

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin eli niin sanotun kansallisen viisumin myöntämisestä opiskelijoille, tutkijoille, sertifioitujen työnantajien työntekijöille, yritysten johtotehtävissä toimiville sekä edellä mainittujen perheenjäsenille.

Ehdotuksessa esitetään, että Maahanmuuttovirasto myöntäisi pitkäaikaisen viisumin sellaisille kolmannen maan kansalaisille, joille on myönnetty opiskelijan tai tutkijan oleskelulupa tai oleskelulupa sillä perusteella, että he toimivat sertifioidun työnantajan palveluksessa tai yrityksen johtotehtävissä, sekä edellä mainittujen perheenjäsenille, joille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella. Pitkäaikaisen viisumin avulla nopeutettaisiin oleskeluluvan saaneiden maahantuloa.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on lisätä koulutus- ja työperusteista maahanmuuttoa. Erityistä huomiota hallitusohjelmassa on kiinnitetty lupamenettelyjen tehostamiseen ja nopeuttamiseen. Esitys tukee omalta osaltaan hallituksen tavoitetta edistää koulutus- ja työperusteista maahanmuuttoa ja erityisesti siihen liittyvien maahantulomenettelyjen sujuvoittamista.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan myös lisättäväksi säännös pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä maahantuloa varten ulkomailla oleskelevalle oleskeluluvan haltijalle, jos hän on menettänyt oleskelulupakorttinsa.

Nyt ehdotettu pitkäaikaista viisumia koskeva sääntely perustuu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen. Pitkäaikaisen viisumin voimassaoloaika olisi 100 vuorokautta.

Lisäksi ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista siten, että ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkovaltojen diplomaatti- ja konsuliedustustojen palvelukseen Suomeen lähetetyn henkilökunnan jäsenen 18–19-vuotiaalle perheen mukana muuttavalle jälkeläiselle suoraan alenevassa polvessa samoin kuin puolison vastaavalle jälkeläiselle.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Pitkäaikaisen viisumin myöntämistä koskeva säännös tulisi kuitenkin voimaan vasta 1.4.2023.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.1.1 Pitkäaikainen viisumi	4
1.1.2 Diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilökuntaan kuuluvien 18–19-vuotiaat jälkeläiset	5
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Pitkäaikainen viisumi	7
2.1.1 EU-lainsäädäntö	7
2.1.1.1 Schengen-alue ja Schengen-alueella noudatettava sääntely viisumeissa	7
2.1.1.2 Schengenin yleissopimus	8
2.1.1.3 Schengenin rajasäännöstö	9
2.1.2 Kansallinen lainsäädäntö.....	10
2.1.2.1 Ulkomaalaislaki	10
2.1.2.2 Tutkija- ja opiskelijalaki	13
2.1.2.3 ICT-laki	14
2.1.2.4 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa.....	14
2.1.2.5 Oleskelulupaprosessin kesto	14
2.2 Diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilökuntaan kuuluvien 18–19-vuotiaat jälkeläiset	18
3 Tavoitteet.....	20
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	21
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	21
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	22
4.2.1 Pitkäaikainen viisumi opiskelijalle, tutkijalle, sertifioidun työnantajan työntekijälle, yrityksen johtotehtävissä toimivalle sekä edellä mainittujen perheenjäsenille	22
4.2.1.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset	22
4.2.1.2 Vaikutukset yksilön asemaan	24
4.2.1.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset	27
4.2.1.4 Sukupuolivaikutukset	28
4.2.1.5 Taloudelliset vaikutukset	28
4.2.1.6 Vaikutukset yrityksiin ja työllisyyteen.....	30
4.2.1.7 Viranomaisvaikutukset.....	32
4.2.1.8 Koulutus ja tiedottaminen	33
4.2.1.9 Vaikutukset viranomaisten tiedonhallintaan	33
4.2.2 Pitkäaikainen viisumi oleskelulupakortin menettäneelle	34
4.2.2.1 Vaikutukset yksilön asemaan	34
4.2.2.2 Sukupuolivaikutukset ja vaikutus yhdenvertaisuuteen.....	34
4.2.2.3 Taloudelliset ja viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset	35
4.2.2.4 Koulutus ja tiedottaminen	35
4.2.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset	36

HE 99/2022 vp

4.2.3 Diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilökuntaan kuuluvien 18–19-vuotiaat jälkeläiset	36
4.2.3.1 Taloudelliset ja viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset	36
4.2.3.2 Vaikutukset yksilön asemaan	36
4.2.3.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen	37
4.2.3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset	37
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	37
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	37
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	38
6 Lausuntopalaute	38
7 Säännöskohtaiset perustelut	39
8 Voimaantulo	41
9 Toimeenpano ja seuranta	42
10 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	42
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö	42
LAKIEHDOTUS	46
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	46
LIITE	48
RINNAKKAISTEKSTI	48
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	48

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

1.1.1 Pitkäaikainen viisumi

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa on useita kirjauksia ulkomaalaisten opiskelijoiden, tutkijoiden ja työntekijöiden maahanmuuttoon liittyvien säännösten ja menettelyjen kehittämiseksi.

Pitkäaikaisen viisumin käytöstä säätämisen taustalla on hallitusohjelman kohta 3.5. Luottamuksen ja tasa-arvoisten työmarkkinoiden Suomi. Kohdassa on todettu, että Suomi tarvitsee aktiivista työperäistä maahanmuuttoa. Hallitusohjelman tavoitteena on lisätä osaajien työperäistä maahanmuuttoa. Työperäisen maahanmuuton painopisteeksi asetetaan työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat. Erityistä huomiota hallitusohjelmassa on kiinnitetty työperusteisten lupaprosessien tehostamiseen ja nopeuttamiseen. Hallitusohjelman tavoitteena on yhden kuukauden keskimääräinen käsittelyaika kaikille työ- ja opiskeluperusteisille oleskeluluvulle. Lisäksi hallitusohjelman mukaan työvoiman maahanmuuttoa kehitettäessä tulee ottaa huomioon ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy.

Esityksen taustalla on myös hallitusohjelman kohta 3.7. Osaamisen, sivistyksen ja innovaatioiden Suomi, jonka tavoitteena on, että Suomi on kansainvälisesti houkutteleva paikka opiskella, tutkia ja investoida.

Hallituksen puoliväliriihessä keväällä 2021 asetettiin koulutus- ja työperusteiselle maahanmuutolle määrälliset tavoitteet. Hallitus tavoittelee asteittain työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä. Uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä pyritään kolminkertaistamaan vuoteen 2030 mennessä nostamalla opiskelijoiden Suomeen työllistyminen ja jääminen 75 prosenttiin. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä palvelujärjestelmän kehittämistä. Hallitus julkaisi budjettiriihen 2021 yhteydessä koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartan, joka ulottuu vuoteen 2035. Tiekartta täydentää pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tavoitteita edistää osaajien maahanmuuttoa.

Opiskelijoiden, tutkijoiden ja työntekijöiden maahanmuuttoon liittyvien lupahakemusten käsittely on osoittautunut ongelmallisen hitaaksi, mikä voi viivästyttää opintojen, tutkimustyön ja työskentelyn aloittamista ja vaikeuttaa rekrytointia. Käsittelyaikoihin vaikuttavat kuitenkin moninaiset syyt, kuten hakemusten vaillinaisuus ja opiskeluun liittyvien hakemusten painottuminen tiettyihin kausiin, mikä aiheuttaa ruuhkautumista kaikkien opiskelijoiden asioidessa edustustoissa samanaikaisesti. Osaajien maahanmuuton vauhdittamiseksi tarvitaan laajasti erilaisia toimia. Yksi tapa nopeuttaa maahantuloa on pitkäaikainen viisumi, joka mahdollistaa Suomeen tuleminen välittömästi oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, sen sijaan että henkilö odottaisi oleskelulupakortin toimitusta ulkomailla.

Eduskunta hyväksyi 8.12.2021 lainmuutokset (HE 122/2021 vp) pitkäaikaisen viisumin käyttöönottamisesta Suomessa. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.6.2022. Ensimmäisessä vaiheessa pitkäaikainen eli niin sanottu kansallinen D-viisumi hyväksyttiin annettavaksi erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen. Syksyn 2021 budjettiriihikirjauksen mukaan

hallitus laajentaa D-viisumin jo tällä hallituskaudella tutkijoihin ja opiskelijoihin sekä heidän perheenjäseniinsä.

1.1.2 Diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilökuntaan kuuluvien 18–19-vuotiaat jälkeläiset

Kansainvälisen käytännön mukaan vastaanottavan maan ulkoasiainhallinto rekisteröi ulkovaltojen edustustojen palvelukseen saapuvien diplomaattien ja muun lähetetyn henkilökunnan jäsenten sekä heidän perheenjäsentensä maassa oleskelun. Ulkoasiainhallinnot myöntävät henkilöille oleskelua varten tarvittavat luvat ja asemaa vastaavat diplomaattiset erioikeudet ja vapaudet virkamiehen toimikauden ajaksi.

Ulkovaltojen diplomaatti- ja konsuliedustustojen palvelukseen Suomeen lähetettyjen virkamiesten mukana muuttavien lasten oleskeluluvat myöntää ulkoministeriö lasten 18 ikävuoteen asti. Lisäksi oleskeluoikeus myönnetään diplomaatti- ja konsuliedustustojen palvelukseen saapuvan henkilön yli 18-vuotiaalle lapselle, mutta tällöin henkilö kuuluu Maahanmuuttoviraston tai Digi- ja väestötietoviraston lupa- ja rekisteröintihallinnon piiriin. Lapsen täyttäessä 18 vuotta perheen Suomessa oleskelun aikana, lapsi siirtyy kesken maassa oleskelun Maahanmuuttoviraston tai Digi- ja väestötietovirasto lupa- ja rekisteröintihallinnon piiriin.

Suomen käytäntö siirtää diplomaattiperheissä asuvien ja yleensä keskiasteen koulutuksessa olevien nuorten oleskelua koskevat asiat ulkoministeriöstä Maahanmuuttovirastolle tai Digi- ja väestötietovirastolle poikkeaa yleisestä kansainvälisestä käytännöstä ja aiheuttaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia ulkovaltojen edustustojen henkilökunnalle sekä viranomaisille. Diplomaattiseen kanssakäymiseen liittyvä vastavuoroisuuden periaate voi vastaavasti vaikeuttaa myös suomalaisten diplomaattiperheiden lasten oleskelun järjestämistä ulkomailla.

1.2 Valmistelu

Eduskunta hyväksyi 8.12.2021 lainmuutokset (HE 122/2021 vp), joilla pitkäaikainen eli niin sanottu kansallinen D-viisumi otetaan käyttöön Suomessa. Ensimmäisessä vaiheessa pitkäaikainen viisumi hyväksyttiin annettavaksi erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen.

Syksyn 2021 budjettiriihikirjauksen mukaan hallitus laajentaa D-viisumin jo tällä hallituskaudella tutkijoihin ja opiskelijoihin sekä heidän perheenjäseniinsä.

Lainvalmistelu pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamisen osalta aloitettiin joulukuussa 2021 sisäministeriössä. Opiskelijoiden, tutkijoiden ja heidän perheenjäsentensä lisäksi valmistelussa on otettu huomioon tarve nopeuttaa sertifioidujen työnantajien työntekijöiden maahantuloa, sikäli kuin ulkomaalaislakiin lisätään työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntöhankkeessa ([TEM007:00/2020](#)) ehdotetulla tavalla mahdollisuus työnantajien sertifiointiin, sekä yritysten johtotehtävissä toimivien maahantuloa. Ottaen huomioon Suomelle vuonna 2018 Schengen-tarkastuksessa annettu toimenpidesuositus, on tässä esityksessä tarkasteltu myös pitkäaikaisen viisumin myöntämistä ulkomailla oleskeleville oleskeluluvan haltijoille, jotka ovat menettäneet oleskelulupakorttinsa.

Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen muihin vielä yksilöimättömiin henkilöryhmiin arvioidaan mahdollisesti erikseen omana lakihankkeena, jolloin on tarpeen selvittää pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksiä ja maahantulon yleisiä edellytyksiä laajemmin.

Esitystä on valmisteltu virkatyönä yhteistyössä sisäministeriössä, ulkoministeriössä, työ- ja elinkeinoministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä Maahanmuuttovirastossa.

HE 99/2022 vp

Esityksestä pyydettiin lausunto seuraavilta tahoilta: ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtioneuvoston kanslia, Oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Rajavartiolaitos, Tulli, Digi- ja väestötietovirasto DVV, Liikenne- ja viestintävirasto, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja sen alainen hallinto, Suojelupoliisi, Business Finland, Finanssiala ry., Teknologiateollisuus ry, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Suomi-Seura ry., Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA, Opetushallitus, Ahvenanmaan maakuntahallitus, Kansaneläkelaitos, Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue, toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö AKAVA, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Kuntatyönantajat KT, Suomen Yrittäjät, Palvelualojen ammattiliitto PAM, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Suomen Kuntaliitto, Tieteentekijöiden liitto, Sivistystyönantajat, Suomen Akatemia, Nuorten tiedeakatemia, Ulkopoliittinen instituutti UPI, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Luonnonvarakeskus LUKE, Ruokavirasto, Maanmittauslaitos MML, Ilmatieteen laitos, Geologian tutkimuskeskus GTK, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy, Säteilyturvakeskus STUK, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Työterveyslaitos TTL, Suomen ympäristökeskus SYKE, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL, Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK, Suomen lukiolaisten liitto SLL, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto SAKKI ry.

Lisäksi esityksestä pyydettiin lausunto korkeimmalta hallinto-oikeudelta ja kaikilta hallintotoimioistuimilta, kaikilta Suomen edustustoilta ulkomailla, kaikilta Suomen yliopistoilta ja ammattikorkeakouluilta sekä keskuskauppakamarilta ja kaikilta kauppakamareilta.

Esityksestä saatiin yhteensä 49 lausuntoa. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä ulkoministeriö, jonka lausuntoon on liitetty tiivistelmä kuuden Suomen edustuston (Ankaran, Berliinin, Buenos Airesin, Lontoon ja Ottawan suurlähetystöt sekä New Yorkin pääkonsulaatti) antamista lausunnoista ja Ahvenanmaan maakuntahallitus. Viranomais- tahoista lausunnon antoivat: Digi- ja väestötietovirasto DVV, Kansaneläkelaitos, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Poliisihallitus, Rajavartiolaitos ja Suojelupoliisi. Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet antoivat yhteisen lausunnon.

Ammattiliitoista ja -järjestöistä lausunnon antoivat: korkeakoulutettujen työmarkkinakeskusjärjestö AKAVA, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ, Palvelualojen ammattiliitto PAM, Sivistystyönantajat, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Suomen Yrittäjät, Teknologiateollisuus ry ja Tieteentekijöiden liitto. Kauppakamareista lausunto saatiin Keskuskauppakamarilta ja Riihimäen-Hyvinkään kauppakamarilta. Lausunnon antoivat myös Business Finland, Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy ja Suomi-Seura ry.

Yliopistoista lausunnon antoivat Aalto-yliopisto sekä Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Oulun, Tampereen ja Turun yliopistot ja ammattikorkeakouluista Hämeen, Lapin ja Seinäjoen ammattikorkeakoulut sekä Poliisiammattikorkeakoulu. Lausunnon antoivat myös Suomen Akatemia, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL, Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK ja Suomen lukiolaisten liitto SLL.

Seuraavat tahot ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa tai eivät anna lausuntoa: eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Ilmatieteen laitos, korkein hallinto-oikeus sekä Helsingin, Itä-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet.

Lausuntopalautetta käsitellään luvussa 6.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa tunnuksella [SM031:00/2021](https://valtioneuvosto.fi/hankkeet) osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Pitkäaikainen viisumi

2.1.1 EU-lainsäädäntö

2.1.1.1 Schengen-alue ja Schengen-alueella noudatettava sääntely viisumeissa

Schengen-alueeseen kuuluu 26 Euroopan valtiota, joiden välillä ei ole rajatarkastuksia. Schengen-alueella noudatetaan yhteistä viisumipolitiikkaa. Lyhytaikaisen viisumin myöntämisen edellytykset on säädetty yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) 2009/810 siten kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/1155 (jäljempänä *viisumisäännöstö*). Viisumisäännöstö on suoraan sovellettavaa oikeutta. Suomessa ei tällä hetkellä ole viisumisäännöstön lisäksi kansallista sääntelyä lyhytaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksistä.

Niille Schengen-alueella vieraileville kolmannen maan kansalaisille, joilta vaaditaan viisumi, voidaan myöntää lyhytaikainen viisumi. Lyhytaikainen viisumi takaa voimassaoloaikanaan vapaan liikkumisoikeuden Schengen-alueella lukuun ottamatta alueellisesti rajoitettuja lyhytaikaisia viisumeita. Lyhytaikaisella viisumilla voi oleskella Schengen-alueella korkeintaan 90 päivää 180 päivän jaksolla.

Lyhytaikainen viisumi on myönnettävä, jos hakija täyttää viisumisäännöstössä säädetyt lyhytaikaisen viisumin myöntämisen edellytykset. Viisumisäännöstössä säädetty viisumihakijan paluuehto on sidottu viisumisäännöstön mukaiseen 90 päivään, mikä estää lyhytaikaisen viisumin käyttämisen tilanteessa, jossa oleskelu kestäisi pidempään kuin 90 päivää. Viisumisäännöstön mukaisen paluuehdon vuoksi lyhytaikaista viisumia ei viisumisäännöstön mukaisesti voida esimerkiksi myöntää ulkomailla oleville henkilöille, joille Maahanmuuttovirasto on jo myöntänyt oleskeluluvan, mutta joilta puuttuu oleskelulupakortti Suomeen matkustamista varten, koska viisumisäännöstön mukainen paluuehto ei heidän tapauksessaan täyty ja aiotun oleskelun kesto tulisi olemaan yli 90 päivää.

Hallituksen esityksen (HE 104/2010 vp) säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ulkomaalaislain 60 g §:n osalta, että oleskeluluvan haltijan kadottaessa korttinsa ulkomailla oleskellessaan, hän voisi hakea Suomen edustustosta viisumisäännöstön 25 artiklan mukaan alueellisesti rajoitettua viisumia Suomeen paluuta varten. Viisumisäännöstön mukaisella lyhytaikaisella viisumilla voi oleskella Schengen-alueella korkeintaan 90 päivää 180 päivän jaksolla. Euroopan unionin viisumisäännöstön mukaan lyhytaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä on paluuehdon täyttyminen, mikä edellytys ei täyty tilanteessa, jossa henkilön on tarkoitus jäädä Suomeen.

Schengenin yhteisen viisumipolitiikan toteuttamista koskeva säännönmukainen tarkastus tehtiin viimeksi Suomessa vuonna 2018. Arvioinnissa Suomelle annettiin toimenpidesuositus, jossa Suomea kehoitetaan lopettamaan lyhytaikaisten viisumien myöntäminen henkilöille, joiden tarkoituksena on asua Suomessa. Toimenpidesuosituksen mukaan näille henkilöille tulisi

myöntää pitkäaikainen viisumi tai oleskelulupa. Viisumisäännösten 25 artiklan mukaista lyhytaikaista alueellista rajoitettua viisumia ei siten enää voida myöntää oleskeluluvan haltijalle, joka ulkomailla ollessaan on menettänyt oleskelulupakorttinsa.

Suomi myönsi lyhytaikaisia viisumeita vuonna 2019 yhteensä 895 679 kappaletta, vuonna 2020 yhteensä 152 543 kappaletta ja vuonna 2021 yhteensä 57 297 kappaletta. Vuonna 2020 ja 2021 myönnettyjen viisumeiden määrään on vaikuttanut merkittävästi koronapandemia. Voidaan arvioida, että myös vuoden 2022 aikana koronapandemia tulee vielä vaikuttamaan myönnettyjen viisumeiden määrään.

2.1.1.2 Schengenin yleissopimus

Schengenin yleissopimuksen 18 artiklassa, siten kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston antamalla asetuksella (EU) N:o 265/2010, vahvistetaan säännöt, jotka koskevat pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettuja viisumeita. Schengenin yleissopimuksen 18 artiklan mukaan kukin jäsenvaltio voi myöntää pitkäaikaisen viisumin oman lainsäädäntönsä tai Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti pidempää kuin 90 päivän ja enintään yhden vuoden oleskelua varten. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 265/2010 johdantokappaleiden 3 ja 4 mukaan kyseisellä asetuksella laajennetaan Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavien jäsenvaltioiden myöntämien oleskelulupien ja lyhytaikaiseen oleskeluun tarkoitettujen viisumien välinen vastaavuusperiaate koskemaan pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettuja viisumeita. Tällöin pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettulla viisumilla olisi samat vaikutukset kuin oleskeluluvalla, kun kyse on viisumin haltijan vapaasta liikkumisesta Schengen-alueella. Kolmannen maan kansalaisen, jolla on jonkin jäsenvaltion myöntämä pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, olisi tästä syystä sallittava matkustaa muihin jäsenvaltioihin kolmeksi kuukaudeksi minkä tahansa kuuden kuukauden jakson aikana samoin edellytyksin kuin oleskeluluvan haltijan. Tätä koskeva säännös on lisäty Schengenin yleissopimuksen 21 artiklan 2 a kohtaan. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 on sittemmin yhdenmukaistettu sallitun oleskelun laskemista koskevia sääntöjä ja lyhytaikaisen viisumin osalta sitä on täsmennetty vielä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1155. Kolmannen maan kansalainen, jolla on jonkin jäsenvaltion myöntämä pitkäaikainen viisumi, on siten oikeutettu matkustamaan muihin jäsenvaltioihin 90 päiväksi minkä tahansa 180 päivän jakson aikana samoin edellytyksin kuin oleskeluluvan haltija.

