

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamista.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset uudesta pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettuun viisumista eli niin sanotusta kansallisesta viisumista, sen hakemisesta ja myöntämisen edellytyksistä erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen. Suomessa viisumin myöntäminen on perustunut yksinomaan Euroopan unionin viisumisäännöstöön, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta, ja lainsäädäntö mahdollistaa ainoastaan lyhytaikaisten viisumien myöntämisen. Euroopan unionin viisumisäännöstö asettaa yksityiskohtaiset puitteet lyhytaikaisten viisumien myöntämiselle. Nyt ehdotettu pitkäaikaista viisumia koskeva sääntely perustuu Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen.

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

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

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitteena on lisätä osaajien työperusteista maahanmuuttoa. Erityistä huomiota hallitusohjelmassa on kiinnitetty työperusteisten lupaprosessien tehostamiseen ja nopeuttamiseen. Esitys tukee omalta osaltaan hallituksen tavoitetta edistää työperusteista maahanmuuttoa ja erityisesti siihen liittyvien maahantuloprosessien sujuvoittamista.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan keväällä 2022.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 EU-lainsäädäntö	5
2.2 Kansallinen lainsäädäntö.....	9
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	26
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	26
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	27
5.2.1 Tanska	27
5.2.2 Ruotsi	27
5.2.3 Saksa	28
5.2.4 Itävalta.....	29
5.2.5 Alankomaat	29
6 Lausuntopalaute	29
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	34
7.1 Ulkomaalaislaki	34
7.2 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa	42
8 Lakia alemman asteinen sääntely	42
9 Voimaantulo	42
10 Toimeenpano ja seuranta	42
11 Suhde muihin esityksiin.....	43
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	43
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	43
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	43
LAKIEHDOTUKSET	50
Laki ulkomaalaislain muuttamisesta	50
hLaki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta.....	55
RINNAKKAISTEKSTIT	57
henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta.....	66

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pitkäaikaisesta viisumista säättämisen taustalla on pääministeri Sanna Marinin hallituksen 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. 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.

Esityksessä esitetään, että Maahanmuuttovirasto myöntäisi hakemuksesta pitkäaikaisen viisumin sellaisille kolmannen maan kansalaisille, joille on myönnetty erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupa sekä heidän perheenjäsenilleen, joille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella. Pitkäaikainen viisumi mahdollistaisi erityisasiantuntijan ja kasvuyrittäjän sekä heidän perheenjäsentensä matkustamisen Suomeen heti sen jälkeen, kun heille on myönnetty oleskelulupa. Pitkäaikaisen viisumin avulla henkilö välttyisi oleskelulupakortin odottamiselta, joka mahdollisesti kestäisi runsaan viikon tai jopa kaksikin viikkoa ja pitkittäisi maahan saapumista. Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto edellyttää ulkomaalaislain muuttamista. Ehdotuksessa on huomioitu ulkomaisen työvoiman hyväksikäytön ehkäisy.

Tässä esityksessä ei esitetä muutoksia oleskeluluvan hakemiseen, oleskeluluvan myöntämisen perusteisiin tai ulkomaalaislaissa säädettyyn maahantulon edellytyksiin.

Erityisasiantuntijat ovat henkilöitä, jotka tulevat Suomeen työskentelemään erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä. Erityisasiantuntijoita ovat esimerkiksi IT-alan erityisosaajat, korkeakoulututkinnon suorittaneet jonkin erityisalan osaajat tai muut korkeakoulututkinnon suorittaneet henkilöt, jotka tulevat erityistä ammattitaitoa vaativaan tehtävään. Erityisasiantuntijoilla tarkoitetaan tässä esityksessä henkilöitä, joille on myönnetty ulkomaalaislain 77 §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen asiantuntijan oleskelulupa, ulkomaalaislain 81 §:n mukainen Euroopan unionin sininen kortti tai henkilöitä joille on myönnetty kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017) annetun lain 7 §:n nojalla oleskelulupa kyseisen lain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuna asiantuntijana.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain 3 b §:n muuttamisesta (HE 129/2017) on todettu, että ulkomaalaislain 47 g §:ssä tarkoitetuilla kasvuyrittäjillä, joista käytetään myös termiä startup-yrittäjä, tarkoitetaan nuorta innovaatioperusteista yritystä, jonka liiketoimintamalli tähtää nopeaan kansainväliseen kasvuun. Tyypillisiä esimerkkejä ovat erilaiset peli- ja mobiilisovelluksia sekä internetpohjaisia palveluja tarjoavat yritykset.

Työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvät prosessit ovat käytännön kannalta osoittautuneet ongelmallisen hitaiksi erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien osalta. Suomalaisilla yrityksillä on tarve saada nopeasti ulkomaisia osaavia työntekijöitä rekrytoitua. Maahanmuuttoprosessin käsittelyaika voi johtaa siihen, että ulkomainen rekrytoitava työntekijä päätyy toiseen maahan Suomen sijasta. Tällä hetkellä erityisasiantuntijoiden ulkomailla jätettyjen oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on 17 päivää ja kasvuyrittäjien ulkomailla jätettyjen oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2020 oli 70 päivää.

Yhtenä ratkaisuna maahantuloprosessien nopeuttamiseksi on viranomaisyhteistyössä valmisteltu suunnitelma, jolla voitaisiin nopeuttaa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä oleskelulupaprosessia. Tämän suunnitelman mukaan edellä mainituille henkilöryhmille luodaan mahdollisuus hakea oleskelulupaa nopeutetussa 14 vuorokauden käsittelyajassa (jäljempänä pikakaista). Pitkäaikainen viisumi mahdollistaisi Suomeen tulemisen välittömästi oleskeluluvan myöntämisen jälkeen, eikä henkilön tarvitsisi odottaa enää oleskelulupakorttia ulkomailla. Edellytyksenä nopeutetulle maahantulolle olisi, että käytännössä pitkäaikaista viisumia haettaisiin sähköisesti samanaikaisesti oleskelulupahakemuksen kanssa, jolloin hakemukset voitaisiin käsitellä samanaikaisesti. Lain muutoksen toimeenpanossa hakijoita on tarkoitus ohjeistaa tähän toimintatapaan, jossa hakemukset jätetään samanaikaisesti.

Koska ehdotettujen muutosten tavoitteena on myönteisen erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupapäätöksen saaneiden henkilöiden tai näiden perheenjäsenten hakemusprosessin nopeuttaminen, tulisi oleskelulupaa hakevan 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. Tämä huomioidaan hallintolain (434/2003) 7 §:n palveluperiaatteen mukaisesti hakemusprosessin toteutuksessa ja ohjeistuksessa niin Maahanmuuttoviraston digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 5 §:n mukaisesti tarjoamassa sähköisessä hakemusjärjestelmässä kuin haettaessa erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän taikka näiden perheenjäsenen oleskelulupaa lomakkeella ulkoisella palveluntarjoajalla tai edustustossa.

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto nopeutetun oleskelulupaprosessin tukena edellyttää tietojärjestelmämuutosten toteuttamista niin, että pitkäaikaista viisumia on mahdollista hakea sähköisessä asiointipalvelussa samanaikaisesti oleskelulupahakemuksen kanssa. Tietojärjestelmien toimivuudella on keskeinen merkitys nopeutetun maahantulon tavoitteen saavuttamiseksi pitkäaikaisen viisumin avulla. Tässä esityksessä tarkoitettu pitkäaikaista viisumia koskeva menettely sähköisessä asiointipalvelussa on tarkoitus toteuttaa mahdollisimman käyttäjäystävälliseksi.

Tässä esityksessä pitkäaikaisen viisumin käyttöönottoa esitetään vain erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen, joille on jo myönnetty oleskelulupa. Oleskelulupahakemusta arvioitaessa on siten selvitetty ulkomaalaislain mukaisen kyseisen oleskeluluvan myöntämisedellytykset, mikä osaltaan vaikuttaa siihen, miten tässä esityksessä pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksistä ja viisuminhaltijan maahantulon edellytyksistä säädetään. Pitkäaikaisen viisumin käyttötarkoituksen laajentaminen muihin vielä yksilöimättömiin henkilöryhmiin arvioidaan erikseen omana lakihankkeena, jolloin arvioitavaksi tulevat pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytykset ja maahantulon yleiset edellytykset laajemmin.

Koska esitys rajautuu vain edellä mainittujen henkilöryhmien maahantulon nopeuttamiseen pitkäaikaisella viisumilla, ei tässä esityksessä käsitellä laajemmin työperäisen maahanmuuton sääntelykokonaisuutta, siihen liittyviä käytäntöjä ja ongelmia.

1.2 Valmistelu

Hallitusohjelman tavoitteena on lisätä osaajien työperusteista maahanmuuttoa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi käynnistettiin keväällä 2020 työ- ja elinkeinoministeriön koordinoimana laaja-alainen ja poikkihallinnollinen ulkomaalaislainsäädännön ja maahanmuuttoon liittyvien lupamenettelyjen kehittämishanke. Kehittämishanke jakautui ohjausryhmään ja viiteen alatyöryhmään. Budjettiriihessä kirjattiin syksyllä 2020 selvitettäväksi ne toimenpiteet, joilla voitaisiin

luoda erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen nopean oleskeluluvan reitti jo vuonna 2021.

Budjettiriihen kirjauksen toimeenpanoa valmistelemaan koottiin syyskuussa 2020 ad hoc –yhteistyöryhmä (jäljempänä pikakaistaryhmä), jossa edustettuina olivat työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, valtiovarainministeriö, Maahanmuuttovirasto, Rajavartiolaitos sekä Innovaatiokeskus Business Finland (jäljempänä Business Finland). Vuoropuhelu elinkeinoelämän, kaupunkien ja muiden sidosryhmien kanssa järjestettiin lokakuussa 2020. Edellä mainitun budjettiriihikirjausten pohjalta pikakaistaryhmässä on valmisteltu erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä lupaprosessin ja maahantulon nopeuttamista koskeva toimenpidesuunnitelma. Tähän toimenpidesuunnitelmaan liittyy myös uuden pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto yhtenä maahantuloa nopeuttavana tekijänä.

Pitkäaikaista viisumia koskeva lainvalmistelu aloitettiin marraskuussa 2020 ulkoministeriössä. Esitystä on valmisteltu yhteistyössä sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston kanssa.

Ulkomaalaislainsäädännön kokonaisuus on valtioneuvoston ohjesäännössä (1467/2019) jaettu 1.1.2020 alkaen sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön kesken. Sisäministeriön toimialaan kuuluvat maahanmuuton yleiset edellytykset ja maahanmuuton sääntely lukuun ottamatta työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuuttoa sekä kansainvälinen suojelu ja paluumuutto, ja työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan kuuluvat työntekijöiden, yrittäjien, harjoittelijoiden, opiskelijoiden ja tutkijoiden maahanmuutto sekä maahanmuuttajien kotouttaminen.

Esityksestä on pyydetty lausunto seuraavilta tahoilta: sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, oikeusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, Valtioneuvoston oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Rajavartiolaitos, Tulli, Digi- ja väestötietovirasto, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja sen alainen hallinto, suojelupoliisi, Business Finland, Keskuskauppakamari, Elinkeinoelämän keskusliitto, Finanssiala ry., Teknologiateollisuus, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Suomi-Seura ry. Palvelualojen ammattiliitto, Suomen Ammattiliittojen keskusjärjestö, Akava ry, Arene ry, Helsingin yliopisto, Aalto yliopisto, Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA.

Lisäksi esityksestä pyydettiin lausunto kaikilta Suomen edustustoilta.

Saaduista lausunnoista on laadittu lausuntoyhteenveto, jota käsitellään tarkemmin luvussa 6.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hanke> tunnuksella UM010:00/2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 EU-lainsäädäntö

Schengen-alue ja Schengen-alueella noudatettava sääntely viisumeissa

Schengen-alueeseen kuuluu 26 Euroopan valtiota, joiden välillä ei ole rajatarkastuksia. Schengen-alueeseen kuuluvat valtiot ovat Euroopan unionin jäsenmaista Alankomaat, Belgia, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska,

Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro sekä EU:n ulkopuolisista maista Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi. EU:n jäsenmaista Schengen-alueeseen ei kuulu Bulgaria, Irlanti, Kroatia, Kypros eikä Romania. Myöskään Euroopan unionista vuonna 2020 eronnut Yhdistynyt kuningaskunta ei kuulunut Schengen-alueeseen.

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 viisumin myöntämisen edellytyksistä.

Schengen-valtiot päättävät yhteisesti ulkovaltojen kansalaisten liikkumisesta alueellaan ja siitä minkä valtion kansalaisilta vaaditaan viisumi. Niistä maista, joiden kansalaisten osalta noudatetaan viisumipakkoa ja toisaalta niistä maista, joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia Schengen alueelle säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2018/1806 koskien luetellon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske. Viisumilla tarkoitetaan tässä viisumisäännöstön 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaista lyhytaikaista viisumia, joka oikeuttaa enintään 90 päivää kestävään oleskeluun minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana.

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 lyhytaikaissiaviisumeita. Lyhytaikaisella viisumilla voi oleskella Schengen-alueella korkeintaan 90 päivää 180 päivän jaksolla. Tätä pidempään vierailuun samoin kuin Schengen-maissa asumiseen sovelletaan jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, lukuun ottamatta tiettyjen henkilöryhmien, kuten opiskelijoiden ja tutkijoiden tai kausityöntekijöiden laillista oleskelua, joista säännellään EU:n direktiiveillä.

Lyhytaikainen viisumi on myönnettävä, mikäli hakija täyttää viisumisäännöstössä säädetty 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. Suomi myönsi lyhytaikaisia viisumeita vuonna 2018 yhteensä 768.978 kappaletta, vuonna 2019 yhteensä 895.679 kappaletta ja vuonna 2020 yhteensä 152.543 kappaletta. Vuonna 2020 myönnettyjen viisumeiden määrään on vaikuttanut merkittävästi koronapandemia. Voidaan arvioida, että myös vuoden 2021 aikana koronapandemia tulee vielä vaikuttamaan myönnettyjen viisumeiden määrään merkittävästi.

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 resitaalien 3 ja 4 mukaan kyseillä 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 lisätty 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.

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 sisärajoitusten 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 maahantulokierto johonkin jäsenvaltioon, on oleskeluluvan tai pitkäaikaisen viisumin hakijasta tehtävä tarkempi selvitys, jossa henkilö tunnustetaan ja tarpeen mukaan käydään Schengenin tietojärjestelmään kuulustiedon 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 viisumihakijan 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 viisumisäännöstön 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.

Schengenin rajasäännöstö

Kukin Schengen-valtio vastaa omien ulkorajojensa valvonnasta. Kaikissa Schengen-alueen ulkorajan ylityspaikoissa noudatetaan niiden sijainnista riippumatta samoja normeja ja saman taasoista 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 rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan a, c ja e alakohdassa tarkoitettua maahantuloedellytykset. Lisäksi hän ei saa olla kulloinkin kyseessä olevan jäsenvaltion asettamassa kansallisessa maahantulokiellossa.

Schengen rajasäännöstön 6 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukana henkilöllä tulee olla hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja tai rajanylitykseen oikeuttavat asiakirjat. Schengen rajasäännöstön 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 rajasäännöstön 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 etenkin ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon. Kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastukseen sovelletaan Schengenin rajasäännöstön (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 rajasäännöstö 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.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö

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 ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentti sisältää vastaavat edellytykset ulkomaalaisen maahantulolle kuin Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan a, c ja e alakohtissa on säädetty, joten lainsäädäntöä ei tältä osin ole tarpeen muuttaa säädettäessä pitkäaikaisesta viisumista.

Ulkomaalaislaissa ei ole sääntelyä pitkäaikaisesta viisumista. Suomessa viisumien myöntäminen on perustunut yksinomaan EU:n viisumisäännöstöön, jota sovelletaan Schengenin maissa. Ulkomaalaislain 17 §:n mukaan EU:n viisumisäännöstöä sovelletaan hallintolain sijasta lyhytaikaisen viisumihakemuksen jättämiseen, edustuston toimivallan tutkimiseen, hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen, hakemuksen käsittelyyn, hakemuksen käsittelyn keskeyttämiseen, hakemuksen siirtämiseen edustetun Schengen-valtion viranomaisille, lyhytaikaisen viisumin myöntämiseen, epäämiseen, jatkamiseen, mitätöintiin, kumoamiseen, päätöksentekomenettelyyn, päätöksen perusteluun, päätöksen sisältöön ja päätöksestä ilmoittamiseen.

Ulkomaalaislain 77 §:n 1 momentissa tarkoitettu erityisasiantuntija on henkilö, joka tulee Suomeen työskentelemään erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä. Erityisasiantuntijoita ovat esimerkiksi IT-alan erityisosaajat, korkeakoulututkinnon suorittaneet jonkin erityisalan osaajat tai muut korkeakoulututkinnon suorittaneet henkilöt, jotka tulevat erityistä ammattitaitoa vaativaan tehtävään. Erityisasiantuntijalla on pääsääntöisesti korkeakoulututkinto.

Ulkomaalaislain 81 §:n mukainen sininen kortti myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, jos tämä esittää vähintään vuoden pituisen korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä koskevan työsopimuksen tai sitovan työtarjouksen ja ulkomaalaislain mukaiset yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa. Edellytyksenä sinisen kortin myöntämiselle olisi lisäksi, että työsopimuksessa tai sitovassa työtarjouksessa sovittu palkka on vähintään 1,5 -kertainen verrattuna keskimääräiseen palkansaajan bruttopalkkaan.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettu asiantuntija on henkilö, jolla on erityistä vastaanottavan yksikön toimialojen, tekniikoiden tai johtamisen kannalta olennaista osaamista. Tällaisen osaamisen arvioinnissa otetaan huomioon vastaanottavan yksikön kannalta erityisen osaamisen lisäksi myös se, onko kyseisellä henkilöllä huomattava pätevyys

sekä riittävä ammattikokemus erityistä teknistä osaamista vaativassa työssä tai toiminnassa, muun muassa henkilön mahdollinen kuuluminen luvanvaraisten ammattien harjoittajiin.

Ulkomaalaislain 47 h §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä ulkomaalaislain 47 g §:ssä tarkoitettulle kasvuyrittäjälle. Kasvuyrittäjän oleskeluluvan osalta liiketoiminnallisen kasvu- ja kannattavuusarvioinnin tekee Business Finland. Hakijan tulee hankkia Business Finlandin puoltava lausunto jo ennen oleskeluluvan hakemista. Business Finlandin kasvuyrityksille suunnatun rahoituksen myöntämisen edellytykset ovat lähtökohtana myös siinä, ketä pidetään ulkomaalaislain mukaisena kasvuyrittäjänä. Kasvuyrittäjänä tarkoitetaan ulkomaalaislaissa ulkomaalaista, joka toimii päätoimisesti vastuuasemassa sellaisessa Suomeen rekisteröidyssä tai rekisteröitävässä yrityksessä, jonka liiketoimintamalli ja yrittäjätiimin henkilökohtainen osaaminen täyttävät edellytykset Business Finlandin alkaville innovatiivisille nopean kasvun yritysille myönnettävästä rahoituksesta.

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) sisältää henkilötietojen käsittelysäännöt ja toimivaltaa luova lainsäädäntö ne tarkoitukset, joissa kullakin viranomaisella on oikeus lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi oikeus käsitellä tietoja.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolakia sovelletaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan silloin, kun henkilötietoja käsitellään ulkomaalaisen maahantulon ja maastalähdön sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyn sekä niitä koskevan päätöksenteon ja valvonnan tarkoituksessa. Lain 3 § sisältää säännökset niistä käsittelytarkoituksista, joissa Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA-tietojärjestelmä) tallennetaan tietoja. Pykälän 1 momentin mukaan järjestelmään tallennetaan muun ohella 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua käsittelytarkoituksessa käsiteltävät muut kuin viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot. Laki ei mahdollista viisumin myöntämisen tai muun käsittelyn tarkoituksessa tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä UMA-tietojärjestelmässä eikä UMA-tietojärjestelmä nykyisin käytännössä sisällä viisumin myöntämisen tai muun käsittelyn tarkoituksessa tallennettavia tietoja. Lain 5 § sisältää säännökset niistä käsittelytarkoituksista, joissa kansalliseen viisumitietojärjestelmään (VISA-järjestelmä) tallennetaan tietoja. Kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua käsittelytarkoituksessa käsiteltävät viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot. Voimassa olevan lain mukaan Schengen viisumeita koskevat tiedot tallennetaan kansalliseen viisumitietojärjestelmään sekä EU:n VIS-järjestelmään. Lain 5 §:n sanamuoto mahdollistaisi myös pitkäaikaista viisumia koskevien tietojen käsittelyn kansallisessa viisumitietojärjestelmässä, mutta säännöksen perustelujen mukaan se soveltuu vain lyhytaikaisia viisumeita koskevien tietojen käsittelyyn.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki ei sisällä henkilötietojen käsittelysäännöksiä pitkäaikaisen viisumin käsittelyn tarkoituksessa, koska pitkäaikaista viisumia koskevaa sääntelyä ei ole aiemmin ollut. Tietosuojaa-asetus edellyttää täydentävää sääntelyä silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen. Pitkäaikaisen viisumin käyttöön ottamisen mahdollistavat ulkomaalaislain muutokset ja niiden tekninen toteuttaminen siten, että pitkäaikainen viisumi myönnettäisiin UMA-järjestelmässä ja viisumitarra tulostettaisiin VISA-järjestelmästä, edellyttävät maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 3 ja 5 §:n sisältämien henkilötietojen käsittelysäännösten muuttamista vastaavasti.

Oleskelulupaprosessin kesto

HE 122/2021 vp

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 tunnisteet ja esittääkseen hakemuksen liitteet alkuperäisinä. Neljä kuukautta pi-

	2018		2019		2020	
	Vireille Suo- messa	Yhteensä hakemuk- sia	Vireille Suo- messa	Yhteensä hake- muksia	Vireille Suo- messa	Yhteensä hakemuk- sia
Erityisasiantuntija	339	1536	443	1791	197	853
Erityisasiantuntija, sininen kortti	17	115	21	181	6	109
Erityisasiantuntija, sininen kortti; per- heenjäsen	21	146	35	212	9	133
Erityisasiantuntija; perheenjäsen	120	957	175	1206	122	644
Kasvuyrittäjä	7	31	14	66	5	75
Kasvuyrittäjä; per- heenjäsen	1	9	6	35	2	53

dempi käsittelyaika on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Jos toimivaltainen viranomainen joutuu pyytämään tai hankki-
maan asiassa lisäselvitystä, käsittelyajan kulumisen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu.

