotusaika oli vuonna 2016 noin kaksi kuukautta. (Marjomaa & Kallio, haastattelu 23.2.2017.)

Pidentyneistä asiointimatkoista ei Kallion mukaan ole juuri tullut negatiivista palautetta hänen tietoonsa. Sellaisia asiakkaita, jolle tämä tuli yllätyksenä, tuntuu olevan aika vähän. Medialle on jatkuvasti pyritty viestimään, että missä mennään. Alkuvuodesta jokunen asiakas oli vanhaan tapaan mennyt Oulun pääpoliisiasemalle, josta heidät ohjattiin oikeaan osoitteeseen. Asiakkaita on pyritty informoimaan siirrosta esimerkiksi internetin ja lehtien välityksellä. Tieto siirrosta on levinnyt tehokkaasti myös ”puskaradion” kautta. (Kallio, haastattelu 23.2.2017.)

4.2.2 Hakemuksen käsittely, päätös ja tiedoksianto

Jo ennen toimivallan siirtoa Maahanmuuttovirasto teki päätökset lähes kaikkiin hakemuksiin koskien ensimmäistä oleskelulupaa. Tästä poikkeuksena olivat Suomen kansalaisen perheenjäsenten oleskeluluvat, joihin poliisi teki päätökset. Poliisi teki myös päätökset Suomen kansalaisen perheenjäsenen naimattomille lapsille sekä Suomessa asuvan ja oleskelunsa täällä rekisteröineen unionin kansalaisen Suomessa olevalle perheenjäsenelle ja tämän alaikäiselle naimattomalle lapselle. Poliisilla oli myös muita tehtäviä koskien Maahanmuuttoviraston toimivaltaan kuuluvia hakemuksia, niitä olivat lisäselvityksien tekeminen ja asianosaisten kuuleminen. (HE 64/2016.)

Erityistapauksissa Maahanmuuttovirasto pystyi käsittelemään poliisille kuuluvia oleskelulupahakemuksia.

” Maahanmuuttovirasto voi ottaa ratkaistavakseen asian, joka ulkomaalaislaissa säädetään kuuluvaksi poliisin ratkaistavaksi. Samoin poliisi voi saattaa toimivaltaansa kuuluvan asian Maahanmuuttoviraston ratkaistavaksi, jos asia on laadultaan sellainen, että sen selvittäminen ja ratkaiseminen edellyttää Maahanmuuttoviraston asiantuntemusta taikka jos asialla on merkitystä lain soveltamisen kannalta muissa samankaltaisissa asioissa.” (HE 64/2016.)

Suurin muutos hakemuksen käsittelyyn liittyen on jatko- ja pysyvät oleskeluluvat, jotka ovat aiemmin olleet lähes yksinomaan poliisin vastuulla. Toimivallan siirron myötä Maahanmuuttovirastolle siirtyi noin 9 000 keskeneräistä oleskelulupahakemusta, jonka takia käsittelyajat pitenevät hetkellisesti. Maahanmuuttovirasto ei alkuvuodesta 2017 pystynyt antamaan arviota poliisilta siirtyneiden hakemusten käsittelyaikoja koskien, koska hakemusten siirtäminen Maahanmuuttoviraston sähköiseen järjestelmään on kesken. Poliisilta siirtyi paljon

paperisia hakemuksia, jotka pitää ensin muuttaa sähköiseen muotoon. (Maahanmuuttovirasto 2017, viitattu 25.1.2017.)

Poliisilaitokset ovat itsenäisiä päätöksentekijöitä. Poliisihallitus hoitaa poliisilaitosten tulosohjauksen ja antaa yhteneväisiä ohjeita ja määräyksiä yleisellä tasolla. Sillä ei kuitenkaan toimivaltaa antaa ratkaisusuosituksia yksittäisissä ulkomaalaislupa-asiassa, mutta se voi antaa menettelyä ja lain tulkintaa yhtenäistävästä yleistä ohjausta. Poliisin organisaation rakenne johtaa siihen, että on vaikea varmistaa päätöksenteon, laintulkinnan ja käsittelyaikojen valtakunnallinen yhtenäisyys. (HE 64/2016.)