Schengenin yleissopimuksessa ei edellytetä paluuehdon täyttymistä pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä. Schengenin yleissopimuksen 18 artiklan 2 kohdan mukaan, jos jäsenvaltio sallii pitkäaikaisen viisumin haltijan oleskelevan yli vuoden, pitkäaikainen viisumi on korvattava oleskeluluvalla ennen pitkäaikaisen viisumin voimassaolon päättymistä. Jäsenvaltioilla on siten mahdollisuus säätää kansallisessa lainsäädännössään pitkäaikaisesta viisumista, jota voidaan käyttää yhtenä maahantulolupana kolmannen maan kansalaisille. Huomioon on kuitenkin otettava Schengenin yleissopimuksen 25 artiklan mukainen velvoite, jonka mukaan jäsenvaltion on harkitessaan pitkäaikaisen viisumin myöntämistä tehtävä järjestelmällisesti haku Schengenin tietojärjestelmästä (SIS) samalla tavoin kuin oleskeluluvan myöntämistä koskevassa prosessissa. Eduskunta hyväksyi 8.12.2021 lainmuutokset (HE 122/2021 vp) pitkäaikaisen viisumin käyttöönottamisesta Suomessa. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.6.2022. Ensimmäisessä vaiheessa pitkäaikainen viisumi hyväksyttiin annettavaksi erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen.

Schengenin tietojärjestelmä on laajamittainen keskitetty tietojärjestelmä, jolla tuetaan Schengen-alueen ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia ja edistetään lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä Euroopassa. Schengenin tietojärjestelmä (SIS) perustettiin vuonna 1995 sisärajojen poistuttua Schengen-alueella. Nykyinen järjestelmä (SIS II) hyväksyttiin vuonna 2006

ja se tuli käyttöön vuonna 2013. Schengenin tietojärjestelmä on EU:n laajimmin käytetty tietojärjestelmä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen turvaamisessa.

Mikäli Schengenin tietojärjestelmässä tehtävässä tarkistuksessa ilmeni, että esimerkiksi pitkäaikaisen viisumin hakijalla on maahantulokiello johonkin jäsenvaltioon, on oleskeluluvan tai pitkäaikaisen viisumin hakijasta tehtävä tarkempi selvitys, jossa henkilö tunnustetaan ja tarpeen mukaan käydään Schengenin tietojärjestelmään kuulutustiedon tallentaneen jäsenvaltion kanssa neuvottelut sen selvittämiseksi, voidaanko maahantulolupa pitkäaikaisen viisumin hakijalle myöntää. Tässä tilanteessa pitkäaikainen viisumi voidaan myöntää ainoastaan painavista syistä, erityisesti humanitaarisista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden takia. Vastaavaa menettelyä noudatetaan oleskelulupahakemuksen käsittelyn yhteydessä.

Schengenin yleissopimuksen 18 artiklassa vahvistetaan jäsenvaltioille velvoite käyttää pitkäaikaisen viisumien myöntämisessä asetuksessa (EY) N:o 1683/95 vahvistettua yhtenäistä viisumin kaavaa eli viisumitarraa, joka kiinnitetään viisuminhakijan matkustusasiakirjaan. Schengenin yleissopimuksen 16 artiklassa viitataan viisumisäännösten 27 artiklaan sekä viisumisäännösten liitteeseen VII, jossa on lueteltu tiedot, jotka viisumin tulee sisältää. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1155 on muutettu edellä mainittua viisumisäännösten 27 artiklaa ja viisumisäännösten liite VII on kumottu. Muutetun 27 artiklan 1 kohdan mukaan komissio hyväksyy täytäntöönpanosäädöksillä säännöt viisumitarran täyttämiseksi. Nämä täytäntöönpanosäädökset hyväksytään viisumisäännösten 52 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastelumenettelyä noudattaen. Komissio on antanut 14.1.2020 täytäntöönpanopäätöksen C (2020) 34 final, jonka liitteenä on viisumitarran täyttöohjeet. Liitteen mukaan viisumiin on sisällytettävä seuraavat tiedot: viisuminhaltijan etu- ja sukunimet, viisumin myöntämispäivä ja viisumin voimassaoloaika, viisumin kelpoisuusalue, maahantulokertojen määrä, joita voi olla yksi tai useampi, maassa oleskelun aika, joka ilmoitetaan päivissä, matkustusasiakirjan numero ja viisumin myöntävä valtio ja viranomainen. Viisuminhaltijan värivalokuva on kiinnitettävä viisumitarrassa tätä tarkoitusta varten varattuun tilaan kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO) asiakirjan N:o 9303 osan 7 ja haltijan kasvokuvan osalta kasvokuvan laatua koskevan teknisen raportin ”Technical report: Portrait Quality” mukaisesti. Viisumin koneellisesti luettavan kentän on oltava ICAOn asiakirjan N:o 9303 ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1683/95 vaatimusten mukainen. Viisumitarran kohdassa viisuminlajit täsmennetään kirjaimilla mistä viisumityypistä on kysymys. Pitkäaikaisesta viisumista käytetään kirjainmerkkiä D, erotuksena muista viisumityypeistä. Viisumitarra on kiinnitettävä matkustusasiakirjan ensimmäiselle sivulle, jolla ei ole merkintöjä tai leimoja.

2.1.1.3 Schengenin rajasäännöstö

Kukin Schengen-valtio vastaa omien ulkorajojensa valvonnasta. Kaikissa Schengen-alueen ulkorajan ylityspaikoissa noudatetaan niiden sijainnista riippumatta samoja normeja ja samoja tasoista valvontaa. Yhteiset säännöt on kirjattu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/399 (jäljempänä *Schengenin rajasäännöstö*).

Jotta pitkäaikaisen viisumin haltijalla on edellytykset liikkua jäsenvaltioiden alueella, tulee hänen täyttää Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan a, c ja e alakohdassa tarkoitettua maahantuloedellytykset. Lisäksi hän ei saa olla kulloinkin kyseessä olevan jäsenvaltion asettamassa kansallisessa maahantulokiellossa.

Schengen rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukana henkilöllä tulee olla hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat. Schengen rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan hänen tulee näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoitus ja edellytykset. Lisäksi hänen tulee esittää, että hänellä on toimeentuloon

tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varma, tai hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat. Lisäksi Schengen rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan maahantulon edellytyksiä arvioitaessa tulee huomioida, ettei henkilön katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkään ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon. Kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastukseen sovelletaan Schengenin rajasäännösten (EU) 2016/399 8 artiklan 3 kohtaa. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan kolmansien maiden kansalaisille tehdään perusteellinen tarkastus heidän saapuessaan maahan ja poistuessaan maasta. Perusteelliseen maahantulotarkastukseen kuuluu edellä 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen maahantuloedellytysten ja soveltuvin osin oleskeluun ja ammattitoiminnan harjoittamiseen oikeuttavien asiakirjojen tarkistaminen. Lisäksi 8 artiklan 3 kohdan i b) kohdan mukaan, jos matkustusasiakirjan aitoudesta tai kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyydestä on epäilyksiä, on tarkastettava mahdollisuuksien mukaan vähintään yksi matkustusasiakirjoihin liitetty biometrinen tunnistus. Schengenin rajasäännösto on suoraan sovellettavaa oikeutta.

Euroopan komission vuonna 2020 julkaiseman raportin mukaan (Annual Report on Migration and Asylum 2019- Statistical Annex) vuonna 2019 Euroopan unionin jäsenvaltiot myönsivät yhteensä 3 019 589 pitkäaikaista viisumia.

2.1.2 Kansallinen lainsäädäntö

2.1.2.1 Ulkomaalaislaki

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain 11 §:n mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hänellä on voimassa oleva rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja, voimassa oleva viisumi, oleskelulupa taikka työntekijän tai yrittäjän oleskelulupa, jollei Euroopan unionin lainsäädännöstä tai Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Lisäksi hänen tulee tarvittaessa esittää selvitys, jolla hän voi osoittaa suunnitellun oleskelunsa tarkoituksen ja edellytykset. Hänen tulee myös esittää selvitys siitä, että hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat, kun otetaan huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsynsä on varmistettu, tai että hän vaihtoehtoisesti pystyy laillisesti hankkimaan nämä varat. Lisäksi edellytyksenä on, ettei häntä ole määrätty maahantulokieltoon eikä hänen katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita.

Eduskunta hyväksyi 8.12.2021 lainmuutokset (HE 122/2021 vp) pitkäaikaisen viisumin käyttöönottamisesta Suomessa. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.6.2022.

Ulkomaalaislain 3 §:än lisättiin pitkäaikaista viisumia koskeva määritelmä. Pitkäaikaisella viisumilla tarkoitetaan lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu, joka kestää pidempään kuin 90 päivää, mutta enintään yhden vuoden ajan, sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä.

Ulkomaalaislakiin lisättiin 17 a §, jossa säädetään pitkäaikaiseen viisumiin sovellettavista säännöksistä. Schengenin yleissopimuksessa säädetään pitkäaikaisen viisumin myöntämisen yleisistä edellytyksistä. Yhtenäisestä viisumin kaavasta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1683/95 säädetään pitkäaikaisen viisumin muodosta ja ominaisuuksista. Pitkäaikaisen viisumin kirjaintunnus on D.

Pitkäaikaista viisumia on ulkomaalaislakiin lisätyn 17 b §:n mukaan haettava ennen Suomeen saapumista ulkomailla. Hakemus on jätettävä ulkomailla Suomen edustustolle. Hakemukseen on liitettävä hakijan kasvokuva sekä ulkomaalaislain 13 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva matkustusasiakirja. Hakijan on tultava henkilökohtaisesti edustustoon henkilöllisyyden tarkistamista varten. Hakijan henkilöllisyys varmistetaan voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

Ensimmäisessä vaiheessa pitkäaikainen viisumi hyväksyttiin annettavaksi erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen. Ulkomaalaislakiin 17 c §:n mukaan pitkäaikainen viisumi myönnetään nopeutettua maahantuloa varten hakemuksesta kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty:

- 1) oleskelulupa erityisosaamista vaativaan asiantuntijatehtävään 77 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla;
- 2) 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti;
- 3) 47 h §:ssä tarkoitettu kasvuyrittäjän oleskelulupa;
- 4) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) 7 §:n nojalla oleskelulupa mainitun lain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuna asiantuntijana; tai
- 5) 1–4 kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenyyden perusteella oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Ulkomaalaislakiin lisätiin säännökset pitkäaikaisen viisumin voimassaolosta ja peruuttamisesta. Lain 17 d §:n mukaan viisumi on voimassa 100 vuorokautta viisumin myöntämispäivästä. Lain 17 e §:n mukaan viisumi on peruutettava, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella se myönnettiin, ei enää ole olemassa. Viisumi on peruutettava myös, jos hakija on sitä hakiessaan antanut henkilöllisyyttään koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi estänyt pitkäaikaisen viisumin myöntämisen. Peruuttamisesta on tehtävä sitä koskevat merkinnät viisumiin.

Ulkoministeriö voi ulkomaalaislakiin lisätyn 28 a §:n mukaan tehdä ulkoisen palveluntarjoajan kanssa sopimuksen Suomen edustustolle kuuluvien pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvien tehtävien hoitamisesta. Hakija on ohjattava Suomen edustustoon, jos ulkoiselle palveluntarjoajalle suoritettavaksi annettujen tehtävien hoitamisen yhteydessä ilmenee epäily hakijan henkilöllisyydestä, hakijan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan luotettavuudesta tai muun esitetyn asiakirjan todenperäisyydestä taikka jos Suomen edustusto tai Maahanmuuttovirasto katsoo, että asian selvittäminen vaatii henkilökohtaista asioimista edustustossa.

Ulkomaalaislakiin lisättiin 31 a §, jossa säädetään toimivaltaisesta viranomaisesta. Suomen edustusto ottaa vastaan viisumihakemuksen ja liittää viisumitarran matkustusasiakirjaan. Maahanmuuttovirasto myöntää ja peruuttaa pitkäaikaisen viisumin.

Pitkäaikainen viisumi rinnastuu oikeusvaikutuksiltaan oleskelulupaan, minkä vuoksi pitkäaikaista viisumia koskevassa muutoksenhaussa noudatetaan samaa sääntelyä kuin oleskelulupaa koskevan päätöksen muutoksenhaussa. Pitkäaikaista viisumia koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan mitä ulkomaalaislain 190 §:n 1 momentissa säädetään. Lain 190 a §:ssä säädettyä oikeusvaatimusmenettelyä ei sovelleta pitkäaikaiseen viisumiin.

Ulkomaalaislain uusien, pitkäaikaista viisumia koskevien säännösten soveltamisesta ei ole kertynyt kokemusta tätä esitystä annettaessa.

Ulkomaalaislain 77 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään oleskeluluvan myöntämisestä yrityksen yli- tai keskijohdon tehtävissä toimiville. Laista ja sen esitöissä ei tällä hetkellä ilmene, milloin henkilön katsotaan toimivan yrityksen yli- tai keskijohdon tehtävissä. Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla ulkomaalaislain muuttamista koskeva esitys ([TEM007:00/2020](#)), jossa on tarkoitus määritellä Maahanmuuttoviraston lainsoveltamiskäytäntöä hyödyntäen, mitä yrityksen yli- tai keskijohdon tehtävissä toimiminen tarkoittaa. Maahanmuuttovirasto on vakiintuneessa lainsoveltamiskäytännössään katsonut, että yrityksen tulee olla kooltaan sellainen, että siinä on erotettavissa johdon eri tasot, jotta työtä voidaan pitää toimimisena yrityksen yli- tai keskijohdon tehtävissä. Yrityksen koon lisäksi merkitystä on yrityksen johdon tehtävillä. Johdon tyypillisiä tehtäviä ovat esimerkiksi yrityksen toiminnan suunnittelu, koordinointi, johtaminen sekä investointi- ja menettelytapapäätösten tekeminen. Yleensä johto myös vastaa yrityksen henkilöstön, tekniikan ja tulosten kehityksestä. Johdon tehtävät vaihtelevat yrityksen alan ja koon mukaan, mutta mitä rutiininomaisempia ja suorittavampia tehtäviä niihin kuuluu, sitä todennäköisemmin niitä varten tarvitaan työntekijän oleskelulupa. Ulkomaalaislaki ei tällä hetkellä mahdollista pitkäaikaisen viisumin myöntämistä yritysten yli- tai keskijohdon tehtävissä toimiville.

Voimassaolevaan lainsäädäntöön ei sisälly sertifioituja työnantajia koskevaa sääntelyä. Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla esitys ulkomaalaislain muuttamiseksi ([TEM007:00/2020](#)), jonka yhteydessä ulkomaalaislakiin lisättäisiin työnantajan sertifiointia koskevat säännökset. Sertifiointin myöntäisi Maahanmuuttovirasto hakemuksesta. Sertifioidun työnantajan palvelukseen tulevan työntekijän hakemusmenettely olisi normaalia kevyempi, kun hakijan osalta riittäisi työnantajan yksilöinti eikä oleskelulupahakemuksen liitteeksi vaadittaisi tavanomaisia työnantajaa koskevia selvityksiä. Tämän arvioidaan sujuvoittavan ja nopeuttavan oleskelulupaprosessia.

Ulkomaalaislain 60 g §:ssä säädetään uuden oleskelulupakortin hakemisesta Suomessa. Ulkomaalaislain 60 g §:n 4 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto antaa uuden oleskelulupakortin ja hakemus uudesta oleskelulupakortista jätetään Maahanmuuttovirastolle. Pykälän nojalla uutta oleskelulupakorttia ei voi hakea ulkomailla. Hallituksen esityksessä (HE 104/2010 vp) on 60 g §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todettu, että uutta oleskelulupakorttia myönnettäessä kortin myöntämisen edellytykset tutkittaisiin uudestaan. Kortinhakijan henkilöllisyys pyrittäisiin todentamaan vertaamalla uuden oleskelulupakortin hakijan sormenjälkiä aikaisemmin samalla henkilötiedoilla korttia hakeneen tietokantaan talletettuihin sormenjälkiin. Jos nämä sormenjäljet vastaisivat toisiaan, voitaisiin uusi oleskelulupakortti antaa. Jos henkilöllisyyden todentamisessa olisi ongelmia, ei uutta korttia annettaisi. Tällöin oleskelulupakorttihakemukseen tehtäisiin kielteinen päätös ja hakijalle annettaisiin valitusosoitus. Ulkomaalaislain 60 g §:n 3 momentin mukaan, jos henkilöllä ei ole esittää aikaisempaa oleskelulupakorttia, hänen on esitettävä asiasta selvitys. Hallituksen esityksessä (HE 104/2010 vp) todetaan, että riittäväksi selvitykseksi riittäisi esimerkiksi, että oleskelulupakortista on tehty katoamisilmoitus ja kuulustelujen yhteydessä kortin katoamista on selvitetty. Jos kortin väitetään kadonneen esimerkiksi ulkomaanmatkan yhteydessä, olisi oleskeluluvan haltijan pystyttävä selvittämään, miten hän on palannut Suomeen ilman oleskelulupakorttia.

Tällä hetkellä ulkomailla olevan oleskeluluvan haltijan, joka on menettänyt oleskelulupakorttinsa, on haettava pääsääntöisesti uutta oleskelulupaa siitä huolimatta, että hänellä on voimassa oleva oleskeluoikeus. Maahanmuuttoviraston antamien tietojen mukaan se käsittelee vuosittain noin 40–60 oleskelulupakorttinsa menettäneen oleskeluvan haltijan oleskelulupahakemusta. Näissä tapauksissa oleskelulupa voidaan myöntää ulkomaalaislain 45 §:n 1 momentin 3 kohdan

muun erityisen syyn perusteella. Poikkeuksellisesti Suomen edustustot ovat myös viisumisään-
nöstön 25 artiklan perusteella myöntäneet humanitäärisistä syistä alueellisesti rajoitetun lyhyt-
aikaisen viisumin ulkomailla olevalle oleskelulupakorttinsa menettäneelle oleskeluluvan haltijalle Suomeen paluuta varten. Myöntämisen perusteena käytännössä on ollut esimerkiksi työn-
antajan todistus siitä, että henkilön on palattava pikaisesti Suomeen. Suomen edustustoilta ke-
rättyjen vastausten perusteella, edustustot ovat myöntäneet keskimäärin noin 10–20 lyhytai-
kaista alueellisesti rajoitettua viisumia vuosittain oleskelulupakorttinsa menettäneille ulko-
mailla oleville oleskeluluvan haltijoille. Yhteydenottoja oleskelulupakorttinsa menettäneiltä
oleskeluluvan haltijoilta on edustustoihin tullut keskimäärin noin kymmenkunta vuosittain lä-
hinnä Lähi-idän, Aasian ja Afrikan maissa oleviin Suomen edustustoihin. Kaikkien yhteyden-
ottojen osalta asian käsittely ei kuitenkaan ole edennyt oleskeluluvan hakemiseen tai lyhytai-
kaisen viisumin hakemiseen.

2.1.2.2 Tutkija- ja opiskelijalaki

Tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushan-
ketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon
ja oleskelun edellytyksistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/801
(jäljempänä *tutkija- ja opiskelijadirektiivi*) pantiin Suomessa täytäntöön 1.9.2018 voimaan tul-
leella lailla kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuk-
sen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018, jäljempänä *tut-
kija- ja opiskelijalaki*). Laissa säädetään tutkija- ja opiskelijadirektiiviin sisältyvistä oleskelulu-
paperusteista ja niiden lisäksi kaikista opiskelun perusteella myönnettävistä oleskeluluvista. Osa
tutkijoita koskevasta sekä perheenjäseniä koskevasta sääntelystä on jätetty ulkomaalaislakiin
(301/2004). Tutkija- ja opiskelijalakia muutettiin 15.4.2022 voimaan tulleella lailla (277/2022)
siten, että siinä säädetään direktiiviin perustuvien oleskelulupien lisäksi kansallisista luvista.

Tutkija ja opiskelija on määritelty lain 4 §:ssä. Tutkija- ja opiskelijadirektiivissä tarkoitettulla
tutkijalla tarkoitetaan tutkija- ja opiskelijadirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua kolman-
nen maan kansalaista, jolla on tohtorintutkinto tai tohtoriohjelmaan pääsyn mahdollistava
ylempi korkeakoulututkinto, jonka tutkimusorganisaatio valitsee ja jolle on myönnetty oikeus
päästä jäsenvaltion alueelle suorittamaan sellaista tutkimustoimintaa, johon tavallisesti edelly-
tetään tällaista tutkintoa. Kansallisella tutkijalla tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista, joka
ei ole tutkija- ja opiskelijadirektiivissä tarkoitettu tutkija, mutta on tulossa tekemään tieteellistä
tutkimusta Suomeen. Opiskelijalla tarkoitetaan kolmannen maan kansalaista, joka on hyväk-
sytty korkeakouluun ja jolle on myönnetty oikeus päästä jäsenvaltion alueelle osallistumaan
päätoimisesti kokopäiväiseen opinto-ohjelmaan, joka johtaa korkeakoulututkintoon, ja kolman-
nen maan kansalaista, joka on hyväksytty muuhun oppilaitokseen kuin korkeakouluun ja jolle
on myönnetty oikeus osallistua opinto-ohjelmaan, joka johtaa ammattiin tai tutkintoon; kysee-
seen voivat tulla myös tällaisiin koulutuksiin valmentavat opinnot tai pakollinen harjoittelu-
jakso.

Lain 6 §:ssä säädetään tutkija- ja opiskelijadirektiivissä tarkoitettun oleskeluluvan myöntämi-
sistä tutkijalle ja 6 a §:ssä kansallisen oleskeluluvan myöntämisestä tutkijalle. Pykälissä sääde-
tään lupien myöntämisen edellytyksistä ja voimassaoloajasta.

Lain 7 §:ssä säädetään tutkija- ja opiskelijadirektiivin mukaisen oleskeluluvan myöntämisestä
opiskelua varten ja 7 a §:ssä kansallisen oleskeluluvan myöntämisestä opiskelua varten. Pykä-
lissä säädetään lupien myöntämisen edellytyksistä ja voimassaoloajasta.

Ulkomaalaislaki ei tällä hetkellä mahdollista pitkäaikaisen viisumin myöntämistä tutkijoille
eikä opiskelijoille.

2.1.2.3 ICT-laki

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017, jäljempänä *ICT-laki*) 7 §:ssä säädetään ICT-oleskeluluvan myöntämisen edellytyksistä. Laki on tullut voimaan 1.1.2018 ja sillä on pantu täytäntöön kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU (jäljempänä *ICT-direktiivi*).

Lain 5 §:n 5 kohdan mukaan ICT-laissa tarkoitetaan johtajalla johtavassa asemassa olevaa henkilöä, joka ensisijaisesti vastaa vastaanottavan yksikön johtamisesta ja on pääasiassa yrityksen hallituksen tai osakkeenomistajien taikka vastaavan tahon yleisessä valvonnassa tai ohjauksessa.

