



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/19667/2021-02

30.8.2021

## Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto ulkoministeriölle luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta

Ulkomaalaislain esitysluonnos sisältää kuvauksen asian nykytilasta, tavoitteista ja keskeisistä esityksistä. Taustoitus sisältää olennaisia tietoja erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien nykyisistä oleskelulupien määristä ja käsittelyajoista. Vaikutuksia on arvioitu eri näkökulmista ja osin melko yksityiskohtaisesti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi tarkastella työperäistä maahanmuuttoa enemmän maahantulijan näkökulmasta. Mitä riskejä liittyy pitkäaikaisen viisumin täytäntöönpanoon ja käsittelyaikoihin? Lisäksi tulisi arvioida, kuinka kauan prosessi kestää ja millaisia kuluja siitä aiheutuu maahantulijalle.
- ii) Esitys koskee vain pientä osaa kokonaisuutta, jolla pyritään sujuvoittamaan ulkomaisten osaajien rekrytointia. Tässä tai muussa asiaan liittyvässä esityksessä tulisi esittää työperäisen maahanmuuton keskeiset ongelmat, olennainen sääntely ja käytännöt.
- iii) Muiden maiden onnistuneita käytäntöjä kannattaisi hyödyntää työperäisen maahanmuuton sujuvoittamisessa. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko parhaita käytäntöjä hyödynnetty.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

### 1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamista.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset uudesta pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetusta viisumista eli niin sanotusta kansallisesta viisumista, sen hakemisesta ja myöntämisen edellytyksistä ehdotuksessa määritellyille erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen. Suomessa viisumin myöntäminen on perustunut yksinomaan Euroopan unionin viisumisäännykseen, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta, ja lainsäädäntö mahdollistaa ainoastaan lyhytaikaisten viisumien myöntämisen. Euroopan unionin viisumisäännykseen asetetaan yksityiskohtaiset puitteet lyhytaikaisten viisumien myöntämiseksi. Nyt ehdotettu pitkäaikaista viisumia koskeva sääntely perustuu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen (Schengenin yleissopimus).

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 avulla nopeutettaisiin oleskeluluvan saaneiden maahantuloa prosessia. Pitkäaikaisen viisumin voimassaoloaika olisi 100 vuorokautta.

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

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on lisätä osaajien työperusteista maahanmuuttoa. Erityistä huomiota hallitusohjelmassa on kiinnitetty työperusteisten lupaprosessien tehostamiseen ja nopeuttamiseen. Esitys tukee omalta osaltaan hallituksen tavoitetta edistää työperusteista maahanmuuttoa ja erityisesti siihen liittyvien maahantuloa prosessien sujuvoittamista. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki rekrytointitukikokeilusta. Lisäksi muutettaisiin väliaikaisesti julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta annettua lakia, tulotietojärjestelmästä annettua lakia ja rikosrekisterilakia.

## 2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

### 2.1 Yleiset huomiot

*Arviointineuvosto katsoo*, että luonnoksessa selostetaan esityksen tavoite, keskeiset ehdotukset sekä nykytilan keskeinen ongelma, että erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien työperusteisen maahanmuuton prosessit ovat liian hitaita.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että taustoituksesta käy ilmi erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupien määrät, käsittelyajat sekä tärkeimmät lähtömaat tällä hetkellä. Esitysluonnos on myös selkeästi kirjoitettu.

Esitysluonnoksen mukaan pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto ei vaikuta oleskelulupahakemusten käsittelyyn tai niiden käsittelyaikaan, vain siihen, kuinka nopeasti hakijat pääsevät käytännössä Suomeen oleskeluluvan saatuaan. Esityksen ei arvioida yksinään ratkaisevasti lisäävän erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien määrää. Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto on vain yksi niistä lukuisista toimista, joilla hallitus pyrkii lisäämään osaajien työperäistä maahanmuuttoa.<sup>1</sup>

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* hakuprosessin kokonaisuuteen. Hakijat käyttävät esimerkiksi ulkopuolisia konsultteja hakemusten täyttämiseksi ja liitteiden keräämisessä, mikä voi viitata hakujärjestelmän työläyteen. Edustustojen viisumien käsittelykapasiteeteissa on eroja ja oleskelulupien käsittelyssä on ollut ruuhkaa Maahanmuuttovirastossa. Tässä tai jossakin muussa asiaan liittyvässä esityksessä tulisi selvittää olennainen asiaa koskeva sääntely, nykyiset käytännöt ja järjestelmän ongelmakohdat. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen tavoitteena on kuitenkin lisätä työperäistä maahanmuuttoa, joten järjestelmän nykytilaa tulisi arvioida kokonaisuutena.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaihtoehtoisesti olisi voinut harkita uuden sääntelyn kokoamista yhteen esitykseen, jotta kokonaisuus olisi ymmärrettävä lainsäätäjälle ja lainkäyttäjille. Nyt on vaarana,

---

<sup>1</sup> Työperäisen maahanmuuton sujuvoittamista ja oleskelua Suomessa käsitellään ainakin seuraavissa esityksissä: Hallituksen esitykseen eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja - lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi sääntelyksi (SM040:00/2019), ulkomaalaisia opiskelijoita ja tutkijoita koskevien säännösten uudistaminen (TEM008:00/2020) ja oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvän lain-säädännön sujuvoittaminen (TEM007:00/2020).

että kokonaisuus pirstaloituu liiaksi, jolloin osa nykytilan ongelmista jää havaitsematta ja uuden sääntelyn vaikutuksia on vaikea arvioida.

