VASTINE
johtava asiantuntija Berit Kiuru
26.10.2022

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kuuleminen valiokunnassa 27.10.2022

Hallituksen esitys (HE 99/2022 vp) eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

Hallituksen esityksessä (HE 99/2022 vp) ehdotetaan ulkomaalaislain muuttamista tarkoituksena laajentaa pitkäaikaisen viisumin (D) käyttöä uusiin kohderyhmiin, joita ovat opiskelijat, tutkijat, sertifioitujen työnantajien työntekijät, yritysten johtotehtävissä toimivat sekä edellä mainittujen perheenjäsenet. Hallitus esittää myös, että pitkäaikainen viisumi myönnettäisiin jatkossa maahantuloa varten ulkomailla oleskelevalle oleskeluluvan haltijalle, joka on menettänyt oleskelulupakorttinsa.

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Lausuntoja ovat antaneet seuraavat tahot: Business Finland, EK, Keskuskauppakamari, Maahanmuuttovirasto, opetus- ja kulttuuriministeriö, Poliisihallitus, SAK, SAMOK, STTK, Suojelupoliisi, Suomen Akatemia, Suomen Yrittäjät, Suomi-seura, SYL, Teknologiateollisuus, Tieteentekijät, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Unifi ja varatuomari Jorma Vuorio.

Esityksen vaikuttavuus

Esitystä pidetään asiantuntijalausunnoissa tarpeellisena, mutta riittämättömänä. Useat tahot korostavat varsinaisen oleskelulupaprosessin nopeuttamisen tärkeyttä ja edustustoverkoston riittävää resursointia. Lausunnoissa kiinnitetään huomiota maahantulomenettelyn kokonaiskestoon ja esitetään useita kehitysehdotuksia.

Sisäministeriön mukaan on selvää, ettei pitkäaikaisen viisumin käyttöön ottaminen yksinään riitä, vaan tarvitaan laajasti erilaisia toimia osaajapulaan vastaamiseksi. Esitys on ymmärrettävä osana lukuisten toimien kokonaisuutta, jolla Suomi pyrkii lisäämään koulutus- ja työperusteista maahanmuuttoa ja sujuvoittamaan maahantulomenettelyjä. Oleskelulupamenettelyyn pyritään vaikuttamaan eduskunnan käsiteltävänä olevalla toisella hallituksen esityksellä (HE 114/2022 vp), jolla muutettaisiin ulkomaalaislain työntekoa koskevaa sääntelyä. Kehitystyötä on syytä jatkaa esimerkiksi automatisaation ja tunnistautumisen osalta. Maahantuloon liittyviä menettelyitä on tärkeää kehittää kokonaisuutena, kaikki menettelyn vaiheet huomioiden, jotta vältetään pullonkaulat. Nyt käsiteltävänä olevalla esityksellä pyritään nopeuttamaan oleskeluluvan saaneen maahantuloa.

Toteuttamistapa

Lausuntopalautteessa kiinnitetään huomiota valittuun tapaan toteuttaa pitkäaikainen viisumi. *Keskuskauppakamari* huomauttaa, että Suomessa valittu tapa toteuttaa kansallinen viisumi ei tuota kaikkea sitä hyötyä, mitä kansallisen viisumin avulla olisi saavutettavissa. *Keskuskauppakamarin ja Teknologiateollisuuden* mukaan viisumi tulisi myöntää, kun kolmannen maan kansalainen on laittanut vireille oleskelulupahakemuksen työn tai opiskelun perusteella. Tämä mahdollistaisi maahantulon oleskelulupaprosessin ollessa vielä kesken ja nopeuttaisi maahantuloa merkittävästi verrattuna vallitsevaan tilaan. Myös *EK:n* esittämän mallin mukaan Suomeen voisi saapua ja työnteon aloittaa jo ennen oleskelulupa-asian ratkaisua.

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö toteaa, että pitkäaikaista viisumia koskeva sääntely lisättiin ulkomaalaislakiin 1.6.2022 ja lainvalmistelun (HE 122/2021 vp) yhteydessä tarkasteltiin muitakin vaihtoehtoja nopeuttaa maahantuloa. Yhtenä vaihtoehtona arvioitiin mallia, jossa pitkäaikaisen viisumin myöntämisen edellytyksenä olisi ainoastaan se, että henkilö on hakenut oleskelulupaa. Sääntelymallia pidettiin kuitenkin ongelmallisena muun muassa siitä syystä, että viisumin myöntämistä koskevassa päätösharkinnassa olisi arvioitava ennakollisesti myös sitä, täyttääkö hakija oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Nyt kyseessä olevaa pitkäaikaisen viisumin käytön laajentamista koskevaa esitystä laadittaessa on pidetty perusteltuna edetä ensimmäisessä vaiheessa valitun sääntelymallin pohjalta. Näin ollen viisumin myöntämistä koskevaan menettelyyn ei ehdoteta muutosta. Vaihtoehtoiset toteuttamistavat tullevat uudelleen tarkasteluun ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Kohderyhmä