Ulkomaalaislaki ei tällä hetkellä mahdollista pitkäaikaisen viisumin myöntämistä ICT-lain mukaisille johtajille.

2.1.2.4 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

Eduskunta hyväksyi 8.12.2021 lainmuutokset (HE 122/2021 vp) pitkäaikaisen viisumin käyttöönottamisesta Suomessa. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.6.2022.

Pitkäaikaisen viisumin käyttöön ottamisen mahdollistavat ulkomaalaislain muutokset ja niiden tekninen toteuttaminen siten, että pitkäaikainen viisumi myönnetään UMA-järjestelmässä ja viisumitarra tulostetaan VISA-järjestelmästä, edellyttivät henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) muuttamista. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain muutoksilla on mahdollistettu henkilötietojen käsittely pitkäaikaisen viisumin käyttöön ottamiseksi niin, että henkilötietojen käsittely täyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus), tietosuojalain (1050/2019) sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) edellytykset.

Nyt ehdotettavat ulkomaalaislain muutokset eivät edellytä muutoksia maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin.

2.1.2.5 Oleskelulupaprosessin kesto

Ulkomaalaislain 82 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Jos hakemus pannaan vireille sähköisesti, käsittelyaika lasketaan siitä, kun hakija asioi henkilökohtaisesti viranomaisessa antaakseen ulkomaalaislain 60 d §:n mukaiset biometriset tunnistetiedot ja esittääkseen hakemuksen liitteet alkuperäisinä. Neljä kuukautta pidempi käsittelyaika on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Jos toimivaltainen viranomainen joutuu pyytämään tai hankkimaan asiassa lisäselvitystä, käsittelyajan kulumisen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu. Työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntöhankkeessa ([TEM007:00/2020](#)) ehdotetaan käsittelyajan muuttamista.

Tutkija- ja opiskelijalain 28 §:n mukaan päätös oleskelulupahakemukseen on annettava tiedoksi hakijalle mahdollisimman pian ja viimeistään 90 päivän kuluttua kuluessa siitä, kun hakija on

esittänyt täydellisen hakemuksen. Jos oleskelulupahakemuksessa esitetyt tiedot tai asiakirjat ovat puutteelliset, Maahanmuuttoviraston on ilmoitettava hakijalle kohtuullisen ajan kuluessa, mitä lisätietoja vaaditaan ja asetettava niiden toimittamista varten kohtuullinen määräaika. Määräajan kulumisen keskeytyy, kunnes vaaditut lisätiedot on saatu. Jos lisätietoja tai asiakirjoja ei ole toimitettu määräajassa, hakemus voidaan hylätä. Tutkijan perheenjäsenen oleskelulupahakemus on käsiteltävä samaan aikaan kuin tutkijan hakemus, jos hakemukset tehdään samaan aikaan.

Vuonna 2021 opiskelijoiden ulkomailla jättämien oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa oli 18 päivää ja mediaanikäsittelyaika 13 päivää. Tutkijoiden osalta keskimääräinen käsittelyaika oli 17 päivää, mediaanikäsittelyajan ollessa 11 päivää. Hakemusten käsittely on nopeutunut huomattavasti edeltäviin vuosiin 2019 ja 2020 verrattuna.

Alla olevasta taulukosta ilmenee, että opiskelijoiden oleskelulupien hakemusmäärissä on vuoden 2021 aikana ollut havaittavissa pientä kasvua vuoteen 2019 verrattuna ja tutkijoiden hakemusmäärissä pientä laskua. Opiskelijoiden perheenjäsenten hakemusmäärät ovat kasvaneet huomattavasti ja tutkijoiden perheenjäsenten hakemusmäärissäkin on hieman kasvua.

Opiskelijan oleskelulupahakemuksia on vuosina 2019 ja 2021 jätetty ulkomailla keskimäärin noin 6000 vuodessa ja tutkijan oleskelulupahakemuksia noin 900 vuodessa. Opiskelijoiden ja tutkijoiden perheenjäsenten hakemuksia yhteensä on jätetty ulkomailla keskimäärin noin 1 000 hakemusta vuodessa. Vuonna 2020 hakemusten määrä laski koronapandemian seurauksena.

	2019		2020		2021	
	Vireille ulkomailla	Yhteensä hakemuksia	Vireille ulkomailla	Yhteensä hakemuksia	Vireille ulkomailla	Yhteensä hakemuksia
Opiskelu	6026	6493	2959	3299	6308	6711
Opiskelu; perheenjäsen	379	410	290	315	946	1035
Tieteellinen tutkimus	954	1030	700	769	921	1014
Tieteellinen tutkimus; perheenjäsen	365	388	271	296	393	427

Taulukko 1: Opiskelijoiden, tutkijoiden ja heidän perheenjäsentensä ulkomailla jättämien oleskelulupahakemusten määrä vuosina 2019–2021

Vuonna 2021 myönteinen päätös tehtiin 87 %:iin opiskelijan oleskelulupaa koskevista hakemuksista. Tutkijoiden oleskelulupahakemusten osalta myönteisten päätösten osuus oli 95,1 %. Eniten opiskelijoiden oleskelulupahakemuksia tuli vuosina 2019–2021 Venäjältä, Kiinasta, Vietnamista, Bangladeshista ja Intiasta. Tutkijoiden oleskelulupahakemuksia tuli vastaavana ajanjaksona eniten Kiinasta, Iranista, Intiasta, Venäjältä ja Yhdysvalloista.

HE 99/2022 vp

Alla olevassa taulukossa on esitetty yhteenveto opiskelijoiden ja tutkijoiden oleskelulupien kaikista hakemusmääristä, myönteisten päätösten prosentuaalisesta osuudesta, käsittelyajasta sekä viisi hakijamaata, joista on tullut eniten hakemuksia vuosina 2019–2021.

Hakuperuste	Hakemusmäärä	Myönteisten päätösten määrä	Käsittelyaika (ka=keskiarvo)	Top 5 hakijamaat 2019–2021
opiskelu	v. 2019 6493	v. 2019 5204 (80,1 %)	v. 2019 50 vrk ka 31 vrk mediaani	1. Venäjä 3130 2. Kiina 2133 3. Vietnam 1136 4. Bangladesh 906 5. Intia 826
	v. 2020 3299	v. 2020 3225 (97,6 %)	v. 2020 51 vrk ka 9 vrk mediaani	
	v. 2021 6711	v. 2021 5837 (87 %)	v. 2021 18 vrk ka 13 vrk mediaani	
tieteellinen tutkimus	v. 2019 1030	v. 2019 1026 (99,6 %)	v. 2019 42 vrk ka 35 vrk mediaani	1. Kiina 664 2. Iran 380 3. Intia 303 4. Venäjä 235 5. Yhdysvallat 150
	v. 2020 769	v. 2020 776 (100,9 %)	v. 2020 26 vrk ka 16 vrk mediaani	
	v. 2021 1014	v. 2021 964 (95,1 %)	v. 2021 17 vrk ka 11 vrk mediaani	

Taulukko 2: Opiskelijoiden ja tutkijoiden oleskelulupahakemusten määrä, myönteisten päätösten prosentuaalinen osuus, käsittelyaika sekä viisi hakijamaata, joista on tullut eniten hakemuksia vuosina 2019–2021

Yritysten johtotehtävissä toimiviin liittyen ei ole saatavissa tarkkoja tilastotietoja. Ulkomaalaislain mukaiset yritysten yli- tai keskijohdon tehtävissä toimivat tilastoidaan samaan kategoriaan kuin erityisasiantuntijat. ICT-lain mukaiset johtajat puolestaan tilastoidaan kategoriaan sisäiset siirrot, joka kattaa kaikki ICT-lain nojalla myönnettävät luvat. Maahanmuuttoviraston suuntaantava arvio on, että johtotehtävissä toimivien oleskelulupahakemuksia jätetään vuosittain alle 40.

Sikäli kuin ulkomaalaislakiin lisätään työ- ja elinkeinoministeriön lainsäädäntöhankkeessa ([TEM007:00/2020](#)) ehdotettavat säännökset työnantajien sertifiointista, voisivat kolmansien maiden kansalaiset jatkossa hakea ulkomaalaislain 5 luvussa tarkoitettua oleskelulupaa ansiotyötä varten sertifioitun työnantajan työntekijänä. Käytännössä tämä koskisi kaikkia työperusteisia oleskelulupia eli työntekijän oleskelulupia ja muuta ansiotyötä varten myönnettäviä oleskelulupia. Sertifioitujen työnantajien työntekijöiden oleskelulupahakemusten määrään vaikut-

HE 99/2022 vp

taisi se, kuinka moni työnantaja jatkossa hakisi sertifiointia. Sertifiointin tarkoituksena on lupamenettelyn keventäminen, minkä oletetaan heijastuvan käsittelyaikoihin yhdessä muiden lupamenettelyn sujuvoittamista koskevien, samassa hankkeessa valmisteilla olevien ehdotusten kanssa.

Alla olevassa taulukossa on esitetty hakemuserä määrät vuosilta 2019–2021 niiden ulkomaalaislain 5 luvun mukaisten henkilöryhmien osalta, jotka voisivat jatkossa hakea oleskelulupaa sertifioidun työnantajan työntekijänä edellyttäen, että työnantaja on hakenut sertifiointia. Maahanmuuttoviraston tilastoissa tarkasteltavat ryhmät jakautuvat seuraavasti: osaratkaisua edellyttävä työntekijän oleskelulupa, oleskelulupa muuta työntekoa varten; oleskelulupa urheilua ja valmentamista varten. Myös erityisasiantuntijat voisivat jatkossa hakea oleskelulupaa sertifioidun työnantajan työntekijänä, mutta kyseistä henkilöryhmää ei ole huomioitu tilastoissa, ottaen huomioon, että pitkäaikainen viisumi on erityisasiantuntijoiden kohdalla jo otettu käyttöön 1.6.2022.

	2019		2020		2021	
	Vireille ulkomailla	Yhteensä hakemuksia	Vireille ulkomailla	Yhteensä hakemuksia	Vireille ulkomailla	Yhteensä hakemuksia
Muu työnteko	242	335	86	156	236	296
Muu työnteko; perheenjäsen	14	24	26	32	30	45
Osaratkaisua edellyttävä työnteko	4180	6270	2492	4461	5944	8529
Osaratkaisua edellyttävä työnteko; perheenjäsen	259	430	188	328	363	563
Urheilu ja valmentaminen	56	335	56	228	85	341
Urheilu ja valmentaminen; perheenjäsen	2	42	1	19	7	38

Taulukko 3: Vuosina 2019–2021 vireille tulleiden hakemusten määrät koskien oleskelulupaa muuta työntekoa varten, osaratkaisua edellyttävää työntekijän oleskelulupaa ja oleskelulupaa urheilua ja valmentamista varten sekä edellä mainittujen perheenjäsenten hakemuksia perhesiteen perusteella

Oleskelulupahakemusten käsittelymaksuista säädetään sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Tällä hetkellä voimassa olevat käsittelymaksut määräytyvät sen mukaan, haetaanko oleskelulupaa sähköisesti vai paperisella hakemuksella, sähköisen hakemuksen ollessa edullisempi. Käsittelymaksu ensimmäisestä oleskelulupahakemuksesta on opiskelijan osalta 350 euroa (sähköinen hakemus) tai 450 euroa (paperinen hakemus). Tutkijan ja yritysten yli- tai keskijohdon tehtävissä toimivan ensimmäisen oleskelulupahakemuksen käsittelymaksu on 380 euroa (sähköinen hakemus) tai 480 euroa (paperinen hakemus). Käsittelymaksu sertifioidun työnantajan työntekijän ensimmäisestä oleskelulupahake-

muksesta työntekoa varten olisi 490 euroa (sähköinen hakemus) tai 740 euroa (paperinen hakemus) ja siltä osin, kun ei sovelleta työvoiman saatavuusharkintaa 380 euroa (sähköinen hakemus) tai 480 euroa (paperinen hakemus).

Myös pitkäaikaisen viisumin käsittelymaksuista säädetään sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Sähköisestä hakemuksesta peritään erityisasiantuntijalta, kasvuyrittäjältä ja heidän perheenjäseniltään 95 euroa ja paperisesta 120 euroa.

Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tarve on kasvanut Suomessa ja tämä tarve näyttää kasvavan jatkossakin. Maahantulomenettelyssä on huomioitava se, että opiskelijat, tutkijat sekä yritysten johtotehtäviin tulevat toimivat nopeatahtisessa ja kansainvälisessä ympäristössä, jossa käydään kovaa kilpailua niin pääomasta kuin osaajista. Vaikka oleskelulupamenettelyä on Maahanmuuttovirastossa nopeutettu, pidetään menettelyn kokonaiskestoja edelleen ongelmallisen pitkänä.

Oleskelulupahakemuksen jättäminen ja käsittelymaksun maksaminen on nykyisin pääsääntöisesti mahdollista sähköisesti, mutta oleskeluluvan hakijan on asioitava myös henkilökohtaisesti edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona henkilöllisyyden tarkistamista varten sekä biometristen tunnisteiden antamiseksi oleskelulupakorttia varten. Oleskelulupamenettelyn kesto määräytyy osin sen mukaan, kuinka nopeasti hakija pääsee edustustoon tunnistautumaan. Oleskelulupahakemusten käsittelyn kesto vaihtelee edustustokohtaisesti ja edustustojen käsittelyaikoihin voivat vaikuttaa moninaiset syyt, joita on vaikea etukäteen ennustaa. Oleskelulupahakemusten käsittely on ollut ruuhkautunut joissakin Suomen edustustoissa, kuten New Delhin Suomen suurlähetystössä ja Manilan Suomen suurlähetystössä. Tällä hetkellä henkilöllisyyden tarkistamiseen ja biometristen tunnisteiden vastaanottamiseen kuluva aika edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona on noin 30 minuuttia. Edustustoissa tulisi huomioida riittävä resurssointi, jotta niihin ei muodostuisi pullonkaulaa koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton esteeksi.

Osaajia tulisi saada Suomeen mahdollisimman nopeasti ja joustavasti, jotta suomalaiset korkeakoulut, tutkimuslaitokset ja yritykset pärjäisivät kansainvälisessä kilpailussa nopeatahtisilla aloilla. Matkustaakseen Suomeen oleskeluluvan jo saanut henkilö joutuu odottamaan ulkomailla Suomesta lähetettävää oleskelulupakorttia. Oleskelulupakortin lähettämiseen ulkomaille kuluva aika on keskimäärin runsaan viikon, pisimmillään kaksi viikkoa.

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen mahdollistaisi sen, että opiskelijat, tutkijat, sertifioitujen työnantajien työntekijät, yritysten johtotehtävissä toimivat sekä edellä mainittujen perheenjäsenet voisivat matkustaa Suomeen nopeasti sen jälkeen, kun heille on myönnetty oleskelulupa.

2.2 Diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilökuntaan kuuluvien 18–19-vuotiaat jälkeläiset

Ulkoministeriö myöntää ulkomaalaislain 69 §:n 3 momentin nojalla tilapäisen oleskeluluvan lähettäjävaltiota Suomessa edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston sekä kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenellään. Menettely koskee kolmansien maiden kansalaisten lisäksi myös Euroopan unionin kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä Pohjoismaiden kansalaisia. Euroopan Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön perheenjäsenten lupamenettelyyn sovelletaan lähtökohtaisesti ulkomaalaislain 10 luvun säännöksiä. Ulkomaalaislain muutosta koskevan hallituksen esityksen HE 205/2006 mukaan ulkomaalaislain 10 lukua ei kuitenkaan sovelleta henkilöihin, joiden oleskelusta ulkoministeriö päättää. Tällaisen henkilön oleskeluoikeutta ei rekisteröidä, vaikka hän on unionin kansalainen, eikä perheenjäsenelle myönnetä oleskelukorttia.

Kansainvälisen käytännön mukaisesti ulkoasiainhallinnot myöntävät niiden lupahallinnon piirissä oleville henkilöille asemaa vastaavat erioikeudet ja vapaudet toimikauden ajaksi. Käytännössä ulkovallan edustusto toimittaa ulkoministeriölle nootilla selvityksen perheen mukana Suomeen muuttavista perheenjäsenistä, jonka pohjalta ulkoministeriö myöntää tilapäiset oleskeluluvat. Ulkoministeriön myöntämä tilapäinen oleskelulupa on mahdollista myöntää noin viikon kuluessa sen hakemisesta. Oleskelulupa on hakijalle maksuton ulkoasiainhallinnon suoritteiden maksuista annetun ulkoministeriön asetuksen (650/2020) 8 §:n 16 kohdan perusteella. Ulkomaalaislain 33 a §:n 4 momentin mukaan ulkoasiainministeriön 69 §:n 3 momentin nojalla myöntämän oleskeluluvan osoitukseksi annetaan erityinen henkilökortti. Henkilökorttiin merkitään tieto henkilön statuksesta.

Diplomaattisia suhteita koskeva Wienin yleissopimus (SopS 3-5/1970) ja konsulisuhteita koskeva Wienin yleissopimus (SopS 49-51/1980) eivät sisällä tyhjentyviä määräyksiä diplomaatti- ja konsuliedustuston jäsenten perheenjäsenistä tai oleskelun edellytyksistä vastaanottavassa maassa. Kukin vastaanottava maa päättää näistä kansallisesti. Oleskelun perusteista ja lupamennettelystä säädetään Suomessa ulkomaalaislaissa (301/2004).

Ulkoministeriö noudattaa lupakäytännössään ulkomaalaislain 37 §:n mukaista perheenjäsenen määritelmää. Ulkomaalaislain 37 §:n 1 momentin mukaan perheenjäseneksi katsotaan Suomessa asuvan henkilön aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Wienin yleissopimuksen johdosta oleskeluoikeus annetaan lisäksi diplomaatti- ja konsuliedustuston henkilökuntaan kuuluvan henkilön tai tämän puolison 18–19-vuotiaalle jälkeläiselle suoraan alenevassa polvessa. Perusteena on, että Suomi voi myöntää Suomen ulkomaanedustuston palvelukseen lähetetyn virkamiehen mukana muuttavalle 18- ja 19-vuotiaalle nuorelle diplomaatti- tai virkapassin asemapaikasta riippuen. Diplomaatti- ja virkapassin myöntämisestä säädetään passilain (671/2006) 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa. Menettelyllä turvataan täysi-ikäistyneiden nuorten mahdollisuus oleskelun sujuvaan rekisteröintiin asemamaassa. Vastavuoroisuuden periaatteen johdosta oleskeluoikeus annetaan vastaavasti ulkomaan diplomaatti- ja konsuliedustuston henkilökuntaan kuuluvan perheen 18–19-vuotiaalle nuorelle. Koska 18 vuotta täyttänyt suoraan alenevassa polvessa oleva jälkeläinen ei kuitenkaan ole ulkomaalaislain 37 §:ssä määritelty perheenjäsen, tällä ei myönnetä 69 §:n 3 momentin mukaista tilapäistä oleskelulupaa ja 33 a §:n 4 momentin mukaista erityistä henkilökorttia ulkoministeriön toimesta. Tilapäisen oleskeluluvan myöntää Maahanmuuttovirasto ulkomaalaislain 45 §:n 1 momentin 3 kohdan muun erityisen syyn nojalla. Jos kyseessä on Euroopan unionin kansalainen, tämän oleskeluoikeus rekisteröidään Maahanmuuttovirastossa ulkomaalaislain 159 §:n nojalla. Jos kyseessä on Pohjoismaan kansalainen, tämän oleskeluoikeus rekisteröidään Digi- ja väestötietovirastossa ulkomaalaislain 157 §:n nojalla.

Maahanmuuttoviraston arvion mukaan vuosittain tulee vireille noin 10 oleskelulupahakemusta, joihin lainmuutos vaikuttaisi. Hakemusten keskimääräisen käsittelyajan on arvioitu olevan yksi tai kaksi kuukautta. Tilastotietoa sellaisten EU-kansalaisten rekisteröinnistä, jotka ovat iältään 18–19 vuotta ja diplomaattien perheenjäseniä, ei ole saatavissa. Maahanmuuttoviraston myöntämä oleskelulupa sekä Euroopan unionin kansalaisen rekisteröinti ovat sisäministeriön asetuksen Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta vuonna 2022 (1175/2021) mukaan hakijalle maksullisia.

Digi- ja väestötietovirasto rekisteröi Pohjoismaan kansalaisen oleskelun Suomessa. Diplomaattiperheisiin kuuluvia 18–19-vuotiaita Pohjoismaiden kansalaisia rekisteröidään vuosittain yksittäisiä. Työntekijöiden rekisteröinneissä käsittelyaika on noin viikko, kun sen sijaan muissa rekisteröinneissä käsittelyaika on ollut keskimäärin kahdeksan viikkoa. Rekisteröinti on hakijalle maksuton.

Ulkomaisten diplomaattiperheiden 18 vuotta täyttäneet tai Suomessa oleskelun aikana täyttävät lapset kuuluvat tai siirtyvät muista perheenjäsenistä poiketen nykyisen käytännön mukaan ulkoministeriön sijaan Maahanmuuttoviraston tai Digi- ja väestötietoviraston lupa- ja rekisteröintihallinnon piiriin. Käytännössä pohjoismaan kansalaiset kuitenkin ovat jo ulkoministeriön myöntämän tilapäisen oleskeluluvan myöntämisen myötä rekisteröityneet Digi- ja väestötietovirastossa, koska väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaan ulkomaan kansalainen saa henkilötunnuksen, kun henkilön tiedot talletetaan väestötietojärjestelmään.

Muista perheenjäsenistään poiketen täysi-ikäiseksi tulevan lapsen oleskelulupa- ja rekisteröintiprosessin siirtyminen Maahanmuuttovirastoon tai Digi- ja väestötietovirastoon kesken maassa oleskelun aiheuttaa ylimääräistä hallinnollista työtä ja kustannuksia ulkovaltojen edustustojen henkilökunnalle ja viranomaisille. Nykytilanteessa 18 vuotta täyttänyt henkilö menettää Maahanmuuttoviraston tai Digi- ja väestötietoviraston lupa- ja rekisteröintihallinnon piiriin siirtymisen myötä diplomaattiset erioikeudet ja vapaudet.

Suomen soveltama käytäntö vaikuttaa myös Suomen ulkomaanedustukseen lähetetyn henkilöstön ja perheenjäsenten asemaan ulkomailla. Diplomaattiseen kanssakäymiseen liittyvä vastavuoroisuuden periaate voi vaikeuttaa suomalaisten diplomaattiperheiden oleskelun järjestämistä ulkomailla.

