



## Työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupamenettelyjen ohjausryhmän kokous

### KOKOUSMUISTIO

#### Aika ja paikka

Tiistai 17.12.2024, klo 13.00–15.30, TEAMS-kokous

#### Läsnäolijat

- Sonja Hämäläinen, TEM pj.
- Katri Niskanen, TEM
- Essi Lojander, TEM
- Satu Salonen, TEM
- Kimmo Kari, TEM (sihteeri)
- Johannes Hirvelä, Migri
- Anna Cheung, Migri
- Juho Levo, Migri
- Pauliina Helminen, Migri
- Riikka Parviainen, Migri
- Harri Sivula, SM
- Annamari Soikkeli, Business Finland
- Mari Tuomikoski, TE-toimisto
- Tuija Luodelahti, TE-toimisto
- Katja Luopajarvi, UM
- Eili Andersson, UM
- Riina Keskinen, UM
- Iida Niemi, UM
- Katja Kultalahti, ELY-keskus
- Annamari Soikkeli, Business Finland

#### 1. Kokouksen avaaminen

Puheenjohtaja avasi kokouksen klo 13:00

#### 2. Edellisen kokouksen muistion hyväksyminen

Edellisen kokouksen muistio hyväksyttiin sellaisenaan.

#### 3. UM:n ja Migrin selvitys edustustojen työtaakan keventämisen vaihtoehdoista, Luopajarvi/UM

Luopajarvi esitteli. Tarkemmat tiedot liitteenä olevassa esityksessä (LIITE 1). Hakemusmäärät jakaantuvat ajallisesti epätasaisesti edustustoille. Suurin osa hakemuksista otetaan vastaan keväällä ja kesällä, ja nämä hakemukset muodostavat käsittelyn pullonkaulan. Suurin osa hakemuksista otetaan vastaan New Delhissä.

Asiakkaan kuuleminen on keskeinen keino ehkäistä työperäistä hyväksikäyttöä ja laitonta maahantuloa. Kuulemisten määrä on kasvanut, noin 14 % työ- ja koulutusperusteisistä hakemuksista sisältää kuulemisen, määrä tulee pysymään korkealla tasolla. Suurin osa kuulemisista kohdistuu laittoman maahantulon riskimaihin. On huomioitava, että kaikki ulkomailla tehtävä työ on kalliimpaa ja työhön kuuluu paljon vaiheita, joita ei voi esim. automatisoida.

Hakemusten vastaanotto on ulkoistettu 14 maassa. Laajentaminen edustustoverkon ulkopuolelle vaatii poliittista päätöstä ja sisältää haasteita, sillä julkisen vallan käyttöä, kuten matkustusasiakirjojen tutkimista, ei voida täysin ulkoistaa. Tällä hetkellä ulkoinen palveluntarjoaja tunnistaa pikakaistahakijat ja muita sovittuja ryhmiä.

Edustustojen työtaakkaa on pyritty vähentämään yhtenäistämällä kuulemiskäytäntöjä ja päivittämällä edustustojen ohjeistusta työpajatyöskentelyllä kesällä ja syksyllä 2024. UMA-järjestelmää kehitetään hakemusten vireyttämisen osalta, ja riskiperusteista käsittelymallia jalkautetaan edustustoille koulutuksin. Edustustojen tekemät riskihavainnot perustuvat yhteiseen ja jaettuun näkemykseen siitä, mikä on Migrin päätöksenteon kannalta relevanttia. Tästä huolimatta täydennyspyyntöjen määrät muodostavat edelleen haasteen. UM-Migrin kehittämisryhmän puitteissa on käyty keskustelua siitä, miten edustustoissa tehtävää työtä, ml. täydennyspyyntöjä, voitaisiin automatisoida ja tehdä siitä mahdollisimman vähän työllistävää. Enemmän aikaa vievät asiat ovat esim. riskihavaintojen kirjoittamista ja asiakirjatutkintaa.