Vuoden 2021 ensimmäisen kuuden kuukauden aikana erityisasiantuntijoiden ulkomailla jätettyjen oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on Maahanmuuttovirastossa ollut 17 päivää ja mediaanikäsittelyaika 11 päivää. EU:n sinisen kortin osalta vuoden 2021 aikana keskimääräinen käsittelyaika on ollut Maahanmuuttovirastossa 17 päivää ja mediaanikäsittelyaika 16 päivää. Kasvuyrittäjien ulkomailla jättämien oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on vuonna 2020 ollut Maahanmuuttovirastossa 70 päivää ja vastaava mediaanikäsittelyaika 57 päivää.

Oheisesta alla olevasta taulukosta ilmenee, että erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä oleskelulupien hakemusmäärissä on vuosien 2018 ja 2019 aikana ollut havaittavissa pientä kasvua.

Erityisasiantuntijan oleskelulupahakemuksia on näinä vuosina jätetty ulkomailla keskimäärin noin 1200 ja heidän perheenjäsentensä hakemuksia keskimäärin noin 1 000 hakemusta. Vuoden 2020 hakemusten määrään on vaikuttanut merkittävästi koronapandemia, mutta sen vaikutukset arvioidaan väliaikaisiksi.

HE 122/2021 vp

	2018		2019		2020	
	Vireille Suo- messa	Yhteensä hakemuk- sia	Vireille Suo- messa	Yhteensä hake- muksia	Vireille Suo- messa	Yhteensä hakemuk- sia
Erityisasiantuntija	339	1536	443	1791	197	853
Erityisasiantuntija, sininen kortti	17	115	21	181	6	109
Erityisasiantuntija, sininen kortti; per- heenjäsen	21	146	35	212	9	133
Erityisasiantuntija; perheenjäsen	120	957	175	1206	122	644
Kasvuyrittäjä	7	31	14	66	5	75
Kasvuyrittäjä; per- heenjäsen	1	9	6	35	2	53

Lähde: Maahanmuuttovirasto 2021

Yhteenvedo erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupien kaikista hakemuskäytännöistä, käsittelyajasta, myönteisten päätösten prosentuaalisesta osuudesta sekä viisi hakijamaata, joista on tullut eniten erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien hakemuksia vuosina 2018-2020:

Hakuperuste	Hakemus- määrä	Päätös- määrä	Myönteis- ten %	Käsittelyaika (ka=kes- kiarvo)	Top 5 hakijamaat 2019
Erityisasian- tuntijat	1536 (v. 2018) 1791 (v. 2019) 853 (v. 2020)	1453 (v.2018) 1903 (v. 2019) 896 (v. 2020)	99 % (v. 2018) 99,5 % (v. 2019) 96,4 % (v. 2020)	Vuosi 2019: 64,1 vrk ka 60 vrk medi- aani Vuosi 2020: 22 vrk ka 14 vrk medi- aani	1.Intia (1027 ha- kijaa, 57 % hakijoista) 2.Venäjä (196) 3. Kiina (113) 4.USA (95) 5.Kanada (56)
Erityisasian- tuntija sini- nen kortti	115 (v. 2018) 182 (v. 2019) 109 (v. 2020)	100 (v. 2019) 167 (v. 2019) 110 (v. 2020)	88 % (v. 2018) 95,8 % (v. 2019) 91,8 % (v. 2020)	Vuosi 2019: 68,5 vrk ka 57 vrk medi- aani Vuosi 2020: 18 vrk ka 11 vrk medi- aani	1.Intia (65 haki- jaa, n. 36 % haki- joista) 2.Venäjä (33) 3.USA (16) 4.Kiina (13) 5.Turkki (9)

HE 122/2021 vp

Kasvuyrittäjä	31 (v. 2018) 66 (v. 2019) 75 (v. 2020)	25 (v. 2018) 69 (v. 2019) 65 (v. 2020)	72% (v. 2018) 78% (v. 2019) 53, 8 % (v. 2020)	Vuosi 2019: 66,7 vrk ka 52 vrk medi- aani Vuosi 2020: 18 vrk ka 11 vrk medi- aani	1.Venäjä 2. Kiina 3.Ukraina 4.Iran 5.Pakistan
---------------	--	--	--	--	---

Lähde: Maahanmuuttovirasto 2021

Ulkomaisen työvoiman tarve on kasvanut Suomessa ja tämä tarve näyttää jatkossakin kasvavan myös edellä mainittujen kasvuyrittäjien ja erityisasiantuntijoiden osalta. Erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupamenettelyyn liittyvässä maahantuloprosessissa on huomioitava se, että kasvuyritykset ja erityisasiantuntijat toimivat nopeatahtisessa ympäristössä, jossa käydään kovaa kansainvälistä kilpailua niin pääomasta kuin asiantuntijoista. Vaikka oleskelulupaprosessia on saatu Maahanmuuttovirastossa nopeutettua, on maahantuloprosessien hitautta pidetty edelleen ongelmallisena.

Vaikka oleskelulupahakemuksen jättäminen ja käsittelymaksun maksaminen on nykyisin pääsääntöisesti mahdollista sähköisesti, on oleskeluluvan hakijan asioitava myös henkilökohtaisesti edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona henkilöllisyyden tarkistamista varten sekä biometristen tunnisteiden antamiseksi oleskelulupakorttia varten. Oleskelulupaprosessin kesto määräytyy osin sen mukaan, kuinka hyvin hakija pääsee edustustoon tunnistautumaan. Suomen edustustojen oleskelulupahakemusten käsittelyn kesto vaihtelee edustustokohtaisesti ja edustustojen käsittelyaikoihin voivat vaikuttaa moninaiset syyt, joita on vaikea etukäteen ennustaa. Tällä hetkellä oleskelulupahakemusten käsittely on ruuhkautunut joissakin Suomen edustustoissa kuten esimerkiksi 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 resursointi, erityisesti niissä keskeisissä edustustoissa, joihin työperäisten oleskelulupahakemusten käsittely keskittyy, jotta niihin ei muodostuisi pulonkaulaa työperäisen maahanmuuton esteeksi.

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. Käsittelymaksut ensimmäisestä oleskelulupahakemuksesta työntekoa varten ovat 410 eurosta 640 euroon ja kasvuyrittäjän ensimmäistä oleskelulupaa koskevat käsittelymaksut ovat 350 eurosta 480 euroon.

Osaavan työvoiman saaminen Suomeen tulisi olla mahdollisimman nopeaa ja joustavaa, jotta suomalaiset yritykset pärjäisivät kansainvälisessä kilpailussa nopeatahtisilla aloilla. Matkustaakseen Suomeen oleskeluluvan jo saanut henkilö joutuu odottamaan ulkomailta Suomesta lähetettävää oleskelulupakorttia. Oleskelulupakortin lähettämiseen ulkomaille kuluva aika on keskimäärin runsaan viikon, pisimmillään kaksi viikkoa.

Pitkäaikaisen viisumin myöntämisellä erityisasiantuntijan ja kasvuyrittäjän oleskeluluvan saaneelle henkilölle ja hänen perheenjäsenelleen mahdollistettaisiin heidän matkustamisensa Suomeen nopeasti sen jälkeen, kun heille on myönnetty oleskelulupa.

3 Tavoitteet

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

Erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien maahantuloprosessien kehittämisessä tavoitteena on kahden viikon käsittelyaika. Jotta tämä oleskelulupaprosessin nopeutettu menettely tosiasiallisesti toteutuisi ja sillä saavutettaisiin tavoiteltu hyöty, on edellytyksenä se, että oleskeluluvan saanut henkilö myös tosiasiallisesti pääsee matkustamaan Suomeen heti sen jälkeen, kun hänelle on myönnetty oleskelulupa.

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

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain muutosten tavoitteena on mahdollistaa henkilötietojen käsittely tässä esityksessä ehdotetun pitkäaikaisen viisumin käyttöön ottamiseksi niin, että henkilötietojen käsittely täyttää Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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 tietosuoja-asetus), tietosuojalain (1050/2019) sekä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) edellytykset. Tavoitteena on määrittää pitkäaikaista viisumia koskevien tietojen käsittelystä vastaavat rekisterinpitäjät ja määrittää vastuunjakautumisesta niiden välillä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotetaan, että ulkomaalaislailla säädettäisiin EU-säätelyn asettamissa rajoissa pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenilleen. Tässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudesta lakisääteisestä tehtävästä Maahanmuuttovirastolle ja edustustoille. Tämän vuoksi ehdotetaan henkilötietojen käsittelysäännösten päivittämistä vastaavasti.

Pitkäaikainen viisumi myönnettäisiin erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskeluluvan saaneille henkilöille sekä heidän perheenjäsenilleen, joille on perhesiteen perusteella myönnetty oleskelulupa. Kun pitkäaikainen viisumi myönnettäisiin hakemuksesta erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupapäätöksen yhteydessä Suomeen matkustamista varten, henkilön ei tarvitsisi jäädä odottamaan oleskelulupakorttia lähtömaahan. Näin pitkäaikaisen viisumin myöntäminen Suomeen matkustamista varten tukisi erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille

sekä heidän perheenjäsenilleen luodun 14 vuorokauden palvelulupauksen tosiasiallista toteutumista. Pitkäaikaisen viisumin myöntäjänä olisi Maahanmuuttovirasto. Pitkäaikaisen viisumin voimassaoloaika olisi 100 vuorokautta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen tavoitteen mukainen erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä maahantulon nopeuttaminen noin runsaalla viikolla arvioidaan toteutuvan esityksessä esitetyn pitkäaikaisen viisumin käyttöönnotolla.

Hallituksen esityksessä ehdotettu pitkäaikainen viisumi nopeuttaisi ja sujuvoittaisi erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien maahantuloa prosessia omalta osaltaan ja siten tehostaisi työperäistä maahanmuuttoa. Esityksen ei arvioida kuitenkaan ratkaisevasti yksin muuttavan Suomeen tulevien erityisasiantuntijoiden tai kasvuyrittäjien määrää eikä esityksellä yksinään ole ratkaisevan suurta merkitystä siihen, kuinka paljon Suomeen tulevien erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien määrä nousisi nykyisestä. Sen sijaan on todennäköistä, että nopeutettu maahantulomenetely eli niin sanottu pikakaista yhdessä pitkäaikaisen viisumin käyttöönnoton kanssa lisää sekä yritysten halua hyödyntää kansainvälistä rekrytointia että ulkomaisten potentiaalisten työnhakijoiden kiinnostusta tulla Suomeen töihin. Nopealla aikataululla käynnistyvien projektiluontoisten työtehtävien kohdalla maahantulomenettelyn nopeus voi olla ratkaiseva tekijä projektin käynnistymisen ja siihen liittyvien investointien toteutumiseksi.

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönnotto ei vaikuta oleskelulupahakemusten käsittelyyn tai niiden käsittelyaikaan, vaan ainoastaan siihen, kuinka nopeasti hakijat pääsevät käytännössä Suomeen oleskeluluvan saatuaan. Maahantulon tosiasiallinen nopeutus kuitenkin pääosin syntyyne sitä kautta, miten tehokkaasti pitkäaikaisen viisumin käyttöönnotto yhdessä pikakaistan käyttöönnoton kanssa toimeenpannaan. Tietojärjestelmien toimivuus ja riittävän tehokas tiedotus, ohjeistus ja viestintä ovat merkittäviä tekijöitä tässä kokonaisuudessa.

Esityksen laajempi tavoite siitä, että Suomen houkuttelevuus lisääntyisi nopeutetun maahantuloa prosessin avulla ja Suomeen saataisiin enemmän erityisasiantuntijoita ja kasvuyrittäjiä riippuu kuitenkin myös monesta muustakin tekijästä kuten esimerkiksi Suomen vetovoimasta yleisesti. Arvioitaessa esityksessä määriteltyjen erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien 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 suosituimmat maat, joihin osaava työvoima suuntautuu ovat Yhdysvallat, Saksa, Kanada, Yhdistynyt kuningaskunta ja Australia. Tutkimus perustuu yli 366 000 vastaajan suunnitelmiin 197 eri maasta. Tutkimuksen mukaan Suomi ja muut Pohjoismaat eivät mahdu toivemaiden kärkijoukkoon. Konsulttiyhtiö Boston Consulting Groupin kansainvälisestä raportista, joka perustuu yli 200 000 vastaajalle 190 eri maassa tehtyyn tutkimukseen ilmenee, että Kanada nousi vuonna 2020 uudeksi suosikkimaaksi ohi Yhdysvaltojen. Tutkimuksen mukaan 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 löytyy siitä, että globaali kilpailu osajista on koventunut. Jokainen kehittynyt maa kehittää vetovoimaansa määrätietoi-

sesti. Samalla osaajien muuttohalut ovat globaalisti vähentyneet esimerkiksi juuri kotimaan vetovoiman parannuttua. Muuttohalujen laskuun vaikuttaa myös digitalisaatio, joka mahdollistaa aiempaa paremmin työskentelyn ilman maantieteellisiä rajoitteita.

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 erityisasiantuntijan ja kasvuyrittäjän oleskelulupahakemuksen jättäminen ja käsittelymaksun maksaminen on mahdollista sähköisesti, on hakijan asioitava myös 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 maahantuloprosessin, 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, jotta nopeutettu maahantulokäsittely voidaan toteuttaa 14 vuorokaudessa. Erityisesti niissä valtioissa tai maanosissa, joissa etäisyydet ovat pitkät, aiheutuu matkustamisesta myös kustannuksia hakijalle.

Maahanmuuttoviraston suoritteet on määritelty maksullisiksi ja hinta määräytyy omakustannusperiaatteella. Pitkäaikainen viisumi olisi maksullinen ja sen käsittelymaksusta säädettäisiin sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Pitkäaikaisen viisumin käsittelymaksua on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Muissa EU-maissa pitkäaikaista viisumia koskevat käsittelymaksut vaihtelevat 60 eurosta 150 euroon. Taloudellinen vaikutus pitkäaikaisen viisumin maksusta kohdistuisi pitkäaikaisen viisumin hakijaan yksilönä, mikäli hän haluaisi nopeuttaa maahantuloaan pitkäaikaisen viisumin avulla. Hakijan näkökulmasta maahantulon nopeuttaminen pitkäaikaisen viisumin avulla lisäisi maahantulon kustannuksia. Hakija maksaisi sekä oleskelulupamaksun että pitkäaikaista viisumia koskevan maksun. Toisaalta nopeampi saapuminen Suomeen, mahdollistaisi myös työskentelyn aloittamisen aikaisemmin, millä taas voidaan arvioida olevan myönteisiä taloudellisia vaikutuksia yksilön kannalta.

Mikäli pitkäaikaista viisumia koskevat tehtävät ulkoistettaisiin, voisi viisumin hakija käännyä edustuston sijasta myös ulkoisen palveluntarjoajan puoleen. 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, mikäli hän käännyisi ulkoisen palveluntarjoajan puoleen. Ulkoisen palveluntarjoajan veloittama palvelumaksu oleskelulupahakemuksiin liittyvien

avustavien tehtävien hoitamisesta on ollut pääsääntöisesti eri valtioissa noin 70 eurosta 100 euroon. 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. Oleskeluluvan ja pitkäaikaisen viisumin oikeusvaikutukset menevät esityksessä esitettyjen henkilöryhmien osalta osin päällekkäin. Työntekoon oikeuttava oleskelulupa oikeuttaa maahantulon ja maassa oleskelun lisäksi työntekoon ja sosiaaliturvaan. Pitkäaikainen viisumi oikeuttaa maahantuloon ja maassa oleskeluun 100 vuorokauden ajan. Sen sijaan esimerkiksi oikeutta työntekoon pitkäaikaisen viisumin perusteella ei ole. 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 nopeammin matkustaa Suomeen ja aloittaa työskentely Suomessa. 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.

Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset

Useissa eri Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa Suomi on sitoutunut ehkäisemään myös ulkomaalaisten työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä syrjivää kohtelua ja hyväksikäyttöä. Suomen yleinen lainsäädäntö syrjinnän torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi koskee myös ulkomaalaisia työntekijöitä ja heidän perheenjäseniään.

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

Valmistelussa ei ole tunnistettu riskiä siitä, että esitys lisäisi työntekijän riskiä joutua helpommin hyväksikäytön kohteeksi. Esityksessä tarkoitettu pitkäaikainen viisumi myönnetään oleskeluluvan perusteella. Ulkomaalaislain 36 §:n 4 momentin mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä myös, jos on perusteltua aihetta epäillä työnantajan tai toimeksiantajan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen oleskelulupaa haettaessa. Siten mahdollinen riski työntekijän hyväksikäytöstä on arvioitu jo oleskelulupaa myönnettäessä.

Esityksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on valmistelussa arvioitu perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan ja erityisesti sen 1 momentin mukaiseen henkilötietojen suojaan liittyen. Ehdotuksen suhdetta perustuslain 10 §:n 1 momentin sääntelyyn on käsitelty jäljempänä jaksossa 11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys.

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönottamisella pyritään nopeuttamaan erityisasiantuntijan, kasvuyrittäjän ja tämän perheenjäsenen maahanpääsyä, jotta he pääsisivät mahdollisimman nopeasti

lisäämään Suomen elinvoimaisuutta. Pitkäaikaisen viisumin myöntämiseksi ja viisumitarran tulostamiseksi käsiteltävät tiedot eivät sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai rikostietoja, sillä tarvittavat rekisteritarkistukset on suoritettu jo pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä olevan myönteisen oleskeluluvan ratkaisemisen yhteydessä. Maahanmuuttovirasto ja edustustot käsittelevät vain niitä tietoja, jotka ovat tarpeen niiden esityksessä ehdotettujen lakisäätteisten tehtävien suorittamiseksi. Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettuun lakiin esitetään tehtäväksi tarvittavat muutokset henkilötietojen käsittelystä.

Ehdotetun sääntelyn ei katsota olevan ongelmallinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityisyyden suojan henkilötietojen suojan kannalta, eikä sääntelyllä arvioida olevan merkittäviä perusoikeusvaikutuksia tai ihmisoikeusvaikutuksia.

Sukupuolivaikutukset

Enemmistö ulkomaalaisista henkilöistä, jotka ovat hakeneet ja joille on myönnetty erityisasiantuntijan oleskelulupa, on miehiä. Viimeisen 12 kuukauden aikana erityisasiantuntijan luvan saaneista henkilöistä 80,7 prosenttia oli miehiä ja vastaavasti naisia 19,3 prosenttia. Vuoden 2021 tammikuussa sinisen kortin erityisasiantuntijan oleskeluluvan saaneista henkilöistä miehiä oli 88,9 prosenttia ja naisia 11,1 prosenttia. Vuoden 2021 tammikuussa kasvuyrittäjistä miehiä oli 83,3 prosenttia ja naisia 16,7 prosenttia.

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

Myös Suomessa yrittäjinä on enemmän miehiä kuin naisia. Tilastokeskuksen antamien tietojen mukaan vuonna 2018 Suomessa kaikista yrittäjistä noin 66 prosenttia oli miehiä. Suomalaisten kasvuyrittäjien osalta ei ole erikseen saatavissa tilastotietoa sukupuolijakaumasta.

Ehdotetun lain voimaantultua viestinnässä on tärkeää korostaa sitä, että Suomi toivottaa yhtä lailla naiset ja miehet tervetulleiksi erityisasiantuntijoina ja kasvuyrittäjinä. Esityksen tosiasialliset vaikutukset sukupuolijakauman tasaamiseksi erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien ammattiryhmissä ovat kuitenkin hyvin vähäiset.

Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset valtion kannalta

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto liittyy edellä mainittuun nopeutettuun maahantuloprosessiin eli pikakaistan käyttöönottoon. Siten myös taloudelliset vaikutukset johtuvat pitkälti yhdessä pitkäaikaisen viisumin ja pikakaistan käyttöönotosta ja vaikutusten arviointi siten yksinomaan pitkäaikaisesta viisumista aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin, ei kaikilta osin ole mahdollista. Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto mahdollistaa pikakaistan mukaisen kahden viikon palvelulupauksen tosiasiallisen toteutumisen siten, että oleskeluluvan saanut henkilö pääsee matkustamaan Suomeen välittömästi myönteisen oleskelulupapäätöksen saatuaan ja aloittamaan työnsä aiempaa nopeammin Suomessa. Tällä voidaan arvioida olevan positiivinen vaikutus työperäisen maahanmuuton kasvattamiseksi ja tätä kautta esitys edistää omalta osaltaan

taan suomalaisten yritysten kilpailukykyä ja Suomen houkuttelevuutta ulkomaisen osaavan työvoiman keskuudessa. Ulkomaisen osaavan työvoiman rekrytoinnin sujuvoittamisella on kansantaloudellisesti myönteisiä vaikutuksia.

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotosta aiheutuvat lisämenot valtiolle muodostuvat kertaluonteisista kustannuksista, joita aiheutuisi pitkäaikaisen viisumin käyttöönotosta, ja niistä pysyvistä kustannuksista, joita syntyisi pitkäaikaisen viisumin käytöstä viranomistoiminnassa. Nämä taloudelliset vaikutukset kohdistuvat ulkoasiainhallintoon, sisäasiainhallinnonalalla Maahanmuuttovirastoon ja työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle.

Nämä kustannukset ovat jaoteltavissa tietojärjestelmäkustannuksiin ja lisätyön aiheuttamiin henkilöstökustannuksiin.

Kertaluonteiset kustannukset

Pitkäaikainen viisumi aiheuttaa ennen sen käyttöönottoa kertaluonteisia kustannuksia ulkomalaisasioiden sähköisen asiankäsittelyjärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän tietoteknisten muutostöiden vuoksi.

Järjestelmämuutoksista aiheutuu yhteensä noin 3 964 250 euron kertaluonteiset kustannukset. Kustannukset jakautuvat siten, että ulkoasiainhallinnon osuus järjestelmämuutoksista on noin 3 030 250 euroa ja Maahanmuuttoviraston osuus noin 934 000 euroa. Järjestelmämuutokset toteutetaan vuosien 2021 ja 2022 aikana. Ulkoministeriön osalta järjestelmämuutoksiin liittyvät kustannukset katettaisiin 880 000 euron osalta ulkoministeriön hallinnonalalle osoitetuilla hallituksen kertaluonteisilla tulevaisuusinvestoinneilla maahantuloasioiden vahvistamisen määrärahoilla, jotka on sisällytetty ulkoministeriön vuoden 2021 talousarvioon ja 2 150 250 euron osalta kustannuksia esitetään katettavaksi vuoden 2022 talousarviossa EU:n elpymisvälineen tuloilla rahoitettavista menoista. Maahanmuuttoviraston osalta kustannukset on hyväksytty katettavaksi vuoden 2021 kolmannessa lisätalousarviossa ja esitetty katettavaksi vuoden 2022 talousarviossa EU:n elpymisvälineen tuloilla rahoitettavista menoista. Investointi edistää elpymis- ja palautumissuunnitelman tavoitetta työllisyys- ja työmarkkinat ja on osa maailmanluokan automaatiota hyödyntävä digitaalinen infrastruktuuri osaajien maahanmuuton tueksi -investointikonaisuutta (RRF pilari3).