Suomen menettelyyn siirtää ulkovaltojen edustustojen henkilökunnan jäsenten 18 vuotta täyttäneet lapset Maahanmuuttoviraston ja Digi- ja väestötietoviraston lupa- ja rekisteröintihallinnon piiriin kesken perheen ulkomaankomennuksen on kiinnitetty huomiota myös ulkovaltojen taholta. Nykyinen käytäntö on omiaan vaikuttamaan kielteisesti Suomen houkuttelevuuteen asemapaikkana.

Suomen tekemät toimipaikkasopimukset Suomessa sijaitsevien kansainvälisten järjestöjen henkilökunnan erioikeuksista ja vapauksista sisältävät toisistaan poikkeavia määräyksiä perheenjäsenistä. Toimipaikkasopimusten määräykset henkilöstön perheenjäsenistä ovat yksittäisiä sopimuksia lukuun ottamatta laajoja. Kansainvälisten järjestöjen henkilökunnan sekä näiden perheenjäsenten oleskeluoikeudesta päättävän toimivaltaisen kansallisen viranomaisen osalta ei ole tunnistettu ongelmia. Esityksellä ei siten ole tarkoitus muuttaa kansainvälisten järjestöjen palveluksessa olevan henkilökunnan perheenjäseniä koskevaa oleskelulupahallintoa, mikä nykyäänkin kuuluu pääsääntöisesti ulkoministeriön toimivaltaan.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on nopeuttaa opiskelijoiden, tutkijoiden, sertifioitujen työnantajien työntekijöiden, yritysten johtotehtävissä toimivien sekä edellä mainittujen perheenjäsenten maahan-tuloa keskimäärin runsaalla viikolla. Heidän ei tarvitsisi myönteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen jäädä odottamaan oleskelulupakorttia ulkomailla, vaan he voisivat matkustaa pitkäaikaisella viisumilla Suomeen välittömästi sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on myöntänyt heille oleskeluluvan ja viisumitarra on kiinnitetty matkustusasiakirjaan. Se puolestaan edistäisi opintojen, tutkimustyön ja työskentelyn aloittamista ajallaan.

Esityksen laajempänä tavoitteena on helpottaa korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten mahdollisuuksia rekrytoida ulkomaisia opiskelijoita ja tutkijoita sekä ulkomaista työvoimaa. Tavoitteena on lisätä Suomen houkuttelevuutta ja tätä kautta tukea suomalaista yrittäjyyttä ja talouskasvua ulkomaalaislain keinoin. Esityksellä myös vahvistetaan Suomen roolia ja vetovoi-

maa kansainvälisessä tiedeyhteisössä. Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen ulkomaalaislain muuttamisella on yksi niistä lukuisista toimista, joilla hallitus pyrkii lisäämään koulutus- ja työperusteista maahanmuuttoa.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa Schengen-tarkastuksen edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön ja luoda sääntely pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä oleskeluluvan haltijalle silloin, kun oleskeluluvan haltija ulkomailla ollessaan menettää oleskelulupakorttinsa. Tavoitteena on, että oleskelulupakorttinsa menettänyt ulkomailla oleskeleva oleskeluluvan haltija pääsee Suomeen hakemaan uutta oleskelulupakorttia aikaisempaa nopeammin ja sujuvammin.

Koska esitys rajautuu vain edellä mainittujen henkilöryhmien maahantulon nopeuttamiseen ja oleskelulupakorttinsa menettäneiden osalta maahantulon mahdollistamiseen pitkäaikaisella viisumilla, ei tässä esityksessä käsitellä laajemmin koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton sääntelykokonaisuutta, käytäntöjä ja haasteita.

Esityksen tavoitteena on lisäksi varmistaa, että ulkovaltojen edustuston jäsenen perheen 18–19-vuotias jälkeläinen suoraan alenevassa polvessa saa tilapäisen oleskeluluvan sekä sen myötä diplomaattiset erioikeudet ja vapaudet koko Suomen komennuksensa ajaksi muita perheenjäseniä vastaavasti ja mahdollisimman sujuvasti. Lisäksi tavoitteena on muuttaa Suomen nykyinen käytäntö vastaamaan paremmin kansainvälistä käytäntöä. Samanaikaisesti turvataan Suomen ulkomaanedustuksen palvelukseen siirtyvien lasten oikeus oleskeluun asemamaassa erityisesti vastavuoroisuutta noudattavissa maissa. Mahdollistamalla oleskeluluvan myöntäminen perheen mukana muuttaville nuorille maksutta ulkoministeriön toimesta vaikutetaan myönteisesti myös Suomi-kuvaan.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetaan, että ulkomaalaislailla säädettäisiin EU-sääntelyn asettamissa rajoissa pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä opiskelijoille, tutkijoille, sertifioitujen työnantajien työntekijöille, yritysten johtotehtävissä toimiville sekä edellä mainittujen perheenjäsenille. Tässä esityksessä ei esitetä muutoksia oleskeluluvan hakemiseen, oleskeluluvan myöntämisen perusteisiin tai ulkomaalaislaissa säädettyihin maahantulon edellytyksiin.

Pitkäaikainen viisumi myönnettäisiin hakemuksesta sellaisille kolmannen maan kansalaisille, joille on myönnetty opiskelijan tai tutkijan oleskelulupa tai oleskelulupa sillä perusteella, että he toimivat sertifioitun työnantajan palveluksessa tai yrityksen johtotehtävissä sekä edellä mainittujen perheenjäsenille, joille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella. Kun pitkäaikainen viisumi myönnettäisiin oleskelulupapäätöksen yhteydessä Suomeen matkustamista varten, henkilön ei tarvitsisi jäädä odottamaan oleskelulupakorttia lähtömaahan.

Lisäksi ehdotetaan, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin sääntely pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä maahantuloa varten ulkomailla oleskelevalle oleskeluluvan haltijalle, joka on menettänyt oleskelulupakorttinsa. Pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä on, että oleskeluluvan haltijan oleskelulupa on voimassa. Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen mahdollistaisi paluun Suomeen.

Pitkäaikaisen viisumin myöntäjänä olisi Maahanmuuttovirasto. Viisumin voimassaoloaika olisi 100 vuorokautta.

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, ulkoministeriö voi myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkovaltojen diplomaatti- ja konsuliedustustojen palvelukseen Suomeen lähetetty henkilökuntaan kuuluvan henkilön 18–19-vuotiaalle jälkeläiselle suoraan alenevassa polvessa samoin kuin puolison vastaavalle jälkeläiselle. Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää siihen asti, että henkilö täyttää 20 vuotta ja korkeintaan edustuston jäsenen toimikauden ajaksi. Ulkoministeriön toimialaan kuuluvat ulkovaltojen edustautumiseen Suomessa liittyvät asiat, joten ehdotettu muutos olisi viranomaisten välisen toimivallan osalta luonteva. Muutos ei vaikuta ulkomaalaislain 37 §:n tai 154 §:n mukaiseen perheenjäsenen määritelmään.

Maahanmuuttoviraston toimivaltaan jäävät diplomaatti- ja konsuliedustuston henkilökuntaan kuuluvien henkilöiden mukana muuttavien muiden kuin ulkomaalaislain 37 §:n mukaisten perheenjäsenten sekä 18–19-vuotiaiden jälkeläisten suoraan alenevassa polvessa olevien oleskelulupahakemukset sekä Euroopan unionin kansalaisten rekisteröinnit. Digi- ja väestötietoviraston yksinomaiseen toimivaltaan jäävät diplomaatti- ja konsuliedustuston henkilökuntaan kuuluvien henkilöiden mukana muuttavien muiden kuin ulkomaalaislain 37 §:n mukaisten perheenjäsenten ja 18–19-vuotiaiden jälkeläisten suoraan alenevassa polvessa olevien Pohjoismaiden kansalaisten rekisteröinnit.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Pitkäaikainen viisumi opiskelijalle, tutkijalle, sertifioidun työnantajan työntekijälle, yrityksen johtotehtävissä toimivalle sekä edellä mainittujen perheenjäsenille

4.2.1.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kansainvälisen työvoiman ja osaajien liikkuvuudella on kasvava elinkeinopoliittinen merkitys Suomen osaamispääoman ja kilpailukyvyyn vahvistamiseen sekä uusien työpaikkojen ja innovaatioiden syntyyn. Suomi tarvitsee opiskelijoiden ja työvoiman maahanmuuttoa kestävästi hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Valtiovarainministeriön mukaan osaavan työvoiman saatavuus on merkittävä kasvun este. Suomessa on OECD-maista suurin pula korkeakoulutetuista työntekijöistä. Väestörakenteen muutos ja syntyvyyden lasku huomioon ottaen työllisten määrän tulisi kasvaa noin 160 000 hengellä, jotta 75 prosentin työllisyysasteen saavuttaminen olisi mahdollista. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan 65 000 työsuhdetta jäi syntymättä vuonna 2019 osaajapulan takia.

Osaajapula on kiihtyvä ja globaali. Selvitettäessä osaajien kysyntää ja saatavuutta keskeisillä toimialoilla 20 maassa eri puolilla maailmaa tultiin johtopäätökseen, että globaali osaajapula (talent deficit) on jopa 85 miljoonaa henkeä vuonna 2030. Niillä aloilla, joiden osaajatarpeeseen koulutusjärjestelmällä ei pystytä riittävässä määrin vastaamaan, työnantajat kohtaavat voimakasta kilpailua kansainvälisessä rekrytoinnissa. Vain väkirikkaat, kasvavat valtiot, kuten Intia, voivat luottaa osaajien kotoperäiseen riittävyteen. Etenkin kaikissa länsimaissa kuilu osaamisen kysynnän ja tarjonnan välillä kasvaa jatkuvasti.

Koulutus ja työvoiman kysyntä 2035 -raportin ennakointitulosten mukaan työllisten määrän kasvun ja työvoimapoistuman seurauksena Suomessa avautuu vuosina 2017–2035 noin 1,15 miljoonaa työpaikkaa. Avautuvien työpaikkojen määrä on keskimäärin 60 600 vuodessa. Nuorisokäluokista saatavalla työvoimalla ei voida tyydyttää kuin 80–85 prosenttia avautuviin työpaikkoihin tarvittavasta työvoimasta. Loput 15–20 prosenttia pitää saada muista lähteistä. Poistuma työllisestä työvoimasta vuoteen 2035 mennessä olisi keskimäärin yli 54 600 vuosittain. Raportin mukaan nuorista saatava työvoima riittänee työvoiman poistuman korvaamisen, mutta

ei työvoiman tarpeen kasvusta johtuvaan kysyntään, jolloin osaajapula muodostuu kasvun esteeksi.

Tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) tiekartassa linjataan, että kotimaisen osaamis- ja koulutustason noston lisäksi Suomen tulee olla entistä houkuttelevampi kansainvälisille tutkijoille, asiantuntijoille ja TKI-ammattilaisille. Työ- ja koulutusperusteista maahanmuuttoa ja sektoreiden välistä liikkuvuutta on helpotettava. Osaamisemme ja tutkimus- ja innovaatioympäristömme on houkuteltava myös kansainvälistä tutkimusrahoitusta ja investointeja Suomen ulkopuolelta.

Tässä hallituksen esityksessä ehdotettu pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen nopeuttaisi opiskelijoiden, tutkijoiden, sertifioidujen työnantajien työntekijöiden, yritysten johtotehtävissä toimivien sekä edellä mainittujen henkilöryhmien perheenjäsenten maahantulomenettelyä omalta osaltaan ja tehostaisi siten osaajien maahanmuuttoa. Maahantulon arvioidaan nopeutuvan esityksen tavoitteen mukaisesti runsaalla viikolla.

Esityksen ei arvioida kuitenkaan ratkaisevasti lisäävän Suomeen tulevien opiskelijoiden, tutkijoiden, sertifioidujen työnantajien työntekijöiden tai yritysten johtotehtäviin tulevien määrää. Sen sijaan on todennäköistä, että pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen lisää sekä korkeakoulujen, tutkimuslaitosten että yritysten halua hyödyntää kansainvälistä rekrytointia, että ulkomaisten potentiaalisten osaajien kiinnostusta tulla Suomeen. Nopealla aikataululla käynnistyvien opintojen, tutkimusprojektien ja projektiluontoisten työtehtävien kohdalla maahantulomenettelyn nopeus voi olla ratkaiseva tekijä.

Pitkäaikaisen viisumin käyttö ei vaikuta oleskelulupahakemusten käsittelyyn eikä niiden käsittelyaikaan, vaan ainoastaan siihen, kuinka nopeasti hakijat pääsevät käytännössä Suomeen oleskeluluvan saatuaan. Maahantulon tosiasialliseen nopeutumiseen vaikuttaakin se, miten tehokkaasti pitkäaikainen viisumi otetaan käyttöön. Tietojärjestelmien toimivuus ja riittävän tehokas tiedotus, ohjeistus ja viestintä ovat merkittäviä tekijöitä tässä kokonaisuudessa.

Esityksen laajempi tavoite siitä, että Suomen houkuttelevuus lisääntyisi nopeutetun maahantulomenettelyn avulla ja Suomeen saataisiin enemmän osaajia, riippuu kuitenkin myös monesta muusta tekijästä, kuten Suomen vetovoimasta yleisesti. Arvioitaessa esityksessä määriteltyjen henkilöryhmien hakeutumista Suomeen, määräävässä merkityksessä ovat siten myös Suomen muut vetovoimatekijät ja myös ne tekijät, jotka vähentävät Suomen kiinnostavuutta. Kansainvälisen osaavan työvoiman liikkuvuutta selvittävän tutkimuksen Decoding Global Talent 2018 mukaan Suomi ja muut Pohjoismaat eivät mahdu toivemaiden kärkijoukkoon. Konsulttiyhtiö Boston Consulting Groupin kansainvälisestä raportista, käy ilmi, että Suomi on maailman 22. houkuttelevin maa kansainväliselle työvoimalle. Yksiselitteistä syytä Suomen heikolle houkuttelevuudelle ei ole onnistuttu tunnistamaan. Syytä voi hakea heikosta maabrändistä, ilmastosta, kielestä, korkeasta elinkustannustasosta, korkeasta ansiotulojen verotuksesta, ulkomaalaisille haastavista työmahdollisuuksista ja monimutkaisista oleskelulupaprosesseista. Lisäksi on huomattava se, että ihmiset painottavat ja arvostavat erilaisia asioita. Yksi syy kuitenkin on, että globaali kilpailu osaajista on koventunut. Jokainen kehittynyt maa kehittää vetovoimaansa määrätietoisesti. Samalla osaajien muuttohalut ovat globaalisti vähentyneet esimerkiksi kotimaan vetovoiman parannuttua. Muuttohalujen laskuun vaikuttaa myös digitalisaatio, joka mahdollistaa aiempaa paremmin työskentelyn ilman maantieteellisiä rajoitteita.

Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisun Ulkomaiset tutkinto-opiskelijat suomalaisissa korkeakouluissa (2021:14) mukaan korkeakouluopiskelijoiden osalta suomalaisen koulutusjärjestelmän hyvä maine ja toiveet työskennellä Suomessa ovat merkittäviä tekijöitä saapua Suomeen.

Suurin osa niistä ulkomaisista korkeakouluopiskelijoista, jotka eivät suunnitelleet jäävänsä Suomeen, olivat epäileväisiä tulevan työllistymisensä suhteen. Maasta muuttivat helpommin myös ne, joilla ei ollut perhettä Suomessa. Erityisen usein maahan aikoivat jäädä ne, jotka olivat kohdanneet vaikeuksia opiskeluissaan, mutta kokeneet saaneensa niihin apua. Ammattikorkeakouluista valmistuneista EU- ja ETA-maiden kansalaisista reilu kolmannes (38 %) oli muuttanut maasta vuosi valmistumisen jälkeen. Yliopistoista valmistuneista maasta muuttaneita oli 43 prosenttia. Muiden maiden kansalaisista poismuuttaneita oli noin neljännes. Korkeakouluopiskelijoiden kohdalla kokemus siitä, että he ovat saaneet tarvittaessa tukea ja apua opintoja koskeviin ongelmiinsa, on Suomeen jäämistä edeltävä tekijä. Suomen työmarkkinoiden tarvitsemien tulevaisuuden osaajien maahan houkuttelemisen ja maassa pitäminen on tulevaisuuden työmarkkinoiden toimimisen kannalta tärkeää ja sitä voidaan edesauttaa antamalla opiskelijoille kuva, että maahan saapuminen ja eläminen Suomessa on sujuvaa.

Suomen Akatemian Tieteen tila- tilastojen mukaan yliopistosektorin opetus- ja tutkimushenkilöstö kokonaisuudessaan on entistä kansainvälisempää, mutta vaihtelu ulkomaalaisen opetus- ja tutkimushenkilöstön osuuksissa yliopistojen välillä on suuri. Ulkomainen opetus- ja tutkimushenkilöstö teki vuonna 2019 noin 4 300 henkilötyövuotta. Tutkijoiden osalta korostuu liikkuminen maasta toiseen, jolloin hyvä maine sujuvien maahantulomenettelyjen osalta on tärkeä tekijä houkuteltaessa ulkomaisia tutkijoita maahan. Globaali kilpailu osaavista tutkijoista on kovaa, mutta laadukkaan TKI-toiminnan ylläpitäminen ja parantaminen on välttämätöntä Suomen kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta.

4.2.1.2 Vaikutukset yksilön asemaan

Pitkäaikaisen viisumin avulla henkilön ei tarvitsisi jäädä odottamaan oleskelulupakorttia lähtömaahan, vaan hän voisi oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä myönnettävällä viisumilla matkustaa Suomeen välittömästi sen jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty. Ajallinen säästö olisi noin 7–14 vuorokautta, joka on keskimääräinen oleskelulupakortin lähettämiseen ulkomaille kuluva aika. Ajallinen säästö voi toteutua vain sillä edellytyksellä, että pitkäaikaista viisumia haetaan samanaikaisesti oleskeluluvan hakemisen kanssa sähköisessä asiointipalvelussa. Vain näin hakemuksia voidaan käsitellä samanaikaisesti. Lain muutoksen toimeenpanossa hakijoita on tarkoitus ohjeistaa jättämään hakemukset samanaikaisesti. Oleskelulupaa hakevan tulisi siten tehdä jo hakuvaiheessa päätös siitä, toimitetaanko hänen oleskelulupakorttinsa lähtömaahan vaiko Suomeen. Jos hakija haluaisi hyödyntää nopeamman prosessin, hänen tulisi valita oleskelulupakortin toimitus Suomeen ja hakea samalla pitkäaikaista viisumia maahantulon mahdollistamiseksi.

Vaikka oleskelulupahakemuksen jättäminen ja käsittelymaksun maksaminen on mahdollista sähköisesti, on hakijan asioitava henkilökohtaisesti edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona henkilöllisyyden tarkistamista varten sekä biometristen tunnisteiden antamiseksi oleskelulupakorttia varten. Tätä varten hänen on varattava aika ja matkustettava edustustoon tai ulkoisen palveluntarjoajan luokse henkilökohtaisesti. Saadakseen nopeutetun maahantulomenettelyn, hakijan tulisi saada käyntiaika edustustosta tai ulkoisen palveluntarjoajan luona joustavasti ja viivytyksettä. Tämä edellyttää, että käyntiaikoja henkilöllisyyden tarkistamiseksi ja biometristen tunnisteiden ottamiseksi oleskelulupaa varten voidaan tarjota riittävästi. Erityisesti niissä valtioissa tai maanosissa, joissa etäisyydet ovat pitkät, aiheutuu matkustamisesta myös kustannuksia hakijalle.

Maahanmuuttoviraston suoritteet on määritelty maksullisiksi ja hinta määräytyy lähtökohtaisesti omakustannusperiaatteella. Pitkäaikaisen viisumin käsittelymaksusta on säädetty sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Sähköisestä hakemuksesta peritään erityisasiantuntijalta, kasvuyrittäjältä ja heidän perheenjäseniltään 95 euroa

ja paperisesta 120 euroa. Käsittelymaksu tulee olemaan sama niiden henkilöryhmien osalta, joihin pitkäaikaisen viisumin käyttöä laajennettaisiin tällä esityksellä, ja sähköinen hakemus tulee olemaan paperista edullisempi. Muissa EU-maissa pitkäaikaista viisumia koskevat käsittelymaksut vaihtelevat 60 eurosta 150 euroon. Taloudellinen vaikutus pitkäaikaisen viisumin maksusta kohdistuisi pitkäaikaisen viisumin hakijaan yksilönä, sikäli kuin hän haluaisi nopeuttaa maahantuloaan pitkäaikaisen viisumin avulla. Hakijan näkökulmasta maahantulon nopeuttaminen pitkäaikaisen viisumin avulla lisäisi maahantulon kustannuksia. Tällä voi arvioida olevan kielteinen merkitys erityisesti kehitysmaista tuleville opiskelijoille ja käsittelymaksu voi muodostua haasteeksi osalle hakijoista. Hakija maksaisi sekä oleskelulupamaksun että pitkäaikaista viisumia koskevan maksun. Toisaalta nopeampi saapuminen Suomeen mahdollistaisi myös opintojen, tutkimustyön ja työskentelyn aloittamisen aikaisemmin, millä taas voidaan arvioida olevan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia yksilön kannalta.

Hakija voisi myös kääntyä edustuston sijasta ulkoisen palveluntarjoajan puoleen niissä maissa, joissa pitkäaikaista viisumia koskevia tehtäviä on ulkoistettu. Palveluntarjoajalla olisi ulkoministeriön kanssa sopimansa mukaisesti oikeus periä pitkäaikaiseen viisumiin liittyvistä palveluistaan kohtuullinen palvelumaksu. Tehtävien ulkoistamisella olisi siten taloudellisia vaikutuksia pitkäaikaisen viisumin hakijaan, sillä hänen tulisi maksaa viisumimaksun lisäksi ulkoisen palveluntarjoajan veloittama palvelumaksu, jos hän kääntyisi ulkoisen palveluntarjoajan puoleen. Ulkoisen palveluntarjoajan veloittama palvelumaksu oleskelulupahakemuksiin liittyvien avustavien tehtävien hoitamisesta on ollut kohdemaasta riippuen 70–100 euroa. Tehtävien ulkoistaminen merkitsisi kuitenkin joustavampaa asiointia asiakkaalle. Hän saisi hoidettua viisumia koskevaan hakemukseen liittyvät toimet samanaikaisesti oleskelulupahakemusta koskevan asiansa yhteydessä. Lisäksi on huomattava, että pitkäaikaisen viisumin hakijalla on samalla tavoin kuin oleskelulupa-asiassa, mahdollisuus kääntyä suoraan Suomen edustuston puoleen ja näin välttyä palvelumaksun maksamiselta.