Asiantuntijalausunnoissa nousee myös esiin esityksen rajaaminen tiettyihin kohderyhmiin. *Kauppakamari* katsoo, että pitkäaikainen viisumi pitäisi ulottaa koskemaan laajasti kaikkia työn perusteella oleskelulupaa hakevia. *Business Finland* näkee, että jatkossa tulisi selvittää pitkäaikaisen viisumin laajentamista Suomen kansalaisten perheenjäseniin. Tämä voisi edesauttaa paluumuuttoa ja ulkosuomalaisten ja heidän puolisoidensa houkuttelua Suomen työmarkkinoille. *Suomi-Seura ry* toteaa, että hallituksen esitys ei huomioi ulkosuomalaisten toiveita pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä hakemuksesta oleskeluluvan saaneille Suomen kansalaisten perheenjäsenille perheenjäsenen aseman perusteella. Suomi-Seura ry kannattaa aktiivisempaa ja näkyvämpää paluumuuttopolitiikkaa.

Sisäministeriö toteaa, että esityksen sisällöllinen rajaus perustuu hallituksen syksyn 2021 budjettiriihikirjaukseen ja hallitusohjelman tavoitteisiin edistää koulutus- ja työperusteista maahanmuuttoa. Samassa yhteydessä toteutetaan oleskelulupakortin menettäneiden osalta Suomelle Schengen-arvioinnin yhteydessä annettu suositus.

SAK:n ja *varatuomari Jorma Vuorion* lausunnoissa pidetään ehdotusta ennenaikaisena siltä osin, kun on kyse pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä sertifioitujen työnantajien työntekijöille, ottaen huomioon, että sertifiointimenetelmää ei ole otettu Suomessa vielä edes käyttöön ja sen toimivuudesta tarvittaisiin ensin kokemusta. *SAK* ei kannata kansallisen viisumin myöntämistä sertifioitujen työnantajien työntekijöille ja näkee puutteita koko mahdollisessa sertifiointimenetelmässä.

Sisäministeriö huomauttaa, että valitun sääntelymallin mukaan Maahanmuuttovirasto myöntäisi viisumin hakemuksesta oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Oleskelulupahakemusta ratkaistaessa tutkittaisiin maahantulon edellytysten täyttyminen ja arvioitaisiin työntekijän hyväksikäytön riski. Näin ollen pitkäaikaisen viisumin myöntämisen sinällään ei arvioida lisäävän riskejä työntekijöiden hyväksikäytöstä. Työnantajien sertifiointimenettelystä ehdotetaan säädettäväksi eduskunnan käsiteltävänä olevassa toisessa hallituksen esityksessä (HE 114/2022 vp) ja menettelyä on tarkoituksenmukaisempaa tarkastella yksityiskohtaisemmin kyseisen esityksen käsittelyn yhteydessä.

Käsittelymaksu

Lausunnoissa kiinnitetään huomiota pitkäaikaisen viisumin käsittelymaksuun ja siitä viisumin hakijalle aiheutuviin kustannuksiin. *Tieteentekijät* huomauttaa, että julkisella sektorilla ja apurahoilla työskentelevät tutkijat maksavat oleskelulupahakemuksen ja muut maahantuloon liittyvät hallinnolliset kustannukset pääsääntöisesti itse. *SAMOK* katsoo, että maahantulon nopeuttamisen ei tulisi suuresti lisätä yksilön maahantulon kustannuksia, sillä opiskelijan taloudellinen tilanne

