15.11.2021

BO/Johanna von Knorring

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö aiheesta: HE 122/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta.

Ulkomaalaislakiin lisättäisiin säännökset uudesta pitkäaikaisesta viisumista, niin sanotusta kansallisesta viisumista, sen hakemisesta ja sen myöntämisen edellytyksistä erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen.

Esityksessä esitetään, että Maahanmuuttovirasto myöntäisi pitkäaikaisen viisumin sellaisille kolmannen maan kansalaisille, joille on myönnetty erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupa sekä heidän perheenjäsenilleen, joille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella. Pitkäaikaisen viisumin voimassaoloaika olisi 100 vuorokautta. Pitkäaikaisen viisumin avulla nopeutettaisiin oleskeluluvan saaneiden maahantuloprosessia.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudesta lakisääteisestä tehtävästä Maahanmuuttovirastolle ja Suomen edustustoille. Tämän vuoksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia ehdotetaan muutettavan vastaavasti.

Lakiesityksen tavoitteena on nopeuttaa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä maahantuloa runsaalla viikolla. Saatuaan kansallisen viisumin oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä, heidän ei tarvitsisi myönteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen jäädä odottamaan oleskelulupakorttia ulkomaille, vaan he voisivat matkustaa kansallisella viisumilla Suomeen välittömästi sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on myöntänyt heille oleskeluluvan.

Esityksen laajempana tavoitteena on helpottaa yritysten mahdollisuuksia rekrytoida ulkomaista työvoimaa ja saada Suomeen enemmän kasvuyrittäjiä. Tavoitteena on lisätä Suomen houkuttelevuutta ulkomaisten erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien piirissä ja tätä kautta tukea suomalaista yrittäjyyttä ja talouskasvua ulkomaalaislain keinoin. Kansallisen viisumin käyttöönotto ulkomaalaislain muuttamisella on yksi toimista, joilla hallitus pyrkii lisäämään osaajien työperäistä maahanmuuttoa.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö pitää ehdotettujen toimenpiteiden tavoitetta lisätä Suomen houkuttelevuutta ulkomaisten erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien piirissä kannatettavana. Työperäisen maahanmuuton edistäminen on

hallitusohjelmassa linjattu ja on yksi keino Suomen talouskasvun vahvistamiseksi.

Tietojärjestelmät ja tietovarannot

Hallituksen esityksen pohjalta muodostettavassa mallissa Maahanmuuttovirasto myöntäisi viisumin käyttäen siihen ulkoministeriön viisumien käsittelyyn tarkoitettua tietojärjestelmää. Näin ollen Maahanmuuttoviraston virkailijan on oleskelulupahakemusta, johon on liitetty viisumihakemus, käsitellessään käytettävä samanaikaisesti kahta eri tietojärjestelmää. Tällainen hakemus voidaan katsoa yhdeksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (tiedonhallintalaki) kuvatuksi toimintaprosessiksi, joka on kuitenkin hajaantunut teknisistä ja käytännön syistä kahden toisistaan erillisen tietojärjestelmän kesken.

Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu vaihtoehtoisia malleja, joissa ulkoministeriö myöntäisi sekä oleskeluluvan ja viisumin, tai jossa ulkoministeriö myöntäisi viisumin ja Maahanmuuttovirasto oleskeluluvan. Valittu malli, jossa Maahanmuuttovirasto myöntää sekä viisumin että oleskeluluvan, on kuitenkin vaihtoehtoisiin malleihin verrattuna todennäköisesti tarkoituksenmukaisin, koska viisumin myöntämisen edellytykset on kiinteästi sidottu oleskeluluvan myöntämiseen, koska ulkoministeriö ei ole oleskelulupaviranomainen, ja koska prosessin hajauttaminen kahdelle eri viranomaiselle olisi luultavasti vielä tehottomampaa kokonaisuutena ja vesittäisi hallituksen esityksen tarkoituksen.

Maahanmuuttohallinnon tietojärjestelmiä ja tietovarantoja sekä niitä koskevaa sääntelyä kehitettäessä olisi jatkossa kuitenkin syytä kiinnittää huomiota maahanmuuton eri prosessien virtaviivaistamiseen ja integroimiseen niin, että toimintaprosessissa ei synny tietojärjestelmiin liittyvistä järjestelyistä aiheutuvaa ylimääräistä taakkaa.