Esityksen vaikutusta yksilön asemaan on arvioitava myös siitä näkökulmasta, että saapuessaan Suomeen pitkäaikaisella viisumilla henkilölle on jo myönnetty Suomeen ja EU-alueelle saapumiseen ja Suomessa oleskeluun oikeuttava oleskelulupa. Oleskelulupa oikeuttaa maahantulon ja maassa oleskelun lisäksi työntekoon. Pitkäaikainen viisumi oikeuttaa maahantuloon ja maassa oleskeluun 100 vuorokauden ajan. Sen sijaan oikeutta työntekoon pitkäaikaisen viisumin perusteella ei ole. Sosiaaliturvaoikeuksien kannalta edellytetään lähtökohtaisesti laillista oleskelua maassa sekä työskentelyä tai vakinaista asumista Suomessa. Oleskeluluvan ja pitkäaikaisen viisumin oikeusvaikutukset olisivat siten osin päällekkäiset esityksessä tarkoitetuilla henkilöryhmillä heidän saapuessaan Suomeen ja oleskellessaan täällä ensimmäiset 100 vuorokautta. Tällä ei kuitenkaan ole vaikutusta yksilön oikeudelliseen asemaan, sillä oleskeluluvan ja pitkäaikaisen viisumin oikeusvaikutukset eivät ole ristiriidassa keskenään ja ne olisivat voimassa yhtä aikaa vain rajoitetun ajan.

Oleskeluluvan yhteydessä myönnettävän pitkäaikaisen viisumin avulla henkilöllä olisi mahdollisuus matkustaa Suomeen nopeammin ja aloittaa opinnot, tutkimustyö tai työskentely Suomessa nopeammin. Hän saisi pitkäaikaisen viisumin edustustosta tai ulkoisen palveluntarjoajan välittämänä sen jälkeen, kun myönteinen oleskelulupapäätös on tehty tietojärjestelmässä. Esityksen voidaan siten arvioida tukevan yksilön oikeutta työhön ja elinkeinonharjoittamiseen. Tällä tavoin esityksellä arvioidaan olevan positiivisia perusoikeusvaikutuksia yksilön kannalta.

Opiskelijoiden osalta on erityisesti otettava huomioon opiskeluun liittyvien hakemusten painottuminen tiettyihin kausiin, mikä aiheuttaa ruuhkautumista kaikkien opiskelijoiden asioidessa edustustoissa samanaikaisesti. Kansainväliset korkeakouluopiskelijat hakeutuvat Suomeen tutkinto-opiskelijoiksi joko yhteishaun tai korkeakoulujen omien erillishakujen kautta. Yli 80 % hakee syksyllä alkaviin opintoihin, keväällä alkaviin opintoihin hakee vain noin 18 %. Arviolta

puolet kansainvälisistä opiskelijoista hakeutuu Suomeen yhteishaun kautta. Tyypillisesti opiskelijoiden oleskelulupahakemusten koko vuoden määrästä vireille tulee touko-elokuun välisenä aikana noin 65–70 %. Osuus oli 67 % vuonna 2018 ja 68 % vuonna 2019. Kokonaiskäsittelyaika vuonna 2018 oli keskiarvoltaan 26 ja mediaani 15 vuorokautta. Kokonaiskäsittelyaika vaihtelee tyypillisesti niin, että käsittelyaika on pidempi loppuvuodesta ja alkuvuodesta ja lyhimmillään kesäkuukausina.

Yhteishaun osalta syksyllä alkavissa opinnoissa on tarjolla enemmän koulutusaloja ja opiskelupaikkoja, ja vieraskieliselle koulutukselle on oma yhteishakunsa. Opiskelupaikka syksyllä alkaviin opintoihin tulee ottaa vastaan viimeistään heinäkuun puolivälissä, minkä jälkeen korkeakoulut voivat tarvittaessa hyväksyä opiskelijoita jonotuslistalta vielä elokuun alkuun saakka. Monessa korkeakoulussa kansainvälisten opiskelijoiden opinnot käynnistyvät orientaatioviikolla jo elokuun lopussa. Käytännössä opiskelijalle voi jäädä tällöin 3–5 viikkoa aikaa käynnistää oleskeluluvan haku ja saada oleskelulupapäätös Suomeen saapumista varten. Oleskelulupakortti on mahdollista saada kotiosoitteeseen maksullista kuriiripalvelua käyttäen. Yhteishaun lisäksi opiskelijat voivat hakeutua myös erillishakujen kautta opiskelemaan Suomeen. Pääosin erillishauissa opiskelupaikka tulee ottaa vastaan viimeistään heinäkuun puolivälissä, mutta joissakin erillishauissa takaraja on jo huomattavasti aiemmin. Lisäksi korkeakoulut voivat järjestää erillishakuja jatkuvana hakuna, jolloin opiskelijaksi hyväksytään kaikki tietyn ehdon täyttävät hakijat ja aikataulu voi olla hyvinkin nopea.

Myös ammatilliseen koulutukseen voi hakeutua Suomen ulkopuolelta. Suomeen ulkomailta saapuvien opiskelijoiden hakeutuminen ammatilliseen koulutukseen tapahtuu pääsääntöisesti jatkuvan haun kautta. Jatkuvassa haussa koulutuksen järjestäjä päättää hakuajoista ja -menettelyistä. Opiskelijaksi voidaan ottaa hakija, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavan aikaisemman oppimäärän, tai jolla koulutuksen järjestäjä muutoin katsoo olevan riittävät edellytykset tavoitteena olevan osaamisen hankkimiseen tai tutkinnon suorittamiseen. Opiskelija, jolla ei ole lainkaan suomen tai ruotsin kielen taitoa, voi osallistua englannin kielellä järjestettyyn ammatilliseen koulutukseen. Yhteensä 18 ammatillisen koulutuksen järjestäjällä on järjestämisluvassaan yhteensä 44 englanninkielistä tutkintoa ja yksi venäjänkielinen tutkinto. Pääosa englanninkielisestä tarjonnasta on Uudellamaalla ja kasvukeskuksissa. Vieraskielisten koulutusten opiskelijamäärä on ollut kasvussa vuoden 2018 jälkeen. Vuonna 2020 näissä vieraskielisissä koulutuksissa oli noin 800 opiskelijaa. Kansainvälisiä opiskelijoita voi kuitenkin olla myös suomen tai ruotsin kielellä tai monikielisesti järjestetyssä ammatillisessa koulutuksessa.

Myös lukiokoulutukseen voi hakeutua Suomen ulkopuolelta. Lukion oppimäärää suorittamaan hakeudutaan pääsääntöisesti keväisin järjestettävän yhteishaun kautta. Yhteishaun valintatulokset julkaistaan kesäkuun alkupuolella ja opinnot alkavat elokuun puolivälissä, joten ehdotettu muutos olisi myös lukio-opiskelijoiden kannalta tärkeä sen varmistamiseksi, että opinnot on mahdollista aloittaa ajallaan. Ulkomailta hakeutuvien lukiokoulutuksen opiskelijoiden määrä on tällä hetkellä vähäinen ja vuosittain lukion oppimäärän suorittamisen aloittaa muutamia kymmeniä ulkomaisia opiskelijoita. Lukiokoulutukseen voi osallistua myös ulkomaisia vaihto-opiskelijoita. Vaihto-opiskelijat eivät hakeudu lukiokoulutukseen yhteishaun kautta, vaan koulutuksen järjestäjät päättävät tältä osin hakeutumiseen liittyvistä menettelyistä.

Ammatillisen koulutuksen ja erityisesti lukiokoulutuksen opiskelijat voivat usein olla alaikäisiä opinnot aloittaessaan. Henkilön alaikäisyyteen ja lapsen etuun liittyvät seikat otetaan huomioon oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä, eikä tässä esityksessä ehdotetulla pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamisella opiskelijoihin arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia alaikäisten lasten ja nuorten asemaan tai oikeuksiin.

Myönteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä myönnettävä pitkäaikainen viisumi mahdollistaisi opiskelijan matkustamisen Suomeen ilman, että hänen tulisi odottaa oleskelulupakorttia. Ajallinen hyöty voisi olla noin 1–2 viikkoa, kun huomioidaan oleskelulupakortin painatuksen ja toimituksen nykyisin vaatima aika. Ottaen huomioon tavoite kolminkertaistaa kansainvälisten opiskelijoiden määrä, on pitkäaikaisen viisumin kautta saavutettava hyöty merkityksellinen opintojen aloittamiseksi ajallaan. Lisäksi maahantulon nopeutumisesta olisi hyötyä tilanteissa, joissa opiskelija ottaa paikan vastaan viime hetkellä tai hauissa, joissa on nopea aikataulu, kuten jatkuva haku tai erillishaku.

4.2.1.3 Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Esityksen tarkoituksena on edistää hallittua maahanmuuttoa perusoikeuksia kunnioittaen ja Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset huomioon ottaen.

Suomi on sitoutunut kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti ehkäisemään ulkomaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä syrjivää kohtelua ja hyväksikäyttöä. Perustuslain 6 §:n sääntely yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän kieltämiseksi koskee myös ulkomaisia työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään.

Tätä esitystä valmisteltaessa on otettu huomioon pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan työvoiman maahanmuuttoa kehitettäessä tulee ottaa huomioon ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy. Esityksessä ehdotetun ei katsota lisäävän työntekijän riskiä joutua hyväksikäytön kohteeksi. Esityksessä tarkoitettu pitkäaikainen viisumi myönnetään oleskeluluvan perusteella ja työntekijän hyväksikäytön riski arvioidaan oleskelulupahakemusta ratkaistaessa. Ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa. Tämä hallituksen esitys linkittyy työ- ja elinkeinoministeriössä ([TEM007:00/2020](#)) valmisteltavaan ulkomaalaislain 5 luvun muuttamista koskevaan lakiesitykseen, jolla pyritään edistämään lupamenettelyn sujuvoittamista samalla työvoiman hyväksikäyttö ehkäisten. Työ- ja elinkeinoministeriön hankkeessa valmisteltava työnantajan sertifiointi perustuu työnantajan tietynlaiseen luottamusasemaan oleskelulupaprosessissa. Työnantajien sertifiointi edellyttäisi tiettyjen kriteerien täyttämistä, minkä voi osaltaan katsoa ehkäisevän työvoiman hyväksikäyttöä. Sertifiointi voidaan myös peruuttaa.

Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on valmistelussa arvioitu perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan ja erityisesti sen 1 momentin mukaiseen henkilötietojen suojaan liittyen. Pitkäaikaisen viisumin käsittely edellyttää henkilötietojen käsittelyä. Pitkäaikaisen viisumin myöntämisen ja viisumitarran tulostamisen yhteydessä käsiteltävät tiedot eivät sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai rikostietoja, sillä tarvittavat rekisteritarkistukset on suoritettu jo myönnettäessä oleskelulupaa, joka on pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytys. Maahanmuuttovirasto ja edustustot käsittelevät vain niitä tietoja, jotka ovat tarpeen niiden esityksessä ehdotettujen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain muutoksilla on mahdollistettu henkilötietojen käsittely pitkäaikaisen viisumin käyttöön ottamiseksi niin, että henkilötietojen käsittely täyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus), tietosuojalain (1050/2019) sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) edellytykset.

4.2.1.4 Sukupuolivaikutukset

Enemmistö opiskelijan tai tutkijan oleskelulupaa hakeneista ja luvan saaneista henkilöistä on miehiä. Vuonna 2021 opiskelijan luvan saaneista henkilöistä 51 prosenttia oli miehiä ja vastavasti naisia 49 prosenttia. Tutkijan luvan saaneista miehiä oli 61 prosenttia ja naisia 39 prosenttia.

Edellä mainittuun sukupuolijakaumaan vaikuttaa se, miten koulutuksen ja ammattien sukupuolen mukainen jako on toteutunut lähtömaassa. Se, miten lähtömaassa koulutus- ja työelämä on sukupuolen mukaan eriytynyt eli segregoitunut, riippuu puolestaan siitä, kuinka sukupuolten välinen tasa-arvo toteutuu asianomaisessa maassa ja maan organisaatioiden käytännöistä, asianomaisen maan kulttuurista sekä yhteiskunnan tasolla esimerkiksi poliittisista ratkaisuksista.

Suomessa oli kaikista korkeakouluopiskelijoista 55 % naisia vuonna 2021. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan henkilöstöstä puolestaan naisia oli vähemmistö, 35,1 % (Opetustoimen tilastopalvelu Vipunen, vuosi 2021). Alakohtaisesti ilmenee segregoitumista.

Ehdotetun lain voimaantultua on tärkeää korostaa viestinnässä sitä, että Suomi toivottaa yhtä lailla naiset ja miehet tervetulleiksi. Esityksen tosiasialliset vaikutukset sukupuolijakauman tasaamiseksi opiskelijoiden ja tutkijoiden osalta ja eri ammattiryhmissä ovat kuitenkin hyvin vähäiset.

4.2.1.5 Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset valtion kannalta

Pitkäaikaisen viisumin käyttö mahdollistaa sen, että oleskeluluvan saanut henkilö pääsee matkustamaan Suomeen välittömästi myönteisen oleskelulupapäätöksen saatuaan ja aloittamaan opintonsa, tutkimuksensa ja työnsä Suomessa aiempaa nopeammin. Tällä voidaan arvioida olevan positiivinen vaikutus koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton lisäämiseksi ja tätä kautta esitys edistää omalta osaltaan suomalaisten korkeakoulujen, tutkimuslaitosten ja yritysten kilpailukykyä ja Suomen houkuttelevuutta. Ulkomaisen työvoiman rekrytoinnin sujuvoittamisella on kansantaloudellisesti myönteisiä vaikutuksia.

Eduskunta hyväksyi 8.12.2021 lainmuutokset (HE 122/2021 vp), joilla otetaan käyttöön pitkäaikainen viisumi Suomessa. Ennen lain voimaantuloa 1.6.2022 toteutettiin kertaluonteisia kustannuksia aiheuttavia tietojärjestelmämuutoksia. Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen uusiin asiatyyppeihin tässä ehdotuksessa esitetyllä tavalla aiheuttaa valtiolle pienempiä kertaluonteisia lisäkustannuksia. Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen aiheuttaa valtiolle myös pysyviä kustannuksia.

Taloudelliset vaikutukset kohdistuvat sisäasiainhallinnonalalla Maahanmuuttovirastoon. Kustannukset ovat jaoteltavissa tietojärjestelmäkustannuksiin ja lisätyön aiheuttamiin henkilöstökustannuksiin.

Kertaluonteiset kustannukset

Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen uusiin asiatyyppeihin tässä ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla aiheuttaa maltillisia kertaluonteisia kustannuksia ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän (UMA-tietojärjestelmä) tietoteknisten muutostöiden vuoksi. Muutokset on tarkoitettu toteuttamaan siten, että toiminnallisuudet ovat käytössä huhtikuussa 2023.

Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamisen osalta tietojärjestelmäkustannusten arvioidaan olevan 400 000 euroa. Kehitys toteutetaan olemassa olevan kehyksen puitteissa.

Pysyvät kustannukset

Pitkäaikainen viisumi aiheuttaa pysyviä kustannuksia ja nämä lisämenot kohdentuvat hallinnonalojen maksulliseen toimintaan, jolloin ne tulee valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti kattaa täysimääräisesti pitkäaikaisesta viisumista perittävillä maksuilla. Pysyvät kustannukset koostuvat lisätyön aiheuttamista henkilöstökustannuksista.

Lisätyön aiheuttamien henkilöstökustannusten määrän arvioinnissa on hyödynnetty Maahanmuuttoviraston tilastotietoja opiskelijoiden ja tutkijoiden sekä edellä mainittujen perheenjäsenten ulkomailla jätettyjen oleskelulupahakemusten määristä. Vuosien 2019 ja 2021 aikana opiskelijan oleskelulupaa haki ulkomailla vuosittain keskimäärin noin 6 000 hakijaa ja tutkijan oleskelulupaa noin 900 hakijaa. Edellä mainittujen perheenjäsenistä haki perhesiteen perusteella ensimmäistä oleskelulupaa ulkomailla vuosien 2019 ja 2021 aikana keskimäärin noin 1 000 perheenjäsentä vuosittain. Vuonna 2020 hakemusten määrää laski merkittävästi koronapandemia.

Opiskelijoiden, tutkijoiden sekä edellä mainittujen perheenjäsenten oleskelulupahakemusten määrän arvioidaan tulevina vuosina kasvavan, mikä vaikuttaisi myös pitkäaikaisen viisumin hakijoiden määrään. Hakijamäärien kasvua on vaikea arvioida etukäteen. Epävarmaa on myös se, kuinka suuri osa hakisi oleskeluluvan lisäksi pitkäaikaista viisumia itselleen ja perheenjäsenilleen nopeuttaakseen Suomeen tuloaan runsaalla viikolla. Lisäksi on otettava huomioon, että kaikki perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneet perheenjäsenet eivät hae pitkäaikaista viisumia, koska perheenjäsenillä ei välttämättä ole vastaavaa kiirettä saapua Suomeen. Pitkäaikaisen viisumin hakijamääriä arvioitaessa ei myöskään voida käyttää vertailuaineistona muiden EU-maiden tilastoja, koska EU-mailla on käytössä hyvin erilaisia kriteerejä pitkäaikaisen viisumin myöntämiselle.

Edellä esitetty huomioon ottaen on vaikea arvioida oleskelulupahakemusten määrän kasvua ja pitkäaikaisen viisumin hakijoiden määrää. Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamisen ei sinällään arvioida vaikuttavan opiskelijoiden ja tutkijoiden oleskelulupahakemusten määrään merkittävästi. Samaan aikaan on kuitenkin vireillä useita muita lainsäädännön ja tietojärjestelmien kehittämistoimia, kuten oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvän lainsäädännön muuttaminen työ- ja elinkeinoministeriössä ([TEM007:00/2020](#)) ja lupamenettelyjen tehostaminen sekä tietojärjestelmien kehitystyö Maahanmuuttovirastossa. Hallitus on Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartassa asettanut tavoitteeksi kolminkertaistaa uusien kansainvälisten korkeakoulujen tutkinto-opiskelijoiden määrän 2030 mennessä siten, että kasvu olisi noin 1 000 opiskelijaa vuodessa. Tavoitteena on myös lisätä toisen asteen ammatillisen koulutuksen vieraskielistä koulutustarjontaa. Eri toimien yhteisvaikutuksen voidaan arvioida nostavan hakemusmäärää. Jos oleskelulupahakemusten määrä lisääntyisi 50 prosentilla seuraavien kolmen vuoden aikana, mikä vastaisi opiskelijoiden osalta hallituksen tahtotilaa, tarkoittaisi se, että opiskelijoiden oleskelulupahakemusten määrä kasvaisi 3 000 ja tutkijoiden hakemusmäärä 450. Arvioon sisältyy kuitenkin paljon edellä todettuja epävarmuustekijöitä.

Jos edellä esitetty arvio oleskelulupahakemusten määrän prosentuaalisesta kasvusta osoittautuu oikeaksi, voidaan opiskelijoiden ja tutkijoiden oleskelulupia arvioida haettavan kolmen vuoden kuluttua yhteensä noin 10 350 vuosittain ja oleskelulupia perhesiteen perusteella noin 1 500

vuosittain. Jos yksi kolmasosa oleskelulupaa hakevista hakisi myös pitkäaikaista viisumia maahantulon nopeuttamiseksi, viisumia koskevia hakemuksia jätettäisiin karkeasti arvioiden noin 3 500 vuosittain.

Maahanmuuttoviraston osalta pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen edellyttäisi pysyväisluonteista lisäresursointia lupatyypin käsittely- ja päätöksentekotyön lisääntyessä. Viisumin käsittelyyn arvioidaan Maahanmuuttovirastossa kuluvan keskimäärin 20 minuuttia, jos hakemus on jätetty sähköisesti yhdessä oleskelulupahakemuksen kanssa tai vähintään 30 minuuttia, jos hakemus on jätetty omana paperihakemuksena ilman oleskelulupahakemusta. Pitkäaikaisen viisumin käyttö ja arvioitu oleskelulupahakemusten lisääntyminen aiheuttaisi lisätyötä arviolta kolmen henkilötyövuoden verran. Yhden henkilötyövuoden vuosittainen kustannus on noin 65 000 euroa. Maahanmuuttoviraston tarvitseman henkilöstötarpeen kattaminen aiheuttaisi siten noin 195 000 euron vuosittaiset lisäkustannukset.

Sikäli kuin Suomeen oleskelulupaa hakevien ja Suomeen muuttavien määrä lisääntyy, vaikuttaa se välillisesti eri viranomaisten, mukaan lukien hakemuksia vastaanottavien edustustojen ja kotikuntamerkinän myöntävän Digi- ja väestötietoviraston toimintaan, ja aiheuttaa pidemmällä tähtäimellä lisäresursoinnin tarvetta.

Hallitus tavoittelee myös työperusteisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä. Osana tähän tavoitteeseen tähtäävien toimien kokonaisuutta työ- ja elinkeinoministeriön hankkeessa ([TEM007:00/2020](#)) on valmisteltu ulkomaalaislain 5 luvun sääntelyn, mukaan lukien oleskelulupien myöntämisen edellytysten, muuttamista tarkoituksena sujuvoittaa ja nopeuttaa lupamenettelyä. Hankkeessa on myös valmisteltu säännökset työnantajien sertifiointiin käyttöön ottamiseksi ja jatkossa oleskelulupaa voisi hakea sertifioidun työnantajan työntekijänä kevennetyin menettelyin. Näiden muutosten arvioidaan lisäävän sekä oleskelulupahakemusten että pitkäaikaista viisumia koskevien hakemusten määrää.