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

on usein merkittävästi tiukempi kuin työelämässä olevan yksilön. *SYL:n* mukaan arvioitaessa pitkäaikaisen viisumin maksuja on huomioitava myös sen käyttäjien maksukyky. SYL näkee, että pitkäaikaisen viisumin kustannukset tulisi olla sisällytettynä nykyisen oleskeluluvan hintaan, ja käsittelyn tulisi tapahtua yhdellä hakemuksella. Vaihtoehtoisesti opiskelijoille voisi olla pitkäaikaiselle viisumille oma, matalampi hintakategoriansa. *Suomen Akatemian* mukaan viisumin hankinta lisää maahantulon kustannuksia, koko perheen kyseessä ollessa merkittävästikin. *Teknologiateollisuuden* mukaan on tarkoituksenmukaista asettaa lupien hinnat tasolle, jotka kattavat hallinnollisia kuluja, mutta eivät missään tilanteessa vähennä Suomen houkuttelevuutta työhön johtavan maahanmuuton kohteena. Siksi tulisi harkita, voisiko esimerkiksi opiskelijoille olla käytössä edullisempi hintakategoria. *Keskuskauppakamarin* näkemyksen mukaan käsittelymaksujen omakustannusperiaatteesta pitäisi luopua ja asettaa käsittelymaksut kilpailukykyiselle ja Suomen houkuttelevuutta tukevalle tasolle.

Maahanmuuttovirasto viittaa sivistysvaliokunnan lausuntoon (SiVL 21/2022 vp), jossa kiinnitettiin huomiota viisumin käsittelymaksuihin erityisesti opiskelijoiden osalta. Ottamatta kantaa tulevien käsittelymaksujen suuruuteen virasto huomauttaa, että jos viisumi olisi jollekin hakijaryhmälle maksuton, sitä saatettaisiin hakea myös niin sanotusti varmuuden vuoksi. Tämä voisi lisätä sellaisten hakemusten määrää, joiden käsittely olisi (osin) rahoitettava muulla tavoin kuin käsittelymaksuilla.

Sisäministeriö toteaa, että käsittelymaksuista ei säädetä nyt kyseessä olevalla säädösesityksellä, vaan sisäministeriön asetuksella Maahanmuuttoviraston suoritteiden maksullisuudesta. Maksuasetuksen päivittämisen yhteydessä on mahdollista tarkastella omakustannusperiaatteesta poikkeamista valtion maksuperustelain (150/1992) puitteissa.

Väärinkäytösten ehkäisy

POHA:n lausunnon mukaan on tärkeätä, että ennen viisumin myöntämistä varmistetaan, ettei henkilön maahan tulemiselle ole esteitä, esimerkiksi Schengen-alueelle määrättyä maahantulokieltoa. Viisumin myöntämisprosessissa tulee pyrkiä estämään mahdollisimman tehokkaasti väärinkäytösten mahdollisuus. POHA kiinnittää lausunnossaan huomiota viranomaisten ja ulkoisen palveluntarjoajan henkilöstön riittävään koulutukseen sekä ulkoisten palveluntarjoajien valvontaan oleskelulupaan liittyvien biometristen tunnisteiden antamiseen liittyen. POHA pitää myös erittäin tärkeänä, että oleskelulupakortit saadaan toimitettua pitkäaikaisviisumin voimassa olon aikana, ettei oleskelu Suomessa muutu laittomaksi.

SUPO:n lausunnossa todetaan, että kansallisen D-viisumin myöntäminen ehdotettujen uusien kohderyhmien osalta on edelleen kytketty oleskeluluvan myöntämiseen. Näin ollen arviointi siitä, muodostaako hakija uhkan kansalliselle turvallisuudelle tehdään siinä vaiheessa, kun arvioidaan hakijan oleskelulupahakemuksen yleisiä edellytyksiä. Kun esityksen mukaan pitkäaikainen viisumi voidaan myöntää ainoastaan henkilölle, jolle on myönnetty oleskelulupa, ei Suojelupoliisin näkemyksen mukaan pitkäaikaisen viisumin myöntäminen muodosta itsenäistä riskiä kansalliselle turvallisuudelle. *SUPO:n* lausunnossa viitataan - siltä osin kun on kyse pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä oleskelulupakortin menettäneille - hallituksen esityksen vaikutusarviointiin, jonka mukaan sääntelyllä ei voida poissulkea mahdollisia väärinkäytöksiä. Suojelupoliisi toteaa, että tällaisiin väärinkäytöksiin voi sisältyä myös kansallista turvallisuutta vaarantavia seikkoja.

Sisäministeriö katsoo, että esitetyt huomiot eivät aiheuta muutoksia lakiesitykseen, mutta niihin on syytä kiinnittää huomiota lainsäädäntöä sovellettaessa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan oleskelulupakortin kadottaneille on tarkoituksenmukaista myöntää jatkossa pitkäaikainen viisumi Suomeen paluuta varten. Kyse on henkilöistä, joilla on voimassaoleva oleskelulupa, ja siten

lähtökohtaisesti oikeus saapua Suomeen ja oleskella täällä. Asianosaisen olisi annettava kortin menettämisestä tai sen käyttökelvottomuudesta selvitys, minkä voi arvioida ennaltaehkäisevän mahdollisia väärinkäytöksiä. Maahanmuuttovirasto voisi myös tarvittaessa ottaa harkintaansa oleskeluvan peruuttamisen.

