

Asia: VN/5283/2020

## Hallituksen esitys ulkomaalaislain 5 luvun muuttamisesta

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Suomen Yrittäjät pitää ulkomaalaislain 5 luvun uudistamista yleisesti kannatettavana. Ulkomaalaislain työteko-oikeutta koskevia säännöksiä pidetään vaikeaselkoisina ja yritysten on välillä vaikea hahmottaa, millaisella oleskeluluvalla työn tekeminen on tietyissä tilanteissa sallittua. Sääntelyn selkeyttäminen on siten kannatettavaa. Suomen Yrittäjät suhtautuu myös erittäin myönteisesti siihen, että työnantajan (tai työntekijän) ei tarvitsisi toimittaa sellaisia tietoja, jotka lupaviranomainen voi saada muiden viranomaisten rekisteritiedoista.

Esitysluonnoksen keskeinen ja tärkein tavoite on työperäisten oleskelulupien käsittelyaikojen nopeutuminen. Tavoite on erittäin kannatettava. Esitysluonnoksen taustalla on pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan tavoitteena työperäisissä oleskeluluvissa olisi keskimäärin kuukauden käsittelyaika. Esitysluonnoksen perusteella ei kuitenkaan ole selvää, ovatko esitettävät muutokset sellaisia, että kuukauden käsittelyaikatavoite olisi realistinen. Tältä osin on huomattava, että vaikka hallitusohjelman tavoite koskee nimenomaisesti keskimääräistä käsittelyaikaa, ehdotettavaan 84 §:n mukaan sähköisesti vireillepantu asianmukaisesti täytetty hakemus olisi käsiteltävä kahden kuukauden kuluessa. Sääntely ei siten tältä osin ohjaa voimakkaasti kohti kuukauden (tai lyhyempää) käsittelyaikaa.

Vaikka Suomen Yrittäjät pitääkin esitysluonnoksen mukaisia uudistuksia sinänsä tarpeellisina, on syytä huomauttaa, että sääntely ei varsinaisesti muutu yksinkertaisemmaksi. Lupatyyppien lukumäärä ja niihin liittyvät menettelyt säilyvät pääpiirteissään ennallaan. Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että työntekoon oikeuttavien lupien järjestelemää yksinkertaistettaisiin laajemmin ja sääntely olisi joustavampaa erityisesti siirtymisestä lupatyyppistä toiseen. Nykyinen malli, jossa työteko-oikeus on kaavamaisesti ja tiukasti sidottu tiettyyn lupatyyppiin, ei palvele yritysten, työmarkkinoiden eikä ulkomaalaisten työntekijöiden tarpeita.

Lisäksi Suomen Yrittäjät pitää valitettavana, että työntekijän oleskeluluvan kaksivaiheinen menettely (saatavuusharkinta) olisi ulkomaisen työvoiman rekrytoinnissa pääsääntönä. Saatavuusharkinta vaikeuttaa merkittävästi sopivan työvoiman saamista kolmansista maista ja pidentää oleskelulupaprosessia merkittävästi. Etenkin pienille työnantajille kynnys ulkomaisen työvoiman rekrytointiin on jo lähtökohtaisesti korkea, jolloin saatavuusharkinnan ongelmat korostuvat. Rekrytointia EU:n ulkopuolelta ei yleensä tehdä, ellei työnantaja ole jo itse todennut, että sopivaa työvoimaa ei ole muuten saatavissa.

Suomen Yrittäjät pitäisi muutoinkin tarkoituksenmukaisena kehittää työperäistä maahanmuuttoa siten, että oleskeluluvan saamisedellytyksiä kevennettäisiin ja siirryttäisiin nykyisestä etukäteisvalvonnasta enemmän jälkivalvontaan.

### Työnantajan sertifiointi

Esitysluonnoksessa ehdotettaisiin otettavaksi käyttöön työnantajien sertifiointi. Tällaista sääntelyä ei sisälly nykyiseen ulkomaalaislakiin. Sertifioinnin tarkoituksena olisi, että sertifioitujen työnantajien kohdalla työnantajan ja ulkomaalaisen työntekijän ei tarvitsisi toimittaa sertifiointin yhteydessä selvitettyjä tietoja uudelleen työntekijän oleskelulupahakemuksen yhteydessä.