Kesän 2024 poikkeusjärjestelyn mukaisesti Migristä toimitettiin virka-apua ruuhkaisimpien edustustojen tueksi, ja niiden jatkamista vuonna 2025 arvioidaan. Virkamatkoista laaditaan vaikuttavuusarvio ja sovitaan kustannusten jaosta UM:n ja Migrin kesken. On huomioitava, että Migrin työmäärä on kasvanut jälkivalvonnan myötä, erityisesti lupien lakkautus- ja peruutusharkinnassa.

UM arvioi, että työmäärän keventämiseksi erityisesti tunnistautumisen digitalisointi tai automatisointi auttaisi paljon, mutta tähän palataan Migrin tekemän selvityksen jälkeen. Liiteasiakirjojen verifiointi ja sulkutilien käyttöönotto säästäisivät työaikaa, vaikka nämä eivät ole tällä hetkellä mahdollisia.

Kuulemispyynnöt on tunnistettu hyvin työvoimaintensiivisiksi. Etäkuulemisia tehty pilottina ja poikkeusjärjestelyinä, ja tämä on UM:n työtaakkaa keventävä asia. Lisäksi joissain tapauksissa edellytetty DNA-näytteidenotto vie aikaa, käytäntöjä pyritään yhdenmukaistamaan ja selvitetään näytteiden hyödyntämistä tarpeettoman työn välttämiseksi. UM:n ja Migrin kehittämisryhmä on sopinut käytäntöjen kartoituksesta ja tarvittaessa yhtenäistämisestä. Notaari- ja legalisointikäytännöt ovat työllistäviä, ja UM:n ja Migrin kehittämisryhmässä onkin sovittu myös legalisointikäytäntöjen läpikäynnistä ja yhdenmukaistamisesta.

Edustustojen kannalta suurin haaste on sesonkiluonteisuus (erityisesti opiskelijat). Perheenjäsenten määriä ollut hyvin vaikeaa ennakoida. UM:n näkökulma on, ettei resursseja käsittelyyn ole kesäkuukausina. Ratkaisuna UM on hahmotellut, että edustustot voisivat priorisoida päähakijat ja otetaan heidät vastaan siten, että opintojen aloitus varmistetaan. UM tiedostaa, ettei tämä ei ole Migrin näkökulmasta tarkoituksenmukaisin toimenpide.

- **Kommenttipuheenvuoro Levo / Migri**

Levo esitteli, tarkemmat tiedot liitteenä olevassa esityksessä (LIITE 2). Edellä kuvatun päähakijoiden priorisoinnin aiheuttama Migrin prosessien tyhjäkäynti ja tuplatyö hidastavat käsittelyä ja vaikeuttavat perheenyhdistämistä. Tällaisissa tapauksissa toimeentulo saatetaan tutkia kahdesti: ensin päähakijan opiskelijaprosessissa ja myöhemmin perhehakemuksessa, mikä voi aiheuttaa ristiriitoja ja väärinkäytösepäilyjä. Toimeentuloselvitykset myös vanhentuvat, ja DNA-testit saattavat viivästyä, jos niitä ei suoriteta ajoissa. Tämä nostaa käsittelyaikoja ja selvittelytarvetta. Asiakkaille viiveet vaikeuttavat perheenyhdistämistä ja erityisesti perheet, joissa on useampia lapsia, kohtaavat merkittäviä haasteita. Joissain tapauksissa opiskelijan opintojen aloitus on siirtynyt perheenjäsenten lupaprosessin viivästymisen vuoksi.

Keskustelussa tuotiin esiin tarve erilaisille skenaarioille ja vaihtoehdoille toimintamalleille sekä myös ennakoitirakenteille ja resurssien uudelleenallokoinnille. Olisi tarpeen saada tarkempaa tietoa siitä, mikä on mukana hakevien perheenjäsenten määrä. Vaihtoehtoisia malleja kannattaa tarkastella ohjausryhmässä. Keskusteluissa ollut myös vaihtoehtona avata tietty määrä perheaikoja. Kustannusten noustessa tulee tarkastella edustustoja tukevaa lisäresurssia. Seuraavana sesonkina Migri ja UM tekevät tiiviimpää yhteistyötä ja miettivät jaettavia resursseja.