Tilastot

Varatuomari Jorma Vuorion näkemyksen mukaan pitkäaikaiseen viisumiin oikeutettujen henkilöryhmien laajentaminen tuntuu hätiköidyltä, ottaen huomioon, että kokemusta uudesta järjestelmästä ei ole.

Sisäministeriö toteaa, että pitkäaikaista viisumia koskevaa sääntelyä on sovellettu vasta viisi kuukautta, mutta toiminta on lähtenyt hyvin käyntiin. Kertynyttä kokemusta on mahdollista hyödyntää, kun panostetaan tiedotukseen ja ohjeistukseen viisumin käytön laajentuessa uusiin kohderyhmiin.

Pitkäaikaisia viisumeita (D) on ajalla 1.6.-23.10.2022 myönnetty 411 kpl. Alla olevasta taulukosta ilmenee, miten myönnetyt viisumit jakautuvat hakijaryhmittäin (eli mitä lupatyyppiä on haettu samanaikaisesti). Tieto tällä tarkkuudella on kuitenkin saatavissa vain niiden hakijoiden osalta, jotka ovat hakeneet viisumia sähköisesti, mistä johtuen taulukossa näkyvä päätösten kokonaismäärä ei vastaa kaikkien myönnettyjen viisumien määrää.

Pikakaista, Päätökset OLE+D-viisumi:

Erityisasiantuntija	**174**
Erityisasiantuntija, sininen kortti	**18**
Kasvuyrittäjä	**21**
Muun ulkomaalaisen lapsi	**62**
Muun ulkomaalaisen puoliso	**81**
Sisäinen siirto	**3**
Yhteensä	**359**

Seuraavassa taulukossa on esitetty yhteenveto opiskelijoiden, tutkijoiden ja erityisasiantuntijoiden oleskelulupien kaikista hakemusmääristä, myönteisten päätösten prosentuaalisesta osuudesta, käsittelyajasta sekä viisi hakijamaata, joista on tullut eniten hakemuksia vuosina 2019 – 2022 (syyskuun loppuun mennessä). Erityisasiantuntijoiden kanssa samaan kategoriaan on tilastoitu yritysten yli- tai keskijohdon tehtävissä toimivat.

Hakuperuste	Hakemusmäärä (Päätösten määrä)	Myönteisten päätösten määrä (% tehdyistä päätöksistä)	Käsittelyaika (ka=keskiarvo)	Top 5 hakijamaat 2019–9/2022
opiskelu	**v. 2019** 6493 (6071) **v. 2020** 3299 (3773) **v. 2021** 6711 (6323) **v.2022 (1-9)** 7867 (7331)	**v. 2019** 5246 (86,4 %) **v. 2020** 3225 (85,5 %) **v. 2021** 5837 (92,3 %) **v.2022 (1-9)** 6685 (91,2 %)	**v. 2019** 50 vrk ka 31 vrk mediaani **v. 2020** 51 vrk ka 9 vrk mediaani **v. 2021** 18 vrk ka 13 vrk mediaani **v.2022 (1-9)** 19 vrk ka 13 vrk mediaani	1. Venäjä 4063 2. Kiina 2791 3. Bangladesh 1628 4. Vietnam 1610 5. Intia 1358
tieteellinen tutkimus	**v. 2019** 1030 (1043) **v. 2020** 769 (787) **v. 2021** 1014 (984) **v. 2022 (1-9)** 845 (895)	**v. 2019** 1032 (98,9 %) **v. 2020** 776 (98,6 %) **v. 2021** 964 (98 %) **v. 2022 (1-9)** 843 (94,2 %)	**v. 2019** 42 vrk ka 35 vrk mediaani **v. 2020** 26 vrk ka 16 vrk mediaani **v. 2021** 17 vrk ka 11 vrk mediaani **v. 2022 (1-9)** 16 vrk ka 10 vrk mediaani	1. Kiina 850 2. Iran 508 3. Intia 402 4. Venäjä 291 5. Yhdysvallat 179
erityisasiantuntija (sis. yrityksen ylija keskijohto)	**v. 2019** 1791 (1903) **v. 2020** 853 (896) **v. 2021** 1605 (1370) **v. 2022 (1-9)** 2008 (1944)	**v. 2019** 1893 (99,5 %) **v. 2020** 864 (96,4 %) **v. 2021** 1293 (94,4 %) **v. 2022 (1-9)** 1789 (92,1 %)	**v. 2019** 46 vrk ka 47 vrk mediaani **v. 2020** 24 vrk ka 14 vrk mediaani **v. 2021** 15 vrk ka 8 vrk mediaani **v. 2022 (1-9)** 9 vrk ka 4 vrk mediaani	1. Intia 2584 2. Venäjä 1232 3. Kiina 395 4. Yhdysvallat 251 5. Kanada 190