Suomen Yrittäjät pitää työnantajien sertifiointia peruseriaatteiltaan kannatettavana ja suhtautuu myönteisesti sitä koskevan sääntelyn luomiseen. Jos työnantaja on hoitanut veloitteensa asianmukaisesti, on perusteltua, että oleskelulupaprosessia voidaan keventää eikä kaikkia selvityksiä ole tarpeen pyytää aina erikseen. Esitysluonnoksen mukaisena sertifiointin vaikutus jäisi kuitenkin varsin rajalliseksi ja sertifiointin liian tiukat edellytykset tosiasiallisesti estävät sen hyödyntämisen.

Sertifiointi vapauttaisi työnantajan ainoastaan esitysluonnoksen 71 b §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisen vakuutuksen toimittamisesta sekä 2 ja 3 momentin mukaisten tietojen esittämisestä. On huomattava, että 71 b §:n 2 ja 3 momentin mukaisten tietojen toimittaminen tulee ilman sertifiointiakin kysymykseen vain, jos Maahanmuuttovirasto tai työ- ja elinkeinotoimisto ei saa tietoja toisen viranomaisen tietovarannosta (2 mom.) tai jos viranomaisen harkinnassa on perusteltua aihetta epäillä, että työnantaja on toiminut veloitteidensa vastaisesti tai kyseessä on maahantulosäännösten kiertäminen (3 mom.). 2 ja 3 momentin mukaisia tietoja ei siis lähtökohtaisesti olisi tarkoitus pyytää työnantajalta muutenkaan, ellei edellä mainittuja syitä pyyntöön ilmene. Sertifiointi ei siten keventäisi merkittävästi työnantajien hallinnollista taakkaa eikä sertifiointilla olisi juurikaan vaikutusta oleskeluluvan käsittelyajan nopeutumiseen.

Esitysluonnoksen 76 §:n mukaan sertifiointin edellytyksenä on, että edeltävän kolmen vuoden aikana yrityksen oma pääoma ja tulos ovat positiivisia ja liikevaihto on vähintään keskimäärin 2

miljoonaa euroa vuodessa, sekä että yrityksen palvelukseen on myönnetty vähintään 10 oleskelulupaa työnteon perusteella.

Suomen Yrittäjät pitää sertifiointin edellytyksiä tarpeettoman tiukkoina. Esitysluonnoksen mukaiset kriteerit täyttyvät lukumäärällisesti vain hyvin pienessä osassa suomalaisista yrityksistä. Pidämme vääränä lähtökohtana, että työnantajan koko on sellaisenaan yksi sertifiointin kriteeri. Työnantajan koko ei kerro siitä, voidaanko työnantajaa pitää luotettavana (eli onko se hoitanut lakisääteiset velvoitteensa asianmukaisesti) eikä siitä voida myöskään päätellä, millaista osaamista työnantajalla on ulkomaalaisten työntekijöiden rekrytoinnista. Sertifiointin tulisi olla koosta riippumatta mahdollinen kaikille yrityksille, jos edellytykset muuten täyttyvät.

Myös muut 76 §:n mukaiset sertifiointin edellytykset ovat ongelmallisia ja rajoittavat sertifiointin käyttökelpoisuutta. Erityisesti nopeasti kasvavien yritysten (mukaan lukien startup-yritykset) kohdalla mainitut edellytykset käytännössä estävät sertifiointin saamisen, vaikka yrityksen toimintaympäristö olisi kansainvälinen ja yrityksessä olisi osaamista kansainvälisistä rekrytoinneista. Yrityksen liiketuloksen positiivisuuden edellyttäminen edeltävän kolmen vuoden aikana rajaa erityisesti kasvuyritykset tehokkaasti sertifiointi-mahdollisuuden ulkopuolelle.

