

3.5.2023

Takataskupaperi

Työvoiman maahanmuutto- ja kotoutumisyksikkö

### **8.3. Oleskelulupamenettelyjen sujuvoittaminen ja nopeuttaminen**

#### **1) Tiivistelmä**

Työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyn sujuvoittaminen on ollut merkittävä pääministeri Sanna Marinin hallituksen prioriteetti: uudistuksia on tehty sekä lainsäädäntöön, toimintatapoihin että tietojärjestelmiin. Toimien tuloksena erityisasiantuntijoiden, kasvuyrittäjien ja heidän perheenjäsentensä hakemukset käsitellään alle 14 vrk:n tavoiteajassa, ja Maahanmuuttoviraston arvion mukaan myös osapäättöstä edellyttävien työntekijän ja yrittäjän hakemusten osalta päästään vuoden 2023 aikana tavoiteltuun 30 vrk:n keskimääräiseen käsittelyaikaan. Työtä on jatkettava pitkäjänteisesti ja varmistettava myös riittävät resurssit sekä ylläpito- että kehittämistoimiin erityisesti Maahanmuuttovirastossa.

#### **2) Johdanto ja tausta**

Sujuvat oleskelulupamenettelyt ovat välttämätön pohja, jonka varaan osaajien houkuttelun ja kansainvälisen rekrytoinnin edistämistoimet voidaan tehdä. Käynnissä onkin ylihallituskautinen ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishanke (2020-2024). Hankkeen ja siihen kytketyn n. 20 m€ OLEDIGI-investoinnin (EU-rahoitettu) tehtävänä on työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupien käsittelyaikojen merkittävä lyhentyminen.

#### **3) Tavoitteet ja saavutettavat hyödyt**

Tavoitteen mukaan kaikki työ- ja opiskeluperusteiset hakemukset tulee käsitellä keskimäärin enintään kuukaudessa ja pikakaistaan kuuluvien erityisasiantuntijoiden, kasvuyrittäjien ja heidän perheenjäsentensä hakemukset 14 vrk:ssa. Nopea ja asiakaslähtöinen lupaprosessi helpottaa kansainvälistä rekrytointia ja Suomessa asuvien ulkomaisten osaajien palkkaamista sekä lisää potentiaalisten työperusteisten maahanmuuttajien kiinnostusta Suomea kohtaan.

#### **4) Keinot perusteluineen, toimeenpanovälineet ja aikataulu**

**Oleskelulupamenettelyn nopeuttamista jatketaan varmistamalla lupaprosessin kaikkien vaiheiden sujuvuus, lisäämällä automatisaatiota ja kehittämällä sähköistä järjestelmää.**

Päättävän hallituskauden aikana on jo valmistunut merkittäviä uudistuksia: näihin kuuluu erityisasiantuntijoiden, kasvuyrittäjien ja heidän perheenjäsentensä pikakaista (sis. D-vii- sumi), opiskelija- ja tutkijalain muutokset ja niiden edellyttämä tekninen kehitys, ulkomaalaislain työntekoa ja yrittäjyyttä koskevien säädöksien uudistukset (ml. työnantajan sertifiointimenettely) ja niiden edellyttämä tekninen kehitys, kasvuyrittäjän lausuntoprosessin digitalisointi, tiedonsiirron parannukset, TE-toimistojen osapäättösharkintaa yhdenmukaistava yhteinen työjono sekä merkittävää automaatiokehitystä Maahanmuuttoviraston prosessien osalta.

Vielä käynnissä olevia kehityskohteita ovat riskiperusteisen käsittelymallin täysimääräinen käyttöönotto, TE-toimistojen osapäättöksen osa-automaatio, vireillepanovaiheeseen ja haki- jan tunnistautumiseen kohdistuva tekninen kehitys sekä viranomaisrekisterien laajempi hyödyntäminen hakemuskäsittelyssä. Myös Maahanmuuttoviraston asiakasviestintää, neuvontaa ja palveluiden markkinointia lisätään. Lisäksi kehitetään seurantaa ja mittareita uudistuksen tuottavuusvaikutuksen arvioimiseksi.