Kertaluonteisia kustannusvaikutuksia aiheutuu myös ulkoasiainhallinnolle viisumitarran printtaamisen tarkoitetun tulostimien hankinnasta niihin Euroopan unionin maissa oleviin edustustoihin, joissa sitä ei tällä hetkellä ole. Tarvittavien tulostimien määrä on noin 20 kappaletta ja niiden kustannus noin 10.000 euroa.

Pysyvät kustannukset

Pitkäaikaisen viisumin pysyvistä kustannuksista aiheutuvat lisämenot kohdentuvat hallinnonalojen maksulliseen toimintaan ja ne tulee jatkossa valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti kattaa täysimääräisesti pitkäaikaisesta viisumista perittävillä maksuilla. Pysyvät kustannukset koostuvat lisätyön aiheuttamisista henkilöstökustannuksista.

Lisätyön aiheuttaman henkilöstökustannusten määrän arvioinnissa on hyödynnetty Maahanmuuttoviraston tilastotietoja erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä ulkomailla jätettyjen oleskelulupahakemusten määristä vuosien 2018 ja 2019 aikana.

Vuosien 2018 ja 2019 aikana erityisasiantuntijan oleskelulupaa haki ulkomailla vuosittain keskimäärin noin 1200 hakijaa ja kasvuyrittäjän oleskelulupaa haki ulkomailla keskimäärin noin

30 hakijaa. Erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien perheenjäsenistä haki perhesiteen perusteella ensimmäistä oleskelulupaa ulkomailla edellä mainittujen vuosien aikana keskimäärin noin 1000 perheenjäsentä vuosittain. Vuonna 2020 hakemusten määrään on vaikuttanut merkittävästi koronapandemia, mutta sen vaikutukset arvioidaan kuitenkin väliaikaisiksi.

Pikakaistan ja pitkäaikaisen viisumin käyttöönoton myötä erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien ja heidän perheenjäsentensä oleskelulupahakemusten määrän arvioidaan kasvavan, mikä vaikuttaisi myös pitkäaikaisen viisumin hakijoiden määrään. Hakijamäärän kasvuun perustuva työmäärän kasvu toteutuu siten osittain riippumatta tässä esityksessä ehdotetusta muutoksesta, sillä hakijamäärän kasvuun vaikuttaa myös nopeutetun oleskelulupaprosessin eli pikakaistan käyttöönotto. On vaikea etukäteen ennakoita ja arvioida sitä, kuinka paljon pikakaistan ja pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto yhdessä vaikuttaisivat erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupien hakijamäärien kasvuun. Epävarmaa on myös se, kuinka suuri osa heistä hakisi oleskeluluvan lisäksi myös pitkäaikaista viisumia itselleen ja perheenjäsenilleen nopeutukseen Suomeen tuloaan runsaalla viikolla. On lisäksi otettava huomioon, että välttämättä kaikki erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien perheenjäsenet, jotka ovat saaneet oleskeluvan perhesiteen perusteella eivät ehkä hakisi pitkäaikaista viisumia siitä syystä, ettei perheenjäsenillä välttämättä ole vastaavaa kiirettä Suomeen saapumiselle kuin erityisasiantuntijalla tai kasvuyrittäjällä itsellään. Pitkäaikaisen viisumin hakijamääriä arvioitaessa ei myöskään voida käyttää vertailuaineistona muiden EU-maiden tilastoja pitkäaikaisen viisumin hakijoiden määristä, koska EU-mailla on käytössä hyvin erilaisia kriteerejä pitkäaikaisen viisumin myöntämiseksi.

Edellä kerrotun johdosta on siten vaikea arvioida erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupahakemusten määrän kasvua ja pitkäaikaisen viisumin hakijoiden määrää. Jos erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupahakemusten määrä lisääntyisi 50 prosentilla, mikä on verrattain korkea kasvuarvio, tarkoittaisi se, että erityisasiantuntijan oleskelulupahakemukset kasvaisivat vuosittain 600 hakemuksella. Arvioon sisältyy kuitenkin paljon edellä todettuja epävarmuustekijöitä.

Jos edellä todettu arvio erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupahakemusten kasvun prosentuaalisesta kasvusta osoittautuu oikeaksi, voidaan erityisasiantuntijan ja kasvuyrittäjän oleskelulupia arvioida haettavan noin 1800 vuosittain eli noin 600 enemmän kuin vuosina 2018 ja 2019 keskimäärin ja oleskelulupia perhesiteen perusteella noin 1500 vuosittain eli noin 500 enemmän kuin vuosien 2018 ja 2019 aikana. Ottaen huomioon edellä kerrotut syyt siihen, etteivät välttämättä kaikki erityisasiantuntijat ja kasvuyrittäjät perheenjäsenineen hakisi pitkäaikaista viisumia, voidaan suuntaa antavasti pitkäaikaista viisumia arvioida hakevan noin 80 prosenttia kaikista erityisasiantuntijoista ja kasvuyrittäjistä sekä heidän perheenjäsenistään. Sitä karkean arvion mukaan pitkäaikaista viisumia koskevia hakemuksia jätettäisiin noin 2500 vuosittain.

Mikäli edellä arvioitu hakemusmäärä osoittautuu oikeaksi, vuosittaiseksi pitkäaikaisesta viisumista johtuvan lisätyön määräksi Suomen edustustoissa muodostuisi noin 500 tuntia vuodessa. Työaika edustustossa on arvioitu sen perusteella, että ulkoiselle palveluntarjoajalle annettaisiin suoritettavaksi ehdotetun lain 28 a §:ssä mainitut pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvät tehtävät erityisesti niiden edustustojen toimipiirien alueella, joihin pitkäaikaisen viisumin hakemukset eniten keskittyisivät. Tehtävien ulkoistamisen jälkeen Suomen edustuston suoritettavaksi jäisi siten pääsääntöisesti pitkäaikaisen viisumin liittäminen hakijan matkustusasiakirjaan ja sen antaminen ulkoiselle palveluntarjoajalle välitettäväksi viisuminhakijalle. Tähän toimenpiteeseen yksittäisen pitkäaikaisen viisumin osalta arvioidaan kuluvan noin 20 minuuttia. Pitkäaikaisesta viisumista aiheutuva työmäärä ei jakaantuisi tasaisesti edustustoverkossa, vaan keskittyisi niihin edustustoihin, joissa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupahakemuksia ja niihin liittyviä pitkäaikaisia viisumeita eniten käsitellään kuten esimerkiksi Suomen

New Delhin suurlähetystöön. Pitkäaikaisesta viisumista aiheutuva mahdollinen lisähenkilöstötarve edustustoverkossa voitaisiin kattaa sisäisillä henkilöstösiirroilla eikä siitä tehtävän ulkoistamismahdollisuuden vuoksi muodostuisi määrällisesti sellaista tehtävää ulkoasiainhallinnolle, joka edellyttäisi lisäresursointia. Mikäli pitkäaikaista viisumia koskevia tehtäviä ei ulkoistettaisi, edellyttäisi tämä henkilöstön lisäresursointia erityisesti niihin edustustoihin, joissa pitkäaikaista viisumia koskevia hakemuksia käsiteltäisiin eniten sekä tarpeen laajentaa niiden edustustojen asiakaspalvelutilat, joissa pitkäaikaista viisumia koskevia hakemuksia eniten käsiteltäisiin.

Maahanmuuttoviraston osalta pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto edellyttäisi pysyväisluonteisesti lisäresursointia, koska kyseessä on uuden lupatyyppin käsittely- ja päätöksentekotyö. Kansallisen viisumin käsittelyyn arvioidaan Maahanmuuttovirastossa kuluvan keskimäärin noin 20 minuuttia, jos hakemus on haettu sähköisesti yhdessä oleskelulupahakemuksen kanssa tai vähintään 30 minuuttia, jos hakemus on haettu omana paperihakemuksena ilman oleskelulupahakemusta. Lisäresurssitarve pitkäaikaisen viisumin käyttöönoton vuoksi ja odotettavissa olevien oleskelulupahakemusten lisääntymisen vuoksi aiheuttaa lisätyötä kahden henkilötyövuoden verran. Yhden henkilötyövuoden vuosittainen kustannus on noin 65 000 euroa. Maahanmuuttoviraston tarvitseman henkilöstötarpeen kattaminen aiheuttaisi siten noin 130 000 euron vuosittaiset lisäkustannukset. Sekä Maahanmuuttoviraston että ulkoasiainhallinnon lisäresursointi tarpeen aiheuttamat kustannukset voidaan sisällyttää pitkäaikaisen viisumin hintaan. Pitkäaikaista viisumia koskevien hakemusten volyymia 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). Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta annetun sisäministeriön asetuksen valmistelun yhteydessä oleskeluluvista saatavien maksujen jakautumisesta on sovittu hallinnonalojen välisellä puitesopimuksella erikseen. Vastaavasti pitkäaikaisesta viisumista saadut maksutulot jaetaan erikseen eri hallinnonalojen osapuolten välillä perustuen työmäärään. Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto edellyttää hallinnonalojen välisen puitesopimuksen koskien maksutulojen jakautumisesta hallinnonaloittain päivittämistä pitkäaikaisesta viisumista saatavien maksutulojen osalta. Pitkäaikaisen viisumin käsittelymaksua on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Käsittelymaksu myös laskee, jos volyymit kasvavat. Vertailuna voidaan todeta, että muiden EU-maiden pitkäaikaista viisumia koskevat käsittelymaksut vaihtelevat 60 eurosta 150 euroon.

Vaikutukset yrityksiin ja työllisyyteen

Lupaprosessien nopeuttaminen lisää ulkomaalaisen työvoiman tarjontaa ja kysyntää. Työvoiman tarjonta kasvaa, kun ulkomaiset työntekijät pääsevät maahan nopeammin. Sujuvat lupaprosessit voivat myös lisätä erityisasiantuntijoiden halukkuutta hakeutua Suomeen töihin. Vastaavasti lupaprosessien nopeutuminen 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 erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien maahantuloa keskimäärin viikolla, voidaan kertaluontoinen työllisyysvaikutus henkilötyövuosissa laskea arvioimalla vuotuisten maahan tulevien erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien määrä ja kertomalla se yhdellä viikolla (= 1/52). Vuosina 2018-

2020 erityisasiantuntijoita ja kasvuyrittäjiä tuli maahan keskimäärin 1318. Jos maahan tulijoiden määrä pysyisi muuttumattomana, olisi suora kertaluontoinen työllisyysvaikutus tällöin noin 25 (1318*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 maakuvaa 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 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. Työperusteinen 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 prosessiin rekrytoida ulkomailta ovat pienet.

Yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia on vaikea arvioida tarkasti. Hyötyjä voidaan kuitenkin arvioida siltä kannalta, että mikäli yritys joutuisi teettämään oleskelulupaprosessin odotusaikana 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. Erityisasiantuntijoiden mediaanipalkka on korkeampi kuin yksityisen sektorin mediaanipalkka, joten prosessin nopeutumisen säästöt yrityksille ovat todennäköisesti hieman edellä mainittua suuremmat.

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 merkitys on suuri. Viime vuosina erityisasiantuntijoita on tullut erityisesti Intiasta ja merkittävä osa intialaisista erityisasiantuntijoista on työllistynyt IT-sektorille.

Nopeutetulla oleskelulupaprosessilla ja siihen liittyvällä pitkäaikaisella viisumilla vähennetään oleskelulupaprosessin pitkittymisestä johtuvia mahdollisia ulkomaisen työvoiman rekrytoinnin epäonnistumisia. Oleskelulupaprosessin pitkittyminen voi johtaa rekrytoinnin epäonnistumiseen esimerkiksi silloin, kun rekrytoitava työntekijä valitsee toisen työnantajan. Kansainvälinen rekrytointi edellyttää usein esimerkiksi rekrytointikonsulttien käyttöä, mainostamista sekä haastatteluja ulkomailla. Erityisasiantuntijoiden kohdalla rekrytoinnin kustannukset voivat olla tuhansista euroista jopa kymmeniin tuhansiin euroihin. Oleskelulupaprosessin ja maahantulon nopeuttamisella voitaisiin välttyä niiltä epäonnistuneilta rekrytoinneilta, jotka johtuvat ajallisesti pitkistä maahantuloprosesseista.

Jos lakiuudistus lisää ulkomaisten erityisasiantuntijoiden määrää yrityksissä, voi tällä olla hie- man vaikutusta myös 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). Erityi- sesti korkeasti koulutetun työvoiman maahanmuuton on havaittu myös lisäävän innovaatioita patenttien määrällä mitattuna sekä nopeuttavan työmarkkinoiden rakennemuutosta (uusien työ- paikkojen syntymistä ja tuhoutumista) (Burchardi ym., 2020).

On kuitenkin varsin epätodennäköistä, että tällä esityksellä olisi merkittäviä epäsuoria tuotta- vuusvaikutuksia yrityksille ja sitä kautta edelleen epäsuoria vaikutuksia työllisyyteen ja verotu- loihin, sillä esityksen odotetaan nopeuttavan suhteellisen rajatun henkilöryhmän maahantuloa runsaalla viikolla sillä edellytyksellä, että oleskeluluvan saaneet hyödyntävät pitkäaikaista vii- sumia ja matkustavat Suomeen aiemmin.

Viranomaisvaikutukset

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto vaikuttaa erityisesti Maahanmuuttoviraston ja Suomen edustustojen toimintaan.

Maahanmuuttovirasto

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto merkitsisi uutta tehtävää Maahanmuuttovirastolle. Maa- hanmuuttovirasto olisi toimivaltainen viranomainen päätettäessä pitkäaikaisen viisumin myön- tämisestä ja peruuttamisesta. Pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä on myönteinen oleskelulupa. Pikakaistan ja pitkäaikaisen viisumin käyttöönoton myötä erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä oleskelulupahakemusten määrän ennakoidaan kasvavan. Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto aiheuttaisi Maahanmuuttovirastossa lisätyötä. Maahanmuuttovirasto olisi myös toimivaltainen peruuttamaan pitkäaikaisen viisumin. Ottaen huomioon pitkäaikaiselle viisumille tässä esityksessä ehdotettu voimassaolo, voidaan arvioida, että pitkäaikaisen viisumin peruuttamista koskevia tehtäviä olisi varsin vähäisessä määrin.

Esitys edellyttää muutoksia Maahanmuuttoviraston UMA-tietojärjestelmään. Muutoksia ai- heuttaa uuden pitkäaikaisen viisumin sisällyttäminen järjestelmään uutena lupaperusteena. Li- säksi Maahanmuuttoviraston on huolehdittava ajantasaisesta tiedottamisesta, kouluttamisesta sekä tilastointiin aiheutuvista muutoksista.

Ulkoasiainhallinto

Ehdotuksen vaikutukset ulkoasiainhallintoon määräytyvät pitkälti sen mukaan, voidaanko pit- käaikaista viisumia koskevat tehtävät ulkoistaa ulkoiselle palveluntarjoajalle ehdotuksessa esi- tetyn mukaisesti.

Pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien ulkoistaminen tarkoittaisi sitä, että Suomen edustustojen tehtävät rajautuisivat lähinnä Maahanmuuttoviraston antaman myönteisen päätöksen jälkeen edustustossa suoritettavaan pitkäaikaisen viisumin viisumitarran tulostamiseen kansallisesta viisumitietojärjestelmästä sekä viisumin kiinnittämiseen matkustusasiakirjaan. Tehtävä ei sisältäisi harkintaa siitä, voidaanko viisumitarra kiinnittää matkustusasiakirjaan. Lisäksi edustuston tehtävänä olisi matkustusasiakirjan ja siihen liitetyn pitkäaikaisen viisumin antaminen ulkoiselle palveluntarjoajalle edelleen hakijalle toimitettavaksi. Lisäksi tällöin ulkoministeriön ja edustustojen tehtäviin tulisi kuulumaan ulkoisen palveluntarjoajan ohjaus ja valvonta.

Mikäli pitkäaikaista viisumia koskevia tehtäviä ei ulkoistettaisi ulkoiselle palveluntarjoajalle, tarkoittaisi tämä sitä, että hakijan olisi jätettävä hakemus henkilökohtaisesti edustustoon, jossa edustuston virkailija tarkistaisi hakijan henkilöllisyyden sekä tarkistaisi hakemuksen ja kirjaisi sen UMA-tietojärjestelmään. Koska edustustojen asiakastilat ja henkilöstöresurssit ovat rajalliset, tämä hidastaisi pitkäaikaista viisumia koskevien hakemusten käsittelyä merkittävästi erityisesti niiden edustustojen toimipiirissä, joihin pitkäaikaista viisumia koskevat hakemukset tulisivat keskittymään. Tästä johtuvana seurannaisvaikutuksena olisi se, ettei edellä kerrottu työperäisen maahanmuuton nopeuttamiseksi luotu kahden viikon palvelulupaus oleskelulupahakemuksen käsittelyajasta toteutuisi.

Pitkäaikaista viisumia koskevan viisumitarran tulostamisessa Suomen edustustoissa, voidaan hyödyntää edustustoissa jo tällä hetkellä olevia tulostimia, joilla tulostetaan lyhytaikaista viisumia koskeva tarra. Tulostimia on kuitenkin hankittava niihin Euroopan unionin maissa oleviin Suomen edustustoihin, joissa tulostinta ei tällä hetkellä ole. Tämä tarkoittaa tulostimien hankintaa noin 20 edustustoon.

Esitys edellyttää muutoksia kansalliseen viisumitietojärjestelmään. Muutoksia aiheuttaa uuden pitkäaikaisen viisumin sisällyttäminen järjestelmään. Kansallisen viisumitietojärjestelmään tehtävistä muutoksista vastaa ulkoministeriö.

Pitkäaikaiseen viisumiin liittyvien edellä kerrottujen järjestelmämuutosten toteuttaminen sekä pitkäaikaisen viisumin käyttöönottoon liittyvät muut tehtävät edellyttävät yhteistyötä Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön välillä.

Koulutus ja tiedottaminen

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto edellyttää Maahanmuuttoviraston henkilökunnan, ulkoasiainhallinnon henkilökunnan, Rajavartiolaitoksen sekä ulkoisen palveluntarjoajan henkilökunnan koulutusta. Lisäksi pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto edellyttää tiedottamista yleisesti sekä erityisesti niissä maissa, joista erityisasiantuntijoita ja kasvuyrittäjiä Suomeen pääsääntöisesti tulee. Lisäksi on huomioitava, että uuden säännöskokonaisuuden käyttöönotto edellyttää myös jatkuvaa osaamisen ylläpitoa. Erityisesti alkuvaiheessa tiedotus- ja neuvontatehtävät lisäisivät sekä Maahanmuuttoviraston että ulkoasiainhallinnon henkilöstön työmäärää. Maahanmuuttovirastolle ja ulkoasiainhallinnolle tästä aiheutuvan lisätyön arvioidaan kuitenkin muodostuvan vähäiseksi.

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 tietoturvalisyyden toteuttamisesta. Tiedonhallintalailla varmistetaan viranomaisten tietoaisteistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla on vaikutusta Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön tietoaaineistoihin, sillä tietoja käsitellään uusiin käyttötarkoituksiin pitkäaikaista viisumia koskevan luvan myöntämiseksi ja viisumitarran tulostamiseksi. Näitä käsittelytarkoituksia varten pitkäaikaista viisumia koskevia hakijan perustietoja on voitava tallentaa ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja kansalliseen viisumitietojärjestelmään, joten maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 3 ja 5 §:ään ehdotetaan tätä koskevat muutokset.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia muihin maahanmuuttohallinnon henkilötietolain säännöksiin, sillä Maahanmuuttovirasto toimii pitkäaikaista viisumia koskevien tietojen rekisterinpitäjänä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä voimassa olevan sääntelyn mukaisesti. Samoin edustustot vastaavat rekisterinpitäjänä kansallisessa viisumitietojärjestelmässä käsittelemistään tiedoista. Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen ja viisumitarran tulostaminen sisältyvät maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisesti käsittelytarkoituksiin ja näitä tarkoituksia varten kerättävät tiedot lukeutuvat puolestaan lain 7 §:ssä määriteltyihin käsiteltäviin henkilötietoihin.

Oleskeluluvan hakijan on hakemuksen tekemisen jälkeen käytävä tunnistautumassa edustustossa tai ulkoisella palveluntarjoajalla, jossa oleskelulupahakemuksen tietoja voidaan tarvittaessa vielä täydentää ja lisätä hakemustiedostoon hakijan sormenjäljet ja kasvokuva. Vastaavasti hakija voi täydentää edustustossa tai ulkoisella palveluntarjoajalla pitkäaikaista viisumia koskevaa hakemustaan ja hakemustiedostoon lisätään hakijan kasvokuva. Edustustot tallentavat tiedot suoraan ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Ulkoisilla palveluntarjoajilla ei kuitenkaan ole pääsyä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään. Tietojen luotettavan ja tehokkaan täydentämisen mahdollistamiseksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään ja ulkoisten palveluntarjoajien käyttämän OLEDES-alustan välille luotaisiin uusi 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 viisumitarran tulostettaviin tietoihin, jotka on määritelty komission 14.1.2020 antaman täytäntöönpanopäätöksen C (2020) 34 final liitteessä. Kyseisessä liitteessä olevat tiedot on selostettu kohdassa 2.1 EU-lainsäädäntö. Tietojen luovuttamiseksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä kansalliseen viisumitietojärjestelmään järjestelmien välille luotaisiin turvaväylä. Edustusto puolestaan luovuttaisi Maahanmuuttovirastolle tulostamansa viisumitarran numeron.

Ehdotetut tietojenkäsittelyä koskevat muutokset toteutetaan olemassa oleviin tietojärjestelmiin, joista ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmä on jo turvallisuusverkossa ja noudattaa julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta annetun lain (10/2015) ja Katakri-tietoturvakriteeristön määrityksiä. Uudet turvaväylät mahdollistavat vakiosisältöisen tiedon liikkumisen tiedonhallintalain mukaisella tavalla teknistä rajapintaa hyödyntäen. Oikeus tiedon saantiin perustuu maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:ään, eikä sääntelyä ole tarpeen tältä osin muuttaa.

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

Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön on arvioitava tiedonhallinnan muutosvaikutukset tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaisesti ja päivitettävä tarvittaessa tiedonhallintamallinsa, asiakirjajulkisuuskuvaukset sekä muu tarvittava dokumentaatio vastaamaan uuden sääntelyn mukaisia toimintamalleja.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lyhytaikaisen viisumin myöntäminen erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskeluluvan saaneelle henkilölle ja hänen perheenjäsenelleen.