*Arviointineuvosto katsoo*, että työperäisen maahanmuuton ongelmakohtien kokonaisuuden jäädessä epäselväksi, myös tämän lainmuutoksen merkitys, yhden tai kahden viikon maahantulon nopeutus, jää epäselväksi.

Esitysluonnoksessa on käsitelty lyhyesti joidenkin muiden maiden viisumijärjestelyitä, oleskelulupia ja maahantulon järjestämistä. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan kommentoitu järjestelmien toimivuutta.

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* muiden maiden kokemukset erilaisten maahantulojärjestelmien toimivuudesta olisivat kiinnostavia, koska esityksen laajempänä tavoitteena on rekrytoida lisää ulkomaista työvoimaa. Onko esitysluonnoksessa mainituissa maissa tai joissakin muissa maissa sellaisia käytäntöjä ja kokemuksia, joita kannattaisi hyödyntää myös Suomessa?

*Arviointineuvoston katsoo*, että esitysluonnoksessa on käsitelty lausuntokierroksen keskeistä palautetta ja kuvattu palautteen vuoksi tehdyt muutokset.

## **2.2 Taloudelliset vaikutukset**

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että ulkomaisten osaajien maahantulon nopeuttamisen vaikutuksissa on keskitytty olennaisiin yritysvaikutuksiin. Suorien työllisyysvaikutusten vähäisyys on tuotu esille ja toisaalta epäsuorien vaikutusten moninaisuus. Etenkin yritysten tuottavuuskehitys voisi parantua, työmarkkinoiden kohtaanto-ongelma kohentua ja rekrytointiprosessien keskeytyminen vähentyä. Rekrytoitavan henkilön viipymisestä aiheutuvien korvaavien kustannusten osalta kustannukset lienevät luonnoksessa esitettyä korkeammat, koska yksityisen sektorin mediaanipalkka ei todennäköisesti ole tässä tapauksessa oikea vertailukohta.

## **2.3 Viranomaisvaikutukset**

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että esityksessä on kuvattu melko kattavasti viranomaisille aiheutuvia tehtävämuutoksia ja arvioitu kertaluonteisia ja pysyviä kustannuksia perustuen arvioihin hakijamäärän kasvusta. Myös henkilötyömuutoksia on arvioitu.

## **2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Esitysluonnoksessa on todettu, että esitys parantaa omalta osaltaan työperäisen maahanmuuton nopeuttamista. Nopeuttamisen haasteena on mainittu joidenkin edustustojen riittämättömät henkilöstöresurssit viisumien käsittelyyn. Lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ja sukupuolivaikutuksia.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa esitetään pitkäaikaisen viisumin keskeinen hyöty maahantulijalle: oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä myönnettävällä viisumilla voisi matkustaa Suomeen välittömästi oleskeluluvan antamisen jälkeen. Ajallinen säästö olisi noin 7–14 vuorokautta. Esityksessä tulisi kuvata työperäistä maahanmuuttoa enemmän maahantulijan näkökulmasta, etenkin kun osa asiaa koskevasta sääntelystä ei ole vielä valmiina. Mitä riskejä liittyy pitkäaikaisen viisumin täytäntöönpanoon ja käsittelyaikoihin, kun tavoitteena on kahden viikon palvelulupaus. Lisäksi tulisi arvioida, kuinka kauan hakuprosessi kokonaisuutena kestää ja millaisia kuluja viisumista ja muista kuluista aiheutuu maahantulijalle.

*Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida, muuttaako se työntekijän riskiä joutua helpommin hyväksikäytön kohteeksi.*

### **3 Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu pitkäaikaista viisumia koskevasta esitysluonnoksesta, jonka ulkoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 30.7.2021. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta.<sup>i</sup> Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.*

### **Helsingissä 30. elokuuta 2021**

#### **Leila Kostiainen**

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

#### **Meri Virolainen**

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

---

<sup>i</sup> 1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia esitysluonnokseen.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos on puutteellinen säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeen näkökulmasta. Esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

5. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on merkittäviä puutteita. Esitysluonnoksen pohjalta ei todennäköisesti pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.\*

\* Viimeinen virke voidaan jättää pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.