Sujuvan käsittelyprosessin ja tunnistautumisen ollessa hallitusohjelmakirjaus, keskustelussa nousi esiin myös UM:n lisäresurssien hakeminen. UM:lla ja edustustoilla

on tähän oma prosessinsa ja resursointia on arvioitu suhteessa vuoden keskiarvoon. Ruuhka-apulaisten rekrytointi ulkomaille on kuitenkin mahdotonta. Migrin etäkuulemiset sekä virkamatka-apu auttavat. Tarvitaan kuitenkin pidempiaikaisia ratkaisuita.

Jo tehtyjen kehittämistoimien sekä ruuhkapiikkien dynamiikka tulee olla selkeä, ja siitä tulee olla myös poliittiselle puolelle avoin. 4-5 kk ruuhkahuippu on erittäin merkittävä sekä monelle hallinnonalalle osuva. Jos on niin, että kiertävät konsulit eivät riitä eikä tehostaminen, on tämä tuotava selkeästi esille.

**Sovittiin, että Migri ja UM tunnistavat yhteistyönä prosessin alkuvaiheen aikaa vievät vaiheet ja niiden merkityksen prosessin kokonaiskestolle. Tarvittaessa eri tehtävien uudelleen organisoimiseksi muotoillaan räätälöidyt ratkaisut.** Siltä osin kuin nykyisin käytössä olevia tehtäviä (esim. täydennyspyynnöt edustustolta) ei tule muuttaa, tuodaan esille, miksi käytännössä halutaan pysyä. Mahdolliset lupakategoriakohtaiset eroavaisuudet prosessissa tuodaan esille, jos niihin tarvitaan räätälöityjä ratkaisuja. Osana toimeksiantoa Migri tuottaa dataa työllistävistä tehtävistä, esim. kuinka paljon täydennyspyyntöjä tehdään edustustoista ja kuinka paljon niihin tehdään jatkoselvityksiä Migristä.

**Sovittiin, että Migri ja UM tekevät yhteisen analyysin** samaan aikaan hakevien perheenjäsenten määristä, miten määrät kehittyneet, korostuuko tietyt oppilaitokset ja lähtömaat, mitkä ovat UM:n resurssit / resurssivaje, mihin pullonkaulojen arvioidaan syntyvän resurssivajeesta johtuen ja minkälaisia vaikutuksia tunnistautumisaikojen saatavuusongelmista syntyy. **Analyysin pohjalta Migri ja UM yhteistyössä tuottavat ratkaisuvaihtoehtoja lyhyelle ja pitkälle aikavälille opiskelijasesongin ruuhkaan varautumiseen liittyen eri hakijakategorioiden vastaanoton priorisoimiseen tammikuun ohryyn.** Jälkivalvonnasta nousevat havainnot ja automaation / digikehityksen tuomat edut huomioidaan. UM ja Migri tekevät siis vielä yhden yhteisen esityksen, jossa kuvataan täsmällisesti tilanne, että tuottavuutta on lisätty (pääkohdat), käytössä olleet kiertävät konsulit, mutta tämä ei ratkaise ongelmaa.

#### **4. Lupamenettelyjen kehittämisen yhteistyöryhmän tuotoksien katselmointi, Hirvelä/Migri**

Hirvelä esitteli, tarkemmat tiedot liitteenä olevassa esityksessä (LIITE 3). Ohjausryhmän alla on toiminut lupamenettelyjen kehittämisen yhteistyöryhmä, joka on tuottanut tilannekuvaa, tunnistanut ja kehittänyt keskeisten prosessien pullonkauloja ja muutostarpeita sekä valmistellut rakenteen liittyen siihen, millaisella viranomaisen yhteistyörakenteella lupamenettelyjä seuraavana vuonna kehitetään.