Maahanmuuttovirastolla on toimivalta ohjata omien virkamiestensä ratkaisukäytäntöjä ja ohjata resursseja tarpeellisiin kohteisiin. Virastolla on sisäisiä ohjeita, joilla pyritään varmistamaan lainsoveltamisen ja käytäntöjen yhtenäisyys eri asiaryhmissä. Maahanmuuttovirasto on saattanut ohjeistuksen tiedoksi myös muille viranomaisille. Maahanmuuttovirastolla ei ole toimivaltaa ohjata poliisilaitoksia, mutta sen ohjeistus on saatettu poliisinkin tiedoksi ja poliisi on sitä hyödyntänytkin. Nämä erot organisaatioiden välillä vaikeuttavat toimialan tavoitteenasettelua, yhdenmukaista laintulkintaa ja ratkaisukäytäntöjä sekä priorisointia. Yksi toimivallan siirron tavoitteista onkin päätösten yhtenäistäminen. (HE 64/2016.)

Tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston Oulun toimipisteessä vireille laitetuista oleskelulupahakemuksista osa ratkaistaan Oulun toimipisteessä ja osa siirretään ”tulosalueille” käsittelyyn eli ”prosessiin”. Tällöin päätöksen tekee Maahanmuuttoviraston Helsingin toimipiste. Yksinkertaisimmat hakemukset ratkaistaan Oulussa ja loput lähetetään tulosalueen ratkaistavaksi. Oulussa päätökset yritetään tehdä sitä mukaa kun uusia hakemuksia tulee, ettei synny kasaumia. Tällä hetkellä Oulun toimipisteessä arvioitu käsittelyaika oleskelulupahakemusten osalta on 1-3 kuukautta. Tulosalueella on oleskelulupahakemusten osalta ruuhkaa, koska poliisilta siirtyi tuhansia ratkaisemattomia hakemuksia. Näistä ratkaisemattomista hakemuksista osa on jaettu eri toimipisteiden kesken. Prosessiin lähetettyjen hakemusten käsittelyaikaa on tällä hetkellä vaikea arvioida, se selkeytyy kun ruuhka on saatu purettua. (Kallio, haastattelu 23.2.2017.)

Ennen toimivallan siirtoa Oulun pääpoliisiasemalta Maahanmuuttovirastoon lähetettävät oleskelulupahakemukset postitettiin paperisena Helsingin toimipisteeseen. Siirron jälkeen hakemuksia ei enää jouduta lähettämään postitse paperiversiona, vaan ne skannataan

ulkomaalaisrekisteriin. Käsittelevä toimipiste ottaa hakemuksen käsittelyyn suoraan ulkomaalaisrekisteristä, joka tekee prosessista joustavampaa ja nopeampaa. (Marjomaa, haastattelu 23.1.2017.)

Siirtyneille työntekijöille pidettiin tammikuun ajan joka aamu koulutusta klo 8-9. Koulutuksissa käytiin läpi muun muassa uusia toimintamalleja. Maahanmuuttoviraston jokaisessa toimipisteessä pyritään yhtenäisiin käytäntöihin ja samat ohjeet on toimitettu jokaiselle. Yksiköistä voi myös kysyä neuvoja ja tarkennuksia, miten toimia missäkin tapauksessa. Maahanmuuttoviraston ohjeistus elää edelleen koko ajan, kun uutta toimintamallia luodaan. Ennen siirtoa poliisilaitoksella päätettiin oman ryhmän kesken miten toimitaan missäkin tapauksessa, eikä yksityiskohtaista ohjeistusta poliisilaitosten välillä ollut. Kaikilla poliisilaitoksilla oli siis omat käytäntönsä. (Marjomaa, haastattelu 23.2.2017.)

Tiedoksianto on muuttunut lupa-asioiden siirron myötä paljon. Ennen asiakkaat noutivat oleskelulupakorttinsa henkilökohtaisesti Oulun pääpoliisiasemalta, nykyään ne lähetetään postitse hänen kotiosoitteeseensa. Oleskelulupakorttien luovutuksessa on ollut Marjomaaan mukaan eri käytäntöjä poliisilaitosten välillä, joissain toimipisteissä kortit on lähetetty postitse jo ennen siirtoa. Kortin luovutuksen yhteydessä asiakkaalta kerättiin edellinen vanhentunut oleskelulupakortti pois. Nykyään samassa kirjekuoressa uuden kortin ja päätöksen kanssa on pienempi kuori, jolla asiakkaan on tarkoitus lähettää vanhentunut korttinsa Maahanmuuttovirastoon. Kuoressa on ohjeet kortin palauttamiselle usealla kielellä. Tämä on haastavaa niissä tilanteissa, joissa asiakkaan edellinen lupa on vielä voimassa, eikä uusi ole vielä astunut voimaan. Tällöin asiakkaan tulee lähettää edellinen korttinsa vasta sen voimassaolon päättymisen jälkeen. Näissä tapauksissa saattaa tulla sekaannuksia. (Marjomaa, haastattelu 23.1.2017.)

