



25.04.2017

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Sisäministeriö

Lausuntopyyntö 23.3.2017, SMDno-2016-696

**MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN
ESITYKSEKSI ULKOMAALAISLAIN JA ULKOMAAREKISTERILAIN MUUTTAMISESTA**

Sisäministeriö on pyytänyt Maahanmuuttoviraston lausuntoa luonnoksestaan hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamisesta. Esityksen tavoitteena olisi tukea yrittäjyyttä ja talouskasvua ulkomaalaislain keinoin. Ulkomaalaislakiin lisättäisiin mahdollisuus myöntää oleskelulupa yrittäjyyden perusteella muillekin kuin elinkeinon- tai ammatinharjoittajille eli esimerkiksi osakeyhtiön perustaneelle. Kasvuyrittäjiä eli ns. start up -yrittäjiä varten luotaisiin oma menettelynsä. Kyseessä olisi uusi oleskelulupaperuste. Myös jatkolupavaihetta sujuvoitettaisiin luopumalla sormenjälkien keräämisestä jatkolupaa haettaessa ja pidentämällä asiantuntijatyötä varten myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan voimassaoloaika.

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja toteaa lausuntoaan seuraavaa:

Kasvuyrittäjät**Käsitteistä ja soveltamisalasta**

Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomionsa luonnoksessa valittuun sääntelytekniikkaan, jossa *"kasvuyrittäjä"* tai *"kasvuyritystä"* ei määritellä eikä edes mainita laissa. Lain perusteluissa molemmat termit kuitenkin esiintyvät. Luonnoksen 47 h §:n mukainen oleskelulupa sidottaisiin lain sanamuodossa pelkästään 47 g §:n mukaiseen lausuntoon, joka puolestaan perustuisi Tekesin suorittamaan harkintaan. Kyseistä harkintaa kuvataan luonnoksessa (s. 19–20) mutta ei kuitenkaan kovin konkreettisesti. Luonnoksesta voi myös päätellä, että Tekesin harkinta perustuu suurelta osin lain sijaan vakiintuneeseen käytäntöön.

Sinänsä valittu sääntelytekniikka on Maahanmuuttoviraston kannalta yksinkertainen ja selkeä, koska Maahanmuuttovirasto voisi kasvuyrittäjien kohdalla toimia suoraan Tekesin antaman lausunnon mukaisesti. Jatkovalmistelussa voisi kuitenkin vielä harkita määritelmäpykälän lisäämistä lakiin. *"Kasvuyrityksen"* määritelmä voisi helpottaa yrittäjiä koskevan sääntelyn kokonaisuuden hahmottamista ulkomaalaislakia lukemalla.

Luonnoksen 47 h §:n osalta Maahanmuuttovirasto kiinnitti huomionsa *"vastuuasemassa toimimisen"* käsitteeseen. Pykälän sanamuodossa ei mainita, että se koskisi vain yrittäjän asemassa olevia, mutta perustelujen mukaan se vaikuttaisi olevan lain tarkoituksena. Maahanmuuttovirastossa heräsi kysymys, tarkoittaako

www.migri.fi



”vastuuasemassa toimiminen” yksiselitteisesti vain yrittäjän asemassa olemista vai olisiko kyseistä sanamuotoa tarpeen täsmentää.