##### **a) Riskien yhteinen arviointikehikko (tuotos 4.2)**

Riskikehikon tavoitteena on toimia käytännön työkaluna, joka helpottaa riskien tunnistamista oleskelulupaprosessin eri vaiheissa, kuten tunnistautumisessa, päätöksenteossa ja jälkivalvonnassa. Kehikko tukee UMA-komenttien kirjaamista ja asiasanojen lisäämistä sekä selkeyttää sidosryhmille Migrin hakemuskäsittelyä. Lisäksi kehikko pyrkii maksimoimaan kirjausten relevanssin oleskelulupapäätöksenteossa. Mukana kehityksessä olleet Migri, UM, ELY-keskus, Business Finland. Se sisältää potentiaaliset riski-indikaattorit, esimerkkitalanteet ja riskien selvittämisen kirjaamisen ohjeet sekä kuvauksen siitä, miten havainnot ja kirjaukset vaikuttavat päätöksentekoon. Laajan riskikehikon loppukatselmointi UM:n, ELY:n ja BF:n kanssa toteutetaan tammikuun alussa, jolloin tehdään tarvittavat täydennykset ja tarkennukset. Tavoitteena on liittää riskikehikko Migrin edustustoille suunnatun menettelyohjeen liitteeksi. Tarkennusta vaatii vielä riskikehikon turvaluokitus ja sen jakelun laajuus.

Jatkokehityksen kohteina ovat:

- Riski-indikaattoreiden täydentäminen esim. maakohtaisilla erityisriskeillä.
- Kohdennetun jälkivalvonnan tehostettu hyödyntäminen riskien hallinnassa, erityisesti tilanteissa, joissa hakijariskin ennakkollinen tunnistaminen ja hakemuksen oikeudellinen epääminen ovat näyttökysymysten vuoksi haastavia.

Ohjausryhmä totesi riskien yhteisen arviointikehikon tarpeelliseksi ja keskustelussa korostettiin sen käytännön hyödyntämistä, siten että riskikirjaukset johtavat toimenpiteisiin. Edustustojen riskikirjaukset ovat olleet relevantteja, ja joissakin lupatyypeissä erittäin ennustavia. Luissa kirjauksille on erilaiset kynnykset. Joskus vaikean näyttökynnyksen asiaan on tehty laajoja kirjauksia ja toisinpäin. Kaikki riskihavainnot kuitenkin johtavat johonkin, ja relevantit hakemukset ohjautuvat korkean riskin käsittelyyn. Työkalun avulla huolehditaan siitä, ettei riskejä ei jää peittoon.

#### **b) Uudelleen organisoituminen ja yhteistyörakenne (tuotos 5.1)**

Hirvelä esitteli uuden yhteistyörakenteen, jossa yhden yhteistyöryhmän korvaa hajautetumpi rakenne sekä temaattiset seurantalijat. Poikkileikkaavaa viranomaisten välistä ryhmää käytettäisiin kehittämissprintteihin. Hyväksyttiin uusi seurantarakenne ja korostettiin seurantalintojen omistajien aktiivisuuden merkitystä.

### **5. Ohjaus- ja kehittämisrakenteen uudelleen organisoituminen, Lojander/TEM**

Lojander esitteli. Tarkemmat tiedot liitteenä olevassa esityksessä (LIITE 4). Ohjausryhmä jatkaa hallituskauden loppuun, mutta sen alla toimivien työryhmien toimikausi päättyy 31.12.2024. Ohjausryhmään kuuluvat vuonna 2025 TEM, UM, OKM, SM, Migri, Uudenmaan ELY-keskus, DVV ja Work in Finland. Vuoden 2025 toimintasuunnitelma

tullaan vahvistamaan ohjausryhmän vuoden ensimmäisessä kokouksessa. Suunnitelmaan tullaan kuvaamaan jäsenorganisaatioiden roolit ja tehtävät ohjausryhmässä osallistumisen selkeyttämiseksi. Mittariston ja tunnuslukujen rajaus tarkistetaan, sillä aiemmin perustunut RRF-tavoitteisiin. Ohjausryhmän jäsenille on lähetetty toimintasuunnitelman luonnos ja jokaisen jäsenen tulisi tehdä täydennykset viimeistään 10.1.2025. Erityisesti jäsenten rooli ohjausryhmässä on tärkeää tunnistaa. Suunnitelman liitteeksi laaditaan kuvaus johtamisen tasoista ja eskalointiketjuista linjausvastuiden ja mandaattien selkeyttämiseksi.