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Ulkomaalaislupa-asioiden toimivalla siirtoa on valmisteltu jo pitkään sen voidaan katsoa olevan molempien osapuolten kannalta tarpeellinen. Siirrolla pyrittiin selkiyttämään viranomaisten rooleja. Poliisi voi keskittyä paremmin ydintehtäviinsä ja Maahanmuuttovirasto vastaa jatkossa kaikista ulkomaalaislupa-asioista. Maahanmuuttovirasto voi jatkossa kehittää tehokkaammin ulkomaalaislupaprosesseja, kun se vastaa niistä kokonaan itse. Siirrolla haetaan myös kustannussäästöjä pidemmällä aikavälillä. Molemmat haastattelemani henkilöt olivat sitä mieltä, että siirto on ollut positiivinen asia.

Oleskeluluvalla tarkoitetaan viranomaisen myöntämää lupaa toistuvasti saapua ja oleskella maassa. Oleskelulupatyyppejä on kolme: tilapäinen, jatkuvaluonteinen ja pysyvä. Oleskeluluvan osoitukseksi henkilölle annetaan oleskelulupakortti. Suomeen haettujen ensimmäisten oleskelulupien määrä on pysynyt viime vuosina melko tasaisena. Tulevaisuudessa määrä todennäköisesti kasvaa myönteisten turvapaikkapäätöksen saaneiden henkilöiden perheenjäsenten hakiessa oleskelulupaa perhesiteen perusteella.

Maahanmuuttoviraston täytyi laajentaa toimintaansa huomattavasti lupa-asioiden siirron myötä, koska sillä ei aiemmin ole ollut alueellisia asiakaspalvelupisteitä. Maahanmuuttovirasto perusti yhdeksän asiakaspalvelupistettä, kun taas poliisilla oli noin 70 ulkomaalaislupa-asioita käsittelevää asemaa. Asiointimatkat pitenevät siis joissain tapauksissa huomattavasti. Asiakkaan kannalta on kuitenkin selkeämpää, kun hän voi hoitaa kaikki lupa-asiansa vain yhden viranomaisen kanssa.

Haastattelujen perusteella siirrosta tiedottaminen asiakkaille sujui hyvin ja asiakkaat ovat pääsääntöisesti osanneet tulla oikeaan paikkaan. Asiakkailta ei juurikaan ole tullut negatiivista palautetta myöskään pidentyneistä asiointimatkoista. Joissain tapauksissa asiakkaat tulevat asioimaan kauas omalta paikkakunnaltaan lyhyempien jonojen takia. Alkuvuodesta 2017 pohjoisissa toimipisteissä kuten Oulussa ja Rovaniemellä jonot ovat huomattavasti lyhyemmät kuin eteläisissä toimipisteissä.

Siirto on konkreettisesti suoritettu loppuun, mutta käytännöt elävät vielä. Muutoksia toimintatapoihin saattaa vielä tulla ja uutta ohjeistusta tuotetaan koko ajan. Toimintatapojen

vakiinnuttua toiminta tulee olemaan entistä yhdenmukaisempaa. Eri poliisilaitoksilla saattoi olla suuriakin eroja toimintatavoissa ja ohjeistuksessa. Tämä tulee vähenemään, kun sama ohjeistus toimitetaan jokaiseen toimipisteeseen.

Siirto on haastatteluiden perusteella sujunut pääosin ongelmitta. Alussa oli hieman käytännön ongelmia esimerkiksi toimitilojen ja tietoliikenneyhteyksien osalta. Siirto jouduttiin tekemään lopulta melko nopealla aikataululla, koska laki hyväksyttiin eduskunnassa vasta noin puoli vuotta ennen sen voimaantuloa. Tiettyjä hankintoja ja valmisteluja ei voitu tehdä ennen lain hyväksymistä. Siirron onnistumiseen vaikutti suuresti se, että poliisilta siirtyi ulkomaalaislupa-asioihin aiemmin perehtynyttä henkilöstöä.