Valmistelun aikana on pohdittu mahdollisuuksia nopeuttaa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä maahantuloa voimassa olevan oikeudellisen sääntelyn puitteissa. Tällä hetkellä Suomessa viisumin myöntäminen perustuu yksinomaan viisumisäännykseen ja lainsäädäntö mahdollistaa siten ainoastaan lyhytaikaisten viisumien myöntämisen. Viisumisäännyksessä vahvistetaan menettelyt ja edellytykset lyhytaikaisen viisumin myöntämiseksi sellaisia jäsenvaltioiden alueella oleskeluja varten, joiden on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana. Viisumisäännyksen mukaisesti lyhytaikaisen viisumin haltijan oleskelu jäsenvaltioiden alueella on siten edellä mainittuun aikaan sidottu. Lisäksi lyhytaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä on paluuehdon täytyminen edellä mainituissa aikarajoissa. Koska erityisasiantuntijat ja kasvuyrittäjät sekä heidän perheenjäsentensä on tarkoitus oleskella Suomessa pidempään oleskeluluvan perusteella, ei viisumisäännyksen mukaista lyhytaikaista viisumia voi tässä tapauksessa soveltaa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä maahantuloon. Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen oleskelulupahakemuksen perusteella sen sijaan tarjoaa mahdollisuuden nopeutettuun maahantuloon.

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen oleskeluluvan hakemisen perusteella

Valmistelussa on toisena vaihtoehtona arvioitu mallia, jossa pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä olisi ainoastaan se, että henkilö on hakenut erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupaa. Tällöin pitkäaikaista viisumia koskeva päätös voitaisiin tehdä edustustossa heti sen jälkeen, kun hakijan on hakenut erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupaa eikä oleskelulupapäätöstä tarvitsisi odottaa. Tämän vaihtoehdon tarkoituksena olisi nopeuttaa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien ja heidän perheenjäsentensä maahantuloa siten, ettei lähtömaassa tarvitsisi odottaa aikaa, joka kuluu oleskelulupapäätöksen tekemiseen. Tällainen sääntelymalli olisi kuitenkin monelta kannalta ongelmallinen.

Ensinnäkin päätöksen tekeminen pitkäaikaisesta viisumista tässä vaiheessa edellyttäisi sitä, että viisumin myöntämistä koskevassa päätösharkinnassa olisi arvioitava ennakkollisesti myös sitä, täyttääkö hakija erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupahakemuksen edellytykset.

Mikäli päätös pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä perustuisi vain siihen, että pitkäaikaisen viisumin hakija on tehnyt oleskelulupahakemuksen, olisi kyseessä eräänlainen ilmoitusmenettely, jonka perusteella pitkäaikainen viisumi myönnettäisiin. On kuitenkin huomioitava, että myös pitkäaikaisen viisumin myöntämisessä Schengenin yleissopimus ja Schengenin rajasäännöstö asettavat myös tietyt edellytykset pitkäaikaisen viisuminhaltijan liikkumiselle jäsenvaltioiden alueella. Schengenin rajasäännöstön mukaisesti henkilön on esitettävä selvitys suunnitellun oleskelun tarkoituksesta ja selvitys siitä, 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 hänen täytyy esittää selvitys siitä, että hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat. Nämä edellytykset on selvitetty silloin, kun henkilölle on myönnetty oleskelulupa, mutta ei vielä siinä vaiheessa, kun hän on

vasta hakenut oleskelulupaa. Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen ennen oleskeluluvan myöntämistä edellyttäisi siten sen selvittämistä, täyttääkö pitkäaikaisen viisumin hakija esimerkiksi Schengenin rajasäännösten mukaiset edellytykset maahantulolle. Edellä kerrottu huomioon ottaen voidaan siten arvioida, että ajallisesti pitkäaikaisen viisumin myöntäminen jo siinä vaiheessa, kun oleskelulupahakemus olisi jätetty vireille, ei välttämättä toisi kovinkaan suurta ajansäästöä maahantulooprosessiin. On myös otettava huomioon se, että esitettyyn vaihtoehtoiseen malliin liittyisi se ongelma, että mikäli henkilölle ei myönnettäisikään hänen hakemaansa erityisasiantuntijan tai kasvuyrittäjän oleskelulupaa, tulisi pitkäaikaisen viisumin perusteella Suomeen saapunut henkilö poistaa maasta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Arvioitaessa pitkäaikaisen viisumin käyttöönottoa merkitystä on muissa EU-maissa omaksutuilla lainsäädäntöratkaisuilla ja käytännöillä. Pitkäaikaisella viisumilla on EU maissa useita eri käyttötarkoituksia. Pitkäaikaiseen viisumiin liittyvät menettelyt ja lainsäädännölliset teknikat vaihtelevat maittain. Useassa EU-maassa kuitenkin yhtenä pitkäaikaisen viisumin myöntämisen perusteena on, että henkilölle on myönnetty oleskelulupa, mutta häneltä vielä puuttuu oleskelulupakortti tai mahdollisesti hänen oleskelulupakorttinsa on hävinnyt ulkomailla. Näissä tilanteissa maahantulon nopeuttaminen on mahdollistettu pitkäaikaisella viisumilla.

Tanska

Tanskassa säädetään pitkäaikaisesta viisumista Tanskan ulkomaalaislaissa (udlændigeloven).

Tanskan lainsäädännön mukaan kolmannen maan kansalaiselle myönnetään pitkäaikainen viisumi oleskelulupapäätöksen yhteydessä Tanskaan matkustamista varten. Henkilö lunastaa oleskelulupakorttinsa Tanskassa. Pitkäaikaista viisumia ei Tanskan lainsäädännön mukaisesti erikseen haeta, vaan se liittyy automaattisesti oleskelulupapäätökseen, joka voidaan myöntää Tanskan ulkomaalaislain 8, 9, 9 a (2), 9 c (1), 9 d, 9 f tai 9 i mukaisesti.

Tanskan lainsäädännön mukaan pitkäaikaista viisumia varten ei oteta erikseen sormenjälkiä. Sormenjäljet otetaan sen sijaan oleskelulupakorttia varten. Tanska ei sovelle EU-lainsäädäntöä, jonka mukaan sormenjäljet on mahdollista tarkistaa SIS-rekisteristä. Tanska ainoastaan rekisteröi oleskelulupakorttia varten otetut sormenjäljet SIS-rekisteriin, jotta muut jäsenvaltiot voivat tehdä tarkistuksia näiden perusteella. Pitkäaikaisesta viisumista ei ole Tanskan lainsäädännössä erillistä valitusmahdollisuutta, koska viisumin myöntäminen on sidoksissa oleskeluluvan myöntämiseen. Mikäli henkilö saa kielteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa, hänellä on mahdollisuus valittaa päätöksestä hallinnollisessa menettelyssä, joka on maksullinen. Mikäli oleskelulupa on ollut maksullinen, on sitä koskeva valitus myös maksullinen. Mikäli oleskelulupapäätös muuttuu valituksen johdosta, palautetaan valittajalle valituksesta peritty hinta. Viisumista voidaan periä 80 euron maksu.

Ruotsi

Ruotsissa pitkäaikaisesta viisumista säädetään ulkomaalaislaissa (utlänninglagen 3 kap 4 § (2005:716). Ruotsin ulkomaalaislain 3 luvun 4 §:n mukaan pitkäaikainen viisumi voidaan myöntää erityisestä syystä vähintään kolmeksi kuukaudeksi ja enintään vuodeksi. Pitkäaikais-taviisumia ei kuitenkaan voidaan myöntää pidemmäksi aikaa kuin hakijan passi on voimassa, ellei myöntämiselle ole erityisiä syitä. Ruotsin ulkomaalaislaissa ei ole sääntelyä sormenjälkien ottamiselle pitkäaikaista viisumia varten.

Erityisenä syynä pitkäaikaisen viisumin myöntämiselle Ruotsissa on esimerkiksi se, että henkilölle on myönnetty oleskelulupa, mutta hän on estynyt antamasta sormenjalkia edustustossa ja on tärkeää, että henkilö pystyy aloittamaan työnteen tai opiskelun tietyssä ajassa Ruotsissa. Pitkäaikainen viisumi voidaan myöntää myös, jos henkilö on ulkomailla ollessaan hukannut oleskelukorttinsa, jotta hän pääsee palaamaan takaisin Ruotsiin. Tietyissä tapauksissa, joissa henkilö on hakenut oleskeluluvan jatkoa, mutta pakottavasta syystä kuten esimerkiksi lähiomaisen sairastumisesta johtuen on joutunut lähtemään Ruotsista hakemuksen käsittelyaikana, voidaan pitkäaikainen viisumi myöntää, jotta henkilö pääsee palaamaan takaisin Ruotsiin.

Toimivaltainen viranomainen käsittelemään pitkäaikaista viisumia koskevan hakemuksen ja päättämään pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä on ulkomaalaisasioista vastaava viranomainen. Pitkäaikainen viisumi maksaa 60 euroa.

|Saksa

Saksassa kansallisista oleskeluluvista ja pitkäaikaisesta viisumista säädetään Saksan oleskelulupalaissa (Aufenthaltsgesetz), oleskelulupa-asetuksessa (Aufenthaltsverordnung) ja ulkomaalaisien työntekoasetuksessa (Beschäftigungsverordnung).

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen perustuu samoihin säännöksiin, joita sovelletaan myös oleskeluluvan myöntämiseen. Pitkäaikaista viisumia käytetään siten kaiken tyyppisiin yli kolmen kuukauden oleskeluihin ja työnteen aloittamiseksi Saksassa.

Pitkäaikaista viisumia haetaan pääsääntöisesti ulkomailla Saksan edustustoista, ja viisumin hakeminen edellyttää henkilökohtaista asiointia. Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen edellyttää lähtökohtaisesti Saksan toimivaltaisen ulkomaalaisviranomaisen suostumusta viisumin myöntämiselle. Työntekoon oikeuttava pitkäaikainen viisumi ei kuitenkaan yleensä edellytä ulkomaalaisviranomaisten hyväksyntää, mikä nopeuttaa näissä tapauksissa viisumimenettelyä. Saksan ulkoministeriön mukaan oleskeluluvan hakijan on varauduttava hakuperusteesta riippuen kuukausia kestävään prosessiin.

Saksan oleskelulupalaissa on ammattitaitoiselle työvoimalle luotu nopeutettu menettely (fast track), jossa henkilölle ja hänen perheenjäsenilleen voidaan myöntää maahantulolupana pitkäaikainen viisumi sillä perusteella, että henkilöllä on jo työpaikka Saksassa ja että hän täyttää myös muut oleskelulupalaissa säädetyt edellytykset nopeutettuun menettelyyn pääsemisestä. Saksan oleskelulupalain mukaisesti pitkäaikaisen viisumin hakija voi tällaisessa tilanteessa valtuuttaa työnantajansa hakemaan henkilölle maahantulolupaa. Sen jälkeen, kun ulkomaalaisviranomainen on antanut ennakkohyväksymisen maahantulolle edustusto varaa hakijalle ajan viisumin hakua varten kolmen viikon kuluessa siitä, kun hakija on toimittanut sille edellä mainitun ulkomaalaisviranomaisen ennakkohyväksynnän. Päätös viisumin myöntämisestä tehdään yleensä kolmen viikon kuluessa täydellisen viisumihakemuksen jättämisestä.

Saksan oleskelulupalain mukaan Saksan ulkomaanedustustot voivat tehdä yhteistyötä ulkoisten palveluntarjoajien kanssa pitkäaikaisten viisumien hakemusprosessissa, kun kyse on maahantulosta opiskelua tai työntekoa varten. Asemapaikoissa, joissa ulkoistusmenettely on jo käytössä, hakija jättää viisumihakemuksen pääsääntöisesti ulkoiselle palveluntarjoajalle. Pääsääntöisesti pitkäaikaisen viisumin hakijoilta otetaan sormenjäljet viisumin hakemisen yhteydessä, mutta alle 12-vuotiailta sormenjalkia ei oteta. Pitkäaikaisen viisumin hakemisen yhteydessä otettuja sormenjalkia ei tarkasteta ennen viisumin myöntämistä VIS-järjestelmässä. SIS-tarkastus tehdään jokaisen hakemuksen yhteydessä, mutta sormenjalkia ei tallenneta SIS-järjestelmään.

Pitkäaikaisen viisumin voimassaoloaika on kuusi kuukautta, minkä voimassaolon aikana henkilön on haettava oleskelulupaa Saksassa asuinpaikkansa ulkomaalaisviranomaisilta. Pitkäaikaisen viisumin hinta Saksassa on 75 euroa.

Itävalta

Itävallassa pitkäaikaisesta viisumista säädetään ulkomaalaislaissa.

Itävallassa pitkäaikainen viisumi voidaan myöntää henkilölle, jolle on myönnetty oleskelulupa, mutta jolta vielä puuttuu oleskelulupakortti Itävaltaan matkustamista varten. Viisumin myöntämistä koskeva menettely on Itävallassa hyvin pitkälle samanlainen kuin viisumisäännösten mukainen lyhytaikaisen viisumin myöntämistä koskeva menettely, mutta siinä ei kuitenkaan noudateta viisumisäännösten 22 artiklan mukaista muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisten ennalta kuulemistä eikä 31 artiklan mukaista muiden jäsenvaltioiden keskusviranomaisille ilmoittamista viisumin myöntämisestä tiettyjen kolmansien maiden kansalaisille tai tiettyihin ryhmiin kuuluville kolmansien maiden kansalaisille. Pitkäaikaista viisumia koskeva hakemus on mahdollista jättää sekä edustustoon että ulkoiselle palveluntarjoajalle. Pitkäaikaista viisumia varten kerätään viisuminhakijan sormenjäljet.

Alankomaat

Alankomaissa säädetään pitkäaikaista viisumia vastaavasta luvasta Hollannin ulkomaalaislain-säädännössä (Vreemdelingenwet 2000, Vreemdelingenbesluit 2000, Voorschrift Vreemdelingen 2000, Vreemdelingencirculaire 2000). Pääsääntöisesti kolmannen maan kansalaisella tulee olla oleskelulupa oleskellakseen Alankomaissa yli 90 päivää. Matkustaakseen Alankomaihin kolmannen maan kansalaisen tulee hakea väliaikaista oleskelulupaa, jonka jälkeen hän voi saada varsinaisen oleskeluluvan. Väliaikainen oleskelulupa on eräänlainen sisäänpääsyviisumi (entrance visa), joka vastaa käytännössä pitkäaikaista viisumia. Saadakseen väliaikaisen oleskeluluvan henkilöllä tulee olla jokin yksilöity peruste Alankomaihin saapumiselleen kuten työ, perhe tai opiskelu.

Yleensä Alankomaissa väliaikaista oleskelulupaa hakee ulkomaalaisen valtuuttamana Alankomaissa oleva työnantaja tai muu taho, jonka luokse ulkomaalainen henkilö on tulossa. Väliaikaista oleskelulupaa haetaan Alankomaissa ulkomaalaisvirastosta (Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND). Väliaikaista oleskelulupaa ja varsinaista oleskelulupaa voidaan hakea myös yhdistetyssä maahantulo- ja oleskelumenettelyssä. Mikäli henkilöllä ei ole valtuutettua, joka toimisi hänen puolestaan Alankomaissa, hän voi käännyä Alankomaiden edustuston puoleen ulkomailla jättääkseen hakemuksen väliaikaisesta oleskeluluvasta. Väliaikaisen oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä suoritetaan tarkistukset SIS-järjestelmästä ja kansallisesta rikosrekisteristä. Sen jälkeen, kun Alankomaiden ulkomaalaisvirasto on myöntänyt väliaikaisen oleskeluluvan, henkilö voi hakea Alankomaiden edustustosta väliaikaista oleskelulupaa koskevan väliaikaisen oleskelulupakortin, jolla hän pääsee matkustamaan Alankomaihin.

6 Lausuntopalaute

Lausuntoja saatiin yhteensä 28. Lisäksi yhteensä 21 Suomen edustustoa antoi lausunnon. Esityksessä ehdotettu pitkäaikaisen viisumin käyttöönotto maahantuloprosessin nopeuttamiseksi sai yleisellä tasolla laajan kannatuksen ja esitystä pidettiin tarpeellisena. Monet lausunnonantajista pitivät nykyisiä maahantuloprosesseja hitaina ja ruuhkautuneina, minkä vuoksi suomalaiset yritykset ja sitä kautta koko Suomi menettää osaajia työmarkkinoilla.

Pitkäaikaista viisumia koskeva sääntely nähtiin lausunnoissa yleisesti tarpeellisena. Perusteina esitettiin muun muassa osaavan työvoiman maahantulon nopeutuminen ja sujuvoittaminen, joka vaikuttaa yritysten kansainvälisten rekrytointien ja kasvuyritysten osajarekrytointien helpottamiseen. Lausunnoissa esitettiin tarve varmistaa viranomaisten resurssien riittävyys Maahanmuuttovirastossa.

Myönteisen palautteen ohella lukuisissa lausunnoissa nostettiin esille kuitenkin tarve pitkäaikaisen viisumin käyttötarkoituksen laajentamisesta myös muihin henkilöryhmiin, jotta esityksen tavoitteena oleva työperäisen maahanmuuton tehostaminen voidaan tosiasiallisesti toteuttaa. Esityksessä esitettyä henkilöryhmää pidettiin tarpeettoman rajallisena ja riittämättömänä. Lisäksi myönteisen oleskeluluvan edellyttämistä pitkäaikaisen viisumin myöntämiselle pidettiin maahanmuuttoprosessia hidastavana tekijänä.

Useissa lausunnoissa esitettiin esitysluonnosta laajempia näkökantoja pitkäaikaisen viisumin soveltamisalasta ja käyttötarkoituksesta ja viitattiin tarpeisiin jatkaa asian tarkastelua työperäisen maahanmuuton ja osaavan työvoiman maahantulon helpottamiseksi. Lisäksi esiin nousi tietojärjestelmien toimivuus ja tarve kehittää nykyisiä tietojärjestelmiä niin, että biometrinen tietojen vertailu rajatarkastuksessa mahdollistetaan.

Esityksessä ehdotettua biometrinen tietojen keräämistä ja tallentamista koskevaa sääntelyä kommentoitiin tarkemmin lähinnä asian kannalta keskeisten viranomaisten lausunnoissa. Sisäministeriö katsoi lausunnossaan, että esityksessä tarkoitettujen henkilöryhmien osalta sormenjäljet on jo oleskelulupahakemuksen yhteydessä otettu ja tallennettu Maahanmuuttoviraston sähköiseen ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään ja henkilö voitaisiin tarvittaessa tunnistaa niiden avulla. Lausunnossa katsottiin, että tämän johdosta biometrinen tietojen keräämisellä ei ole mahdollista saavuttaa sille asetettua tavoitetta eli viisumin haltijan tunnistamista biometrisillä tiedoilla, joten esityksessä ehdotettua sääntelyä biometrinen tunnistaminen keräämisestä ja tallentamisesta ei pidetty oikeasuhteisena. Useassa lausunnossa korostettiin myös sitä, että biometrinen tietojen käsittelylle tulee olla selkeä oikeusperuste. Lausuntojen perusteella ehdotettua sääntelyä biometriikan keräämisestä ja tallentamisesta pitkäaikaista viisumia varten tarkasteltiin jatkovalmistelussa uudelleen lausunnoissa esitetyn mukaisesti. Esitetyt huomiot biometrinen tietojen keräämisestä ja tallentamista koskevasta sääntelyehdotuksesta on otettu jatkovalmistelussa huomioon siten, että esityksestä on poistettu kyseinen sääntely perusteluineen puuttuvan selkeän oikeusperustan johdosta.

Esityksessä tarkoitettujen henkilöiden osalta sormenjäljet on jo oleskelulupahakemuksen yhteydessä otettu ja tallennettu Maahanmuuttoviraston sähköiseen asiankäsitteilyjärjestelmään. Pitkäaikaisella viisumilla saapuneelle henkilölle on jo myönnetty oleskelulupa, joten häntä voidaan pitää saapuessaan oleskeluluvan haltijana, vaikka hän saapuukin maahan viisumilla. Pitkäaikaisella viisumilla saapunut henkilö voidaan tällöin hänen Suomeen saapuessaan rajatarkastuksen yhteydessä tarvittaessa tunnistaa jo oleskelulupahakemuksen yhteydessä otettujen sormenjälkien avulla Schengen rajasäännösten 8 artiklan, ulkomaalaislain 60 e §:n sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnosta annetun lain 10 §:n perusteella. Näin ollen biometrinen tunnistaminen keräämistä ja tallentamista ei tässä esityksessä pitkäaikaista viisumia varten voida pitää välttämättömänä ja oikeasuhteisena. Jatkovalmistelussa on viranomaisyhteistyössä selvitetty, että tällä hetkellä oleskeluvalla Suomeen saapuvan henkilön henkilöllisyys varmenneetaan kasvokuvan perusteella. Tavoitteena kuitenkin on, että rajaviranomaisille luotaisiin tekniset mahdollisuudet sormenjälkien ottamiselle ja niiden vertaamiselle ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmään tallennettuihin sormenjälkiin uuden tietojärjestelmän avulla. Uusi tietojärjestelmä on tämänhetkisen tiedon mukaan otettavissa käyttöön syksyllä 2021. Uuden tietojärjestelmän käyttöönotto mahdollistaisi oleskelulupaa varten tallennettujen sormenjälkien ver-

taamisen maahantulon yhteydessä. Tällöin sekä oleskelulupakortilla että pitkäaikaisella viisumilla Suomeen saapuneen henkilöllisyys voitaisiin tarvittaessa varmentaa sormenjälkivertailua apuna käyttäen.

Maahanmuuttovirasto katsoi lausunnossaan, että esityksessä olisi syytä selkiyttää esityksen suhdetta niin sanottuun pikakaistaprosessiin. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on katsonut, että pitkäaikaisen viisumin edellytysten ja prosessin on Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan tarkoitus saumattomasti liittyä esityksessä esitettyjen oleskelulupien prosessiin ja edellytyksiin. Maahanmuuttovirasto on myös lausunnossaan esittänyt harkittavaksi, että pitkäaikaisen viisumin vireille saattamisen edellytyksenä tulisi olla se, että henkilö hakee samanaikaisesti oleskelulupaa 17 c §:n mukaisilla perusteilla, koska pitkäaikainen viisumi on tarkoitettu vain matkustamista varten eikä sitä voida myöntää ilman oleskelulupaa.