Ohjausryhmä kokoontuu jatkossa noin kahden kuukauden välein, ja vakiona asialistalla:

- Tilannekatsaus sujuvan ja hallitun maahanmuuton ajankohtaisiin asioihin, mukaanlukien lupamenettelyn tunnusluvut (scoreboard).
- Seurantalinjojen ajankohtaiset nostot.

#### **Ohjausryhmän toimintatavoista:**

- Kokousmateriaalit toimitetaan TEM:lle viimeistään kolme työpäivää ennen kokousta.
- Jäsenet vastaavat sovittujen toimeksiantojen edistämisestä organisaatioissaan sekä sisäisestä viestinnästä relevanteille tahoille kokousten välillä.
- Kokousten valmistelu toteutetaan noin 1,5 kuukautta etukäteen TEM:n koolle kutsumassa "listakokouksessa", jossa seurantalinjojen omistajat tuovat esille keskeiset teemat ja sovitaan jatkotoimenpiteistä.

Ensimmäinen TEM:n vetämä listakokous seurantalinjojen omistajille on keskiviikkona 18.12.2024. Seuraava ohjausryhmän kokous uudella kokoonpanolla on torstaina 13.2.2025. Nimeämisten määräpäivää jatkettu 9.1.2025 asti. Asettamispäätös vahvistetaan heti tämän jälkeen. Keskustelussa uudistus todettiin tarpeelliseksi.

## **6. Digitalisaation edistämisen työryhmän toiminta ja tuotokset, Lojander/TEM**

- a) Yhteenveto toimikaudesta**
- b) Tuotoksen 1.3 katselmointi**
- c) Työryhmän esitys jatkokaudesta**

Lojander esitteli. Tarkemmat tiedot muistion liitteenä olevassa esityksessä (LIITE 4). Digitalisaation edistämisen työryhmän tavoitteena on ollut mm. parantaa tietojärjestelmäkehityksen tarpeiden huomioimista säädösvalmistelun eri vaiheissa ja tukea vaikutusten varhaista arviointia sekä lisätä ymmärrystä tietojärjestelmäkehityksestä maahanmuuttoon liittyvässä säädösvalmistelussa sekä poliittisessa keskustelussa.

Nykytilaa koskevissa löydöksissä korostui säädöshankkeiden vaihtelevat käytänteet tietojärjestelmävaikutuksien tunnistamisessa sekä tiedolliset puutteet laki- ja digiprosessien välillä. Yhteistyötä, avointa vuoropuhelua ja yhtenäisiä arviointikäytäntöjä parantamalla sekä osaamista vahvistamalla voitaisiin lisätä kokonaistaloudellisuutta lakihankkeissa. Näillä keinoilla on jo nähty positiivisia muutoksia toimintatavoissa. Työryhmän tuotoksista on kiinnostuttu laajasti mukaan lukien Oikeusministeriön lainvalmistelun kehittämispuolelta ja VM:n digiesteiden purkuhankkeen taholta

Tuotos 1.3 eli työsuunnitelma toimenpidesuosituksien pilotointia varten on työstetty työpajojen pohjalta, ja tavoitteena on saada ensi vuoden aikana hankesuunnitelmapohja, uudet toimintamallit sekä perehdytysaineisto pilotoitua. Aikataulujen suhteen kuitenkin huomioitava, että pilotin käynnistämiseksi on ensin tunnistettava soveltuva säädöshanke, joka voisi toimia pilottihankkeena, ja aikataulut tarkentuvat vasta sitten. Työsuunnitelma on kuvattu liitteenä olevassa esityksessä.