Oleskelulupaprosessit ovat tehostuneet ja päätöskäytännöt yhtenäistyneet. Prosessit ovat siirron myötä muuttuneet jonkin verran, riippuen lupatyypistä. Ensimmäisten oleskelulupien osalta prosessi ei ole juuri muuttunut, sillä Maahanmuuttovirasto on aikaisemminkin ratkaissut suurimman osan niistä ja vireillepano tapahtuu pääosin Suomen edustustoissa ulkomailla. Tästä poikkeuksena Suomen kansalaisen perheenjäsenten ensimmäiset oleskeluluvat, jotka poliisi on aiemmin ratkaissut.

Jatko- ja pysyvien oleskelulupien osalta siirrolla on ollut suuret vaikutukset. Ennen siirtoa poliisi otti vastaan ja käsitteli tämälupatyypiset hakemukset. Nyt ne käsitellään Maahanmuuttovirastossa, yksinkertaisimmat jättöpaikassa ja loput keskitetysti tulosalueilla. Maahanmuuttoviraston ohjeistus hakemusten käsittelyyn saattaa vielä muuttua ja menee aikaa ennen kuin käytännöt vakiintuvat. Asiakkaan näkökulmasta prosessi ei ole juurikaan muuttunut vireillepanopaikka lukuun ottamatta. Päätösten tiedoksiannon osalta käytännöt eri toimipisteiden välillä ovat yhtenäistyneet.

Hakemusten käsittelyajat eivät ole vielä vakiintuneet, sillä poliisilta siirtyi tuhansia ratkaisemattomia oleskelulupahakemuksia. Kun tämä ruuhka on saatu purettua, käsittelyaikoja voidaan tarkastella paremmin. Käsittelyaikoja ja asiointijonoja pyritään lyhentämään esimerkiksi sähköisen asioinnin lisäämisellä. Sähköisen asioinnin myötä asiakaspalveluhenkilökunnan tarve vähenee ja näin saadaan kustannussäästöjä.

Toimivallan siirron jälkeen viranomaisten välinen yhteistyö on entistä tärkeämpää. Ennen siirtoa lupamenettelyn yhteydessä paljastui runsaasti rikoksia ja etsintäkuulutettuja henkilöitä tavoitettiin. Maahanmuuttoviraston täytyy pyrkiä ilmoittamaan poliisille mahdollisimman paljon

poliisitoiminnan kannalta merkityksellisiä asioita, jotka ovat tulleet ilmi lupaprosessin aikana. Maahanmuuttovirasto voi edesauttaa rikosten paljastumista esimerkiksi kouluttamalla henkilöstöään.

6 POHDINTA

Tutkimukseni tavoitteena oli selvittää, miksi toimivallan siirto tehdään ja miten se vaikuttaa oleskelulupaprosessiin. Käytin tutkimuksessa laadullista tutkimusmenetelmää ja toteutin sen kahden teemahaastattelun muodossa. Haastatteluiden avulla pyrin saamaan aiheeseen käytännön näkökulmaa. Tutkimus onnistui mielestäni hyvin, sillä sain vastauksia asettamiini tutkimuskysymyksiin. Haastattelut olivat mielestäni onnistuneita, sillä sain niistä paljon uutta tietoa. Tutkimuksen ajankohtaisuus toi haasteita, sillä aikaisempaa tutkimustietoa aiheeseen liittyen ei ollut juuri saatavilla.

Työlläni ei ollut toimeksiantajaa. Keksinkin aiheen työskennellessäni Oulun pääpoliisiasemalla ulkomaalaisluparyhmässä vuonna 2015 kun kuulin, että lupa-asioiden siirto on tulossa. Olen tyytyväinen aihevalintaani, koska työtä oli mielenkiintoista tehdä ja sain tuotettua uutta tietoa. Aiheen rajaaminen tuntui aluksi haastavalta, mutta onnistui mielestäni hyvin. Aihe oli aluksi liian laaja, kunnes rajasin pois muut siirtyvät lupa-asiat, kuten kansalaisuusasiat ja matkustusasiat. Poliisilta maahanmuuttovirastolle siirtyi vuonna 2016 myös eräitä turvapaikanhakuun liittyviä tehtäviä, joita en tutkimuksessani käsitellyt. Näillä rajauksilla työstä tuli mielestäni järkevä kokonaisuus.

Alustavan suunnitelman mukaan työn piti valmistua vuoden 2016 loppuun mennessä. Työn aloittamisessa meni kuitenkin aikaa ja aloituskeskustelu pidettiin vasta marraskuussa. Tämän jälkeen kirjoitusprosessi on sujunut melko hyvin ja työn tekeminen on tuntunut mielekkäältä. Loppujen lopuksi olen tyytyväinen aikatauluun, vaikka se on hieman venynyt. Työn tavoitteiden toteutumisen kannalta viivästyminen on ollut positiivinen asia, sillä haastatteluista sai nyt enemmän irti. Jos haastattelut olisi tehty ennen siirron toteutumista, haastateltavat eivät todennäköisesti olisi osanneet kertoa näin tarkasti, miten prosessit käytännössä muuttuvat.