Lausuntomenettelystä

Tekesin antaman lausunnon osalta jää jokseenkin tulkinnanvaraiseksi, olisiko lausunto yrityskohtainen vai hakijakohtainen. Luonnoksessa mainitaan, että ulkomaalainen hakisi lausuntoa mutta toisaalta lausunto koskisi (perustettavaa) yritystä ja saman lausunnon perusteella muutkin lausunnossa mainitut henkilöt voisivat hakea oleskelulupaa. Epäselvyyksiä voisi ilmetä esimerkiksi siinä, mikä on yrityksen muiden osakkaiden oikeudellinen asema, kun yksi osakas hakee Tekesiltä lausuntoa ja tuo lausunto muodostuu myös muiden osakkaiden eduksi tai vahingoksi. Lisäksi jatkovalmistelussa voisi pohtia sitä, olisiko syytä rajata samaa yritystä varten myönnettävien oleskelulupien määrää. Oleskeluluvan myöntämistä ei luonnoksessa ole sidottu mihinkään tiettyyn muodolliseen asemaan eikä omistussosuuteen mutta jonkinlaisen rajauksen kirjaaminen joko lakiin tai perusteluihin voisi olla aiheellista.

Luonnoksessa (s. 19) todetaan Tekesin antamasta lausunnosta, että *”lausunto olisi siinä suhteessa sitova, että jos ulkomaalaislaissa säädetyt oleskeluluvan yleiset myöntöedellytykset täyttyisivät, Maahanmuuttoviraston olisi myönnettävä oleskelulupa - -”*. Selvyyden vuoksi tässäkin yhteydessä voisi olla aiheellista korostaa, että lausunto olisi sitova myös toisin päin. Lupaa ei siis myönnettäisi, jos lausunto olisi vanhentunut, kielteinen tai se puuttuisi kokonaan.

Laissa tai perusteluissa voisi vahvemmin korostaa myös sellaista mahdollisuutta, että ensimmäinen kasvuyrittäjän oleskelulupa voisi tulla kyseeseen vasta jatkolupavaiheessa, esimerkiksi opiskelijana maassa aiemmin oleskelleen ulkomaalaisen kohdalla. Tekesin suorittaman harkinnan tulisi olla samanlainen sekä ensimmäistä lupaa että jatkolupaa hakevien kohdalla eli jatkolupaa hakevan kasvuyrittäjän kohdalla ei ole aihetta liiketoiminnan kevyempään arviointiin.

Maahanmuuttovirasto pitää hyvänä ratkaisuna sitä, että kasvuyritystä arvioi muu taho kuin oleskeluluvan myöntävä viranomaisena. Kasvuyrityksen liiketoiminnan arviointi vaatii sellaista syvällistä asiantuntemusta, mitä Maahanmuuttovirastolla ei ole. On myös selkeää ja tasapuolista, että on vain yksi laissa nimetty taho, joka voi arvioida kasvuyritystä ja antaa oleskelulupa tarvittavan lausunnon. Se on omiaan edistämään lausuntomenettelyn yhdenmukaisuutta. Tekesillä on kasvuyrityksistä ilmeisen vahvaa osaamista, jota se voi hyödyntää arvioissaan. Valtakunnallisena toimijana se voi palvella eri puolilla maata sijoittuvia yrityksiä ja huomioida myös paikalliset olosuhteet. Lausunnon antamisessa on selvästi kyse julkisen vallan käyttämisestä, mikä ei Tekesin kohdalla aiheuttaisi ongelmia, koska kyseessä on julkishallintoon kuuluva toimija. Tekes vaikuttaa siis luontevalta ja pätevältä valinnalta lausunnonantajaksi.

Maahanmuuttoviraston suorittamasta oleskelulupaharkinnasta

Luonnoksen 47 h §:n perustelujen mukaan (s. 21) oleskelulupa voitaisiin myöntää *”yhtä useammalle hakijalle edellyttäen, että hakijat on mainittu Tekesin lausunnossa”*. Maahanmuuttoviraston lupamenettelyn ja päätöksenteon kannalta on tärkeää, että lausunnossa on selkeästi osio, jossa Tekes luettelee ne ulkomaalaiset, joille se puoltaa oleskeluluvan myöntämistä kyseisen kasvuyrityksen kohdalla. Jatkovalmistelussa olisikin syytä miettiä, voisiko tämän nyt perusteluihin kirjatun seikan mainita myös lakitekstissä.