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Voimaantulo ja riippuvuus muista esityksistä

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunnosta ilmenee, että työnantajan sertifioinnista ehdotetaan säädettävän toisessa esityksessä (HE 114/2022 vp), joka ei etene eduskunnassa suunnitellussa aikataulussa. Tästä syystä pitkäaikaisen viisumin myöntäminen sertifioidun työnantajan työntekijälle tulisi poistaa nyt käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä (HE 99/2022 vp), jotta esitykset olisivat toisistaan riippumattomia. Poistettava sääntely lisättäisiin HE 114/2022 vp:een muun työnantajan sertifiointia koskevan sääntelyn yhteyteen. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo myös, että siltä osin kuin tässä esityksessä (HE 99/2022 vp) säädetään pitkäaikaisen viisumin myöntämisestä kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty oleskelulupa yrityksen yli- ja keskijohdon tehtäviin, on erityisen tärkeää, että sääntely tulisi voimaan vuoden 2022 aikana (ensisijaisesti 15.12.2022), jotta varmistetaan EU:n elpymistukivälineen (RRF) rahoitus.

Sisäministeriö katsoo, että ehdotettua ulkomaalaislain 17 c §:ää voitaisiin muuttaa poistamalla siitä sertifioitujen työnantajien työntekijöitä koskeva 6) kohta (ja huomioimalla kyseinen henkilöryhmä HE 114/2022 vp:n yhteydessä), jolloin sitä seuraavien kohtien numerointi muuttuu (kuten alla lihavoituna):

17 c §
Pitkäaikaisen viisumin myöntäminen

Pitkäaikainen viisumi myönnetään nopeutettua maahantuloa varten hakemuksesta kolmannen maan kansalaiselle, jolle on myönnetty:
1) oleskelulupa erityisosaamista vaativaan asiantuntijatehtävään 77 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla;
2) 81 §:n 1 momentissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti;
3) 47 h §:ssä tarkoitettu kasvuyrittäjän oleskelulupa;
4) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä annetun lain (908/2017) 7 §:n nojalla oleskelulupa mainitun lain 5 §:n 5 kohdassa tarkoitettuna johtajana tai 6 kohdassa tarkoitettuna asiantuntijana;
5) kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain (719/2018) 6 tai 6 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa tutkijalle taikka mainitun lain 7 tai 7 a §:ssä tarkoitettu oleskelulupa opiskelua varten;
~~6) 5 luvussa tarkoitettu oleskelulupa ansiotyötä varten sertifioidun työnantajan työntekijänä;~~
6) oleskelulupa yrityksen yli- tai keskijohdon tehtäviin 77 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla;
7) 1–**6** kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenyyden perusteella oleskelulupa perhesiteen perusteella.
Pitkäaikainen viisumi myönnetään hakemuksesta ulkomailla oleskelevalle kolmannen maan kansalaiselle, jolla on voimassa oleva Suomen myöntämä oleskelulupa, jos hakijan oleskelulupakortti on kadonnut, anastettu, vanhentunut tai se ei muusta vastaavasta syystä ole hakijan hallussa tai käytettävissä. Hakijan on esitettävä oleskelulupakortin menettämisestä selvitys.

Sisäministeriö huomauttaa, että pitkäaikaisen viisumin käytön edellyttämät tietojärjestelmämuutokset valmistuvat osin vasta 1.4.2023. Näin ollen 17 c §:n soveltaminen on porrastettava vastaavasti. Lain voimaantulosäännös voisi olla seuraava:

Tämä laki tulee voimaan 15 päivänä joulukuuta 2022. Sen 17 c §:n 1 momentin 5 kohtaa sekä 7 kohtaa, siltä osin kun on kyse 5 kohdassa tarkoitetun henkilön perheenjäsenestä, sekä mainitun pykälän 2 momenttia sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä huhtikuuta 2023. Oleskelulupahakemukseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.