Omasta mielestäni toimivallan siirto oli todella hyvä asia. On tärkeää, että joka puolella Suomea ulkomaalaislupamenettelyt ovat yhtenäiset. Ennen siirtoa eri poliisilaitosten välillä saattoi olla suuriakin eroja toimintatavoissa ja laintulkinnassa. Tämä saattoi johtaa siihen, että eri paikkakunnilla lupaansa hakevat henkilöt olivat eriarvoisessa asemassa. Tietyltä paikkakunnalta luvan saattoi saada helpommin kuin toiselta ja käsittelyajoissa oli myös eroja.

Tulokset ovat mielestäni luotettavia. Haastattelin työtäni varten pelkästään Maahanmuuttoviraston Oulun toimipisteen työntekijöitä, mutta koska sama ohjeistus on toimitettu jokaiseen toimipisteeseen, katson tulosten pätevän jokaisessa asiointipisteessä.

Jatkotutkimuksena voitaisiin tutkia sitä, miten käytännöt ovat muuttuneet pidemmällä aikavälillä. Käytännöt elävät vielä ja menee aikaa ennen kuin ne vakiintuvat. Myöhemmin voidaan saada parempi kuva myös siitä, miten siirto on vaikuttanut esimerkiksi työllisyystilanteeseen ja käsittelyaikoihin. Mielenkiintoista olisi myös tietää ovatko toimintatavat pysyneet täysin yhtenäisenä vai onko eri toimipisteiden välille muodostunut erilaisia käytäntöjä.

LÄHTEET

Eduskunta. 2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Viitattu 30.11.2016,
https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/HE_64+2016.aspx.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 1030/2002.

Hallintolainkäyttölaki 26.7.1996/586.

Hallituksen esitys 64/2016.

Kallio, L. 2017. Tiimpäällikkö, Maahanmuuttovirasto. Haastattelu 23.2.2017. Tekijän hallussa.

Maahanmuuttovirasto. 2017. Oleskeluluvat. Viitattu 16.1.2017, <http://www.migri.fi/oleskeluluvat>.

Maahanmuuttovirasto. 2017. Käsittelymaksut. Viitattu 16.1.2017,
http://www.migri.fi/nain_palvelemme/kasittelymaksut.

Maahanmuuttovirasto. 2017. Oleskeluluvan jatko ja pysyvä oleskelulupa. Viitattu 16.1.2017,
<http://www.migri.fi/jatkolupa>.

Maahanmuuttovirasto. 2017. Käsittelyajat. Viitattu 16.1.2017,
http://www.migri.fi/nain_palvelemme/kasittelyajat.

Maahanmuuttovirasto. 2017. Poistuminen Suomesta. Viitattu 17.1.2017,
http://www.migri.fi/tietoa_muualla/poistuminen_suomesta.

Maahanmuuttovirasto. 2017. Jonotilanne: Käsittelyä odottaa 7 300 poliisilta siirtynyttä hakemusta. Viitattu 25.1.2017,
http://www.migri.fi/nain_palvelemme/asiakastiedotteet/1/0/jonotilanne_kasittelya_odottaa_7_300_poliisilta_siirtynyttä_hakemusta_71934.

Maahanmuuttovirasto. 2017. Jos et saa varattua aikaa ajanvarauspalvelusta, toimi näin. Viitattu 25.1.2017,

http://www.migri.fi/nain_palvelemme/asiakastiedotteet/1/0/jos_et_saa_varattua_aikaa_ajanvaraus_palvelusta_toimi_nain_71827.

Maahanmuuttovirasto. 2017. Maahanmuuttoviraston palvelupisteet. Viitattu 15.3.2017,

<http://www.migri.fi/yhteystiedot/palvelupisteet>.

Maahanmuuttovirasto. 2016. Maahanmuuttoviraston myöntämät ensimmäiset oleskeluluvat ja Suomen kansalaisuuden saaneet 2015. Viitattu 28.11.2016,

http://www.migri.fi/download/64996_Tilastograafit_2015_valmis.pdf?af73d2e12815d488.