Useat lausunnot sisälsivät muutos- tai tarkennusehdotuksia lainkohtiin ja esityksen yksityiskohtiin sekä toiveita jatkovalmistelussa huomioon otettavista asioista. Lainsäädäntötekniset huomiot liittyvät lähinnä tarpeeseen selvittää sääntelyn suhdetta tietosuojasetukseen ja että lainmuutostarve henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) osalta tulee jatkovalmistelussa selvittää. Lausunnoissa Maahanmuuttoviraston ja Suomen edustustojen toimivaltaa koskevaa sääntelyä pidettiin osin epäselvänä ja tulkinnanvaraisena.

Sisäministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota ulkomaalaislain 3 §:n 4 kohdassa ehdotettuun viisumin määritelmään. Sisäministeriö katsoi lausunnossaan, että ehdotettua määritelmää on syytä vielä tarkastella uudelleen ja harkita pitäisikö esityksessä käytetyt Schengen-viisumi ja kansallinen viisumi määritellä laissa erikseen ja tulisiko niiden sijasta käyttää kuitenkin unionin lainsäädännössä vakiintuneesti käytettyä käsitettä 'pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi', mahdollisten sekaannusten välttämiseksi. Vastaavasti Schengen-viisumista voitaisiin sisäministeriön näkemyksen mukaan selkeyden vuoksi käyttää käsitettä lyhytaikainen viisumi. Muut lausunnon antajat eivät kiinnittäneet huomiota terminologiaan.

Oikeusministeriö katsoi lausunnossa muun ohella, että jatkovalmistelun yhteydessä yhdenvertaisuutta koskevia perusteluja on syytä täydentää ja täsmentää. Lisäksi oikeusministeriö piti tärkeänä, että jatkovalmistelussa sekä lakitekstissä että perusteluissa otetaan huomioon hallintolain 47 §:n 1 momentin sääntely muutoksen hakemisesta hallinnolliseen päätökseen ja että hakijalle myönteisen päätöksen liitteeksi tulee liittää valitusosoitus.

Esitysluonnos sisälsi myös ehdotuksen pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien antamisesta ulkoiselle palveluntarjoajalle. Tältä osin lausuntopalautetta antoivat oikeusministeriö, oikeuskanslerin virasto ja Suomi-Seura ry. Oikeusministeriö piti sinänsä ymmärrettävänä esityksessä olevaa yleistä viittausta erityisiin olosuhteisiin, joiden perusteella oleskelulupaa koskevia tehtäviä jo on annettu ulkomaalaislain nojalla ulkoisen palveluntarjoajan hoidettavaksi, mutta katsoi, että lain tulkintaa ja soveltamista helpottaisi, jos olosuhteita kuvattaisiin hallituksen esityksessä yksityiskohtaisemmin. Lisäksi oikeusministeriö totesi lausunnossaan, että asianmukaisena perusteena ei voida pitää sitä, että tehtävien siirtäminen ulkoiselle palveluntarjoajalle olisi tehtävän hoitamisen kannalta luontevaa, koska tehtävän hoitaminen olisi luontevaa hoitaa myös Suomen edustuston toimesta.

Oikeuskanslerinvirasto kiinnitti huomiota hyvän hallinnon toteutumiseen erityisesti niiden ulkoistettavaksi ehdotettavien tehtävien osalta, jotka liittyvät asiakkaiden menettelyneuvontaan ja ulkoisen palveluntarjoajan valvontaan. Oikeuskanslerinvirasto on katsonut, että esityksessä olisi tästä syystä perusteltua kuvata oleskelulupamenettelyssä saatuja kokemuksia siitä, miten ulkoinen palveluntarjoaja on suoriutunut muun muassa hakijoiden menettelyneuvonnasta ja miten

sen menettelyn asianmukaisuutta on käytännössä valvottu. Suomi-Seura ry. puolsi lausunnoissaan esityksessä ehdotettua avustavien tehtävien ulkoistamista.

Ulkoministeriössä on palautteen saamisen jälkeen päädytty pitämään esityksen sisällöllinen rajaus ennallaan eli pitkäaikaisen viisumin soveltaminen ainoastaan budjettiriihen kirjauksen kattamiin henkilöryhmiin. Ehdotettua laajempi pitkäaikaisen viisumin soveltaminen myös muihin henkilöryhmiin jäisi siten myöhemmissä lainmuutoksissa valmisteltaviksi. Syynä tähän on, että hallituksen esitys liittyy hallituksen budjettiriihessä syyskuussa 2020 tekemään kirjaukseen selvittää toimenpiteet, joilla voitaisiin luoda erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenille nopean oleskeluluvan reitti jo vuonna 2021. Toimenpiteisiin on ollut ryhdyttävä ripeästi ja tämä esitys on yksi osa näitä toimenpiteitä. Sen jälkeen, kun pitkäaikainen viisumi on saatu käyttöön, on tärkeää käynnistää jatkovalmistelu pitkäaikaisen viisumin käyttööntottamisen selvittämiseksi myös muiden henkilöryhmien kohdalla ja erilaisia tilanteita varten.

Lausuntopalautteen johdosta kansallisen viisumi määritelmä muutettiin pitkäaikaiseksi viisumiksi ja Schengen viisumi lyhytaikaiseksi viisumiksi ja ne määriteltiin erikseen lain 3 §:n 4 kohdassa. Ulkomaalaislain 3 §:n 4 kohdan mukainen viisumin määritelmä säilytettiin esityksen mukaisena kattaen sekä lyhytaikaisen viisumin että pitkäaikaisen viisumin. Tähän liittyen ulkomaalaislain viisumia koskeviin säännöksiin tehtiin tarvittavat teknisluonteiset muutokset terminologian muutoksen johdosta. Tämän lisäksi jatkovalmistelussa arvioitiin tarpeelliseksi määritellä erikseen myös yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta 13 päivänä heinäkuuta 2009 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 eli viisumisäännöstö omana kohtanaan.

Pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien antamisesta ulkoiselle palveluntarjoajalle koskevaa sääntelyä tarkennettiin ja täydennettiin. Ulkoiselle palveluntarjoajalle annettavista tehtävistä poistettiin biometristen tunnisteiden ottaminen. Pitkäaikaisen viisumin muutoksenhakua koskevaa sääntelyä tarkennettiin vastamaan oleskelulupa-asioiden muutoksenhakua koskevaa sääntelyä. Myös toimivallanjakoa Maahanmuuttoviraston ja Suomen edustustojen välillä on laissa tarkennettu ja kuvattu perusteluissa tarkemmin myös käytännön kannalta. Lausuntojen perusteella pitkäaikaisen viisumin hakemista koskevaa sääntelyä täsmennettiin siten, että esityksessä säädetään pitkäaikaisen viisumin hakemisesta ulkomailla Suomen edustustoissa. Sääntely pitkäaikaisen viisumin sähköisestä hakemisesta poistettiin, koska pitkäaikaisen viisumin sähköiseen hakemiseen sovelletaan sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia (13/2003).

Jatkovalmistelun yhteydessä yhdenvertaisuutta koskevia perusteluja täydennettiin ja täsmennettiin. Pitkäaikaisen viisumin oikeusvaikutuksia suhteessa oleskeluluvan oikeusvaikutuksiin selkeytettiin esityksen perusteluissa.

Esitykseen on tehty lainsäädäntötekniset ja esityksen perusteluiden yksityiskohtien korjaukset ja selvennykset lausunnoissa esitettyjen näkökohtien ja selventämistarpeiden mukaisesti. Lisäksi esitykseen on lisätty henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muutosehdotukset.

Valmistelun kuluessa ilmeni, että tietojärjestelmillä on keskeinen merkitys esityksen tavoitteen saavuttamisessa ja että nopeutettu menettely on saavutettavissa vain olemassa olevien tietojärjestelmien asettamien reunaehtojen puitteissa. Tämän vuoksi tässä vaiheessa nopeutetun käsittelyajan saamiseksi hakemukselle edellyttää tämä pitkäaikaisen viisumin ja oleskelulupahakemuksen tekemistä samanaikaisesti sähköisessä asiointipalvelussa.

Valtiovarainministeriö totesi lausunnossaan, että se pitää esityksessä ehdotettujen toimenpiteiden tavoitetta lisätä Suomen houkuttelevuutta ulkomaisten erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien piirissä kannatettavana. Valtiovarainministeriö katsoi lausunnossaan, että esityksessä ehdotettu malli, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto myöntää sekä pitkäaikaisen viisumin että oleskeluluvan, on todennäköisesti tarkoituksenmukaisin, koska pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytykset on kiinteästi sidottu oleskeluluvan myöntämiseen. Valtiovarainministeriö huomautti, että maahanmuuttohallinnon tietojärjestelmiä ja tietovarantoja sekä niitä koskevaa sääntelyä kehitettäessä olisi jatkossa kuitenkin syytä kiinnittää huomiota maahanmuuton eri prosessien virtaviivaistamiseen ja integroimiseen niin, että toimintaprosessissa ei synny tietojärjestelmiin liittyvistä järjestelyistä aiheutuvaa ylimääräistä taakkaa. Valtiovarainministeriö huomautti lausunnossaan, että jatkovalmistelussa vaikutusarviointia yrityksiin ja työllisyyteen tulisi kuvata täsmällisemmin mahdollisimman realistisen kuvan aikaansaamiseksi. Valtiovarainministeriön lausunnon johdosta vaikutusarviointia yrityksiin ja työllisyyteen on täsmennetty.

Lausuntopalautteen käsittelyn jälkeen, esityksestä pyydettiin vielä niiltä viranomaistahoilta kommentit, joiden antamissa lausunnoissa oli ollut esityksen valmistelun kannalta keskeisiä huomioita. Kommentteja antoivat oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, oikeuskanslerin virasto ja Maahanmuuttovirasto. Esitystä tarkennettiin annettujen kommenttien perusteella.

Lainsäädännön arviointineuvoston 27.8.2021 antaman lausunnon mukaan esitysluonnos on selkeästi kirjoitettu ja sisältää kuvauksen asian nykytilasta, tavoitteista ja keskeisistä esityksistä. Arviointineuvosto on pitänyt myönteisenä, että taustoituksesta käy ilmi erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien oleskelulupien määrät, käsittelyajat sekä tärkeimmät lähtömaat tällä hetkellä. Vaikutuksia on arvioitu eri näkökulmista ja osin melko yksityiskohtaisesti. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että ulkomaisten osaajien maahantulon nopeuttamisen vaikutuksissa on keskeytytty olennaisiin yritysvaikutuksiin. Suorien työllisyysvaikutusten vähäisyys on tuotu esille ja toisaalta epäsuorien vaikutusten moninaisuus. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on kuvattu melko kattavasti viranomaisille aiheutuvia tehtävämuutoksia ja arvioitu kertaluonteisia ja pysyviä kustannuksia perustuen arvioihin hakijamäärän kasvusta. Myös henkilötyömuutoksia on arvioitu. Lisäksi esitysluonnoksessa on arvioitu perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ja sukupuolivaikutuksia. Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi myös arvioida, muuttaako se työntekijän riskiä joutua helpommin hyväksikäytön kohteeksi.

Arviointineuvoston lausunnon mukaan esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämis-kohteet ovat:

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

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

Arviointineuvoston lausunnossaan esittämät puutteet ja kehittämiskohteet on huomioitu ennen hallituksen esityksen antamista.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Ulkomaalaislaki

3 §. Määritelmät. Pykälän 3 §:n 1 momentin 4 kohdan määritelmää viisumista muutettaisiin. Muutoksen taustalla on se, että ulkomaalaislakiin ehdotetaan sisällytettäväksi uusi sääntely koskien Schengen yleissopimuksen mukaista pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettua viisumia, minkä vuoksi viisumin määritelmää vastaavasti laajennettaisiin kattamaan myös pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi.

Viisumia koskevaa määritelmää ehdotetaan muutettavan siten, että määritelmästä poistettaisiin rajausta siitä, että oleskelu viisumilla olisi lyhytaikaista. Viisumin määritelmä kattaisi kaikki ulkomaalaislain mukaiset viisumit. Muutoin määritelmä vastaisi aikaisemmin laissa olevaa määritelmää luvasta, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täyttyessä. Määritelmän muutos on huomioitu lain muissa säännöksissä siten, että niissä ehdotetaan säädettäväksi tarvittavat rajaukset huomioon ottaen se, että nyt esitettävä viisumin määritelmä on laajempi kuin nykyisessä ulkomaalaislaissa.

Pykälään lisättäisiin uusi 4 a kohta. Kohdassa määriteltäisiin viisumisäännöstö. Viisumisäännöstöllä tarkoitettaisiin viisumisäännöstön laatimisesta 13 päivänä heinäkuuta 2009 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009 siten kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1155. Viisumisäännöstö on suoraan sovellettavaa oikeutta.

Pykälään lisättäisiin uusi 4 b kohta, jossa määriteltäisiin lyhytaikainen viisumi. Lyhytaikaisella viisumilla tarkoitettaisiin viisumisäännöstön 2 artiklan 2 kohdan määritelmän mukaista viisumia, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja korkeintaan 90 päivän oleskelu 180 päivän jaksolla sallitaan muiden maahantulon edellytysten täyttyessä.

Pykälään lisättäisiin uusi 4 c kohta, jossa määriteltäisiin pitkäaikainen viisumi. Pitkäaikaisella viisumilla tarkoitettaisiin lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu pidempään kuin 90 päivää kuitenkin enintään yhden vuoden ajan sallitaan muiden maahantulon edellytysten täyttyessä.

17 §. Lyhytaikaisiin viisumeihin sovellettavat säännökset. Pykälän otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä viitattaisiin viisumisäännöstön mukaisiin lyhytaikaisiin viisumeihin. Pykälän 1 momentin johdantokappaletta ehdotetaan muutettavaksi vastaavasti siten, että siinä viitattaisiin lyhytaikaisiin viisumeihin. Asiallisesti muutoksella ei ole vaikutusta voimassa olevaan pykälään.

17 a §. Pitkäaikaiseen viisumiin sovellettavat säännökset. Pykälä olisi uusi. Pykälän 1 momentissa viitattaisiin Schengenin yleissopimukseen, siten kuin se on muutettuna Euroopan parlamentin ja neuvoston antamalla asetuksella (EU) N:o 265/2010. Schengenin yleissopimuksessa säädetään pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettua viisumista ja sen myöntämisen yleisistä edel-

lytyksistä. Schengenin yleissopimuksen sääntely pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetusta viisumista on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti. Schengenin yleissopimuksen 18 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat myöntää pitkäaikaisen viisumin oman lainsäädäntönsä tai unionin lainsäädännön mukaisesti. Pitkäaikainen viisumi voidaan myöntää pidempää kuin 90 päivän oleskelua ja enintään yhden vuoden pituista oleskelua varten. Jos jäsenvaltio sallii ulkomaalaisen oleskelevan yli vuoden, pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi on korvattava oleskeluluvalla ennen sen voimaoloa päättyä.

Schengenin yleissopimuksessa määritellään pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin voimaoloa yleiset aikarajat, joiden puitteissa pitkäaikaisen viisumin voimaoloista voidaan kansallisen lainsäädännön puitteissa säätää. Pitkäaikainen viisumi eroaisi siten voimaoloa osalta lyhytaikaisesta viisumista, jonka voimaolo viisumisäännösten mukaisesti voi kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän oleskelujakson aikana.

Schengenin yleissopimuksessa säädetään myös pitkäaikaisen viisumin tietyistä yleisistä edellytyksistä, jotka tulee ottaa huomioon pitkäaikaista viisumia myönnettäessä. Schengenin yleissopimuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan, kun jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitetun viisumin, sen tulee tarkistaa hakijan tiedot Schengenin tietojärjestelmästä. Artiklan mukaan, jos jäsenvaltio aikoo myöntää oleskeluluvan tai pitkäaikaisen viisumin ulkomaalaiselle, joka on määrätty maahantulokieltoon, sen on ensin neuvoteltava määräyksen antaneen jäsenvaltion kanssa. Oleskelulupa tai pitkäaikainen viisumi voidaan tällöin myöntää ainoastaan painavista syistä, erityisesti humanitaarisista syistä tai kansainvälisten velvoitteiden takia. Pitkäaikaisen viisumin osalta toimittaisiin tällöin menettelyllisesti samalla tavoin kuin oleskelulupahakemuksen osalta, jolloin keskusrikospoliisin Sirene-toimisto, joka on keskusrikospoliisin ympärivuorokautisesti päivystävä rikostietopalvelun viestiliikennekeskus, olisi yhteydessä asianomaisen maahantulokiellon antaneen valtion viranomaisiin.

Schengenin yleissopimuksen 21 artiklan mukaan ulkomaalainen voi sen perusteella, että hänellä on jonkin jäsenvaltion myöntämä pitkäaikainen viisumi ja voimassa oleva matkustusasiakirja, liikkua vapaasti enintään 90 päivän ajan minkä tahansa 180 päivän jakson aikana muiden jäsenvaltioiden alueella, jos hän täyttää Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdan a, c ja e alakohtassa tarkoitetut maahantuloedellytykset eikä ole kyseisen jäsenvaltion kansallisessa maahantuloeläluettelossa.

Pykälän 2 momentissa viitattaisiin neuvoston asetukseen (EY) N:o 1683/95, jossa säädetään pitkäaikaisen viisumin kaavasta. Schengenin yleissopimuksen 18 artiklan 1 kohdan mukaan pitkäaikainen viisumi myönnetään käyttäen yhtenäistä viisumin kaavaa, joka on vahvistettu neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1683/95. Yhtenäistä viisumin kaavaa koskevassa asetuksessa (EY) N:o 1683/95 säädetään muun muassa viisumin muodosta, ominaisuuksista ja turvatekijöistä. Erotuksena lyhytaikaiseen oleskeluun tarkoitetusta viisumista, jonka kirjaintunnus on C, pitkäaikaisen viisumin kirjaintunnus on D. Yksityiskohtaisesti siitä, mitä tietoja pitkäaikaisen viisumin tulee sisältää, säädetään Euroopan unionin komission 14.1.2020 antamassa täytäntöönpanopäätöksessä C (2020) 34 final. Pitkäaikainen viisumi tulostetaan viisumitarrana ja kiinnitetään viisuminhaltijan voimassa olevaan matkustusasiakirjaan. Pitkäaikaisen viisumin kirjaintunnus D ilmenee viisumitarrasta.

17 b §. Pitkäaikaisen viisumin hakeminen. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin siitä, että pitkäaikaista viisumia olisi haettava ulkomailla ennen Suomeen saapumista. Hakemus jätettäisiin ulkomailla Suomen edustustolle. Koska pitkäaikaisen viisumin tarkoituksena on nopeuttaa myönteisen oleskelulupapäätöksen saaneen henkilön Suomeen tuloa, on pitkäaikaisen viisumin hakeminen mahdollista vain ulkomailla.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että pitkäaikaista viisumia koskevaan hakemukseen tulee liittää hakijan kasvokuva, josta hakija on hyvin tunnistettavissa. Kasvokuva tulostettaisiin pitkäaikaista viisumia koskevaan viisumitarraan samalla tavoin kuin lvhvtäikaisissa viisumeissa. Ulkomaalaislaissa käytetään valokuvasta käsitettä kasvokuva. Kasvokuva ei kuitenkaan olisi biometrinen tunniste pitkäaikaisessa viisumissa.

Lisäksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että hakemukseen tulee liittää hakijan voimassa oleva matkustusasiakirja. Matkustusasiakirjan tulisi olla ulkomaalaislain 13 §:ssä tarkoitetun matkustusasiakirjaluettelon I, II tai III osassa tarkoitettu sellainen matkustusasiakirja, jonka Suomi tunnustaa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin pitkäaikaisen viisumin hakijan henkilöllisyyden varmistamisesta. Ehdotetun säännöksen mukaan hakijan tulisi saapua edustustoon henkilökohtaisesti henkilöllisyyden varmistamista varten. Henkilöllisyys todettaisiin viisumihakijan edellä 2 momentissa tarkoitettua matkustusasiakirjasta.

17 c §. Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen erityisasiantuntijalle ja kasvuyrittäjälle sekä heidän perheenjäsenilleen. Pykälässä määriteltäisiin pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytykset nopeutettua maahantuloa varten.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan pitkäaikainen viisumi voitaisiin myöntää hakemuksesta sellaiselle kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa ansiotyötä varten 77 § 1 momentin 1 kohdan nojalla erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan pitkäaikainen viisumi voitaisiin myöntää hakemuksesta henkilölle, jolle on myönnetty 81 §:n 1 momentin Euroopan unionin sininen kortti. Ulkomaalaislain 81 §:n mukaan Euroopan unionin sininen kortti myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, jos tämä esittää vähintään vuoden pituisen korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä koskevan työsopimuksen tai sitovan työtarjouksen ja yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan pitkäaikainen viisumi voitaisiin myöntää henkilölle, jolle on myönnetty 47 h §:n mukainen kasvuyrittäjän oleskelulupa. Ulkomaalaislain 47 h §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisestä 47 g §:ssä tarkoitettulle kasvuyrittäjälle.

Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan pitkäaikainen viisumi voitaisiin myöntää henkilölle, jolle on myönnetty kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) 7 §:n nojalla oleskelulupa mainittuun lain 5 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettuna asiantuntijana.

Pykälän 1 momentin 5 kohdan mukaan pitkäaikainen viisumi voitaisiin myöntää pykälän kohdissa 1–4 mainittujen henkilöiden perheenjäsenille, jos heille on myönnetty oleskelulupa perhesiteen perusteella ulkomaalaislain 45 §:n 3 momentin tai 47 §:n 3 momentin perusteella.

17 d §. Pitkäaikaisen viisumin voimassaolo. Pykälässä säädettäisiin pitkäaikaisen viisumin voimassaolosta. Viisumi olisi voimassa 100 vuorokautta sen myöntämispäivästä. Pitkäaikaisen viisumin voimassaoloajaksi ehdotetaan 100 vuorokautta sen vuoksi, ettei viisumi olisi kovin pitkään voimassa yhtä aikaa oleskeluluvan kanssa. Rajoitettu lyhyehkö voimassaoloaika toisi myös sen edun, että pitkäaikaisen viisumin erillistä peruuttamista ei myöskään tarvitsisi tehdä. Koska pitkäaikaisen viisumin tarkoitus on vain nopeuttaa ulkomaalaisen maahantuloa, ei yli 100 vuorokauden voimassaolo ole katsottu valmistelussa tarpeelliseksi.