Sertifiointin edellytyksiä tulisivikin merkittävästi madaltaa ja ne tulisi kytkeä vahvemmin yrityksen osaamiseen ulkomaisen työvoiman rekrytoinnista ja muiden velvoitteiden hoitamiseen. On syytä huomioida, ettei sertifiointia – etenkin jos siitä perittäisiin yritykseltä maksu – todennäköisesti haettaisi, jos yrityksessä käytetään ulkomaista työvoimaa vain epäsäännöllisesti. Lisäksi esitysluonnoksen mukaisen sertifiointin tuoma hallinnollisen taakan kevennys oleskelulupaprosessissa on melko vähäinen, joten sertifiointin ei voida lisäävän olennaisesti rekrytointia ulkomailta.

#### Yrittäjän oleskeluluvan käsittely

Yrittäjän oleskeluluvan käsittely tapahtuu kaksivaiheisessa menettelyssä. Maahanmuuttoviraston käsittelyä edeltää ELY-keskuksen tekemä osapäätös, jota harkittaessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että yrityksellä arvioidaan olevan kannattavan liiketoiminnan edellytykset. Erityisesti kannattavan liiketoiminnan edellytysten arviointi on usein hankalaa ja voi johtaa kohtuuttomuuksiin.

Käytännössä liiketoiminnan kannattavuutta arvioitaessa huomiota kiinnitetään liiketoimintasuunnitelmaan, olemassa oleviin sopimuksiin ja rahoitukseen. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että tulevan yritystoiminnan arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia, joita ei ole perusteltua käyttää suoraviivaisesti lupaharkinnassa. Yritystoiminta ei ole staattista. Toimintaympäristö voi muuttua ja yrityksen toimintaan voi vaikuttaa moni sellainen asia, jotka eivät ole yrittäjän itsensä hallittavissa.

Suomen Yrittäjät katsoo, että ulkomaalaislakiin olisi syytä luoda tarkempia arviointikriteereitä yrittäjän oleskeluluvan osapäätöksen tekemiseen, jotta yritystoiminnan epävarmuus voitaisiin ottaa nykyistä joustavammin huomioon. On huomattava, että kasvuyrittäjän oleskeluluvan kohdalla sääntelyssä hyväksytään suurempi yritystoiminnan käynnistämiseen liittyvä epävarmuus, vaikka tosiasiaa kaikkeen yritystoimintaan liittyy riski siitä, ettei liiketoiminta käynnisty ja suju ennako-odotusten mukaisesti.

Yrittäjän oleskeluluvan myöntäminen edellyttää myös, että ulkomaalaisen yrittäjän toimeentulo on turvattu ulkomaalaislain 39 §:n mukaisesti. Säännöksessä ei ole määritelty kiinteitä tulorajoja, vaan siinä viitataan toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen. Tulorajoja sovelletaan kuitenkin käytännössä kaavamaisesti, eikä arvioinnissa oteta huomioon yritystoiminnan erityispiirteitä, yksilöllisiä eroja taikka elin-kustannusten eroa eri puolilla Suomea. Etenkin yritystoiminnan alkuvaiheessa on myös tyypillistä, että elinkeinotoiminnan tulo jää matalaksi. Toimeentuloedellytys on sinänsä perusteltu, mutta ulkomaalaislakiin olisi tarpeen lisätä yrittäjien oleskelulupaa koskien tarkempia arviointikriteereitä, jottei toimeentuloedellytys kohtuuttomasti rajoita yrittäjän oleskeluluvan myöntämistä (erityisesti jatkoluvan osalta).

#### Työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksien ja seuraamusjärjestelmän muutokset

Esitysluonnoksessa selkeytettäisiin ja osin yksinkertaistettaisiin ulkomaalais-lain valvontaa ja seuraamuksia koskevia säännöksiä. Suomen Yrittäjät pitää tarpeellisena, että työnantajan ja toimeksiantajan velvollisuuksia koskevia säännöksiä selkeytetään. Nykyinen sääntely on erittäin vaikeaselkoista ja usein myös puutteellisesti tunnettua. Ulkomaalaislain lisäksi toimeksiantajalle asetetaan velvollisuuksia myös ns. tilaajavastuulaissa (1233/2006) ja työntekijöiden lähettämisestä annetussa laissa (447/2016). Sääntelykokonaisuuden selkeyden kannalta olisi perusteltua, että ulkomaalaislakiin lisättäisiin näitä velvollisuuksia koskeva informatiivinen viittaussäännös.