Oleskelulupamenettely koskettaa keskeisesti neljää hallinnonalaa (TEM, SM, UM, OKM), mikä aiheuttaa väistämättä toiminnan ohjauksen hajanaisuutta. Hakemuksen käsittelyn ohella vireillepanovaiheen ja tunnistautumisen kesto on prosessin kokonaiskeston näkökulmasta keskeinen. Hakemusmäärien kasvaessa on varmistettava, ettei pullonkauloja erityisesti tärkeimmissä lähtömaissa synny.

Henkilön tunnistautumiseen liittyvä digitalisaatio auttaa varmistamaan maahantulon, lupamenettelyn ja muun viranomaisasioinnin sujuvuuden. Hajanaisia resursseja tulisi vakinaistaa ja suunnata niihin toimiin ja rakenteisiin, jotka poikkihallinnollisesti turvaavat sujuvan maahantulon pysyvät edellytykset. Ks. tältä osin erillinen takataskupaperi.

## 5) Vaikutukset

Lupamenettelyiden kehittämishanke on jo tuottanut merkittäviä vaikutuksia: hallituskauden aikana työ- ja koulutusperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyaikojen keskiarvo on nopeutunut keskimäärin noin 50 %. Tänä aikana hakemusten määrät ovat myös nousseet tasaisesti. Tänä hallituskautena Maahanmuuttoviraston tuottavuus (pts/htv) on noussut työperusteisten oleskelulupien käsittelyn osalta noin 29 %, ja sen voidaan olettaa edelleen nousevan asteittain käyttöön otettavien uudistusten myötä. Puoliväliriihessä 2021 oleskelulupien nopeuttamisen suoraksi työllisyysvaikutukseksi arvioitiin 1 500 henkilötyövuotta, mutta dynaamisten vaikutusten arvioitiin olevan selvästi suurempia. Ilman sujuvia oleskelulupakäytäntöjä muiden työvoiman maahanmuuttoa edistävien toimenpiteiden uskottavuus laskee ja vaikutus jää toivottua vähäisemmäksi.

Nykyisen hallituskauden aikana työvoiman maahanmuutto on kasvanut merkittävästi. Vuonna 2019 ensimmäisiä oleskelulupia myönnettiin työn perusteella noin 9 500, mutta vuonna 2022 määrä oli jo noin 16 000. Kasvavat hakemusmäärät luovat jatkuvaa painetta sujuvalle lupamenettelylle ja aiheuttavat riskin siitä, ettei myönteinen käsittelyaikakehitys jatku. Tätä painetta voidaan vähentää erityisesti digitalisaation ja automaation keinoin. Järjestelmäkehitystä ja lupamenettelyn prosessikehitystä tulee suunnitella ja resursoida pitkäjänteisesti. Kasvava työperusteinen maahanmuutto vaatii sekä ennako- että jälkivalvonnan kehittämistä osana riskiperusteista hakemuskäsittelyä, jotta väärinkäytöstopauksia voidaan ehkäistä ja havaita. Ennakovalvonnassa resurssit keskitetään korkean riskin tapauksiin. Jälkivalvontaa kehitetään automaation keinoin sekä osana työvoiman hyväksikäytön vastaista strategiatyötä.