17 e §. Pitkäaikaisen viisumin peruuttaminen. Pykälässä säädettäisiin pitkäaikaisen viisumin peruuttamisesta.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että pitkäaikainen viisumi peruutettaisiin, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella viisumi myönnettiin, ei enää olisi olemassa. Viisumi tulisi siten peruuttaa, jos oleskelulupa, jonka perusteella se on myönnetty, peruutetaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että pitkäaikainen viisumi peruutettaisiin, jos hakija on viisumia hakiessaan antanut henkilöllisyyttään koskevia tai muita päätökseen vaikuttaneita vääriä tietoja taikka salannut sellaisen seikan, joka olisi estänyt viisumin myöntämisen. Vaikka pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksistä on säädetty lain 17 c §:ssä, on pidetty tarpeellisenä säätää vielä erikseen viisumin peruuttamisesta silloin, kun sen myöntämisen jälkeen ilmenee tässä momentissa säädettyjä seikkoja, jotka eivät suoranaisesti ole viisumin myöntämisen edellytyksiä, mutta joilla kuitenkin on merkitystä viisumin voimassaoloon.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin pitkäaikaiseen viisumiin tehtävästä peruuttamismerkinnästä. Jos viisumi peruutetaan, tulisi peruuttamista koskeva merkintä tehdä viisumitarraan. Peruuttamista koskeva merkintä käsittäisi viisumiin tehtävän leiman, josta ilmenee, että viisumi on peruutettu. Lisäksi viisumiin tulisi tehdä selkeästi sellaiset merkinnät, ettei viisumia enää voida uudelleen käyttää. Viisumitarra optisesti vaihtuva tekijä, turvatekijänä käytetty piilokuva ja sana ”viisumi” olisi tuhottava yliviivaamalla se.

28 a §. Ulkoinen palveluntarjoaja pitkäaikaista viisumia koskevissa tehtävissä. Ehdotetaan lisättäväksi uusi 28 a §. iossa säädettäisiin pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien ulkoistamisesta. Ulkoistettavat tehtävät olisivat pääosin yhteneväiset niiden tehtävien kanssa, jotka oleskelulupahakemusten osalta voidaan antaa ulkoisen palveluntarjoajan hoidettavaksi.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ulkoministeriön mahdollisuudesta sopia ulkoisen palveluntarjoajan kanssa edustustolle kuuluvien pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvien avustavien tehtävien antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi määräaikaiksi tai toistaiseksi erityisissä olosuhteissa tai jos se olisi tarpeen muusta paikallisesta tilanteesta johtuvasta syystä. Erityisillä olosuhteilla tarkoitettaisiin tilanteita, joissa oleskelulupahakemuksiin tai lyhytaikaista viisumia koskeviin viisumihakemuksiin liittyvät avustavat tehtävät on ulkomaalaislain nojalla annettu ulkoisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Pitkäaikaista viisumia koskevia avustavia tehtäviä voitaisiin ulkoistaa samojen edustustojen toimipiireissä, joissa lyhytaikaisten viisumihakemusten tai oleskelulupahakemusten vastaanottamista koskevat tehtävät on ulkomaalaislain 28 §:n tai 69 c §:n mukaan annettu ulkoiselle palveluntarjoajalle hoidettavaksi.

Ulkoministeriö on ulkoistanut ulkomaalaislain nojalla avustavia tehtäviä lyhytaikaista viisumia koskevissa viisumi- ja oleskelulupa-asioissa yli 20 maassa. Ulkomaalaislain mukaisten erityisten olosuhteiden on katsottu vallitsevan silloin, kun oleskeluluvan hakijoiden suuri kasvu on vaikeuttanut merkittävästi oleskelulupalvelujen tarjoamista Suomen edustustoissa. Suomen edustustojen rajalliset henkilöstöresurssit sekä pienet tilat eivät ole mahdollistaneet kasvavan hakijamäärän vastaanottamista. Ulkoisena palveluntarjoajana on toiminut jo usean vuoden ajan VFS Global -niminen monikansallinen yhtiö. Pitkäaikaista viisumia koskevan hakemuksen käsittely vastaisi pääosiltaan samaa menettelyä kuin oleskelulupahakemuksen käsittely ulkoisella palveluntarjoajalla. Näin ollen hakija, joka on hakenut sekä oleskelulupaa että pitkäaikaista viisumia, voisi asioidessaan ulkoisella palveluntarjoajalla saada hoidetuksi molempiin hakemuksiinsa liittyvät asiansa yhdellä kertaa ja yhdessä paikassa.

Paikallisesta tilanteesta johtuvalla syyllä tarkoitettaisiin esimerkiksi sellaisia edustustojen toimipiirejä, joissa etäisyydet edustustoon ovat pitkiä ja edustuston saavutettavuus on siten hakijoille haasteellista. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi silloin, kun matkaan kuluva aika olisi kohtuuttoman pitkä tai matka paikalliset olosuhteet huomioon ottaen vaatisi kohtuuttoman paljon erityisjärjestelyjä. Vaikka viisumisäännöstöä muuttaneessa Euroopan ja parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2019/1155 mahdollistetaan lühvtaikaisten viisumien osalta ulkoisten palveluntarjoajien käyttö myös sellaisissa valtioissa, joissa jäsenvaltiolla ei ole omaa edustustoa, vastaavaa ei ole mahdollistettu kansallisessa lainsäädännössä oleskelulupien osalta (HE 295/2014 vp, s. 16/II). Pitkäaikainen viisumi rinnastuu oikeusvaikutuksiltaan oleskelulupaan, joten myös pitkäaikaisen viisumin ulkoistamista koskevien edellytysten tulee vastata oleskelulupien ulkoistamisen edellytyksiä. Tämän vuoksi ulkoistaminen olisi mahdollista vain niissä maissa, joissa Suomella on edustusto.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tyhjentävästi niistä tehtävistä, jotka voitaisiin antaa edellä 1 momentissa tarkoitetulle ulkoiselle palveluntarjoajalle. Esitettyjen tehtävien voidaan katsoa olevan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, minkä vuoksi niiden siirtämisestä muulle kuin viranomaiselle säädetään perustuslain edellyttämällä tavalla tässä pykälässä. Tehtävät olisivat pääosin samoja tehtäviä, jotka ulkomaalaislain noialla on ulkoistettu ulkoiselle palveluntarjoajalle oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyen. Kyseeseen tulisivat hyvin teknis- ja rutiiniluonteiset tehtävät liittyen hakemuksen vastaanottoon, hakemus- ja liiteasiakirjojen välittämiseen ja päätöksen tiedoksiannon välittämiseen. Ulkoministeriö ja asianomainen Suomen edustusto varmistaisivat, että ulkoinen palveluntarjoaja kykenee asianmukaisesti hoitamaan ulkoistetut tehtävät. Avustavat tehtävät vastaisivat niitä oleskelulupahakemusten vastaanottoon liittyviä avustavia tehtäviä, jotka voidaan ulkomaalaislain 69 c §:n noialla antaa ulkoiselle palveluntarjoajalle pois lukien biometristen tunnisteiden ottaminen, koska biometrisiä tunnisteita ei kerätä pitkäaikaisen viisumin hakemisen yhteydessä.

Kohdan 1 mukaan ulkoiselle palveluntarjoajalle voitaisiin antaa suoritettavaksi pitkäaikaisen viisumin hakemiseen liittyvien välesten tietojen antaminen. Kyseessä olisi avustava tehtävä, joka olisi väleistä neuvontaa, jonka ulkoinen palveluntarjoaja suorittaisi annetun ohjeistuksen ja kirjallisten tarkistusluetteloiden perusteella. Ulkoisen palveluntarjoajan antama neuvonta pohjautuisi aina ulkoministeriön tai edustuston antamaan asiakirja-aineistoon, josta tiedot olisivat haettavissa. Ulkoinen palveluntarjoaja voisi antaa vain väleistä tietoa viisumin hakemiseen liittyvistä asioista, eikä sen tule millään tavalla ohjaavasti tai johdattelevasti ottaa yksittäiseen tapaukseen kantaa eikä neuvoa, miten hakijan kannattaisi toimia omassa asiassaan. Neuvonta ei siten voisi perustua ulkoisen palveluntarjoajan henkilöstön itsenäisesti tekemiin tulkintoihin lainsäädännöstä. Ulkoisen palveluntarjoajan asiakkaalle antama neuvonta perustuisi ulkoministeriön ja Suomen edustuston laatimiin ohjeistuksiin, palvelukuvauksiin ja muistilistoihin sekä antamaan koulutukseen. Käytännössä muut kuin aivan yksinkertaiset kysymykset ohjattaisiin edustuston vastattavaksi.

Kohdassa 2 säädettäisiin, että ulkoisen palveluntarjoajan tehtävänä voisi olla tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella. Säännöksen tarkoituksena olisi varmistaa, että ulkoisen palveluntarjoajan toiminta vaadittavien asiakirjojen osalta noudattaa sovittua menettelyä ja jonka perusteella tarkistusluettelot on luotu. Tarkistusluetteloiden tulee olla ulkoministeriön hyväksymät. Tarkistusluetteloiden ajanmukaisuus myös tarkistettaisiin säännöllisin väliajoin.

Kohdassa 3 säädettäisiin siitä, että ulkoisen palveluntarjoajan tehtävänä voisi olla tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle. Tämä sisältäisi myös sen ohjeistuksen perusteella tapahtuvan tarkistamisen, että hakemus on tarvitta-

vilta osin täytetty ja sisältää vaadittavat asiakirjat, sekä milloin alkuperäisiä asiakirjoja ja kopioita tai sähköisesti liitettviä asiakirjoja on verrattava keskenään, niiden vastaavuusvertaamisen tekemisen puuttumatta kuitenkaan asiakirjan sisältöön. Kvseisessä kohdassa säädettäisiin lisäksi, että tehtävänä olisi myös hakemuksen toimittaminen toimivaltaiselle Suomen edustustolle. Säännöksen tarkoituksena olisi, että kun hakemuksen vastaanottoon liittyviä tehtäviä hoitaa muu kuin Suomen edustusto, tehtävät ja toimet olisivat käytännössä samat kuin ios hakemuksen vastaanottaisi ja tehtävät tekisi yksinomaan Suomen edustusto. Olisi myös tarkoituksenmukaista, että ulkoinen palveluntarjoaja pystyisi tarkistamaan hakemuksen siten, että hakemus voitaisiin toimittaa Suomen edustustolle täydellisenä ja mahdollisimman nopeasti.

Kohdassa 3 säädettäisiin lisäksi, että ulkoisen palveluntarjoajan tehtävänä voisi olla pitkäaikaisen viisumihakemuksen käsittelymaksun vastaanottaminen ja toimittaminen edustustolle. Säännöksen tarkoituksena olisi, että ulkoinen palveluntarjoaja vastaanottaisi käsittelymaksun samalla, kun se vastaanottaa viisumihakemuksen. Jos hakija ei suorita käsittelymaksua, ei ulkoinen palveluntarjoaja ottaisi hakemusta vastaan, vaan tällöin se ohjaisi hakijan asioimaan Suomen edustustossa. Käsittelymaksun suorittamatta jättämisen mahdollistaminen olisi ristiriitaista siihen nähden, että hakija maksaisi ulkoiselle palveluntarjoajalle tämän veloittaman palvelumaksun. Pitkäaikaista viisumia koskevista viisumimaksuista säädettäisiin sisäministeriön asetuksessa Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Ulkoministeriön ja asianomaisen edustuston tulisi siten huolehtia, että ulkoinen palveluntarjoaja vastaanottaa hakijalta hakuperusteen mukaisen oikean käsittelymaksun.

Kohdassa 4 säädettäisiin, että ulkoisen palveluntarjoajan tehtävänä voisi olla hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen. Tämä olisi johdonmukaista, koska myös oleskelulupahakemusten käsittelyssä hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen voidaan ulkomaalaislain nojalla antaa ulkoisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Koska pitkäaikaisen viisumin hakeminen on käytännössä sidoksissa oleskeluluvan hakemiseen, on perusteltua, että henkilöllisyyden tarkistaminen tapahtuisi molempien asioiden osalta samalla tavoin. Oleskelulupahakijan henkilöllisyyden tarkistaminen on tällä hetkellä annettu ulkoisen palveluntarjoajan tehtäväksi vain osassa niistä paikoista, joissa oleskelulupien hakemiseen liittyvät palvelut on ulkoistettu. Niissä toimipaikoissa, joissa henkilöllisyyden tarkistamista ei ole ulkoistettu, vaikka muut oleskeluluvan hakemiseen liittyvät tehtävät on annettu ulkoisen palveluntarjoajan hoidettavaksi, edustuston virkailija tulee paikalle palveluntarjoajan toimipisteeseen ja tarkistaa oleskelulupaa hakevien henkilöllisyydet. Vastaava yhdenmukainen menettely olisi perusteltu myös pitkäaikaisen viisumin hakemisen yhteydessä tehtävien sujuvan ja viivytyksettömän hoitamisen vuoksi. Henkilöllisyyden tarkistaminen tapahtuisi vertailemalla hakijan kasvokuvaa ja hänen ilmoittamiaan henkilötietoja hakijan esittämään henkilöllisyyttä osoittavaan luotettavaan asiakirjaan ja tutkimalla asiakirja esimerkiksi luupilla tai UV-valoa käyttävällä teknisellä apulaitteella, jolla voidaan havaita asiakirjan mahdolliset poikkeavuudet.

Kohdassa 5 säädettäisiin, että ulkoisen palveluntarjoajan tehtävänä voisi olla ajanvarausten hoitaminen henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona. Asiointi Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona olisi välttämätöntä esimerkiksi henkilöllisyyden tarkistamista varten. Ulkoinen palveluntarjoaja hoitaisi ajanvarausta siten kuin siitä on sovittu edustuston kanssa tarkemmin.

Kohdassa 6 säädettäisiin, että ulkoisen palveluntarjoajan tehtävänä voisi olla pitkäaikaista viisumia koskevan päätöksen tiedoksiannon välittäminen hakijalle. Oleskelulupaa koskevan päätöksen tiedoksiantaminen on lain 69 c §:n 1 momentin 9 kohdassa vastaavasti säädetty tehtäväksi, joka voidaan ulkoistaa ulkoiselle palveluntarjoajalle. Vastaavasti myös pitkäaikaista viisumia koskevan päätöksen tiedoksiannon välittäminen olisi siten perusteltua ulkoisen palvelun-

tarjoajan toimesta. Tämä olisi omiaan yksinkertaistamaan pitkäaikaista viisumia koskevaa menettelyä ja olisi myös hakijan etu. Ulkoinen palveluntarjoaja välittäisi päätöksen hakijalle, eikä sille siten tulisi päätöksen sisältö miltään osin tietoon.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin siitä, että pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien antamisessa ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi sekä ulkoisen palveluntarjoajan toiminnasta ja sen valvonnasta sekä oikeudesta ottaa palvelumaksu noudatettaisiin mitä tämän lain 69 d–g §:ssä säädetään Suomen edustustolle kuuluvien oleskelulupatehtävien antamisesta ulkoiselle palveluntarjoajalle. Palvelumaksua alentavana tekijänä olisi kuitenkin otettava huomioon lain 69 c §:ssä säädetyt mahdolliset päällekkäiset tehtävät oleskelulupahakemuksen vastaanottamisen kanssa. Maksua voidaan periä vain niistä toimenpiteistä, jotka eivät ole päällekkäisiä oleskeluhakemuksen vastaanottamisen kanssa.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin siitä, että 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, on hakija ohjattava Suomen edustustoon. Tällä varmistuttaisiin siitä, että epäselvissä tilanteissa pitkäaikaisen viisumihakemuksen käsittelyyn liittyvät tehtävät siirretään edustustolle.

30 §. Toimivalta käsitellä lyhytaikaista viisumia koskeva hakemus ja tehdä sitä koskeva päätös sekä jatkaa lyhytaikaista viisumia. Pykälään tehtäisiin teknisluonteiset muutokset siten, että siitä poistettaisiin viittaukset viisumiin ja sen sijaan viitattaisiin lyhytaikaiseen viisumiin. Myös pykälän otsikko muutettaisiin. Muutoksella ei ole asiallista vaikutusta.

31 §. Toimivalta mitätöidä ja kumota lyhytaikainen viisumi. Pykälään tehtäisiin teknisluonteiset muutokset siten, että siitä poistettaisiin viittaukset viisumiin ja sen sijaan viitattaisiin lyhytaikaiseen viisumiin. Myös pykälän otsikko muutettaisiin vastaavasti. Muutoksella ei ole asiallista vaikutusta

31 a §. Toimivaltainen viranomainen pitkäaikaiseen viisumiin liittyvissä tehtävissä. Ehdotetaan lisättäväksi uusi 31 a §, jossa säädettäisiin toimivaltaisista viranomaisista pitkäaikaisen viisumin osalta.

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen edustusto olisi toimivaltainen viranomainen ottamaan vastaan pitkäaikaista viisumia koskevan hakemuksen. Hakemuksen vastaanottamisen jälkeen, edustuston virkailija vie hakemuksen tiedot UMA-tietojärjestelmään. Jos viisumia haetaan edustustossa, edustuston virkailija tarkistaa myös viisumihakijan henkilöllisyyden. Hakijan henkilöllisyyden tarkistamisesta säädetään edellä 17 b §:n 3 momentissa. Suomen edustusto liittäisi myönnetyn pitkäaikaista viisumia koskevan viisumitarran matkustusasiakirjaan sen jälkeen, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt asiassa päätöksen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että Maahanmuuttovirasto päättäisi pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä ja peruuttamisesta. Tämä käsittäisi käytännössä pääsääntöisesti asian käsittelemisen ja päätöksenteon UMA-tietojärjestelmässä.

40 §. Oleskeluoikeus. Kuten esityksen yleisperusteluissa on tuotu esiin kolmannen maan kansalaisen, jolla on jonkin jäsenvaltion myöntämä pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, on sallittava matkustaa muihin jäsenvaltioihin kolmeksi kuukaudeksi minkä tahansa kuuden kuukauden jakson aikana samoin edellytyksin kuin oleskeluluvan haltijan. Tätä koskeva säännös on lisätty 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 siten, että kolmannen maan kansalainen, jolla on jonkin jäsenvaltion myöntämä pitkäaikainen viisumi, on oikeutettu matkustamaan muihin jäsenvaltioihin 90 päiväksi minkä tahansa 180 päivän jakson aikana samoin edellytyksin kuin oleskeluluvan haltija. Lyhytaikaisen viisumin osalta oleskelun laskemista koskevia sääntöjä on täsmennetty vielä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1155.

Edellä kerrotun johdosta pykälän 1 momentin 1 kohtaan lisättäisiin laillisen oleskelun perusteeksi myös pitkäaikaisella viisumilla tapahtuva oleskelu ja pykälän 4 ja 5 kohtiin tehtäisiin teknisluonteiset muutokset siten, että niistä poistettaisiin viittaus Schengen-viisumiin ja sen sijaan viitattaisiin lyhytaikaiseen viisumiin. Lisäksi sallitun oleskelun pituutta koskeva sanamuoto muutettaisiin vastaamaan voimassa olevaa unionin sääntelyä. Lyhytaikaisella viisumilla sallittu oleskelu määriteltäisiin siten enintään 90 päivää kestäväksi oleskeluksi minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana.

42 §. Kauttakulkuoikeus. Schengenin yleissopimuksen ja Schengenin rajasäännösten EU 2016/399 muuttunut sääntely ei enää sisällä paluuviiisumin käsitettä. Tämän vuoksi pykälän 1 momenttia muutettaisiin vastaamaan Schengenin rajasäännösten 6 artiklan 5 kohdan a) alakohdtaa ja siitä poistettaisiin paluuviiisumin käsite. Lisäksi 1 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että siitä poistettaisiin viittaus kansalliseen viisumiin ja sen sijaan viitattaisiin pitkäaikaiseen viisumiin.

142 §. Pääsyn epäminen ja käännäyttäminen. Pykälän 2 momentin kohtaan tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että siitä poistettaisiin viittaus kansalliseen viisumiin ja sen sijaan viitattaisiin pitkäaikaiseen viisumiin. Lisäksi sallitun oleskelun pituutta koskeva sanamuoto muutettaisiin yhdenmukaiseksi viisumisäännösten 2 artiklan 2 kohdan a alakohdan määritelmän kanssa siten, että oleskelun aika olisi yli kolmen kuukauden sijasta yli 90 päivän ajan.

190 §. Valitus. Pitkäaikainen viisumi rinnastuu oikeusvaikutuksiltaan oleskelulupaan, minkä vuoksi pitkäaikaista viisumia koskevassa muutoksenhaussa noudatettaisiin samaa sääntelyä kuin oleskelulupaa koskevan päätöksen muutoksenhaussa. Pitkäaikaista viisumia koskevaan muutoksenhakuun sovelletaan mitä lain 190 §:n 1 momentissa säädetään. Lain 190 a §:ssä säädettyä oikaisuvaatimusmenettelyä ei sovellettaisi pitkäaikaiseen viisumiin. Pykälän 4 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että siitä poistettaisiin viittaus viisumiin ja sen sijaan viitattaisiin lyhytaikaiseen viisumiin.

190 a §. Muutoksenhaku lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa. Pykälän otsikkoon tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että siitä poistettaisiin viittaus viisumiin ja sen sijaan viitattaisiin lyhytaikaiseen viisumiin. Oikaisuvaatimusmenettelyä sovelletaan vain viisumisäännösten nojalla tehtyihin viisumipäätöksiin eli ainoastaan lyhytaikaista viisumia koskeviin päätöksiin. Pykälän 1 ja 4 momenttiin tehtäisiin vastaavat teknisluonteiset muutokset siten että viittaus viisumiin muutettaisiin selvyuden vuoksi lyhytaikaiseen viisumiin ja niiden sanamuotoa tarkennettaisiin muutoksenhakua koskevilta osin. Muutoksilla ei ole asiallista vaikutusta pykälän sisältöön.

191 §. Valituskiellot. Pykälän 1 momentin 1 kohtaan tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että selvyuden vuoksi kohtaan lisättäisiin viittaus lyhytaikaiseen viisumiin.

196 §. Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pykälän 2 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että selvyuden vuoksi lisättäisiin viittaus lyhytaikaiseen viisumiin.

204 a §. Lyhytaikaisiin viisumeihin liittyvä tiedoksianto. Pykälän otsikkoon tehtäisiin teknisluonteinen muutos siten, että siitä poistettaisiin viittaus viisumiin ja sen sijaan viitattaisiin lyhytaikaiseen viisumiin. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin vastaavasti teknisluonteinen muutos ja viitattaisiin vastaavasti lyhytaikaiseen viisumiin.

7.2 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

3 §. Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin täsmentämällä, että ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät muut kuin lyhytaikaisten viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot. Näin ollen ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä olisi mahdollista käsitellä pitkäaikaista viisumia koskevia hakijan perustietoja sekä kansallisesta viisumitietojärjestelmästä saatavaa tulostetun viisumitarran numeroa. Maahanmuuttovirasto käsitelisi pitkäaikaista viisumia koskevia tallentamiansa tietoja pykälän 2 momentin 1 kohdan perusteella ja vastaisi näistä tiedoista rekisterinpitäjänä.