Esitysluonnoksen mukaan ulkomaalaislain 187 §:n mukainen pidättäytymis-päätös laajennettaisiin koskemaan kaikkia työperusteisia oleskelulupia. Suomen Yrittäjät huomauttaa, että pidättäytymispäätöstä koskevaa säännöstä laajennettiin sisällöllisesti 1.10.2021 voimaantulleella lailla (554/2021; HE 253/2020 vp), joten nykymuotoisen säännöksen soveltamisesta ei ole vielä käytännön kokemusta. Pidättäytymispäätös on työnantajan kannalta ankara seuraamus. Siten on tärkeää pitää kiinni nykyisen sääntelyn periaatteesta, jonka mukaan pidättäytymispäätöksen edellytyksenä on työnantajan antamien tietojen merkittävä virheellisyys tai harhaanjohtavuus ja se, ettei työnantaja ole kehotuksesta huolimatta korjannut tietoja oikeiksi. Puutteet yksittäisissä annetuissa tiedoissa voivat johtua myös huolimattomuudesta ja tietämättömyydestä, jolloin pidättäytymispäätös olisi selvästi suhteettoman ankara seuraamus. Vaikka eduskuntakäsittelyssä (HaVL 15/2021 vp) edellytettiin 187 §:n laajentamista, Suomen Yrittäjät huomauttaa, ettei säännöstä ole perusteltua laajentaa sisällöltään enemmälti. Siten erityisesti pidättäytymispäätöksen kuuden kuukauden enimmäisaika on riittävä eikä sitä pidä muuttaa.

## Muita huomioita

Suomen Yrittäjät pitää myönteisenä, että työnantajalle luotaisiin asianosais-asema esitysluonnoksen 194 §:ssä. Työnantaja tulisi säännöksen johdosta asianosaiseksi riippumatta, mikä työntekoa koskeva oleskelulupa on kyseessä. Usein työnantajalla on ulkomaista oleskeluluvan hakijaa paremmat mahdollisuudet osallistua hylkävään päätöksen kohdalla valitusprosessiin, joten on perusteltua, että työnantajalla on mahdollisuus toimia asianosaisena.

Suomen Yrittäjät pitää myönteisenä myös erityisasiantuntijoita koskevan sääntelyn selkeyttämistä. Esitysluonnoksen 73 §:ssä säädettäisiin, että tehtävien vaativuutta osoittaisi palkkaus, ja erityisasiantuntijalle maksettavan palkan pitäisi olla vähintään 1,1-kertainen verrattuna keskimääräiseen palkansaajan bruttopalkkaan. Suomen Yrittäjät pitää tätä vaatimusta tarpeettoman korkeana, erityisesti ottaen huomioon, että kyse on bruttopalkasta, joka ei sisällä muita työntekijän mahdollisesti saamia etuuksia. Palkka suoraan ei kaikilla toimialoilla osoita suoraan erityisasiantuntijan asemaa, joten joillakin toimialoilla myös palkkataso voi olla myös alhaisempi. Siten 73 §:ssä pitäisi edellyttää matalampaa tasoa, esimerkiksi 1,0-kertaista bruttopalkkaa.

Suomen Yrittäjät pitää myös tärkeänä, että esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota edustustoverkon vahvistamiseen ja sen tehtävien ulkoistamismahdollisuuksiin. Tältä osin on huomattava, että oleskelulupaprosessin kriittisin vaihe on luvan hakijan luotettava tunnistaminen. Esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia tunnistamisprosessiin, mutta palveluntarjoajien käyttäminen ja edustustojen palvelutason parantaminen on tärkeää, jotta ulkomaalaisella luvan hakijalla olisi mahdollista saada hakemuksensa käsiteltäväksi ripeästi. Luvan käsittelyaika lasketaan siitä, kun hakemus on oikein täytetty, joten on tärkeää huomata, että todellinen prosessin kesto on yleensä pidempi. Siten edustusverkoston toiminnalla voidaan vaikuttaa maahantulo-prosessin kokonaiskestoon merkittäväällä tavalla.

Mäkelä Albert  
Suomen Yrittäjät ry