Digitalisaation edistämisen työryhmä esittää työryhmälle jatkokautta v. 2025 loppuun. Digitalisaation edistämisen yhteistyöryhmän osalta tulevia tehtäviä olisivat alustavasti:

- Uusien toimintamallien, hankesuunnitelmapohjan ja perehdytysaineiston pilotointi sekä vaikutusten seuranta.
- Viitearkkitehtuuri-hankinnan viimeistely.
- Jälkikäteinen kustannusanalyysi aiemmista lakihankkeista
- Uusi vaikutusarviointiohjeistus sekä mahdollinen pilotti.

Keskustelussa ryhmän toiminta sai kiitosta ja työ koettiin tarpeelliseksi. Työn on tarkoitus säästää resursseja, ja on tärkeää, että jäsenorganisaatiot dedikoivat työlle riittävästi resursseja. Niskanen totesi, että TEM:n KAVOT-tiimi on erittäin sitoutunut osallistumaan tähän työhön, ja että erityisesti kustannusanalyysin kautta työlle saadaan vielä parempi tiedollinen selkänöja.

Ohjausryhmä hyväksyi tuotoksen 1.3 ja kannatti suositusten pilotointia. Ohjausryhmä hyväksyi myös työryhmän esityksen jatkokaudesta.

## **7. Sujuvat ja hallitut lupaprosessit, Hirvelä/Migri**

### **a) Tilannekatsaus (ml. kumppanuus- ja EU-/ETA-maat) ja scoreboard**

### **b) Lupajärjestelmän väärinkäytösriskien torjunta ja jälkivalvonta**

Hirvelä esitteli. Tarkemmat tiedot liitteenä olevassa esityksessä (LIITE 5). Koko vuoden tilanteessa ei muutoksia ja myönteisten päätösten kokonaiskäsitteilyajan keskiarvo on 18-19 vrk tuntumassa. Vuodenvaihteen TTOL-uudistusten myötä käsittelyajan keskiarvo

tulee alkuvuodesta nousemaan. Päätösmäärissä joitakin tuhansia jäädään viime vuodesta. Mitään isoja muutoksia ei koko vuoden kuvassa ole. Ensi vuotta ajatellen tärkeää on TTOL:ssa käsittelyajoissa pysyminen.

TTOL:n jälkivalvonta alkaa viikolla 4. Supo, KRP ja Migri tulevat tiivistämään tiedonvaihtoa, jolloin saadaan mahdollisia vakavia väärinkäytöksiä paremmin torjuttua. Alaikäisiä toisen asteen tapauksia on katsottu yksittäin ja havaittu hyvin vähän ongelmia. Kielteisten lakisääteinen 2 kk käsittelyaika tulee olemaan haastava, koska kielteisiin tulee vähemmän resurssia ja tätä on tärkeää seurata. **Sovittiin, että otetaan scoreboardiin mukaan havaintoja, jotka saattavat vaikuttaa käsittelyaikoihin sekä kielteisten päätösten käsittelyajat.**

## 8. Muut asiat

Niskanen toi tiedoksi, että luonnonmarjapöiminnan kannalta relevantit toimijat kokoontuvat tammikuussa suunnittelemaan kesän 2025 satokauteen varautumista, kun pöimijat todennäköisesti tulevat ensimmäistä kertaa kausityöntekijöinä. Kausityön säädösesitys etenee eduskunnassa.

## 9. Kokouksen päättäminen

Puheenjohtaja päätti kokouksen klo 15.30. Seuraava kokous pidetään 13.2.2025.

Liitteet	LIITE 1 TEMohry_171224_UM.pptx LIITE 2 TEM ohryyn Migrin kommentit_päivitetty 17122024.pptx LIITE 3 Lupamenettelyjen kehittämisen yhteistyöryhmän tuotoksien katselmointi.pptx LIITE 4 5 ja 6_TEM ohry_uusi organisoituminen_digiryhmä 17122024.pptx LIITE 5 7_Scoreboard_12_2024_TEM_12.12.2024.pptx
Jakelu	Ohjausryhmän jäsenet
Tiedoksi	Erityisavustaja Svahn TEM/MAKO