## 6) Kokonaiskustannukset, valtion rahoitus (hallituskauden aikana ja vuosittain)

Migrin omistamaan UMA-tietojärjestelmään kohdistuu vuosittaista kehitys- ja ylläpitotarvetta. EU:n elpymisrahoitusta ohjataan spesifeihin tuottavuutta lisääviin tietoteknisiin kehityskohteisiin vuosina 2021-2024, mutta rahoituksella ei kateta ylläpitoon tai jatkuvaluonteiseen kehitykseen liittyviä kustannuksia. Ylläpitokustannukset syntyvät mm. automaatioasäätöjen ja tiedonvaihtoliittymien ylläpidosta, ja kustannukset kasvavat sitä mukaa kun järjestelmään kytketään uusia liittymiä tai tietosisältöjä. Jatkuvaan kehitykseen sisältyvä pien- ja jatkokehitys, lainsäädäntömuutosten edellyttämä kehitys sekä arkkitehtuurikehitys ovat ylläpitotyön tavoin vuosittain toistuvaa ja jatkuvuutta varmistavaa työtä. Migrin tietojärjestelmäkehitykseltä on toistuvasti evätty jatkuvan kehityksen rahoitus, jonka aiheuttaman kehitysvelan korjaaminen jälkikäteisesti on kustannustehotonta. Määräaikaan hankerahoitukseen nojaaminen aiheuttaa lisäksi kehityksen sirpaloitumista ja vaikeuttaa osaavan asiantuntijaresurssin säilyttämistä toimintaympäristössä, joka edellyttää spesifiä teknistä osaamista.

Jo tehdyn ja tulevan kehitystyön myötä järjestelmän kompleksisuus kasvaa ja kytkennät eri viranomaisrekistereihin lisääntyvät, mistä johtuen ylläpito- ja jatkuvan kehityksen kustannuksien sisällyttäminen pysyväisluontoisena eränä Maahanmuuttoviraston toimintamenoihin on välttämätöntä. Pysyvän rahoituksen puuttuminen lisää riskiä häiriötilanteille ja suorituskyvyn sekä käytettävyyden

laskulle. Jotta digitalisaatiota voidaan jatkossa edistää ja ylläpitää, on kansallisen rahoituksen oltava pitkällä aikavälillä riittävää. Järjestelmäkehittämisen (ml. asiakastietojen hallinta, automaation ylläpito ja kehittäminen, toimintavarmuuden ja jatkuvuuden varmistaminen, investoinnit digikehitykseen) resursseihin on arvioitu tarvittavan vuosittaista 12 miljoonan euron lisäystä seuraavalla kehyskaudella. Lisäksi Maahanmuuttoviraston pysyvä rahoitus kokonaisuudessaan tulee varmistaa tasolle, joka ottaa huomioon viraston toiminnan laajuuden ja turvaa maahanmuuttohallinnon sujuvuuden ja jatkuvuuden.

Työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuuton kasvulla on vaikutuksia automatisaatio- ja digitalisaatio-önäkökulman lisäksi myös henkilöresurssitarpeisiin. Jos hakijamäärät kasvavat merkittävästi, myös Maahanmuuttoviraston htv-määrien on lisäännyttävä tuottavuuden kasvusta huolimatta. Kestävä henkilöstöresurssien taso saavutettaisiin 10 miljoonan euron lisäyksellä vuodessa (kattaen viraston koko toiminnan). Tarkemmin resurssitarpeista ja niiden kustannusvaikutuksista ks. sisäministeriön hallitusohjelmanpaperit.

Sujuva oleskelulupamenettely edellyttää myös tunnistautumisen ja muiden ulkomailla tapahtuvien menettelyn vaiheiden tehostamista. Nämä toimenpiteet on resursoitava vastaamaan kasvaviin tulijamääriin.

#### **7) Yhteyshenkilöt ja yhteystiedot (puhelin, sp-osoite)**

Katri Niskanen, 0295 047 373, [katri.niskanen@gov.fi](mailto:katri.niskanen@gov.fi)

Kristel Stenman-Huuskonen, 0295 047 350, [kristel.stenman-huuskonen@gov.fi](mailto:kristel.stenman-huuskonen@gov.fi)

Essi Lojander, 0295 047 313, [essi.lojander@gov.fi](mailto:essi.lojander@gov.fi)