Esityksessä on tehty tiedonhallintalain 5.3 §:n ja 8.2 §:n mukainen arvio aiheutuvista muutoksista sekä huomioitu, että Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön on tiedonhallintayksikköinä tehtävä arvio tiedonhallinnan muutosvaikutuksista tiedonhallintalain 5.3 §:n mukaisesti.

Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö valmistelevat parhaillaan yleislainsäädäntöä automaattisen päätöksenteon mahdollistamiseksi, ja tulevaisuudessa automatisoinnilla voikin olla mahdollista tehostaa käsillä olevaa uutta prosessia; tämä voi kuitenkin vaatia myös muutoksia maahanmuuttohallinnon erityislainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset valtion kannalta

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotosta aiheutuvat lisämenot valtiolle muodostuvat kertaluonteisista kustannuksista, joita aiheutuisi pitkäaikaisen viisumin käyttöönotosta, ja niistä pysyvistä kustannuksista, joita syntyisi pitkäaikaisen viisumin käytöstä viranomistoiminnassa.

Järjestelmämuutoksista aiheutuu yhteensä noin 3,96 milj. euron kertaluonteiset kustannukset, jakaantuen noin 3,03 milj. euroa ulkoasiainhallinnolle ja 0,93 milj. euroa Maahanmuuttovirastolle.

Ulkoministeriön osalta järjestelmämuutoksiin liittyvät kustannukset katettaisiin 880 000 euron osalta ulkoministeriön hallinnonalalle osoitetuilla hallituksen

kertaluonteisilla tulevaisuusinvestoinneilla maahantuloasioiden vahvistamisen määrärahoilla, jotka on sisällytetty ulkoministeriön vuoden 2021 talousarvioon ja 2 150 250 euron osalta vuoden 2022 talousarviossa EU:n elpymisvälineen tuloilla rahoitettavista menoista.

Maahanmuuttoviraston osalta kustannukset on hyväksytty katettavaksi vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa ja esitetty katettavaksi vuoden 2022 talousarviossa EU:n elpymisvälineen tuloilla rahoitettavista menoista.

Pitkäaikaisen viisumin pysyvistä kustannuksista aiheutuvat lisämenot kohdentuvat hallinnonalojen maksulliseen toimintaan ja ne tulee jatkossa valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti kattaa täysimääräisesti pitkäaikaisesta viisumista perittävillä maksuilla. Tätä valtiovarainministeriö on lausunnossaan korostanut, että maksuperustelain mukaan valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Esityksessä ei ole arvioitu, kuinka suuri käsittelymaksu kansallisesta viisumista tullaan perimään, ja viisumin hinta saattaa vaikuttaa sen houkuttelevuuteen.

Vaikutukset yrityksiin ja työllisyyteen

Esityksessä todetaan, että lupaprosessien nopeuttaminen lisää ulkomaalaisen työvoiman tarjontaa ja kysyntää mutta että tämän uudistuksen suorat työllisyysvaikutukset ovat pienet. Uudistuksella kuitenkin voi olla välillisiä vaikutuksia esim. Suomen maakuvan parantumisen myötä. Ulkomaisen työvoiman kasvulla voi olla lyhyellä aikavälillä alakohtaisia kielteisiä vaikutuksia suomalaisen työvoiman kysyntään. Toinen yrityksiin kohdistuva vaikutus on työvoiman saatavuuden parantuminen.

Jos lakiuudistus lisää ulkomaisten erityisasiantuntijoiden määrää yrityksissä, voi tällä olla hieman vaikutusta myös yritysten tuottavuuteen mutta kuten esityksessä todetaan, on varsin epätodennäköistä, että tällä esityksellä olisi merkittäviä epäsuoria tuottavuusvaikutuksia yrityksille ja sitä kautta edelleen epäsuoria vaikutuksia työllisyyteen ja verotuloihin.

Hallituksen esityksessä on numeerisesti arvioidun suoran työllisyysvaikutuksen lisäksi käyty laadullisesti läpi eri vaikutuskanavia, joiden kautta uudistuksella voi olla vaikutuksia yrityksiin tai välillisesti työllisyyteen. Koska, kuten esityksessä todetaan, esityksen odotetaan nopeuttavan suhteellisen rajatun henkilöryhmän maahantuloa runsaalla viikolla (edellyttäen, että oleskeluluvan saaneet hyödyntävät pitkäaikaista viisumia ja matkustavat Suomeen aiemmin), on kuitenkin todennäköistä, että näiden kanavien kautta mahdollisesti tulevat vaikutukset ovat varsin pieniä.