5 §. Kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako. Pykälän 1 momenttia muutettaisiin korvaamalla sana viisumi sanoilla pitkäaikainen ja lyhytaikainen viisumi. Järjestelmässä tapahtuva viisumien käsittely ja päätöksenteko kattaisi nykytilaa vastaavasti lyhytaikaista mutta jatkossa myös pitkäaikaista viisumia koskevat hakijan perustiedot sekä tiedon siitä, että hakijalle on myönnetty pitkäaikainen viisumi ja sen myöntämispäivästä, voimassaoloajasta, kelpoisuusalueesta sekä sallittujen maahantulokertojen määrästä. Edustusto käsitelisi pitkäaikaista viisumia koskevia tallentamiansa tietoja pykälän 1 momentin perusteella ja vastaisi näistä tiedoista rekisterinpitäjänä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Lain voimaantulo edellyttää sisäministeriön asetuksen Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta muuttamista siten, että suoritteisiin lisätään uusi hakemuskategoria koskien pitkäaikaista viisumia.

9 Voimaantulo

Lain muutosten on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti tietojärjestelmiin tehtävien muutosten valmistumisen ja käyttöönoton kanssa. Tietojärjestelmien muutosten arvioitu valmistumisaika tällä hetkellä on kevät 2022.

10 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettavan lain toimivuutta seurataan yhteistyössä ulkoministeriön, Maahanmuuttoviraston, sisäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Lain toimivuutta arvioidaan siitä näkökulmasta, miten lainmuutos tukee omalta osaltaan erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille tarkoitettua nopeutettua maahantuloprosessin toteutumista. Tarkoitus on, että seurannan ja arvioinnin tueksi Maahanmuuttovirasto 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.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Lausuntokierroksella olevassa Älykkäät rajat –säädöshanketta koskevassa kokonaisuudessa (Hallituksen esitys eduskunnalle rajanylitystietojärjestelmää ja Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmää koskevaksi täydentäväksi SM040:00/2019) ehdotetaan tämän hetkisen tiedon mukaan muutoksia ulkomaalaislain 3, 40 ja 142 §:iin, joita ehdotetaan muutettavaksi myös tässä esityksessä. Sääntely olisi tarvittavin osin yhteen sovitettava eduskuntakäsittelyn aikana.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön osalta kustannuksia on tarkoitus kattaa myös vuoden 2022 talousarvioesityksen elpymisvälineen rahoituksella.

12 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

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 ja 21 §:ssä oikeusturvasta ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta.

Esityksessä ehdotetaan Suomen viranomaiselle kuuluvien pitkäaikaista viisumia koskevaan hakemusmenettelyyn liittyvien tehtävien antamista ulkoiselle palveluntarjoajalle, minkä vuoksi esitystä on arvioitava myös perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Sen mukaan julkinen hallinto- tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan sen 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 säättämisen 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). Ehdotettavissa pitkäaikaista viisumia koskevista päätöksistä olisi normaali valitusoikeus hallinto-oikeuteen.

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 syrjintäkielto täydentää yleistä yhdenvertaisuussäännöstä. Syrjintäkiellon 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 lainsäädännölle 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.

Esityksessä ehdotettu pitkäaikaisen viisumin käyttäminen maahantulon nopeuttamiseksi koskiksi vain tiettyjä esityksessä ehdotettuja henkilöryhmiä, joille on myönnetty lakiehdotuksen mukainen oleskelulupa. Hallituksen esitys liittyy hallituksen budjettiriihessä syyskuussa 2020 tekemään kirjaukseen selvittää toimenpiteet, joilla voitaisiin luoda erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille sekä heidän perheenjäsenille nopean oleskeluluvan reitti jo vuonna 2021. Tämä esitys on yksi osa näitä toimenpiteitä. Esityksen tavoite on työperäisen maahanmuuton edistäminen.

Työperäisen maahanmuuton edistäminen on yhteiskunnallisesti hyödyllistä, ja tavoite ja hyödyt ovat siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä. Ehdotettujen henkilöryhmien rajoitusten ei voida myöskään katsoa olevan mielivaltaisia tai kohtuuttomia.

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

Yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:ssä turvataan yksityiselämän ja henkilötietojen suoja. 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 säädetäessä se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun 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 riittävää 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 tietosuoja-asetuksenkin 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 sekä edustustojen toimivallasta tulostaa viisumitarra ja liittää se henkilön matkustusasiakirjaan. Esityksessä ehdotettu henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, joten käsittely perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan liikkumavaran puitteissa kansallisessa lainsäädännössä voidaan antaa tarkempia säännöksiä esimerkiksi käsiteltävien tietojen tyypistä, käyttötarkoitussidonnaisuudesta sekä käsitteilytoimista ja -menettelyistä. Jäsenvaltion lainsäädännön on tällöin täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Pitkäaikaisen viisumin myöntämiseksi ja viisumitarran tulostamiseksi käsiteltävät tiedot eivät sisällä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai rikostietoja, sillä tarvittavat rekisteritarkistukset on suoritettu jo pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä olevan myönnteisen oleskeluluvan ratkaisemisen yhteydessä.

Pitkäaikaisen viisumin käyttöönottamisella pyritään nopeuttamaan erityisasiantuntijan, kasvu-yrittäjän ja tämän perheenjäsenen maahanpääsyä, jotta he pääsisivät mahdollisimman nopeasti lisäämään Suomen elinvoimaisuutta. Maahanmuuttovirasto ja edustustot käsitelisivät vain niitä tietoja, jotka ovat tarpeen niiden esityksessä ehdotettujen lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Esityksessä ehdotetun käsittelysääntelyn on siten arvioitu täyttävän yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyt hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Perustuslain 10 §:ää on arvioitava myös siitä näkökulmasta, että ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkoistetaan lain 28 a §:ssä tarkoitetut tehtävät, joihin sisältyy henkilötietoja ja niiden käsittelyä. Ulkoinen palveluntarjoaja toimii yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisena henkilötietojen käsittelijänä käsittelijäsopimuksen nojalla edustuston lukuun. Ulkoinen palveluntarjoaja käsittelee sille tässä esityksessä tarkoitettua ulkoistettavaa tehtävää hoitaessaan ainoastaan asiakkaan sille antamia tietoja, jotka ilmenevät esimerkiksi viisumihakemuksen liitteenä olevasta asiakirjasta. Asiakkaiden henkilötietoja käsitellään myös vain asiakkaan antaman nimenomaisen suostumuksen perusteella ja samalla tavoin kuin oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Nyt ehdotettavat ulkoistettavat tehtävät ovat myös samoja tehtäviä kuin oleskelulupahakemusten käsittelyn osalta ulkomaalaislaissa on ulkoistettu ulkoiselle palveluntarjoajalle.

Ulkoiselle palveluntarjoajalle ei pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien hoitamiseksi ehdoteta pääsyä UMA-tietojärjestelmään. Pitkäaikaista viisumia koskevan hakemuksen tiedot siirtyisivät Maahanmuuttovirastolle saman tietoturvallisen tiedonsiirtojärjestelmän avulla kuin oleskelulupahakemukseen liittyvät tiedot siirtyvät ulkoiselta palveluntarjoajalta. Erityisiä vaatimuksia myös pitkäaikaista viisumia koskevan asian käsittelyssä seuraisi siitä, että tiedonsiirto ulkoisen palveluntarjoajan järjestelmästä UMA-tietojärjestelmään sisältäisi hakijaa koskevia henkilö tietoja samalla tavoin kuin oleskelulupahakemusta koskevan asian käsittelyssä.

Esityksessä ehdotetaan, että pitkäaikaista viisumia koskevan asian käsittelyn ulkoistamiseen liittyvissä tietosuojaa koskevista kysymyksistä noudatetaan samaa sääntelyä kuin ulkoisen palveluntarjoajan toiminnasta on säädetty oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Ulkoministeriö varmistuisi siten ulkoisen palveluntarjoajan kanssa tehtävässä sopimuksessa korkeista kelpoisuus- ja laatuvaatimuksista sekä ulkoisen toimijan valvonnasta samalla tavoin kuin oleskelulupahakemusten käsittelyn ulkoistamisen osalta on säädetty. Ulkoministeriö varmistuisi sopimusta tehdessään ulkoisen toimijan toimintaympäristön sekä kuljetus-, tiedonsiirto- ja säilytysjärjestelmien turvallisuuden korkeasta tasosta samalla tavoin kuin oleskelulupahakemusten käsittelyn ulkoistamisen osalta. Pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien osalta ulkoistamisessa huolehdittaisiin asianmukaisesti myös siitä, että ulkoistettavia tehtäviä hoitavat henkilöt noudattavat tietosuojaa koskevaa sääntelyä samalla tavoin kuin oleskelulupahakemusten käsittelyssä toimitaan.

Ehdotettua sääntelyä voidaan siten pitää henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n kannalta hyväksyttävänä.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

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 erityisasiantuntijoille ja kasvuyrittäjille nopeamman pääsyn Suomeen, jotta he voisivat aloittaa työskentelyn tai yritystoiminnan Suomessa.

Pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien antaminen ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi

Esityksessä ehdotetaan, että ulkoministeriöllä olisi mahdollisuus sopia ulkoisen palveluntarjoajan kanssa pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien ulkoistamisesta. Ulkoistettaviksi ehdotettavat tehtävät olisivat pitkälti identtiset niiden ulkomaalaislaissa säädettyjen oleskelulupasioihin liittyvien tehtävien kanssa, jotka on ulkomaalaislain 69 c §:n nojalla annettu ulkoiselle palveluntarjoajalle. Ainoa eroavaisuus ulkoistettavien tehtävien välillä johtuu siitä, että pitkäaikaista viisumia hakijasta hakijalta ei oteta eikä tallenneta biometrisiä tunnisteita. Ulkoisena palveluntarjoajana toimisi ulkoministeriön osoittama sama palveluntarjoaja, jolle on ulkomaalaislain 69 c §:n nojalla ulkoistettu oleskelulupatehtäviä.

Perustuslain 124 §:ssä kielletään merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttämisellä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 28/2001 vp, s. 5–6). Perustuslakivaliokunta on niin ikään katsonut hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävän julkisen vallan käyttöä (PeVL14/2013 vp. ja PEVL 57/2010 vp).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tarkastellut perustuslain 124 §:ää oleskelulupahakemusten ja viisumihakemusten ulkoistamisen yhteydessä (PeVL 62/2014 vp, PeVL 55/2010 vp). Oleskelulupahakemusten osalta ulkoistettavat tehtävät ovat olleet muun muassa oleskeluluvan

hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen, tietojen, hakemuksen ja käsittelymaksun vastaanottaminen, hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen, biometrinen tunnistaminen ja tallentaminen sekä päätöksen tiedoksiannon välittäminen. Perustuslakivaliokunta katsoi, että ulkoistamisen kohteena ollutta tehtäväkokonaisuutta oli pidettävä julkisena hallintotehtävänä ja sääntelyä oli siten arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Ehdotetussa ulkomaalaislain 28 a §:ssä luetellaan ne tehtävät, jotka olisi mahdollista antaa ulkoisen palveluntarjoajan hoidettavaksi. Ulkoistettavia tehtäviä olisivat pitkäaikaisen viisumin hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen; tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella; tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle; hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen; viisumimaksun periminen; ajanvarausten hoitaminen hakijan henkilökohtaista käyntiä varten edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona; matkustusasiakirjojen ja tarvittaessa kielteisen viisumipäätöksen välittäminen. Lista olisi tyhjentävä ja biometrisiä tunnisteita lukuun ottamatta yhteneväinen ulkomaalaislain 69 c §:n kanssa. Perustuslakivaliokunnan lausuntoa oleskelulupahakemuksiin liittyvien tehtävien ulkoistamisesta voidaan näin ollen pitää tähän tapaukseen suoraan sovellettavana. Tehtävät, jotka ehdotetun 29 §:n nojalla voitaisiin ulkoistaa, ovat luonteeltaan avustavia ja teknisluonteisia. Ulkoinen palveluntarjoaja ei käytä niissä harkintaa eikä ota kantaa hakemukseen, liitteiden riittävyteen tai muihin viranomaisen ratkaistaviin kysymyksiin. Ulkoistettavaksi ehdotetut tehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joissa on kyse vähäisestä julkisen vallan käytöstä siten kuin perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 62/2014 vp, PeVL 55/2010 vp arvioinut.

Koska esityksessä ulkoistettaviksi ehdotettavat tehtävät on katsottava julkisiksi hallintotehtäviksi, esitystä on arvioitava perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ulkoistamisen edellytyksenä on, että sitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena perustuslain 124 §:n mukaisesti. Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (ks. esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 65/2010 vp, s. 2/II). Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa huomiota tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella erityisesti myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (PeVL 8//2014 vp). Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tehtävänannon tarkoituksenmukaisuutta on arvioitava kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (PeVL 48/2010 vp).

Nyt ulkoistettavaksi ehdotettavat pitkäaikaiseen viisumiin liittyvät tehtävät olisivat pitkälti samat kuin oleskelulupa-asioihin liittyvät tehtävät, jotka ulkomaalaislain 69 c §:n nojalla voidaan ulkoistaa ulkoiselle palveluntarjoajalle. Pitkäaikaista viisumia koskevien samojen tehtävien ulkoistaminen samalle palveluntarjoajalle olisi palvelun antamisen kannalta luontevaa ja johdonmukaista ottaen huomioon se, että pitkäaikaista viisumia koskeva hakemus pannaan vireille ja käsitellään yleensä yhdessä oleskelulupahakemuksen kanssa. Pitkäaikaisen viisumin hakijan kannalta se, että viisumin hakemiseen liittyvät tehtävät olisi ulkoistettu samoin ja samalle palveluntarjoajalle kuin oleskelulupaan liittyvät tehtävät, tekisi pitkäaikaisen viisumin hakemisesta helpompaa ja nopeampaa. Hakijan ei tällöin tarvitsisi asioida useassa eri toimipaikassa. Ulkoisen palveluntarjoajan käyttäminen mahdollistaa paikoin myös maantieteellisesti palveluiden paremman saavutettavuuden ja saatavuuden. Edellä kerrotun perusteella esityksessä ehdotettujen pitkäaikaista viisumia koskevien avustavien tehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle

voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla tarpeellisenä tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi.

Julkisia hallintotehtäviä muulle kuin viranomaiselle annettaessa on varmistuttava siitä, että tehtävän siirtäminen ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (PeVL 8/2014 vp). Hallintotehtävä perusoikeudellisessa tarkastelussa ymmärretään laajasti ja tällöin merkitystä on tehtävän hoitamisen laadulla riippumatta siitä, suorittiko sen viranomainen vai muu taho. Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tällaisessa toiminnassa huolehtia yleensä sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Valiokunta on todennut, että hallinnon yleislakeja sovelletaan ilman erillistä viittaustakin yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien antamisessa ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi, ulkoisen palveluntarjoajan toiminnasta ja sen valvonnasta sekä ulkoisen palveluntarjoajan oikeudesta ottaa palvelumaksu noudatettaisiin sitä, mitä ulkomaalaislain 69 d–g §:ssä säädetään. Vastaava sääntely on näin ollen jo voimassa oleskelulupahakemusten ulkoistamisten osalta. Kokemukset ulkoisen palveluntarjoajan käyttämisestä oleskelulupa-asioissa ovat olleet positiivisia. Oleskelulupahakemuksiin liittyviä ulkomaalaislain 69 c §:ssä säädettyjä tehtäviä on ulkoistettu tällä hetkellä kymmenessä maassa. Yhdysvalloissa ja Kanadassa ulkoistaminen on rajattu koskemaan vain työ- ja opiskeluperusteisia sekä Suomen kansalaisten perheenjäsenten oleskelulupahakemuksia. Etiopiassa, Intiassa, Keniassa, Nigeriassa, Filippiineillä, Turkissa ja Ukrainassa ulkoistaminen on käytössä kaikkien oleskelulupatyypin kohdalla. Venäjällä ulkoistaminen on toistaiseksi tehty vasta Pietarissa, jossa kyse on ulkoistamisen pilotoinnista. Ulkoinen palveluntarjoaja on tällä hetkellä kaikissa toimipaikoissa sama. Sama yritys toimii Suomen edustustojen ulkoisena palveluntarjoajana myös lyhytaikaista viisumia koskevien palveluiden tarjoajana yhteensä 27 maassa.

Oleskelulupahakemukset voi kaikissa ulkoistuskohdeissa jättää sähköisesti Enter Finland –palvelun kautta tai paperisena ulkoiselle palveluntarjoajalle. Oleskelulupahakemuksen voi halutesaan jättää myös suoraan edustustoon. Ulkoinen palveluntarjoaja antaa asiakkaille yleistä neuvontaa oleskeluluvan hakemiseen liittyen, antaa tietoja vaadituista liiteasiakirjoista tarkastusluettelon perusteella, ottaa vastaan hakemuksen, liiteasiakirjat ja hakemusmaksun sekä toimittaa ne edelleen Suomen edustustolle. Lisäksi ulkoinen palveluntarjoaja hoitaa ajanvarausta, ottaa ja tallentaa tarvittavat biometriset tunnisteet oleskeluluvan hakijoilta, hoitaa oleskeluluvan hakijan kuulemiseen liittyviä käytännön järjestelyitä, välittää hakemuksiin liittyvät lisäselvityspyynnöt hakijalle ja hakijalta edustustoon sekä välittää päätöksen hakijalle. Ulkoinen palveluntarjoaja ei tee minkäänlaista harkintaa eikä menettelyratkaisuja toiminnassaan. Neuvonta on teknisluonteista yleisneuvontaa ja tapahtuu edustuston ohjeistuksen mukaan. Ulkoinen palveluntarjoajalla ei ole pääsyä UMA-tietojärjestelmään. Joissakin toimipisteissä ulkoisen palveluntarjoajan edustaja hoitaa oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden tarkistamisen, mutta useimmissa toimipisteissä henkilöllisyyden tarkistaa edustuston virkailija, joka tulee paikalle ulkoisen palveluntarjoajan toimipisteeseen tätä tehtävää varten. Silloin, kun hakijan henkilöllisyyden on tarkistanut ulkoisen palveluntarjoajan edustaja, oleskeluluvan hakija ei voi saada suomalaista henkilötunnusta oleskelulupakortin yhteydessä, vaan hänen tulee hakea henkilötunnusta saavuttuaan Suomeen.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 62/2014) koskien oleskelulupatehtävien ulkoistamista todennut, että ulkomaalaislain ehdotettu sääntely ulkoistamisesta ja sen perusteella tehtävistä sopimuksista täyttävät tehtävien laatu huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta. Valiokunta on lausunnossa pitänyt erittäin tärkeänä, että Suomen viranomaiset valvovat 69 f §:n mukaisesti ulkoistettuja palveluita. Valvonnassa ja tarkastuksissa on erityistä syytä kiinnittää huomiota siihen, että biometristen tunnisteiden käsittely on sääntelyn ja sopimusten mukaista (vrt. PeVL 55/2010 vp, s. 3/I).

Ulkomaalaislain 69 f §:n mukaan ulkoministeriö ja Suomen edustustot valvovat ulkoisen palveluntarjoajan toimintaa. Oleskelulupaulkoistusten prosessin omistaa ministeriössä toimiva prosessinomistaja. Hänen vastuullaan on prosessin toiminta ja hän hyväksyy kaikki prosessiin tehtävät muutokset ja poikkeukset. Ulkoministeriö tekee ulkoisen palveluntarjoajan lupakeskuksiin prosessi- ja tietoturva-auditointeja. Ulkoisen palveluntarjoajan päivittäistä toimintaa valvovat edustustot. Käytännössä edustuston virkailija käy ulkoisen palveluntarjoajan lupakeskuksessa vähintään kerran viikossa, monessa toimipaikassa useamminkin. Edustusto vastaa siitä, että ulkoistettu toiminta säilyy laadukkaana ja toiminnassa noudatetaan sovitua. Edustustot järjestävät säännöllisesti, vähintään kerran kuukaudessa, laadunseuranta- ja valvontapalaverit paikallisen ulkoisen palveluntarjoajan yhdyshenkilön tai lupakeskuksen johtajan kanssa. Sen lisäksi, että edustustot tekevät ulkoisen palveluntarjoajan luo suunniteltuja tarkistuskäyntejä, he tekevät myös ennalta ilmoittamattomia kontrollikäyntejä. Edustustot raportoivat ulkoministeriöön ulkoisen palveluntarjoajan toiminnassa havaitsemistaan puutteista ja havaitut puutteet korjataan.

Pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien ulkoistamisessa noudatettaisiin samaa menettelyä kuin oleskelulupahakemusten käsittelyn ulkoistamisesta ulkoiselle palveluntarjoajalle. Kyseessä on jo vakiintunut käytäntö ja ulkoisella palveluntarjoajalla on jo kertynyt kokemusta vastaavista tehtävistä oleskelulupa-asioiden osalta. Näin varmistuttaisiin siitä, että ulkomailla menettely ulkoistamistilanteessa myös pitkäaikaista viisumia koskevan käsittelyn osalta täyttäisi perustuslain 21 §:n mukaisen perusoikeuksien, oikeusturvan ja muut hyvän hallinnon vaatimukset. Lisäksi ulkoministeriöllä on velvollisuus valvoa, että menettely ei vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

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

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 4 kohta, 17 §:n otsikko ja johdantokappale, 30 ja 31 §, 40 §:n 1 momentin 1, 4 ja 5 kohta, 42 §:n 1 momentti, 142 §:n 2 momentin 3 kohta, 190 §:n 4 momentti, 190 a §:n otsikko ja 1 sekä 4 momentti, 191 § 1 momentin 1 kohta, 196 §:n 2 momentti ja 204 a §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 17 §:n otsikko ja johdantokappale sekä 30 ja 31 § laissa 266/2011, 40 §:n 1 momentin 5 kohta laissa 449/2012, 142 §:n 2 momentin 3 kohta laissa 1214/2013, 190 §:n 4 momentti ja 191 § 1 momentin 1 kohta laissa 132/2016, 190 a §:n otsikko ja 1 sekä 4 momentti laissa 850/2019, 196 §:n 2 momentti laissa 1022/2018 sekä 204 a §:n 1 momentti laissa 242/2019, sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin sen suomenkielinen sanamuoto on osaksi laeissa 619/2006, 358/2007, 323/2009, 631/2011, 1338/2011, 668/2013, 1214/2013, 1218/2013, 332/2016, 501/2016 ja 121/2018 sekä ruotsinkielinen sanamuoto osaksi laeissa 619/2006, 358/2007, 323/2009, 266/2011, 631/2011, 1338/2011, 668/2013, 1214/2013, 1218/2013, 332/2016, 501/2016 ja 121/2018 uusi 4 a–4 c kohta ja lakiin uusi 17 a–17 e, 28 a ja 31 a § seuraavasti:

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

4) *viisumilla* lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä;

4 a) *viisumisäännöstöllä* yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009;

4 b) *lyhytaikaisella viisumilla* lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu korkeintaan 90 päivän ajan 180 päivän jaksolla sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä;

4 c) *pitkäaikaisella viisumilla* lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu, joka kestää pidempään kuin 90 päivää, mutta enintään yhden vuoden ajan, sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä;

17 §

Lyhytaikaisiin viisumeihin sovellettavat säännökset

Viisumisäännöstöä sovelletaan lyhytaikaisiin viisumeihin hallintolain sijasta seuraavasti:

17 a §

Pitkäaikaiseen viisumiin sovellettavat säännökset

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.