Maahanmuuttovirasto. 2016. Oleskeluluvan voimassaolo ja lupatyypit. Viitattu 23.11.2016,

<http://www.migri.fi/oleskeluluvat/lupatyypit>.

Marjomaa, M. 2017. Tarkastaja, Maahanmuuttovirasto. Haastattelu 23.2.2017. Tekijän hallussa.

Mäntymaa, E. 2015. Tänä vuonna tulivat turvapaikanhakijat, ensi vuonna heidän perheensä yrittävät samaa. Yleisradio. Viitattu 16.1.2017, <http://yle.fi/uutiset/3-8486020>.

Sisäministeriö. 2016. Lausuntoyhteenveto SMDno-2015-177. Viitattu 30.11.2016,

https://www.intermin.fi/download/66642_Lausuntoyhteenveto_toimivallan_siirtohanke_16.3.2016.pdf?c410bc2757e8d388.

Sisäministeriö. 2015. Maahanmuuttoviraston tuloksellisuuden parantaminen vuosina 2011-2014.

Viitattu 28.11.2016,

<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78919/Maahanmuuttohallinnon%20tuloksellisuuden%20parantaminen%20vuosina%202011%EF%80%AD2014.pdf?sequence=1>.

Sisäministeriö. 2015. Viestintäsuunnitelma.

Sisäministeriö. 2012. Poliisin lupahallintostrategia. Viitattu 30.11.2016,

<http://www.intermin.fi/julkaisu/072012?docID=35073>.

Sisäministeriö. 2009. Poliisi 2020. Viitattu 30.11.2016,

<http://www.intermin.fi/julkaisu/052009?docID=24958>.

Poliisi 2016. Oleskeluluvat. Viitattu 23.11.2016,
<https://www.poliisi.fi/luvat/ulkomaalaisluvat/oleskeluluvat>.

Poliisilaki 872/2011.

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301.

Valtion maksuperustelaki 21.2.1992/150.

Valtion virkamieslaki 19.8.1994/750

LIITTEET

HAASTATTELUKYSYMYKSET POLIISILTA SIIRTYNEELLE TYÖNTEKIJÄLLE

1. Mitä mieltä olette toimivallan siirrosta? Oliko se mielestänne tarpeellinen?
2. Montako työntekijää Oulun poliisilaitokselta siirtyi Maahanmuuttovirastoon? Muuttuiko heidän toimenkuvansa?
3. Miten siirtoa on suunniteltu ja toteutettu Oulun poliisilaitoksella? Millä tavalla itse osallistuit siirtoon?
4. Miten siirto on mielestäsi sujunut?
5. Onko siirto suoritettu jo loppuun?
6. Mikä oli oleskelulupaprosessin kulku pääpiirteissään ennen toimivallan siirtoa Maahanmuuttovirastolle?
7. Miten siirto on vaikuttanut oleskelulupaprosessiin? (vireillepano, käsittely, päätös, tiedoksianto, käsittelyajat yms.)
8. Miten asiakkaat ovat reagoineet toimivallan siirtoon?
9. Onko siirron yhteydessä ilmennyt ongelmia?
10. Siirrolla tavoitellaan muun muassa lupamenettelyn selkeyttämistä ja tehostamista sekä menettely- ja päätöskäytäntöjen yhtenäistämistä. Uskotko, että tavoitteet toteutuvat / ovat toteutuneet?

HAASTATTELUKYSYMYKSET MAAHANMUUTTOVIRASTON TYÖNTEKIJÄLLE

1. Mitä mieltä olette toimivallan siirrosta? Oliko se mielestänne tarpeellinen?
2. Miten siirtoa on suunniteltu ja toteutettu Maahanmuuttovirastossa omassa toimipisteessänne? Millä tavalla itse osallistuit siirtoon?
3. Miten siirto on mielestäsi sujunut?
4. Miten siirto on vaikuttanut virastonne toimintaan?
5. Onko toimivallan siirto vaikuttanut oleskelulupaprosessiin ensimmäisten oleskelulupien osalta?
6. Miten siirto on vaikuttanut oleskelulupaprosessiin koskien jatko- ja pysyviä oleskelulupia?
7. Miten asiakkaat ovat reagoineet toimivallan siirtoon?
8. Onko siirron yhteydessä ilmennyt ongelmia?
9. Siirrolla tavoitellaan muun muassa lupamenettelyn selkeyttämistä ja tehostamista sekä menettely- ja päätöskäytäntöjen yhtenäistämistä. Uskotko, että tavoitteet toteutuvat / ovat toteutuneet?