

Eduskunnan hallintovaliokunta

Maahanmuuttoviraston lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle asiassa O 48/2019 vp

Maahanmuuttovirasto kiittää hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausuntonsa asiassa.

Lausuntopyyntö

Hallintovaliokunta pyytää Maahanmuuttoviraston lausuntoa hallituksen esitysten vaikutusten arvioinnissa havaituista puutteista ja ongelmista. Esimerkiksi taloudellisten vaikutusten arviointi on ollut ainakin osin puutteellista. On ilmennyt tapauskohtaisesti, ettei sellaisia vaikutusarvioita ole voinut esittää, jotka olisivat vaatineet lisärahoitusta. Myös jälkikäteisen seurannan ja arvioinnin vaikuttavuutta pyydetään arvioimaan.

Maahanmuuttoviraston lausunto

Ennakollinen arviointi yleisesti

Hallintovaliokunta pyytää Maahanmuuttoviraston lausuntoa vaikutusarvioinnin puutteista ja ongelmista, joihin Maahanmuuttovirasto näin ollen alla keskittyy. Alla mainittuja ongelmia ei välttämättä liity kaikkiin hallituksen esityksiin, jotka vaikuttavat viraston toimintaan, eikä virasto ole esimerkiksi tehnyt määrällistä arviota niiden esiintymisestä.

Yleisesti voidaan todeta, että lainvalmistelussa näkyvät tällä hetkellä esimerkiksi poliittisten paineiden, tiukkojen aikataulujen ja riittämättömien resurssien aiheuttamat haasteet. Tämä vaikuttaa myös vaikutusten arviointiin, koska näyttää siltä, ettei niihin voida aina käyttää riittävästi aikaa ja resursseja. Kyse voi tällöin olla pikemmin pakollisen vähimmäissisällön kirjaamisesta hallituksen esitykseen kuin siitä, että pyrittäisiin esimerkiksi objektiivisesti ja kriittisesti arvioimaan eri vaihtoehtojen käytännön vaikutuksia.

Maahanmuuttoviraston kokemusten mukaan vaikutusten arviointiin on liittynyt muun muassa seuraavanlaisia haasteita. Maahanmuuttoviraston huomiot liittyvät ennen kaikkea viranomaisvaikutusten ja taloudellisten vaikutusten arviointiin.

- Hallituksen esitys saatetaan laatia esimerkiksi tietyn hallitusohjelmaan kirjatun poliittisen tavoitteen ja siihen liittyvän tiukan aikataulun mukaisesti. Tällöin ei voida välttämättä riittävästi huomioida lakia soveltavan viranomaisen käsityksiä esityksen vaikutuksista esimerkiksi resurssitarpeisiin, käsittely- ja muihin sähköisiin järjestelmiin tai käytännön lainsoveltamistilanteisiin. Tämä saattaa johtaa myös siihen, että

lainsoveltajan näkökulmasta merkittävämmät lakimuutostarpeet jäivät huomioimatta.

- Lainvalmistelussa ei välttämättä riittävästi huomioida ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuutta. Ulkomaalaislakia ja oleskelulupia koskevia erityislakeja muutetaan usein niin, että muutos koskee tiettyä poliittisten tavoitteiden mukaista yksityiskohtaa tai yksityiskohtia. Vaikutuksia saatetaan arvioida lähinnä kyseisen yksityiskohdan osalta eikä oteta riittävästi huomioon sitä, että laeista ja unionin oikeudesta muodostaa monimutkainen ja sirpaleinen kokonaisuus, jota olisi syytä tarkastella laajasti lainsoveltajan ja asiakkaiden kannalta. Vaikutusarvioinneissa voisi olla syytä huomioida se, olisiko mahdollista saada aikaan merkittävämpiä ja selkeämpiä käytännön muutoksia, jos tehtäisiin kokonaisvaltaisempaa tarkastelua väljemmällä aikataululla. Kokonaisvaltaisempi tarkastelu myös helpottaisi tietojärjestelmien kehittämistä suunnitelmallisesti ja kokonaisuus huomioiden.
- Maahanmuuttoviraston lainvalmistelussa antamat arviot ja näkemykset ovat monesti ratkaisevassa asemassa esimerkiksi esityksen tietojärjestelmä- ja resurssivaikutuksia arvioidessa. Näiden osalta olisi syytä kiinnittää huomiota lainvalmistelun aikatauluihin. Pyynnöt monimutkaisista arvioista saattavat tulla lyhyellä määräajalla, mikä vaikeuttaa niiden muodostamista luotettavasti. Tähän vaikuttaa myös se, jos lakihankkeita on vireillä useita yhtä aikaa, kuten kuluvana keväänä. Tietyt samat yksiköt ja niiden viranhaltijat tyypillisesti hoitavat lainvalmisteluun liittyviä asioita virastossa ja lisäksi yhtäaikaiset muutokset vaikeuttavat kokonaisvaikutusten ja -tarpeiden arviointia.
- Lainvalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että vaikutukset kirjattaisiin hallituksen esitykseen sen lopullisen sisällön mukaisesti. Ehdotettuihin säännöksiin saattaa tulla merkittäviä muutoksia esimerkiksi vielä lausuntokierroksen jälkeen, jolloin myös vaikutukset olisi käytävä vastaavasti läpi.
- Esityksen tavoitteet ja vaikutukset olisi syytä erotella selkeämmin toisistaan. Jos esimerkiksi tavoitteena on se, että helpotetaan hallinnollista taakkaa tai houkutellaan osaavaa työvoimaa Suomeen, olisi hyvä mahdollisuuksien mukaan kirjata objektiivinen ja tutkittuun tietoon perustuva arvio juuri kyseessä olevan muutoksen vaikutuksesta, myös suhteessa siitä seuraaviin kustannuksiin.
- Enimmäiskäsittelyaikoja lakiin kirjattaessa ei välttämättä riittävästi huomioida sitä, onko Maahanmuuttovirastolla tarpeeksi resursseja ja muut edellytykset käsittelyajan noudattamiseksi. Enimmäiskäsittelyajat tulevat tyypillisesti EU-oikeudesta, mutta on Suomen valtion tehtävä huolehtia siitä, että niitä pystytään todellisuudessa noudattamaan.