17 b §

Pitkäaikaisen viisumin hakeminen

Pitkäaikaista viisumia on haettava ennen Suomeen saapumista ulkomailla. Hakemus on jätettävä ulkomailla Suomen edustustolle.

Hakemukseen on liitettävä hakijan kasvokuva sekä 13 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva matkustusasiakirja.

Hakijan on tultava henkilökohtaisesti edustustoon henkilöllisyyden tarkistamista varten. Hakijan henkilöllisyys varmistetaan 2 momentissa tarkoitettua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

17 c §

Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen erityisasiantuntijalle ja kasvuyrittäjälle sekä heidän perheenjäsenilleen

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 tarkoitettujen henkilön perheenjäsenyyden perusteella oleskelulupa perhesiteen perusteella.

17 d §

Pitkäaikaisen viisumin voimassaolo

Pitkäaikainen viisumi, joka on myönnetty 17 c §:n perusteella, on voimassa 100 vuorokautta viisumin myöntämispäivästä.

17 e §

Pitkäaikaisen viisumin peruuttaminen

Pitkäaikainen viisumi on peruutettava, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella se myönnettiin, ei enää ole olemassa.

Pitkäaikainen 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.

Pitkäaikaisen viisumin peruuttamisesta on tehtävä sitä koskevat merkinnät viisumiin.

28 a §

Ulkoinen palveluntarjoaja pitkäaikaista viisumia koskevissa tehtävissä

Ulkoministeriö voi tehdä ulkoisen palveluntarjoajan kanssa sopimuksen määräajaksi tai toistaiseksi Suomen edustustolle kuuluvien pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvien tehtävien hoitamisesta erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvasta syystä. Ulkoisena palveluntarjoajana voi toimia 28 §:ssä tai 69 c §:ssä tarkoitettuja tehtäviä hoitava ulkoinen palveluntarjoaja. Sopimus voi koskea yhtä tai useampaa Suomen edustustoa.

Ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa suoritettavaksi yksi tai useampi seuraavista pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvistä tehtävistä:

- 1) pitkäaikaisen viisumin hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;
- 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;
- 3) tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;
- 4) hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen;
- 5) ajanvarausten hoitaminen hakijan henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;
- 6) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.

Pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien antamisessa ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi sekä ulkoisen palveluntarjoajan toiminnasta ja sen valvonnasta sekä oikeudesta ottaa palvelumaksu sovelletaan mitä 69 d – 69 g §:ssä säädetään. Palvelumaksua alentavana tekijänä on kuitenkin otettava huomioon 69 c §:ssä tarkoitettut mahdolliset päällekkäiset tehtävät.

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, on hakija ohjattava Suomen edustustoon.

30 §

Toimivalta käsitellä lyhytaikaista viisumia koskeva hakemus ja tehdä sitä koskeva päätös sekä jatkaa lyhytaikaista viisumia

Viisumisäännösten 4 artiklan 1–4 kohdassa säädetään niistä Schengen-valtioiden viranomaisista, jotka käsittelevät lyhytaikaista viisumia koskevat hakemukset ja tekevät niistä päätökset.

Lyhytaikaisen viisumin jatkamisesta viisumisäännösten 33 artiklan mukaisesti päättää poliisilaitos.

31 §

Toimivalta mitätöidä ja kumota lyhytaikainen viisumi

HE 122/2021 vp

Lyhytaikaisen viisumin mitätöi tai kumoaa viisumisäännösten 34 artiklan mukaisesti Suomen edustusto, jos ulkomaalainen oleskelee ulkomailla.

Rajatarkastuksen yhteydessä lyhytaikaisen viisumin mitätöi tai kumoaa rajatarkastusviranomainen.

Maahanmuuttovirasto, poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen mitätöi tai kumoaa lyhytaikaisen viisumin, jos ulkomaalainen oleskelee Suomen alueella.

31a §

Toimivaltainen viranomainen pitkäaikaiseen viisumiin liittyvissä tehtävissä

Suomen edustusto ottaa vastaan viisumihakemuksen ja liittää viisumitarran matkustusasiakirjaan.

Maahanmuuttovirasto myöntää ja peruuttaa pitkäaikaisen viisumin.

40 §

Oleskeluoikeus

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

1) Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla tai pitkäaikaisella viisumilla tapahtuva oleskelu;

4) lyhytaikaisella viisumilla tapahtuva enintään 90 päivää kestävä oleskelu minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana;

5) toisen Schengen-valtion myöntämällä pitkäaikaisella viisumilla tapahtuva enintään 90 päivää kestävä oleskelu minkä tahansa 180 päivän jakson aikana;

42 §

Kauttakulkuoikeus

Ulkomaalainen saa kulkea Suomen kautta toiseen Schengen-valtioon, jos hänellä on kyseisen valtion myöntämä oleskelulupa tai pitkäaikainen viisumi.

142 §

Pääsyn epääminen ja käännyttäminen

Käännyttämisellä tarkoitetaan tässä laissa:

3) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla taikka toisen Euroopan unionin jäsenvaltion pitkäaikaisella viisumilla, joka oikeuttaa oleskelemaan Schengen-alueella yli 90 päivän ajan, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantulokiellossa;

190 §

Valitus

Muutoksenhausta lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa säädetään 190 a §:ssä.

190 a §

Muutoksenhaku lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa

Suomen edustuston viisumisäännösten nojalla tekemään lyhytaikaisen viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen lyhytaikaisen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saa vaatia oikaisua ulkoministeriöltä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaista tai häneen rinnastettavaa perheenjäsentä koskevaan lyhytaikaisen viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökseen, johon sovelletaan 10 lukua, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston viisumisäännösten nojalla tekemään lyhytaikaisen viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen lyhytaikaisen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

1) lyhytaikaisen viisumiin liittyvää viisumisäännösten mukaista viisumihakemuksen jättämiseen liittyvää velvollisuutta, Suomen edustuston toimivaltaa, viisumihakemuksen tutkittavaksi ottamista, hakemuksen käsittelyn keskeyttämistä, hakemuksen siirtämistä edustetun Schengen-valtion viranomaiselle ja viisumin jatkamista koskeva päätös sekä päätös, jolla viisumi on myönnetty;

196 §

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee lyhytaikaisen viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista, ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

204 a §

Lyhytaikaisiin viisumeihin liittyvä tiedoksianto

Lyhytaikaisen viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä viisumisäännösten VI liitteen mukaiseen vakiolomakkeeseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

2.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 3 §:n 1 momentti ja 5 §:n 1 momentti seuraavasti:

3 §

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät muut kuin lyhytaikaisten viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot sekä 1 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettussa käsittelykäyttötarkoituksessa käsiteltävät tiedot.

5 §

Kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät lyhytaikaisten ja pitkäaikaisten viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa sekä 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevat tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

Helsingissä 16.9.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Ulkoministeri Pekka Haavisto

Valitse kohde.

Liite
Rinnakkaistekstit

Laki

ulkomaalaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 4 kohta, 17 §:n otsikko ja johdantokappale, 30 ja 31 §, 40 §:n 1 momentin 1, 4 ja 5 kohta, 42 §:n 1 momentti, 142 §:n 2 momentin 3 kohta, 190 §:n 4 momentti, 190 a §:n otsikko ja 1 sekä 4 momentti, 191 § 1 momentin 1 kohta, 196 §:n 2 momentti ja 204 a §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 17 §:n otsikko ja johdantokappale sekä 30 ja 31 § laissa 266/2011, 40 §:n 1 momentin 5 kohta laissa 449/2012, 142 §:n 2 momentin 3 kohta laissa 1214/2013, 190 §:n 4 momentti ja 191 § 1 momentin 1 kohta laissa 132/2016, 190 a §:n otsikko ja 1 sekä 4 momentti laissa 850/2019, 196 §:n 2 momentti laissa 1022/2018 sekä 204 a §:n 1 momentti laissa 242/2019, sekä

lisätään 3 §:ään, sellaisena kuin sen suomenkielinen sanamuoto on osaksi laeissa 619/2006, 358/2007, 323/2009, 631/2011, 1338/2011, 668/2013, 1214/2013, 1218/2013, 332/2016, 501/2016 ja 121/2018 sekä ruotsinkielinen sanamuoto osaksi laeissa 619/2006, 358/2007, 323/2009, 266/2011, 631/2011, 1338/2011, 668/2013, 1214/2013, 1218/2013, 332/2016, 501/2016 ja 121/2018 uusi 4 a–4 c kohta ja lakiin uusi 17 a–17 e, 28 a ja 31 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

4) *viisumilla* lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja *lyhytaikainen* oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä;

3 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

4) *viisumilla* lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä;

4 a) *viisumisäännöstöllä* yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009;

4 b) *lyhytaikaisella viisumilla* lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu korkeintaan 90 päivän ajan 180 päivän jaksolla sallitaan muiden maahantulon edellytysten täytyessä;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 c) **pitkäaikaisella viisumilla** lupaa, jonka perusteella ulkomaalaisen maahantulo ja oleskelu, joka kestää pidempään kuin 90 päivää, mutta enintään yhden vuoden ajan, sallitaan muiden maahantulon edellytysten täyttyessä;

17 §

Viisumiasioiden käsittelyssä sovellettavat säännökset

Yhteisön viisumisäännösten laatimisesta (viisumisäännöstö) annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009, jäljempänä viisumisäännöstö, sovelletaan hallintolain sijasta:

17 §

Lyhytaikaisiin viisumeihin sovellettavat säännökset

Viisumisäännöstöä sovelletaan lyhytaikaisiin viisumeihin hallintolain sijasta seuraavasti:

17 a §

Pitkäaikaiseen viisumiin sovellettavat säännökset

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.

17 b §

Pitkäaikaisen viisumin hakeminen

Pitkäaikaista viisumia on haettava ennen Suomeen saapumista ulkomailla. Hakemus on jätettävä ulkomailla Suomen edustustolle.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*Hakemukseen on liitettävä hakijan kasvo-
kuva sekä 13 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva
matkustusasiakirja.*

*Hakijan on tultava henkilökohtaisesti edus-
tustoon henkilöllisyyden tarkistamista varten.
Hakijan henkilöllisyys varmistetaan 2 mo-
mentissa tarkoitetusta voimassa olevasta mat-
kustusasiakirjasta.*

17 c §

*Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen erityis-
asiantuntijalle ja kasvuyrittäjälle sekä heidän
perheenjäsenilleen*

*Pitkäaikainen viisumi myönnetään no-
peutettua maahantuloa varten hakemuksesta
kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myön-
netty;*

- 1) oleskelulupa erityisosaamista vaati-
vaan asiantuntijatehtävään 77 §:n 1
momentin 1 kohdan nojalla;*
- 2) 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu Eu-
roopan unionin sininen kortti;*
- 3) 47 h §:ssä tarkoitettu kasvuyrittäjän
oleskelulupa;*
- 4) kolmansien maiden kansalaisten
maahantulon ja oleskelun edellytyk-
sistä yrityksen sisäisen siirron yhtey-
dessä annetun lain (908/2017) 7 §:n
nojalla oleskelulupa mainitun lain 5
§:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitet-
tuna asiantuntijana; tai*
- 5) 1– 4 kohdassa tarkoitettun henkilön
perheenjäsenyyden perusteella oles-
kelulupa perhesiteen perusteella.*

17 d §

Pitkäaikaisen viisumin voimassaolo

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Pitkäaikainen viisumi, joka on myönnetty 17 c §:n perusteella, on voimassa 100 vuorokautta viisumin myöntämispäivästä.

17 e §

Pitkäaikaisen viisumin peruuttaminen

Pitkäaikainen viisumi on peruutettava, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella se myönnettiin, ei enää ole olemassa.

Pitkäaikainen 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.

Pitkäaikaisen viisumin peruuttamisesta on tehtävä sitä koskevat merkinnät viisumiin.

28 a §

Ulkoinen palveluntarjoaja pitkäaikaista viisumia koskevissa tehtävissä

Ulkoministeriö voi tehdä ulkoisen palveluntarjoajan kanssa sopimuksen määräajaksi tai toistaiseksi Suomen edustustolle kuuluvien pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvien tehtävien hoitamisesta erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvasta syystä. Ulkoisena palveluntarjoajana voi toimia 28 §:ssä tai 69 c §:ssä tarkoitettuja tehtäviä hoitava ulkoinen palveluntarjoaja. Sopimus voi koskea yhtä tai useampaa Suomen edustustoa.

Ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa suoritettavaksi yksi tai useampi seuraavista pitkäaikaisen viisumin käsittelyyn liittyvistä tehtävistä:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

- 1) pitkäaikaisen viisumin hakemiseen liittyvien yleisten tietojen antaminen;*
- 2) tietojen antaminen hakijalle vaadituista asiakirjoista tarkistusluettelon perusteella;*
- 3) tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen sekä toimittaminen Suomen edustustolle;*
- 4) hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen;*
- 5) ajanvarausten hoitaminen hakijan henkilökohtaista käyntiä varten Suomen edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona;*
- 6) päätöksen tiedoksiannon välittäminen.*

Pitkäaikaista viisumia koskevien tehtävien antamisessa ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi sekä ulkoisen palveluntarjoajan toiminnasta ja sen valvonnasta sekä oikeudesta ottaa palvelumaksu sovelletaan mitä 69 d – 69 g §:ssä säädetään. Palvelumaksua alentavana tekijänä on kuitenkin otettava huomioon 69 c §:ssä tarkoitetut mahdolliset päällekkäiset tehtävät.

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, on hakija ohjattava Suomen edustustoon.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

30 §

Toimivalta käsitellä viisumihakemus ja tehdä sitä koskeva päätös sekä jatkaa viisumia

Viisumisäännösten 4 artiklan 1–4 kohdassa säädetään niistä Schengen-valtioiden viranomaisista, jotka käsittelevät viisumihakemukset ja tekevät niistä päätökset.

Viisumin jatkamisesta viisumisäännösten 33 artiklan mukaisesti päättää poliisilaitos.

31 §

Toimivalta mitätöidä ja kumota viisumi

Viisumin mitätöi tai kumoo viisumisäännösten 34 artiklan mukaisesti Suomen edustusto, jos ulkomaalainen oleskelee ulkomailla.

Rajatarkastuksen yhteydessä viisumin mitätöi tai kumoo rajatarkastusviranomainen.

Maahanmuuttovirasto, poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen mitätöi tai kumoo viisumin, jos ulkomaalainen oleskelee Suomen alueella.

30 §

*Toimivalta käsitellä **lyhytaikaista viisumia koskeva hakemus** ja tehdä sitä koskeva päätös sekä jatkaa **lyhytaikaista viisumia***

Viisumisäännösten 4 artiklan 1–4 kohdassa säädetään niistä Schengen-valtioiden viranomaisista, jotka käsittelevät *lyhytaikaista viisumia* koskevat hakemukset ja tekevät niistä päätökset.

Lyhytaikaisen viisumin jatkamisesta viisumisäännösten 33 artiklan mukaisesti päättää poliisilaitos.

31 §

*Toimivalta mitätöidä ja kumota **lyhytaikainen viisumi***

Lyhytaikaisen viisumin mitätöi tai kumoo viisumisäännösten 34 artiklan mukaisesti Suomen edustusto, jos ulkomaalainen oleskelee ulkomailla.

*Rajatarkastuksen yhteydessä *lyhytaikaisen viisumin mitätöi tai kumoo rajatarkastusviranomainen.**

*Maahanmuuttovirasto, poliisilaitos tai rajatarkastusviranomainen mitätöi tai kumoo *lyhytaikaisen viisumin*, jos ulkomaalainen oleskelee Suomen alueella.*

31 a §

Toimivaltainen viranomainen pitkäaikaiseen viisumiin liittyvissä tehtävissä

Suomen edustusto ottaa vastaan viisumihakemuksen ja liittää viisumitarran matkustusasiakirjaan.

Maahanmuuttovirasto myöntää ja peruuttaa pitkäaikaisen viisumin.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

40 §

Oleskeluoikeus

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

1) Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluvalla tapahtuva oleskelu;

4) Schengen-viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu kuuden kuukauden aikana maahantulosta lukien;

5) Schengen-valtion kansallisella viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu viisumin ensimmäisestä voimassaolopäivästä;

40 §

Oleskeluoikeus

Tämän lain mukaan laillista oleskelua on:

1) Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluvalla tai *pitkäaikaisella viisumilla* tapahtuva oleskelu;

4) *lyhytaikaisella viisumilla tapahtuva enintään 90 päivää kestävä oleskelu* minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana;

5) *toisen Schengen-valtion myöntämällä pitkäaikaisella viisumilla tapahtuva enintään 90 päivää kestävä oleskelu* minkä tahansa 180 päivän jakson aikana;

42 §

Kauttakulkuoikeus

Ulkomaalainen saa kulkea Suomen kautta toiseen Schengen-valtioon, jos hänellä on tämän valtion myöntämä oleskelulupa, kansallinen viisumi *tai paluuviiisumi*.

42 §

Kauttakulkuoikeus

Ulkomaalainen saa kulkea Suomen kautta toiseen Schengen-valtioon, jos hänellä on *kyseisen* valtion myöntämä oleskelulupa *tai pitkäaikainen viisumi*.

142 §

Pääsyn epääminen ja käännättäminen

Käännättämisellä tarkoitetaan tässä laissa:

142 §

Pääsyn epääminen ja käännättäminen

Käännättämisellä tarkoitetaan tässä laissa:

Voimassa oleva laki

3) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla tai kansallisella viisumilla, joka oikeuttaa oleskelemaan Schengen-alueella yli kolmen kuukauden ajan, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantulo-kiellossa; *taikka*

190 §

Valitus

Muutoksenhausta viisumiasioissa säädetään 190 a §:ssä.

190 a §

Muutoksenhaku viisumiasioissa

Suomen edustuston viisumisäännösten nojalla tekemään viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saa vaatia oikaisua ulkoministeriöltä siten kuin hallintolain 7 a luvussa säädetään. Jos kyse on unionin kansalaisen tai häneen rinnastettavan perheenjäsentä koskevasta viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätöksestä, johon sovelletaan tämän lain 10 lukua, haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston viisumisäännösten nojalla tekemään viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisumin-

Ehdotus

3) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla taikka *toisen Euroopan unionin jäsenvaltion pitkäaikaisella viisumilla*, joka oikeuttaa oleskelemaan Schengen-alueella yli *90 päivän* ajan, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantulo-kiellossa;

190 §

Valitus

Muutoksenhausta *lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa* säädetään 190 a §:ssä.

190 a §

Muutoksenhaku lyhytaikaista viisumia koskevissa asioissa

Suomen edustuston viisumisäännösten nojalla tekemään *lyhytaikaisen* viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen *lyhytaikaisen* viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä, saa vaatia oikaisua ulkoministeriöltä. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaista tai häneen rinnastettavaa perheenjäsentä koskevaan *lyhytaikaisen* viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätökseen, johon sovelletaan 10 lukua, *saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa an-netussa laissa (808/2019).*

Rajatarkastusviranomaisen, poliisin tai Maahanmuuttoviraston viisumisäännösten nojalla tekemään *lyhytaikaisen* viisumin epäämis- ja mitätöintipäätökseen sekä sellaiseen *lyhytaikaisen* viisumin kumoamispäätökseen, jota ei ole tehty viisuminhaltijan pyynnöstä,

Voimassa oleva laki

haltijan pyynnöstä, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Ehdotus

saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. *Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).*

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

1) viisumisäännösten mukaista viisumihakemuksen jättämiseen liittyvää velvollisuutta, Suomen edustuston toimivaltaa, viisumihakemuksen tutkittavaksi ottamista, hakemuksen käsittelyn keskeyttämistä, hakemuksen siirtämistä edustetun Schengen-valtion viranomaiselle ja viisumin jatkamista koskeva päätös sekä päätös, jolla viisumi on myönnetty;

191 §

Valituskiellot

Seuraaviin tämän lain nojalla tehtyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla:

1) *lyhytaikaiseen viisumiin liittyvää* viisumisäännösten mukaista viisumihakemuksen jättämiseen liittyvää velvollisuutta, Suomen edustuston toimivaltaa, viisumihakemuksen tutkittavaksi ottamista, hakemuksen käsittelyn keskeyttämistä, hakemuksen siirtämistä edustetun Schengen-valtion viranomaiselle ja viisumin jatkamista koskeva päätös sekä päätös, jolla viisumi on myönnetty;

196 §

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista, ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

196 §

Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen

Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee *lyhytaikaisen* viisumin epäämistä, mitätöimistä tai kumoamista, ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

204 a §

Tiedoksianto viisumiasiassa

Viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä viisumisäännösten VI

204 a §

Lyhytaikaisiin viisumeihin liittyvä tiedoksianto

Lyhytaikaisen viisumin epäämis-, mitätöinti- tai kumoamispäätös katsotaan annetuksi tiedoksi seitsemäntenä päivänä viisu-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

liitteen mukaiseen vakiolomakkeeseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

misäännöstön VI liitteen mukaiseen vakiolomakkeeseen merkitystä päiväyksestä, jollei muuta näytetä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 3 §:n 1 momentti ja 5 §:n 1 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät muut kuin viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot sekä 1 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettussa käsittelykäyttötarkoituksessa käsiteltävät tiedot.

Ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät muut kuin lyhytaikaisten viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa koskevat tiedot sekä 1 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettussa käsittelykäyttötarkoituksessa käsiteltävät tiedot.

5 §

5 §

HE 122/2021 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Kansallisen viisumitietojärjestelmän rekisterinpitäjät ja vastuunjako

Kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa sekä 1 §:n 2 momentissa tarkoitettut kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevat tiedot.

Kansalliseen viisumitietojärjestelmään tallennetaan 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa käsittelytarkoituksessa käsiteltävät *lyhytaikaisten ja pitkäaikaisten* viisumien käsittelyä ja päätöksentekoa sekä 1 §:n 2 momentissa tarkoitettut kansallisen turvallisuuden suojaamista koskevat tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20
.