Luonnoksen 47 h §:n mukaan oleskelulupa myönnetään puoltavan lausunnon perusteella, jos ”yleiset edellytykset ovat voimassa”. Pykälän perusteluista on pääteltävissä, että tämä mitä ilmeisimmin tarkoittaa myös ulkomaalaislain 39 §:n mukaista toimeentuloedellytystä. Mikäli näin on, voisi 47 h §:n muotoilua vielä tarkentaa, sillä nykyisessä ulkomaalaislaissa ”yleiset edellytykset” mainitaan 36 §:n otsikossa, joten termin voi ymmärtää siten, että se tarkoittaa vain 36 §:ssä mainittuja seikkoja.

Luonnoksen 47 h § 2 momentin mukaan oleskelulupahakemus on tehtävä kahden kuukauden kuluessa lausunnon antamisesta. Perusteluissa (s. 21) kuitenkin todetaan, että ”oleskelulupaa - - ei voitaisi myöntää ilman voimassaolevaa, puoltavaa lausuntoa”. Tarkoitus lienee se, että kahden kuukauden määräaika koskisi nimenomaan oleskelulupahakemuksen jättämistä, ei luvan myöntämistä. Tältä osin lain perusteluja olisi vielä syytä tarkentaa.

Perusteluissa myös todetaan, että ”Maahanmuuttovirasto voisi tehdä kielteisen oleskelulupapäätöksen, jos lausunto on kielteinen tai lausuntoa ei ole liitetty hakemukseen”. Lienee itsestään selvää, että siinä tapauksessa, jos lausunto on jo oleskelulupahakemusta jätettäessä vanhentunut, oleskelulupahakemus otetaan vastaan, hakijalle varataan mahdollisuus täydentää hakemustaan, ja täydennyspyynnön jälkeen tehdään kielteinen päätös, mikäli voimassa olevaa lausuntoa ei ole esitetty. Muunlainen menettely, kuten hakemuksen vastaanotosta kieltäytyminen, asian raukeaminen tai kielteinen päätös ilman täydennyspyyntöä, vaatisi Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan erityissäännöksen.

Perusteluissa (s. 20) mainitaan, että kielteinen päätös tehtäisiin ”lähinnä tilanteessa, jossa ulkomaalaisen ei katsota täyttävän ulkomaalaislain 39 §:ssä säädettyä toimeentuloedellytystä tai hänen katsottaisiin muodostavan uhan yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle siten kuin lain 36 §:ssä säädetään”.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että selvyden vuoksi tässä yhteydessä olisi aiheellista mainita myös 36 §:n mukainen maahantulosäännösten kiertäminen, mikä voisi yksittäisessä tapauksessa estää luvan myöntämisen. Lisäksi yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevaa kirjausta voisi tarkentaa maininnalla, että sen arvioiminen kattaa myös kansallisen turvallisuuden suojaamiseen liittyvät seikat.

Käsittelyajan osalta Maahanmuuttoviraston huomio kiinnittyi siihen, että luonnoksessa (s.12–13) puhutaan vain ajasta, jossa oleskelulupahakemus voitaneen ratkaista. Sen arvioidaan tapahtuvan muutamassa viikossa mutta Tekesin lausuntomenettelyyn kuluva aika ei arvioida lainkaan. Käytännössä hakijan täytyy Tekesin lausunnon saatuaan varata aika edustustosta tai Maahanmuuttovirastosta oleskelulupahakemuksen jättämistä varten. Vasta sen jälkeen Maahanmuuttovirasto voi aloittaa asian käsittelyn. Perustelujen nykyistä muotoilua informatiivisempaa voisi olla, jos prosessin yhtä osaa koskevan arvion sijaan puhuttaisiin prosessin kokonaiskestosta. Se on myös potentiaalisen hakijan kannalta tärkein tieto, erityisesti tilanteessa, jossa ulkomaalainen hakee jatkolupaa, mutta kuitenkin ensimmäistä kasvuyrittäjän oleskelulupaa.