Viimeaikaisista hallituksen esityksistä ja lakimuutoksista voidaan nostaa esiin kausityölain muuttamista koskeva hallituksen esitys HE 252/2020 vp. Siinä kyse on tilanteesta, jossa puhutaan ulkomaalaissäädännön kannalta varsin pienistä muutoksista, mutta järjestelmäkehityksen kannalta merkittävistä. Esimerkiksi työnantajan mahdollisuus antaa usean työntekijän tietoja yhdellä kertaa vaatii merkittäviä uudistuksia asiankäsittely- ja asiakaspalvelujärjestelmään, jotka tällä hetkellä toimivat niin, että tiedot ovat hakijakohtaisia eikä työnantajarekisteriä vielä ole. Myös tietosuoja estää lisäämästä usean asiakkaan tietoja yhden asiakkaan asiaan.

Maahanmuuttovirasto totesi työ- ja elinkeinoministeriölle 6.11.2020 antamassaan lausunnossa muun muassa, että *"luonnoksen mukainen lakimuutos edellyttäisi myös huomattavia teknisiä muutoksia, joista aiheutuisi kustannuksia. Tekniset muutostyöt tuskin valmistuisivat kokonaisuudessaan lain aiottuun voimaantuloajankohtaan mennessä, mikä voisi aiheuttaa tarpeen erilaisten tilapäisratkaisujen käyttämiseen. Se puolestaan olisi omiaan lisäämään Maahanmuuttoviraston työmäärää sekä hidastamaan ja vaikeuttamaan asioiden käsittelyä."*

Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa asia kirjattiin kuitenkin näin: *"Ehdotettu laki edellyttäisi muutoksia Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmään (UMA-järjestelmä). Useaa kausityöntekijää koskevat ilmoitukset tulisi tietojärjestelmässä pystyä eriyttämään siten, että ilmoitukset kulkeutuvat oikein kunkin hakijan tietoihin. Uuden työnantajan lisäämiseen olemassa olevaan kausityöhön oikeuttavaan tulee luoda oma hallinnollinen prosessinsa. UMA-tietojärjestelmää on tarkoitus kehittää askel askeleelta osana työvoiman maahanmuuton järjestelmien yleistä kehittämistä. Tietojärjestelmän kehittämisen kustannukset on tarkoitus kattaa jo olemassa olevista ja vastaisuudessa osoitettavista määrärahoista."* Esityksessä ei oteta kantaa siihen, miten lain toimeenpanoon käytännössä vaikuttaa se, jos tietojärjestelmää ei saada valmiiksi lain voimaantuloon mennessä.

Kausityön muuttamista koskeva laki on nyt hyväksytty eduskunnassa ja tasavallan presidentti on vahvistanut sen 9.4.2021. Laki tulee voimaan 17.6.2021 ja tilanne on käytännössä sellainen kuin Maahanmuuttovirasto on lainvalmistelun aikana olettanut. Kaikkia lain vaatimia muutoksia ei kyetä käytännössä panemaan täytäntöön lain tullessa voimaan, koska tietoteknisiä valmiuksia tähän ei silloin vielä ole.

Jälkikäteinen seuranta

Maahanmuuttoviraston tuntuma on, että lakimuutosten vaikuttavuuden ja toimivuuden jälkikäteinen seuranta ei ole erityisen systemaattista. Jälkikäteen mahdollisesti tehtävät havainnot eivät viraston käsityksen mukaan myöskään johdonmukaisesti tarkoita sitä, että lakia niiden mukaisesti korjattaisiin

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija

Pekka Lindroos

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 28.04.2021 klo 16:01. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi
todentaa kirjaamosta.