Oleskelulupaa yritysten johtotehtävissä toimimista varten hakee Maahanmuuttoviraston arvioiden mukaan vuosittain alle 40 henkilöä eikä määrän arvioida kasvavan merkittävästi pitkäaikaisen viisumin käyttöön ottamisen myötä. Näin ollen yritysten johtotehtäviin tulevien pitkäaikaisen viisumien käsittelyn ei arvioida aiheuttavan lisäresursoinnin tarvetta.

Maahanmuuttoviraston lisäresursointitarpeen aiheuttamat kustannukset voidaan sisällyttää pitkäaikaisen viisumin hintaan. Pitkäaikaista viisumia koskevien hakemusten volyymin ja pitkäaikaisen viisumin hinnoittelua arvioidaan vuosittain Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä. Lähtökohta on, että pitkäaikaisen viisumin käsittelyn kustannukset katetaan käsittelymaksuilla. Valtion maksuperustelain (150/1992) 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Sähköisestä hakemuksesta peritään erityisasiantuntijalta, kasvuyrittäjältä ja heidän perheenjäseniltään 95 euroa ja paperisesta 120 euroa. Voi arvioida, että vastaavaa hinnoittelua sovelletaan myös niihin henkilöryhmiin, joihin pitkäaikaisen viisumin käyttöä laajennettaisiin tällä esityksellä.

4.2.1.6 Vaikutukset yrityksiin ja työllisyyteen

Lupaprosessien nopeuttaminen lisää ulkomaisen työvoiman tarjontaa ja kysyntää. Työvoiman tarjonta kasvaa, kun ulkomaiset työntekijät pääsevät maahan nopeammin. Sujuvat lupaprosessit voivat myös lisätä halukkuutta hakeutua Suomeen töihin. Vastaavasti lupaprosessien nopeuttaminen todennäköisesti lisää yritysten halukkuutta rekrytoida ulkomaista työvoimaa, sillä se voi laskea rekrytoinnin kuluja, lyhentää odotusaikoja ja vähentää epäonnistuneita rekrytointeja.

Osaavan työvoiman kasvulla on myös välillisiä vaikutuksia, jotka näkyvät yritysten kasvussa, innovaatiokyvyssä ja tuottavuudessa.

Uudistuksen suorat työllisyysvaikutukset ovat pienet. Työllisyysvaikutus syntyy siitä, että työvoiman tarjonta kasvaa, koska uudistuksen jälkeen työsuhteet pääsevät alkamaan noin viikkoa aiemmin nopeutuneen maahantulon myötä. Jos ajatellaan uudistuksen nopeuttavan maahantuloa keskimäärin viikolla, voidaan kertaluontoinen työllisyysvaikutus henkilötyövuosissa laskea arvioimalla vuotuinen maahan tulevien määrä ja kertomalla se yhdellä viikolla (= 1/52). Esimerkiksi yritysten johtotehtäviin vuosittain tulevien arviolta 40 henkilön osalta tämä suora kertaluontoinen työllisyysvaikutus olisi noin 0,8 ($40 \cdot 1/52$) henkilötyövuotta.

Työllisyysvaikutus ei kumuloidu samassa mittakaavassa tuleville vuosille, sillä merkittävä osa työn perusteella muuttavista ei jää maahan pysyvästi ja nopeampi työsuhteen aloitus voi tarkoittaa myös aikaisempaa poistumista Suomen työmarkkinoilta. Toisaalta osa tulevina vuosina työn perusteella muuttavista myös jää maahan pysyvästi. Näiden henkilöiden työllistyminen viikkoa aiemmin lisää työllisyyttä myös tulevina vuosina vähintään muutamalla henkilötyövuodella vuosittain.

Uudistuksen välilliset vaikutukset ovat kuitenkin mahdollisesti suoria työllisyysvaikutuksia suuremmat. Nopean maahantulon edellytykset voivat parantaa Suomen maakuvaan potentiaalisten muuttajien näkökulmasta ja voivat lisätä yritysten halua rekrytoida työvoimaa ulkomailta.

Ulkomaisen työvoiman kasvulla voi olla lyhyellä aikavälillä alakohtaisia kielteisiä vaikutuksia suomalaisen työvoiman kysyntään. Nämä vaikutukset voivat näkyä matalampana työllisyytenä ja/tai palkkojen laskuna (esim. Kuosmanen & Meriläinen, 2020). Osaavan työvoiman maahanmuutto voi kuitenkin myös nostaa suomalaisten työntekijöiden palkkoja. Sveitsissä korkeasti koulutetun työvoiman maahanmuuton kasvun havaittiin nostavan korkeasti koulutettujen sveitsiläisten palkkoja (Beerli ym., 2021). Syynä palkkojen nousuun oli osaavan työvoiman maahanmuutosta seurannut yritysten nopeampi kasvu, parantunut tuottavuus ja innovatiivisuus sekä sveitsiläisten työntekijöiden siirtyminen johtotehtäviin.

Pitkällä aikavälillä koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton vaikutukset kohdemaan kansalaisten työllisyyteen ja palkkoihin ovat kuitenkin todennäköisesti pienet ja heterogeeniset. Keskeinen merkitys on sillä, ovatko maahantulijat osaamiseltaan substituutteja vai komplementteja kotimaisille työntekijöille. Maahanmuutto vaikuttaa kielteisesti niiden henkilöiden työllisyyteen ja palkkoihin, jotka kilpailevat suoraan muuttajien kanssa, mutta myönteisesti työllisyyteen ja palkkoihin muilla sektoreilla, sillä maahan tulevat työntekijät lisäävät suomalaisten tuotteiden ja palveluiden kysyntää. Työperusteisen maahanmuuton kielteiset työllisyys- ja palkkavaikutukset ovat oletettavasti kuitenkin hyvin pienet jo siitä syystä, että usein maahanmuuttajat ja kohdemaan työntekijät eivät ole täydellisiä substituutteja. Jos kotimaista työvoimaa on tarjolla riittävästi, yrityksen kannustimet lähteä kalliiseen ja aikaa vievään rekrytointiprosessiin ulkomailta ovat pienet.

Yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia on vaikea arvioida tarkasti. Hyötyjä voidaan kuitenkin arvioida siltä kannalta, että sikäli kuin yritys joutuisi teettämään oleskelulupaprosessin odotusajana ulkomailta rekrytoitavan henkilön työn ylityönä toisilla jo Suomessa olevilla työntekijöillä, voidaan esimerkiksi neljän viikon maahantulon viivästyksen arvioida maksavan yritykselle 50 % rekrytoitavan henkilön kuukausipalkasta. Täten prosessin nopeutuminen viikolla säästäisi yksityisen sektorin mediaanipalkkaisen työntekijän kohdalla yritykseltä noin 400 euroa.

Toinen yrityksiin kohdistuva vaikutus on työvoiman saatavuuden parantuminen. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan 65 000 työpaikkaa jäi syntymättä vuonna 2019 siksi, että niihin ei ollut osaavaa työvoimaa saatavilla. Lakimuutoksen seurauksena työn tarjonta kasvaa hieman ja vaikutus kohdistuisi erityisesti niihin yrityksiin, joiden toiminnan kannalta ulkomaisen osaavan työvoiman nopean saatavuuden merkitys on suuri.

Pitkäaikainen viisumi vähentäisi osaltaan oleskelulupamenettelyn pitkittymisen aiheuttamia epäonnistumisia rekrytoinnissa. Oleskelulupaprosessin pitkittyminen voi johtaa siihen, että rekrytoitava opiskelija valitsee toisen opiskelupaikan tai työntekijä toisen työnantajan. Kansainvälinen rekrytointi edellyttää usein esimerkiksi rekrytointikonsulttien käyttöä, mainostamista sekä haastatteluja ulkomailla.

Lakiuudistus voi vaikuttaa hieman yritysten tuottavuuteen. Monimuotoisuuden vaikutuksia koskeva tutkimus on antanut näyttöä siitä, että korkeasti koulutettujen ulkomaisten työntekijöiden määrän kasvu yrityksessä on yhteydessä korkeampaan tuottavuuteen (esim. Mitaritonna ym., 2016). Erityisesti korkeasti koulutetun työvoiman maahanmuuton on havaittu myös lisäävän innovaatioita patenttien määrällä mitattuna sekä nopeuttavan työmarkkinoiden rakennemuutosta (uusien työpaikkojen syntymistä ja tuhoutumista) (Burchardi ym., 2020).

On kuitenkin varsin epätodennäköistä, että tällä esityksellä olisi merkittäviä epäsuoria tuottavuusvaikutuksia yrityksille ja sitä kautta edelleen epäsuoria vaikutuksia työllisyyteen ja verotuloihin, sillä esityksen odotetaan nopeuttavan suhteellisen rajatun henkilöryhmän maahantuloa runsaalla viikolla sillä edellytyksellä, että oleskeluluvan saaneet hyödyntävät pitkäaikaista viisumia ja matkustavat Suomeen aiemmin.

4.2.1.7 Viranomaisvaikutukset

Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen vaikuttaa Maahanmuuttoviraston ja Suomen edustustojen toimintaan.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto olisi toimivaltainen viranomainen päätettäessä pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä. Pitkäaikaisen viisumin käyttö aiheuttaisi virastossa lisätyötä. Maahanmuuttovirasto olisi myös toimivaltainen peruuttamaan pitkäaikaisen viisumin. Ottaen huomioon pitkäaikaiselle viisumille tässä esityksessä ehdotettu voimassaolo, voidaan arvioida, että peruuttamista koskevia tehtäviä olisi varsin vähäisessä määrin.

Esitys edellyttää muutoksia Maahanmuuttoviraston UMA-tietojärjestelmään. Lisäksi Maahanmuuttoviraston on huolehdittava ajantasaisesta tiedottamisesta, kouluttamisesta sekä tilastointiin aiheutuvista muutoksista.

Ulkoasiainhallinto

Ehdotuksen vaikutukset ulkoasiainhallintoon määräytyvät pitkälti sen mukaan, ulkoistetaanko pitkäaikaista viisumia koskevia tehtäviä ulkomaalaislain mahdollistamalla tavalla.

Pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien ulkoistaminen tarkoittaa sitä, että Suomen edustustojen tehtävät rajautuvat lähinnä Maahanmuuttoviraston antaman myönteisen päätöksen jälkeen edustustossa suoritettavaan pitkäaikaisen viisumin viisumitarran tulostamiseen kansallisesta

viisumitietojärjestelmästä sekä viisumin kiinnittämiseen matkustusasiakirjaan. Tehtävä ei sisällä harkintaa siitä, voidaanko viisumitarra kiinnittää matkustusasiakirjaan. Lisäksi edustuston tehtävänä on matkustusasiakirjan ja siihen liitetyn pitkäaikaisen viisumin antaminen ulkoiselle palveluntarjoajalle edelleen hakijalle toimitettavaksi. Ulkoisen palveluntarjoajan ohjaus ja valvonta kuuluu ulkoministeriön ja edustustojen tehtäviin.

Jos pitkäaikaista viisumia koskevia tehtäviä ei ulkoisteta ulkoiselle palveluntarjoajalle, on hakijan jätettävä hakemus henkilökohtaisesti edustustoon, missä edustuston virkailija tarkistaa hakijan henkilöllisyyden sekä hakemuksen ja kirjaa sen UMA-tietojärjestelmään.

4.2.1.8 Koulutus ja tiedottaminen

Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen edellyttää Maahanmuuttoviraston henkilökunnan, ulkoasiainhallinnon henkilökunnan, Rajavartiolaitoksen sekä ulkoisen palveluntarjoajan henkilökunnan koulutusta. Lisäksi pitkäaikaisen viisumin käyttö edellyttää tiedottamista yleisesti sekä erityisesti niissä maissa, joista opiskelijoita, tutkijoita, sertifioitujen työnantajien työntekijöitä ja yritysten johtotehtävissä toimivia Suomeen pääsääntöisesti tulee. On huomioitava, että uuden säännöskokonaisuuden käyttö edellyttää myös jatkuvaa osaamisen ylläpitoa. Erityisesti alkuvaiheessa tiedotus- ja neuvontatehtävät lisääisivät sekä Maahanmuuttoviraston että ulkoasiainhallinnon henkilöstön työmäärää. Maahanmuuttovirastolle ja ulkoasiainhallinnolle tästä aiheutuvan lisätöiden arvioidaan kuitenkin muodostuvan vähäiseksi.

4.2.1.9 Vaikutukset viranomaisten tiedonhallintaan

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) säädetään muun muassa tiedonhallinnan järjestämisestä ja kuvaamisesta, tietovarantojen yhteentoimivuudesta, teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta sekä tietoturvalisuiden toteuttamisesta. Tiedonhallintalailla varmistetaan viranomaisten tietoineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi.

Pitkäaikaisen viisumin hakija voi Enter Finland (EF) -järjestelmässä tapahtuvan hakemuksen tekemisen jälkeen täydentää edustustossa tai ulkoisella palveluntarjoajalla hakemustaan ja hakemustiedostoon lisätään hakijan kasvokuva. Edustustot tallentavat tiedot suoraan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Ulkoisilla palveluntarjoajilla sen sijaan ei ole pääsyä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Tietojen luotettavan ja tehokkaan täydentämisen mahdollistamiseksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän ja ulkoisten palveluntarjoajien käyttämän OLEDES-alustan välillä on turvaväylä, jota pitkin ulkoiset palveluntarjoajat voivat lähettää tiedot ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ilman, että heillä on pääsyä itse järjestelmään. Pitkäaikaista viisumia koskevan myönteisen päätöksen jälkeen Maahanmuuttovirasto luovuttaa pitkäaikaista viisumia koskevat hakijan perustiedot kansalliseen viisumitietojärjestelmään viisumitarran tulostamiseksi. Luovutettavat henkilötiedot rajataan viisumitarraan tulostettaviin tietoihin, jotka on määritelty komission 14.1.2020 antaman täytäntöönpanopäätöksen C (2020) 34 final liitteessä. Tietojen luovuttamiseksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä kansalliseen viisumitietojärjestelmään järjestelmien välillä on turvaväylä. Edustusto puolestaan luovuttaa Maahanmuuttovirastolle tulostamansa viisumitarran numeron.

Turvaväylät mahdollistavat vakiosisältöisen tiedon liikkumisen tiedonhallintalain mukaisella tavalla teknistä rajapintaa hyödyntäen. Oikeus tietojen käsittelyyn, mukaan lukien tiedon saantiin, perustuu maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:ään.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia voimassa olevaan asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn.

4.2.2 Pitkäaikainen viisumi oleskelulupakortin menettäneelle

4.2.2.1 Vaikutukset yksilön asemaan

Ulkomailla oleskelevat oleskeluluvan haltijat, jotka ovat menettäneet oleskelulupakorttinsa, ovat joutuneet pääsääntöisesti hakemaan uudestaan ensimmäistä oleskelulupaa ulkomaalaislain 45 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan muun erityisen syyn perusteella. Ainoastaan poikkeuksellisesti erityisestä syystä oleskelulupakorttinsa menettäneelle on myönnetty lyhytaikainen viisumi. Nykyistä menettelyä ei yksilön kannalta ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Ehdotetulla sääntelyllä arvioidaan olevan positiivisia perusoikeusvaikutuksia yksilöön. Jos oleskeluvan haltija menettää oleskelulupakorttinsa ulkomailla ollessaan, pääsisi hän pitkäaikaisella viisumilla nopeammin matkustamaan takaisin Suomeen hakemaan uutta oleskelulupakorttia ulkomaalaislain 60 g §:ssä säädettyssä menettelyssä ja jatkamaan esimerkiksi perhe-elämäänsä ja työnteokseen Suomessa.

Sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta oleskelulupa muusta syystä on hinnoiteltu 520 euroksi. Oleskeluvan maksun lisäksi ulkomailla oleskelulupakorttinsa menettäneen oleskeluluvan haltijan on maksettava kadonneen oleskelulupakortin kaksoiskappaleen hakemisesta erikseen 120 euroa. Näin ollen pääsääntöisesti oleskeluvan haltijan maksettavaksi tulee 640 euroa silloin, jos hän on ulkomailla ollessaan menettänyt oleskelulupakorttinsa. Mikäli oleskeluluvan haltijalle myönnetään Suomen edustuston viisumisäännösten 25 artiklan mukainen alueellisesti rajoitettu lyhytaikainen viisumi olisi kustannus 80 euroa.

Pitkäaikaisen viisumin käsittelymaksusta säädetään erityisasiantuntijoiden, kasvuyrittäjien ja heidän perheenjäsentensä osalta sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Sähköisestä hakemuksesta peritään 95 euroa ja paperisesta 120 euroa. Vaikka pitkäaikaisen viisumin maksua ei ole vielä määritelty oleskelulupakortin menettäneiden osalta, voidaan arvioida, että pitkäaikainen viisumi vähentäisi oleskelulupakorttinsa menettäneiden henkilön maahantulon kustannuksia erityisesti niissä tilanteissa, kun hän hakee uutta oleskelulupaa ulkomailla. Sääntelyllä voidaan arvioida olevan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia yksilön kannalta.

4.2.2.2 Sukupuolivaikutukset ja vaikutus yhdenvertaisuuteen

Ehdotetulla sääntelyllä saatetaan Suomessa ja ulkomailla oleskelevat oleskelulupakorttinsa menettäneet oleskeluluvan haltijat keskenään nykyistä yhdenvertaisempaan asemaan. Niissä tilanteissa, joissa oleskeluluvan haltija menettää korttinsa ollessaan ulkomailla, hänen ei tarvitsisi enää hakea uutta oleskelulupaa päästäkseen takaisin Suomeen, vaan hänellä olisi mahdollisuus tulla Suomeen pitkäaikaisella viisumilla hakemaan uutta oleskelulupakorttia Maahanmuuttovirastolta ulkomaalaislain 60 g §:n mukaisesti. Ehdotettu sääntely pitkäaikaisesta viisumista oleskelulupakorttinsa menettäneille saattaisi myös kaikki ulkomailla oleskelevat oleskelulupakorttinsa menettäneet oleskeluluvan haltijat keskenään nykyistä yhdenvertaisempaan asemaan, kun menettely kaikille olisi sama eikä enää edes yksittäistapauksissa myönnettäisi lyhytaikaista viisumia oleskelulupakorttinsa menettäneelle oleskeluluvan haltijalle.

Yhdenvertaisuusvaikutusta on syytä arvioida myös siitä näkökulmasta, että ehdotettavalla sääntelyllä saatetaan Suomen myöntämän oleskeluluvan haltijat samaan asemaan niiden oleskeluluvan haltijoiden kanssa, joilla on toisen EU-maan myöntämä oleskelulupa. Pääsääntöisesti EU-

maiden ulkoasiainhallinnot myöntävät näissä tapauksissa pitkäaikaisen viisumin oleskeluluvan haltijalle. Esityksellä voidaan arvioida olevan yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus.

Edustustoilta saatujen vastausten perusteella enemmistö oleskeluluvan haltijoista, joiden oleskelulupakortti on kadonnut, varastettu tai tuhoutunut, on miehiä. Edellä mainittuun sukupuolijakaumaan vaikuttavat tekijät voivat olla moninaisia. Oleskelulupakortin katoamisen, anastuksen tai turmeltumisen aiheuttaa ennalta-arvaamaton tapahtuma. Tämän vuoksi esityksen tosiasialliset vaikutukset sukupuolijakauman tasaamiseksi oleskelulupakorttinsa menettäneiden oleskeluluvan haltijoiden henkilöryhmässä ovat hyvin vähäiset.

4.2.2.3 Taloudelliset ja viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset

Ehdotetulla sääntelyllä yhdenmukaistetaan viranomaismenettely ja keskitetään päätöksenteko yhdelle viranomaiselle eli Maahanmuuttovirastolle niissä tilanteissa, joissa ulkomailla oleskelevan oleskeluluvan haltijan oleskelulupakortti on kadonnut, anastettu, vanhentunut tai se ei muusta vastaavasta syystä ole hakijan hallussa tai käytettävissä. Ehdotettu sääntely pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä oleskelulupakorttinsa menettäneille selkeyttäisi viranomaismenettelyä sekä Maahanmuuttovirastossa että ulkoasiainhallinnossa. Jatkossa Maahanmuuttovirasto olisi vastuutaho kaikissa niissä tilanteissa, joissa oleskeluluvan haltija on ulkomailla ollessaan menettänyt oleskelulupakorttinsa. Suomen edustustojen tehtäviksi rajautuisi pitkäaikaista viisumia koskevan hakemuksen vastaanottaminen ja pitkäaikaisen viisumin tulostaminen edustustossa sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt myönteisen päätöksen pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä.

Vaikka Maahanmuuttovirasto on tähänkin saakka käsitellyt oleskelulupakorttinsa menettäneiden oleskeluluvan haltijoiden oleskelulupahakemuksia, voidaan arvioida uuden menettelyn käyttöönoton ja hakemusten keskittämisen myötä Maahanmuuttoviraston tehtävien hoitamiseen vaadittavan ajan kasvavan jossain määrin.

Ulkoministeriön ja Suomen edustustojen työmäärä vastaavasti vähenisi, kun kaikkien oleskelulupakorttinsa menettäneiden oleskeluluvan haltijoiden pitkäaikaista viisumia koskevat hakemukset käsiteltäisiin jatkossa Maahanmuuttovirastossa. Toisaalta Suomen edustustot ottaisivat näissä tilanteissa pitkäaikaista viisumia koskevat hakemukset ja niiden liitteenä olevat selvitykset vastaan, mikä sitoisi edustustojen asiakaspalveluresursseja kuitenkin jonkin verran. Hakemusten vastaanottaminen edellyttäisi käyntiasiointia edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa.

Pitkäaikainen viisumin käytön laajentaminen ulkomailla oleskeleviin oleskelulupakorttinsa menettäneisiin oleskeluluvan haltijoihin ei edellytä laajempia tietoteknisiä muutostöitä ulkomalaisasioiden sähköiseen asiankäsitelyjärjestelmään eikä viisumitietojärjestelmään lukuun ottamatta mahdollista tilastointia varten tehtäviä teknisiä muutoksia, jotka ovat kustannuksiltaan vähäisiä.

Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamisella niihin oleskeluluvan haltijoihin, jotka ulkomailla ollessaan menettävät oleskelulupakorttinsa, olisi vain vähäisiä taloudellisia vaikutuksia.

4.2.2.4 Koulutus ja tiedottaminen

Pitkäaikaisen viisumin käytön laajentaminen oleskelulupakorttinsa menettäneisiin oleskeluluvan haltijoihin edellyttää Maahanmuuttoviraston ja ulkoasiainhallinnon henkilökunnan koulutusta sekä tiedottamista yleisesti. Erityisesti alkuvaiheessa kouluttautuminen sekä tiedotus- ja neuvontatehtävät lisäisivät sekä Maahanmuuttoviraston että ulkoasiainhallinnon henkilöstön

työmäärää. Maahanmuuttovirastolle ja ulkoasiainhallinnolle tästä aiheutuvan lisätyön arvioidaan kuitenkin muodostuvan vähäiseksi.

4.2.2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksellä pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamisesta oleskeluluvan haltijoihin, jotka ulkomailla ollessaan ovat menettäneet oleskelulupakorttinsa, ei vaikuteta maahantulon yleisiin edellytyksiin, vaan ainoastaan siihen, että oleskeluluvan haltija tällaisessa tilanteessa pääsee matkustamaan aikaisempaa nopeammin ja helpommin Suomeen hakemaan uutta oleskelulupakorttia ja jatkamaan elämäänsä Suomessa. Tämän arvioidaan toteutuvan esityksessä esitetyn pitkäaikaisen viisumin käyttöönnotolla.

Esitystä on arvioitava myös siitä näkökulmasta, johtaisiko pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto, joka on yksinkertaisempi ja edullisempi kuin nykyisin voimassa oleva pääsääntöinen menettely oleskeluluvan hakemisesta, mahdollisiin väärinkäytöksiin. Yleisesti voidaan arvioida, että sääntelyllä pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamisesta ei voida poissulkea mahdollisia väärinkäytöksiä. Sääntelyllä siitä, että asianosaisen olisi annettava kortin katoamisesta selvitys, voidaan kuitenkin arvioida olevan ennaltaehkäisevä vaikutus mahdollisiin väärinkäytöksiin.

4.2.3 Diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilökuntaan kuuluvien 18–19-vuotiaat jälkeläiset

4.2.3.1 Taloudelliset ja viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset

Ulkomaalaislain 69 §:n 3 momentin muutos vaikuttaisi viranomaisten toimivaltasuhteisiin rajallisesti. Ulkoministeriön toimialaan kuuluvat ulkovaltojen edustautumiseen Suomessa liittyvät asiat, joten ehdotettu muutos keskittää diplomaatti- ja konsuliedustustojen henkilökuntaan kuuluvien henkilöiden ja näiden puolisoiden 18–19-vuotiaiden jälkeläisten oleskelulupaprosessi ulkoministeriölle olisi viranomaisten välisen toimivallan osalta luonteva. Lupahallinnon siirtyminen ulkoministeriölle vähentäisi tarvetta käyttää Maahanmuuttoviraston palveluja. Muutos lisäisi ulkoministeriön hallinnonalan tehtäviä, mutta vaikutus olisi vähäinen. Voidaan arvioida, että ehdotettu muutos tarkoittaisi vuosittain arviolta kahdenkymmenen 18–19-vuotiaan nuoren siirtymistä ulkoministeriön lupahallinnon piiriin.

Diplomaattisiin erioikeuksiin ja vapauksiin oikeutettujen henkilöiden määrä lisääntyisi yksittäisillä henkilöillä kansainvälisen käytännön mukaisesti. Taloudelliset vaikutukset esimerkiksi verottomien hankintojen ja arvonlisäverojen palautusten kautta olisivat kuitenkin vähäisiä.

Ulkoministeriön maksuttomien oleskelulupien saajien määrä lisääntyisi hieman, mutta vaikutus julkiseen talouteen olisi marginaalinen.

4.2.3.2 Vaikutukset yksilön asemaan

Ulkomaalaislain 69 §:n 3 momentin muutos vaikuttaisi myönteisesti ulkovaltojen edustustojen henkilökunnan lasten asemaan. Heidän oleskelunsa jatkuminen Suomessa olisi sujuvampaa. Muutos vaikuttaisi myönteisesti myös suomalaisen ulkomaanedustukseen lähetetyn henkilöstön perheenjäsenten asemaan ulkomailla. Oleskelun turvaaminen ja diplomaattisen koskemattomuuden jatkuminen olisi perusteltua erityisesti maissa, jotka soveltavat vastavuoroisuutta ja joiden oikeusjärjestelmän puolueettomasta toiminnasta ei ole varmuutta.

4.2.3.3 Vaikutukset sukupuolten tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen

Ulkomaalaislain 69 §:n 3 momentin muutoksella ei ole vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon. Muutos ei vaikuta ulkomaalaislain perheenjäsenten määritelmään. Ulkovaltojen edustustojen lähetetyn henkilökunnan ja perheenjäsenten oleskelu Suomessa on määräaikaista. Heidän oleskelunsa ei ole verrattavissa muiden maahanmuuttajaryhmien oleskeluun Suomessa eikä muutos tältä osin vaikuta yhdenvertaisuuteen.

Suomi voi myöntää Suomen ulkomaanedustuston palvelukseen lähetetyn virkamiehen mukana muuttavalle 18- ja 19-vuotiaalle nuorelle diplomaatti- tai virkapassin asemapaikasta riippuen. Menettelyllä turvataan täysi-ikäistyneiden, mutta vielä perheen kanssa asuvien ja yleensä keskiasteen koulutuksessa olevien nuorten mahdollisuus oleskelun sujuvaan rekisteröintiin asemamaassa. Vastavuoroisuuden periaatteen johdosta oleskeluoikeus on perusteltua antaa vastavasti ulkomaan diplomaatti- ja konsuliedustuston henkilökuntaan kuuluvan perheen mukana Suomessa asuvalle tai Suomeen saapuvalle 18–19-vuotiaalle ja siten käytännössä usein keskiasteen koulutuksessa olevalle nuorelle. Oleskeluoikeutta koskevan toimivallan siirtäminen tällaisen 18–19-vuotiaan jälkeläisen osalta Maahanmuuttovirastolta tai Digi- ja väestötietovirastolta ulkoministeriölle on siten perusteltua yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

4.2.3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotus vaikuttaisi myönteisesti Suomi-kuvaan. Lisäksi muutoksella turvataan Suomen ulkomaanedustukseen lähetetyn virkamieskunnan lasten koulunkäynti sekä erityisasema vastavuoroisuutta noudattavissa maissa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Eduskunta hyväksyi 8.12.2021 lainmuutokset (HE 122/2021 vp), joilla otettiin käyttöön pitkäaikainen viisumi tarkoituksena nopeuttaa oleskeluluvan saaneiden erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien maahantuloa. Lainvalmistelun yhteydessä tarkasteltiin muitakin vaihtoehtoja nopeuttaa maahantuloa ja todettiin, että viisumisäännösten mukaisen lyhytaikaisen viisumin myöntäminen ei tulisi kyseeseen paluuehdon vuoksi. Toisena vaihtoehtona arvioitiin mallia, jossa pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä olisi ainoastaan se, että henkilö on hakenut erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupaa. Sääntelymallia pidettiin kuitenkin ongelmallisena muun muassa siitä syystä, että viisumin myöntämistä koskevassa päätösharkinnassa olisi arvioitava ennakkollisesti myös sitä, täyttääkö hakija oleskeluluvan myöntämisen edellytykset.

Tätä esitystä laadittaessa, pyrittäessä nopeuttamaan maahantuloa uusien henkilöryhmien osalta, on pidetty perusteltuna edetä ensimmäisessä vaiheessa valitun sääntelymallin pohjalta. Näin olleen esityksessä ehdotetaan pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamista oleskeluluvan saaneisiin opiskelijoihin, tutkijoihin, sertifioitujen työnantajien työntekijöihin, yritysten johtotehtävissä toimiviin sekä oleskelulupakorttinsa menettäneisiin.

Oleskelulupakortin menettäneiden osalta on pitkäaikaisen viisumin vaihtoehtona tarkasteltu mallia, jossa oleskeluluvan haltijalle voitaisiin myöntää ulkomailla haettuna uusi oleskelulupakortti. Tämän tyyppinen sääntely on käytössä esimerkiksi Ruotsissa. Ruotsissa on kuitenkin lisäksi mahdollisuus myöntää pitkäaikainen viisumi, jos henkilöllä olisi tarve päästä matkustamaan takaisin Ruotsiin pikaisesti. Nykyisin voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan uuden

oleskelulupakortin myöntäminen ulkomailla ei ole mahdollista. Mikäli uuden oleskelulupakortin myöntäminen mahdollistettaisiin myös ulkomailla, olisi sen käsittelyaika lyhyempi kuin uuden oleskelulupahakemuksen käsittely. Tällöinkin oleskeluluvan haltijan tulisi kuitenkin odottaa ulkomailla oleskelulupakorttia. Oleskelulupakortin lähettämiseen kuluva aika on arviolta yhdestä kahteen viikkoon. Mikäli oleskelulupakortin menettäneellä henkilöllä olisi kuitenkin tarve matkustaa Suomeen tätä aikaisemmin, ei vaihtoehtoinen malli uuden oleskelulupakortin myöntämisestä ulkomailla olisi riittävä, vaan edellyttäisi mahdollisuutta hakea myös pitkäaikaista viisumia. Tällöin pitäisi määritellä erikseen missä tilanteissa pitkäaikainen viisumi myönnettäisiin oleskelulupakorttinsa menettäneelle oleskeluvan haltijalle, joka on hakenut uutta oleskelulupakorttia. Valmistelussa on pidetty tärkeänä, että menettely olisi yhdenvertainen kaikille ulkomailla oleskeleville oleskeluluvan haltijoille, jotka ovat menettäneet oleskelulupakorttinsa. Tämän vuoksi vaihtoehtoista mallia ei ole pidetty perusteltuna.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönottoa arvioitaessa selvitettiin muissa EU-maissa omaksuttuja lainsäädäntöratkaisuja ja käytäntöjä (HE 122/2021 vp). Pitkäaikaisella viisumilla todettiin olevan useita eri käyttötarkoituksia. Pitkäaikaiseen viisumiin liittyvät menettelyt ja lainsäädännölliset tekniikat vaihtelevat maittain.

Useissa EU-maissa myönnetään pääsääntöisesti pitkäaikainen viisumi oleskelulupakorttinsa ulkomailla menettäneelle henkilölle. Verrokkimaista kuitenkin Ruotsin maahanmuuttovirasto (Migrationsverket) myöntää ensisijaisesti uuden oleskelulupakortin menetetyt oleskelulupakortin tilalle ja vasta toissijaisesti oleskeluluvan haltijalle myönnetään pitkäaikainen viisumi, mikäli hakija on esittänyt selvityksen siitä, että hänellä on tarve välittömästi matkustaa Ruotsiin.

EU-maiden kansallisissa järjestelmissä ei juurikaan ole eroja sen suhteen, mitä edellytyksiä pitkäaikaisen viisumin myöntämiselle on säädetty. Oleskelulupakorttinsa menettäneeltä pyydetään säännönmukaisesti selvitys kortin katoamisesta, joka voi olla esimerkiksi paikallisille viranomaisille tehty rikosilmoitus tai vähintään oma kirjallinen selvitys tapahtuneesta. Pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä on säännönmukaisesti voimassa oleva oleskelulupa. Oleskeluluvan voimassaolo tarkistetaan ennen pitkäaikaisen viisumin myöntämistä. Pitkäaikaisen viisumin myöntäjänä on pääsääntöisesti asianomaisen EU-maan edustusto, mutta joissakin EU-maissa päätöksenteko voidaan tapauskohtaisesti alistaa myös toimivaltaiselle kansalliselle maahanmuutosta vastaavalle viranomaiselle.

Suomen lähimpien verrokkimaiden Ruotsin, Norjan ja Tanskan ulkoasiainhallinnot myöntävät oleskeluluvan ulkovaltojen edustustojen jäsenten kanssa samassa taloudessa asuville nuorille näiden 21 ikävuoteen asti, ja asemamaassa opiskelua jatkaville diplomaattiperheessä asuville nuorille näiden 23 ikävuoteen asti. Muiden Pohjoismaiden soveltama käytäntö vastaa yleisesti myös EU-maiden käytäntöjä.

6 Lausuntopalaute

Lausunnoissa kannatettiin yleisellä tasolla pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamista esitettyihin kohderyhmiin ja pidettiin kaikkia maahantuloa nopeuttavia toimia tervetulleena. Monet lausunnonantajista kuitenkin kiinnittivät huomiota maahantulomenettelyn kokonaisuuteen sekä tunnistautumiseen liittyviin haasteisiin. Vaikka esitystä pidettiin pääosin tarpeellisena, sen vaikutuksia osin kyseenalaistettiin ja tuotiin samalla esiin, että tarvitaan laajasti erilaisia toimia osajapulaan vastaamiseksi. Useissa lausunnoissa myös kiinnitettiin huomiota pitkäaikaisen viisumin käsittelystä hakijoille aiheutuviin kustannuksiin ja katsottiin niiden saattavan muodostua

haasteeksi. Palautteessa nostettiin myös esiin alaikäiset opiskelijat ja tältä osin vaikutusarviointia tarkennettiin.

Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota Suomen tapaan toteuttaa pitkäaikainen viisumi ja katsottiin, että se ei tuota kaikkea sitä hyötyä, mitä kansallisen viisumin avulla olisi saavutettavissa. Toteuttamistapaa ei kuitenkaan palautteen seurauksena ole muutettu, vaan on katsottu, että on perusteltua edetä saman sääntelymallin pohjalta, kuin ensimmäisessä vaiheessa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien osalta, mikä merkitsee sitä, että pitkäaikainen viisumi myönnetään oleskeluluvan saaneelle nopeutettua maahantuloa varten. Toteuttamistapa tulee uudelleen harkittavaksi mahdollisen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä, jolloin nykyisen mallin toimivuudestakin on kertynyt kokemusta.

Lausuntopalautteessa nousi myös esiin esityksen rajaaminen vain tiettyihin kohderyhmiin. Huomiota esimerkiksi kiinnitettiin suureen määrään osaajia ulkosuomalaisten joukossa ja ehdotettiin pitkäaikaisen viisumin myöntämistä hakemuksesta oleskeluluvan saaneille Suomen kansalaisten perheenjäsenille perheenjäsenen aseman perusteella. Esityksen sisällöllinen rajaus on palautteen saamisen jälkeen päädytty pitämään ennallaan hallituksen syksyn 2021 budjettiriihikirjaus huomioon ottaen. Pitkäaikaisen viisumin soveltamisen laajentamiseen palataan mahdollisesti tulevien lainsäädäntöhankkeiden tai ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen oleskelulupakortin menettäneelle sai lausunnoissa kannatusta. Huomiota kuitenkin kiinnitettiin mahdollisiin väärinkäytöksiin. Myös lain soveltamiseen liittyviä kysymyksiä nostettiin esiin, mikä on otettu huomioon jatkovalmistelussa täydentämällä lain perusteluja lainsoveltamisen tueksi.

Esitykseen suhtauduttiin myönteisesti siltä osin, kuin se koskee viranomaisten toimivallan muuttamista siten, että jatkossa ulkoministeriö myöntäisi tilapäisen oleskeluluvan ulkovaltojen diplomaatti- ja konsuliedustustojen palvelukseen Suomeen lähetetyn henkilökunnan jäsenen 18–19-vuotiaalle perheen mukana muuttavalle nuorelle. Lausuntopalautteessa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen perustella laajemmin yhdenvertaisuutta perustuslain 6 § huomioiden. Tämä on otettu huomioon jatkovalmistelussa.

Palautteen perusteella tehtiin myös pieniä teknisiä korjauksia.

7 Säännöskohtaiset perustelut

17 c §. Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen. Pykälän otsikon mukaan siinä määritellään pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytykset nopeutettua maahantuloa varten erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen. Koska pitkäaikaisen viisumin käyttöä laajennettaisiin myös muihin kuin pykälän otsikossa mainittuihin henkilöryhmiin, muutettaisiin otsikkoa vastaavasti poistamalla sanat ”erityisasiantuntijalle ja kasvuyrittäjälle sekä heidän perheenjäsenilleen”.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädetään pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä ICT-lain mukaiselle asiantuntijalle, joka on määritelty kyseisen lain 5 §:n 6 kohdassa. Kohtaa muutettaisiin siten, että siinä säädettäisiin myös pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä ICT-lain mukaiselle johtajalle, joka on määritelty lain 5 §:n 5 kohdassa. Lisäksi 4 kohtaan tehtäisiin teknisluonteinen muutos poistamalla luettelointiin liittyvä sana ”tai”.

Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että 5 kohta, jossa säädetään pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä perheenjäsenille, siirrettäisiin 8 kohdaksi. Samalla kohdan asiasisältöä muutettaisiin siten, että se viittaa 1–4 kohtien sijaan 1–7 kohdissa mainittuihin

perheenjäseniin. Pykälän 1 momentin 8 kohdan mukaan pitkäaikainen viisumi voitaisiin myöntää pykälän kohdissa 1–7 mainittujen henkilöiden perheenjäsenille, jos heille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 5 kohta, jonka mukaan pitkäaikainen viisumi voitaisiin myöntää henkilölle, jolle on myönnetty tutkija- ja opiskelijalain (719/2018) 6 tai 6 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa tutkijalle taikka 7 tai 7 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa opiskelua varten.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 6 kohta, jonka mukaan pitkäaikainen viisumi voitaisiin myöntää hakemuksesta henkilölle, jolle on myönnetty ulkomaalaislain 5 luvussa tarkoitettu oleskelulupa ansiotyötä varten sertifioidun työnantajan työntekijänä. Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteltu esitys ([TEM007:00/2020](#)), jolla ulkomaalaislakiin lisättäisiin uutena sääntelynä säännökset työnantajan sertifiointista. Sertifiointilla tarkoitettaisiin työnantajan luottamusasemaa oleskelulupaprosessissa, kun ne hakevat työntekijöitä palvelukseensa. Sertifiointi mahdollistaisi kevyemmän oleskelulupamenettelyn ja nopeuttaisi osaltaan hakemusmenettelyä.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 7 kohta, jonka mukaan pitkäaikainen viisumi voitaisiin myöntää sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 77 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla yrityksen yli- tai keskijohdon tehtäviin.

Pykälään lisättäisiin 2 momentti, jossa säädettäisiin pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä niissä tilanteissa, joissa ulkomailla oleskelevan oleskeluluvan haltijan oleskelulupakortti on kadonnut, anastettu, vanhentunut tai se ei muusta vastaavasta syystä ole hakijan hallussa tai käytettävissä. Voi myös olla tilanteita, joissa henkilö on esimerkiksi matkustanut ulkomaille ja unohtanut oleskelulupakorttinsa Suomeen. Uusi 2 momentti koskisi kaikkia tilanteita, joissa oleskelulupakortti on menetetty, oleskeluluvan myöntämisperusteesta riippumatta. Oleskeluluvan haltijalle myönnettäisiin näissä tilanteissa pitkäaikainen viisumi maahantuloa varten, jotta hän voi hakea uutta oleskelulupakorttia Suomessa. Oleskelulupakorttinsa menettäneelle oleskeluluvan haltijalle ei enää myönnettäisi humanitäärisistä syistä alueellisesti rajoitettua lyhytaikaista viisumia Suomeen paluuta varten. Pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä olisi voimassa oleva oleskelulupa. On kuitenkin mahdollista, että oleskeluluvan voimassaolo päättyy ennen kuin henkilö palaa Suomeen viisumilla ja hänen on haettava Suomessa uutta ensimmäistä oleskelulupaa.

Hakijan olisi aina esitettävä oleskelulupakortin menettämisestä tai sen käyttökelvottomuudesta selvitys. Selvitys oleskelulupakortin menettämisestä voisi olla asianomaisen maan viranomaisille tehty katoamisilmoitus tai rikosilmoitus, jos sellainen on saatavissa tai vähintään henkilön oma kirjallinen selvitys tapahtuneesta. Oleskelulupakortin käyttökelvottomuus voisi johtua vanhentumisen lisäksi esimerkiksi sen turmeltumisesta. Turmeltumisesta voisi olla kyse esimerkiksi silloin, kun oleskelulupakortin lukulaite on rikkonut kortin sirun. Selvitys olisi tarpeen, jotta voidaan arvioida pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytykset ja jotta viranomaisilla olisi mahdollisuus saada tietoa oleskelulupakortin menettämiseen liittyvistä syistä ja ilmiöistä yleisellä tasolla ja ehkäistä mahdollisia väärinkäytöksiä.

Jos pitkäaikaista viisumia koskevan hakemuksen yhteydessä ilmenisi, että aikaisemmin myönnetyn oleskeluluvan peruuttamista tulisi harkita, voisi Maahanmuuttovirasto käsitellä peruuttamisasian ja pitkäaikaista viisumia koskevan asian yhdessä ulkomaalaislain 7 §:n 3 momentin nojalla. Jos oleskelulupa tällöin päätettäisiin peruuttaa, ei olisi perustetta myöntää myöskään pitkäaikaista viisumia.

56 §. *Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen.* Pykälän 5 momentin muutos on tekninen ja koskee lain numeron 719/2018 poistamista momentista johtuen 17 c §:n 1 momentin 5 kohtaan tehtävästä muutoksesta.

69 §. *Ulkoasiainhallinto oleskelulupaviranomaisena.* Pykälän 3 momentin muutos koskee tilapäisen oleskeluluvan myöntämistä koskevaa toimivallan siirtoa Maahanmuuttovirastolta sekä Digi - ja väestötietovirastolta ulkoministeriölle ulkovaltojen diplomaatti- ja konsuliedustuston palvelukseen siirtyvän lähetetyn henkilöstön 18–19-vuotiaiden suoraan alenevassa polvessa olevien jälkeläisten samoin kuin puolison vastaavien jälkeläisten osalta. Ehdotettu muutos tarkoittaa, että jatkossa ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan diplomaatti- ja konsuliedustuston palvelukseen siirtyvän lähetetyn henkilöstön perheen täysi-ikäistyville tai täysi-ikäistyneille lapsille maassa oleskelun ajaksi mutta korkeintaan 20 ikävuoteen asti. Koska oleskelulupa myönnetään ulkomaalaislain 37 §:n määritelmän mukaisesti ulkovaltojen diplomaatti- ja konsuliedustustojen palvelukseen lähetetyn henkilöstön avio- ja avopuolisoille sekä rekisteröidyn parisuhteen osapuolille, tilapäinen oleskelulupa myönnetään ulkovaltojen diplomaatti- ja konsuliedustustojen palvelukseen siirtyvän henkilön edellä kuvatun puolison suoraan alenevassa polvessa oleville jälkeläisille.

Ulkovallan edustusto toimittaa ulkoministeriölle nootilla selvityksen perheen mukana Suomeen muuttavasta alle 20-vuotiaasta suoraan alenevassa polvessa olevavasta jälkeläisestä. Ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan perheenjäseniä vastaavasti 18–19-vuotiaalle edustuston jäsenen toimikauden ajaksi. Oleskelulupa myönnetään siihen asti, että henkilö täyttää 20 vuotta. Mikäli henkilön tarkoituksena on jatkaa oleskelua Suomessa perheensä kanssa täytettyään 20 vuotta, tulee hänen hakea oleskelulupaa Maahanmuuttovirastosta tai rekisteröidä oleskelunsa Maahanmuuttovirastossa tai Digi- ja väestötietovirastossa.

Muutos ei vaikuta ulkomaalaislain 37 §:n tai 154 §:n mukaiseen perheenjäsenen määritelmään.

Lisäksi 3 momenttia muutettaisi niin, että tilanteissa, jossa on kyse tilapäisen oleskeluluvan myöntämisestä kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, edellytettäisiin, että henkilö on saman valtion kansalainen kuin kyseinen henkilökunnan jäsen. Muutos olisi seurausta diplomaatti- ja konsuliedustuston henkilökuntaa ja toisaalta kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaa koskevan sääntelyn eriyttämisestä erillisiksi virkkeiksi ja siitä, että kansainvälisten järjestöjen taustalla ei ole lähettjävaltiota. Näin ollen momentissa viitattaisiin kansainvälisten järjestöjen Suomessa olevan toimielimen henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevan henkilön osalta jatkossa henkilökunnan jäsenen kanssa samaan kansalaisuuteen. Muutoksen tarkoituksena ei ole muuttaa nykytilaa.

Sana ulkoasiainministeriö korvataan 2, 3 ja 4 momentissa sanalla ulkoministeriö. Muutos peustuu lakiin valtioneuvostosta annetun lain 1 ja 13 §:n muuttamisesta (837/2017).

Pykälän 1 momentti säilyisi ennallaan.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023. Pitkäaikaisen viisumin myöntämistä koskeva 17 c § ja 56 §:n 5 momentti tulisivat kuitenkin voimaan vasta 1.4.2023.

Pitkäaikaista viisumia koskevien lainmuutosten on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti tietojärjestelmiin tehtävien muutosten valmistumisen ja käyttöönoton kanssa. Tällä hetkellä tieto-

järjestelmämuutosten arvioidaan valmistuvan maaliskuun 2023 loppuun mennessä. Voimaantuloon vaikuttaa myös riippuvuus työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemasta esityksestä ([TEM007:00/2020](#)) siten, että tässä esityksessä ehdotetut lainmuutokset eivät voi tulla voimaan aikaisemmin.

Oleskelulupahakemukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

9 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettavan lain toimivuutta seurataan yhteistyössä sisäministeriön, Maahanmuuttoviraston, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetusministeriön kanssa. Lain toimivuutta arvioidaan siitä näkökulmasta, miten lainmuutos tukee omalta osaltaan opiskelijoiden, tutkijoiden, sertifioidujen työnantajien työntekijöiden ja yritysten yli- tai keskijohdon tehtävissä toimivien sekä edellä mainittujen perheenjäsenten maahantuloprosessin nopeutumista. Tarkoitus on, että seurannan ja arvioinnin tueksi Maahanmuuttovirasto ja sisä- ja ulkoministeriö seuraavat pitkäaikaista viisumia koskevan sääntelyn toimivuutta ja keräävät vuosittain muun muassa tietoja myönnettyjen pitkäaikaisten viisumien lukumäärästä sekä havaintoja mahdollisista menettelyyn liittyvistä kysymyksistä ja ongelmista.

10 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Ulkomaalaislain muuttamista koskevassa työ- ja elinkeinoministeriön valmistelemassa esityksessä ([TEM007:00/2020](#)) ehdotetaan tämän hetkisen tiedon mukaan, että lakiin lisättäisiin uutena sääntelynä säännökset työnantajan sertifiointista, johon tämän esityksen pitkäaikaisen viisumin myöntämistä koskeva sääntely osin liittyy. Työ- ja elinkeinoministeriön esityksellä myös muutettaisiin ulkomaalaislain 17 c §:ää, johon kohdistuvia muutosehdotuksia sisältyy myös tähän esitykseen. Sääntely olisi tarvittavin osin yhteen sovitettava eduskuntakäsittelyn aikana.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Esityksen kannalta on myös huomioitava, mitä on säädetty perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta, 10 §:ssä yksityiselämän suojasta, 18 §:ssä oikeudesta työhön ja elinkeinonvapauteen ja 21 §:ssä oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta.

Tässä esityksessä säädetään lailla ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa perustuslain 9 §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla. Säännöksen esitöiden mukaan 9 §:n 4 momentin lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisella ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, PeVL 23/1998 vp). Perustuslaista ei siksi johdu suoranaisesti erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan kuitenkin johtaa syrjinnän ja mielivallan kiellot samoin kuin vaatimus maahan pääsyssä ja maassa oleskelussa sovellettavien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että oikeusturva toteutuu (PeVL 16/2000 vp).

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjäntäkielto täydentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä. Syrjäntäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Toisaalta lainsäädännöllä on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 45/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (mm. PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Lisäksi valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2. Ks. PeVL 52/2016 vp).

Esitykseen sisältyy sellaisia soveltamisalan rajoituksia, joita on tarpeen tarkastella yhdenvertaisuusnäkökulmasta. Eduskunta hyväksyi 8.12.2021 lainmuutokset (HE 122/2021 vp) pitkäaikaisen eli niin sanotun kansallisen D-viisumin käyttöönottamisesta Suomessa. Ensimmäisessä vaiheessa pitkäaikainen viisumi hyväksyttiin annettavaksi erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen. Tämä hallituksen esitys liittyy hallituksen budjettiriihessä syyskuussa 2021 tekemään kirjaukseen, jonka mukaan hallitus laajentaa D-viisumin jo tällä hallituskaudella tutkijoihin ja opiskelijoihin sekä heidän perheenjäseniinsä. Tässä esityksessä on huomioitu myös muita tarpeita pitkäaikaisen viisumin käytölle, joita nousi esiin lakiesityksen (HE 122/2021 vp) käsittelyn yhteydessä. Tällaisia ovat pitkäaikaisen viisumin myöntäminen sertifioidujen työnantajien työntekijöille ja yritysten johtotehtävissä toimiville sekä heidän perheenjäsenilleen ja ulkomailla oleville voimassaolevan oleskeluluvan haltijoille, jotka ovat menettäneet oleskelulupakorttinsa. Esityksen tavoite on koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton edistäminen. Esityksessä ehdotettu pitkäaikaisen viisumin käyttäminen maahantulon nopeuttamiseksi ja oleskelulupakortin menettäneen osalta maahantulon mahdollistamiseksi koskisi vain tiettyjä esityksessä ehdotettuja henkilöryhmiä, joille on myönnetty lakiehdotuksen mukainen oleskelulupa. Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton edistäminen on yhteiskunnallisesti hyödyllistä, ja tavoite ja hyödyt ovat siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Ehdotettujen henkilöryhmien rajausten ei voida myöskään katsoa olevan mielivaltaisia tai kohtuuttomia.

Esitys sisältää ehdotuksen, jonka mukaan ulkoministeriö Maahanmuuttoviraston tai Digi- ja väestötietoviraston sijaan myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkovaltojen diplomaatti- ja konsuli-edustustojen palvelukseen Suomeen lähetetyn henkilökunnan jäsenen 18–19-vuotiaalle perheen mukana muuttavalle jälkeläiselle. Diplomaattien oleskelu ei ole verrattavissa muiden maahanmuuttajaryhmien oleskeluun Suomessa eikä muutos näin ollen vaikuta yhdenvertaisuuteen. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa on luettelo eräistä kielletyistä erotteluperusteista ja siinä on erikseen mainittu ikä. Suomi voi kuitenkin myöntää Suomen ulkomaanedustuston palvelukseen lähetetyn virkamiehen mukana muuttavalle 18- ja 19-vuotiaalle nuorelle diplomaatti- tai virkapassin asemapaikasta riippuen. Diplomaatti- ja virkapassin myöntämisestä säädetään passilain (671/2006) 4 §:n 1 momentin 5 kohdassa ja 2 momentissa. Menettelyllä turvataan täysi-ikäistyneiden, mutta vielä perheen kanssa asuvien ja yleensä keskiasteen koulutuksessa olevien nuorten mahdollisuus oleskelun sujuvaan rekisteröintiin asemamaassa. Vastavuoroisuuden periaatteen johdosta oleskeluoikeus on perusteltua antaa vastaavasti ulkomaan diplomaatti- ja konsu-

liedustuston henkilökuntaan kuuluvan perheen mukana Suomessa asuvalle tai Suomeen saapuvalla 18–19-vuotiaalle käytännössä usein keskiasteen koulutuksessa olevalle nuorelle. Oleskeluoikeutta koskevan toimivallaan siirtäminen tällaisen 18–19-vuotiaan jälkeläisen osalta Maahanmuuttovirastolta tai Digi- ja väestötietovirastolta ulkoministeriölle on siten perusteltu Wienin yleissopimuksen näkökulmasta.

Esitys ei johda perustuslain 6 § 2 momentissa kiellettyyn syrjintään henkilöperusteella eikä ylitä lainsäätäjän harkintavaltaa. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 6 §:n kannalta hyväksyttävänä.

Perustuslain 10 §:ssä turvataan yksityiselämä. Esitys on merkityksellinen perustuslain 10 §:n sisältämän henkilötietojen suojan sekä perhe-elämän suojan näkökulmasta. Esityksen sisältämät säännökset edistävät hakijoiden mahdollisuuksia toteuttaa oikeuttaan viettää perhe-elämää. Koska esitys edistää myös pitkäaikaisen viisumin hakijoiden perheenjäsenten maahanpääsyä sekä toisaalta diplomaattiperheiden nuorten maassa oleskelun sujuvuutta, esityksen voidaan arvioida edistävän myös lapsen edun toteutumista.

Perustuslain 10 pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3 ja siinä viitatu lausunnot). Lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä säädettyä se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatu yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3–4). Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5). Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuojasetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 14/2018 vp, s. 4).

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislakiin lisättäväksi säännökset Maahanmuuttoviraston toimivallasta myöntää pitkäaikainen viisumi opiskelijoille, tutkijoille, sertifioidujen työnantajien työntekijöille, yritysten johtotehtävissä toimiville ja näiden perheenjäsenille sekä kolmannen maan kansalaisille, jotka ovat menettäneet oleskelulupakorttinsa. Edustustojen toimivaltaan kuuluu viisumitarran tulostaminen ja liittäminen henkilön matkustusasiakirjaan. Lisäksi säädetään ulkoministeriön toimivallasta myöntää tilapäinen oleskelulupa diplomaattiperheiden nuorille. Esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, joten käsittely perustuu yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan liikkumavaran puitteissa

kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi käsiteltävien tietojen tyypistä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä käsittelytoimista ja -menettelyistä. Jäsenvaltion lainsäädännön on tällöin täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönottamisella pyritään nopeuttamaan opiskelijoiden, tutkijoiden, sertifioitujen työnantajien työntekijöiden, yritysten johtotehtävissä toimivien sekä edellä mainittujen perheenjäsenten maahantuloa ja mahdollistamaan oleskelulupakorttinsa menettäneiden maahantulo. Pitkäaikaisen viisumin myöntämiseksi ja viisumitarran tulostamiseksi käsiteltävät tiedot eivät sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai rikostietoja, sillä tarvittavat rekisteritarkistukset on suoritettu jo oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Myönteinen oleskelulupaprosessi on edellytys pitkäaikaisen viisumin myöntämiselle. Maahanmuuttovirasto ja edustustot käsittelevät vain niitä tietoja, jotka ovat tarpeen niiden esityksessä ehdotettujen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Ulkoministeriö hallinnoi ja ylläpitää erityisesti henkilörekisterissä Suomessa sijaitsevien ulkovaltojen edustustojen henkilökunnan ja perheenjäsenten tietoja. Tietojen avulla ulkoministeriö hoitaa näihin tahoihin kohdistuvia laissa määrättyjä tehtäviään, kuten oleskelulupien myöntämistä. Ulkoministeriön diplomaattirekisterissä käsiteltävät tiedot eivät sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai rikostietoja. Ulkoministeriö käsittelee vain niitä tietoja, jotka ovat tarpeen esityksessä ehdotettujen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

Esityksessä ehdotetun käsittelysääntelyn on arvioitu täyttävän yleisessä tietosuojasetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Ehdotettua sääntelyä voidaan siten pitää henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kannalta hyväksyttävänä.

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Esityksen voidaan katsoa tukevan perustuslain mukaista oikeutta työhön mahdollistaessaan opiskelijoille, tutkijoille, sertifioitujen työnantajien työntekijöille ja yritysten johtotehtävissä toimiville nopeamman pääsyn Suomeen, jotta he voisivat aloittaa työskentelyn tai elinkeinotoiminnan Suomessa.

Ehdotettavista pitkäaikaista viisumia koskevista päätöksistä olisi perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla valitusoikeus hallinto-oikeuteen.

Ehdotettu laki ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia perusoikeusrajoituksia. Siten on perusteltua katsoa, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 17 c §, 56 §:n 5 momentti ja 69 §, sellaisina kuin ne ovat 17 c § laissa 121/2022, 56 §:n 5 momentti laissa 278/2022 ja 69 § osaksi laeissa 675/2015 ja 631/2011, seuraavasti:

17 c §

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen

Pitkäaikainen viisumi myönnetään nopeutettua maahantuloa varten hakemuksesta kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty:

1) oleskelulupa erityisosaamista vaativaan asiantuntijatehtävään 77 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla;

2) 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti;

3) 47 h §:ssä tarkoitettu kasvuyrittäjän oleskelulupa;

4) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) 7 §:n nojalla oleskelulupa mainitun lain 5 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna johtajana tai 6 kohdassa tarkoitettuna asiantuntijana;

5) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 6 tai 6 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa tutkijalle taikka mainitun lain 7 tai 7 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa opiskelua varten;

6) 5 luvussa tarkoitettu oleskelulupa ansiotyötä varten sertifioidun työnantajan työntekijänä;

7) oleskelulupa yrityksen yli- tai keskijohdon tehtäviin 77 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla; tai

8) 1–7 kohdassa tarkoitettun henkilön perheenjäsenyyden perusteella oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Pitkäaikainen viisumi myönnetään hakemuksesta ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jolla on voimassa oleva Suomen myöntämä oleskelulupa, jos hakijan oleskelulupakortti on kadonnut, anastettu, vanhentunut tai se ei muusta vastaavasta syystä ole hakijan hallussa tai käytettävissä. Hakijan on esitettävä oleskelulupakortin menettämisestä selvitys.

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Jos osa tai kaikki 1 momentissa tarkoitettua oleskelusta on tapahtunut opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella, edellytyksenä tämän oleskelun hyödyntämiseksi oleskeluaikaa laskettaessa on, että opiskelija on suorittanut sen korkeakoulututkinnon, jota varten oleskelulupa on myönnetty. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että opiskelija täyttää edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa

HE 99/2022 vp

muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 7, 7 a tai 10 §:n perusteella.

69 §

Ulkoasiainhallinto oleskelulupaviranomaisena

Suomen edustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla olevalta henkilöltä ja tarkistaa, että hakemus on oikein täytetty ja että se sisältää tarvittavat asiakirjat ja tiedot.

Oleskelulupahakemuksen ulkomailla voi ottaa vastaan myös muu Suomen edustusto, jos ulkoministeriö on antanut tarvittavan valtuuden siinä palvelevalle nimetylle Suomen kansalaiselle.

Ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan lähettäjävaltiota Suomessa edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston henkilökuntaan kuuluvalla, hänen perheenjäsenelleen ja 18–19-vuotiaalle jälkeläiselle suoraan alenevassa polvessa samoin kuin hänen puolisonsa vastavalle jälkeläiselle sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on lähettäjävaltion kansalainen. Ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on saman valtion kansalainen kuin kyseinen henkilökunnan jäsen. Ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkomaalaiselle diplomaatti- ja konsuliedustuston rakennus-, korjaus- ja huoltotyön tekemistä varten.

Ulkoministeriö peruuttaa myöntämänsä oleskeluluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 17 c § ja 56 §:n 5 momentti tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä huhtikuuta 2023. Oleskelulupahakemukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 16.6.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Krista Mikkonen

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 17 c §, 56 §:n 5 momentti ja 69 §, sellaisina kuin ne ovat, 17 c § laissa 121/2022, 56 §:n 5 momentti laissa 278/2022 ja 69 § osaksi laeissa 675/2015 ja 631/2011, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 c §

17 c §

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen erityisasiantuntijalle ja kasvuyrittäjälle sekä heidän perheenjäsenilleen

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen

Pitkäaikainen viisumi myönnetään nopeutettua maahantuloa varten hakemuksesta kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty:

1) oleskelulupa erityisosaamista vaativaan asiantuntijatehtävään 77 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla;

2) 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti;

3) 47 h §:ssä tarkoitettu kasvuyrittäjän oleskelulupa;

4) kolmansien maiden kansalaisten maahan-tulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) 7 §:n nojalla oleskelulupa mainitun lain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuna asiantuntijana; tai

5) 1–4 kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenyyden perusteella oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Pitkäaikainen viisumi myönnetään nopeutettua maahantuloa varten hakemuksesta kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty:

1) oleskelulupa erityisosaamista vaativaan asiantuntijatehtävään 77 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla;

2) 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti;

3) 47 h §:ssä tarkoitettu kasvuyrittäjän oleskelulupa;

4) kolmansien maiden kansalaisten maahan-tulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) 7 §:n nojalla oleskelulupa mainitun lain 5 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna johtajana tai 6 kohdassa tarkoitettuna asiantuntijana;

5) kolmansien maiden kansalaisten maahan-tulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 6 tai 6 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa tutkijalle taikka mainitun lain 7 tai 7 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa opiskelua varten;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6) 5 luvussa tarkoitettu oleskelulupa ansio-työtä varten sertifioidun työnantajan työntekijänä;

7) oleskelulupa yrityksen yli- tai keskijohdon tehtäviin 77 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla; tai

8) 1–7 kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenyyden perusteella oleskelulupa perhesiteen perusteella.

Pitkäaikainen viisumi myönnetään hakemuksesta ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jolla on voimassa oleva Suomen myöntämä oleskelulupa, jos hakijan oleskelulupakortti on kadonnut, anastettu, vanhentunut tai se ei muusta vastaavasta syystä ole hakijan hallussa tai käytettävissä. Hakijan on esitettävä oleskelulupakortin menettämisestä selvitys.

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Jos osa tai kaikki 1 momentissa tarkoitettusta oleskelusta on tapahtunut opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella, edellytyksenä tämän oleskelun hyödyntämiseksi oleskeluaikaa laskettaessa on, että opiskelija on suorittanut sen korkeakoulututkinnon, jota varten oleskelulupa on myönnetty. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että opiskelija täyttää edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 7, 7 a tai 10 §:n perusteella.

69 §

Ulkoasiainhallinto oleskelulupaviranomaisena

56 §

Pysyvän oleskeluluvan myöntäminen

Jos osa tai kaikki 1 momentissa tarkoitettusta oleskelusta on tapahtunut opiskelua varten myönnetyn oleskeluluvan perusteella, edellytyksenä tämän oleskelun hyödyntämiseksi oleskeluaikaa laskettaessa on, että opiskelija on suorittanut sen korkeakoulututkinnon, jota varten oleskelulupa on myönnetty. Pysyvän oleskeluluvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, että opiskelija täyttää edellytykset, joiden perusteella hänelle voitaisiin myöntää jatkuva oleskelulupa muulla kuin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 7, 7 a tai 10 §:n perusteella.

69 §

Ulkoasiainhallinto oleskelulupaviranomaisena

Suomen edustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla olevalta henkilöltä ja tarkistaa, että hakemus on oikein täytetty ja että se sisältää tarvittavat asiakirjat ja tiedot.

Oleskelulupahakemuksen ulkomailla voi ottaa vastaan myös muu Suomen edustusto, jos *ulkoasiainministeriö* on antanut tarvittavan valtuuden siinä palvelevalle nimetylle Suomen kansalaiselle.

Ulkoasiainministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan lähettäjävaltiota Suomessa edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston sekä kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on lähettäjävaltion kansalainen. *Ulkoasiainministeriö* myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkomaalaiselle diplomaatti- ja konsuliedustuston rakennus-, korjaus- ja huoltotyön tekemistä varten.

Ulkoasiainministeriö peruuttaa myöntämänsä oleskeluluvan.

Suomen edustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomailla olevalta henkilöltä ja tarkistaa, että hakemus on oikein täytetty ja että se sisältää tarvittavat asiakirjat ja tiedot.

Oleskelulupahakemuksen ulkomailla voi ottaa vastaan myös muu Suomen edustusto, jos *ulkoministeriö* on antanut tarvittavan valtuuden siinä palvelevalle nimetylle Suomen kansalaiselle.

Ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan lähettäjävaltiota Suomessa edustavan diplomaatti- ja konsuliedustuston *henkilökuntaan kuuluvalla, hänen perheenjäsenelleen ja 18–19-vuotiaalle jälkeläiselle suoraan alenevassa polvessa samoin kuin hänen puolisonsa vastaavalle jälkeläiselle sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on lähettäjävaltion kansalainen. Ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan kansainvälisen järjestön Suomessa olevan toimielimen henkilökuntaan kuuluvalla ja hänen perheenjäsenelleen sekä henkilökunnan yksityisessä palveluksessa olevalle henkilölle, joka on saman valtion kansalainen kuin kyseinen henkilökunnan jäsen. Ulkoministeriö myöntää tilapäisen oleskeluluvan ulkomaalaiselle diplomaatti- ja konsuliedustuston rakennus-, korjaus- ja huoltotyön tekemistä varten.*

Ulkoministeriö peruuttaa myöntämänsä oleskeluluvan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 17 c § ja 56 §:n 5 momentti tulevat kuitenkin voimaan vasta 1 päivänä huhtikuuta 2023. Oleskelulupahakemukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.