Kasvuyrittäjän oleskelulupa muodostaisi uudenlaisen tilanteen toimeentuloharkinnan kannalta. Oleskelulupaa haettaisiin yritystoimintaa varten, mutta toimeentuloa ei kuitenkaan arvioitaisi yksin kyseisen yritystoiminnan perusteella. Harkinnassa voitaisiin ottaa huomioon myös hakijan muu varallisuus. Tämä seikka yhdessä sen kanssa, että hakijalle ja hänen perheenjäsenilleen myönnettäisiin oleskeluluvat lähtökohtaisesti kahdeksi vuodeksi, voisi johtaa hankaliin soveltamistilanteisiin. Jos hakijan ja hänen perheensä toimeentuloon esitetyt varat eivät riittäisi koko perheelle kahdeksi vuodeksi, olisi linjattava, millä tavalla tilanteeseen suhtaudutaan;



myönnettäisiinkö lupa esimerkiksi vain yrittäjälle itselleen kahdeksi vuodeksi vai myönnettäisiinkö koko perheelle lyhyemmät luvat.

Kasvuyrittäjän oleskelulupa toisi mukanaan uudenlaisen tilanteen myös oleskeluluvan peruuttamisharkintaan, sillä lupa voitaisiin peruuttaa ulkomaalaislain 58 §:n nojalla, jos ulkomaalainen ei perustakaan yritystä. Lain soveltamista helpottaisi merkittävästi, jos lain perusteluissa voitaisiin edes suuntaa antavasti ottaa kantaa siihen, kuinka kauan luvan saaneella ulkomaalaisella on aikaa yrityksensä perustamiseen, missä vaiheessa voidaan harkita luvan peruuttamista, tai miten muutoin peruuttamisedellytysten täyttymistä olisi arvioitava.

Yrittäjät

Maahanmuuttovirasto kannattaa luonnoksen mukaista muutosta, joka mahdollistaisi oleskeluluvan myöntämisen yritystoiminnan perusteella yhtiömuodosta riippumatta, eli muillekin kuin elinkeinon- tai ammatinharjoittajille. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan muutos korjaisi nykyiseen ulkomaalaislakiin sisältyvän epäkohdan. Maahanmuuttoviraston lupamenettelyn ja harkinnan kannalta muutoksella ei olisi merkittävää vaikutusta. Muutos vaikuttaisi pääasiassa ELY-keskuksen suorittamaan osapäätösharkintaan.

Yleisellä tasolla Maahanmuuttovirasto toteaa, että yrittäjyyttä on myös ulkomaalaislain kannalta aiheellista tarkastella mahdollisimman laajasti ja huomioida toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä työn tekemisen uudet muodot. Käytännössä esiintyy yhä useammin tilanteita, joissa yritykset (esim. Volt, Foodora, Uber) ostavat tai välittävät palveluja henkilöiltä, jotka eivät ole yrittäjiä mutta eivät myöskään työsuhteessa, vaan toimivat ns. freelancereina. Kyseessä on työsuhteen sijaan eräänlainen toimeksiantosuhte, josta saatu korvaus on työkorvausta. Uudenlainen yrittäjyyden ja työnteon välimaastoon sijoittuva toiminta on jo arkipäivää ja toiminnan voi olettaa jatkossa sekä yleistyvän että muuttavan yhä muotoaan. Myös näiden uudenlaisten toimijoiden asema tulisi mahdollisuuksien mukaan huomioida lainsäädännössä.

Jatkoluvat

Maahanmuuttovirasto kannattaa luonnoksen mukaisia ehdotuksia luopua uusien sormenjälkien ottamisesta jatkolupaa haettaessa sekä pidentää asiantuntijatyötä varten myönnettävän ensimmäisen oleskeluluvan enimmäisvoimassaoloaikaa.

Maahanmuuttoviraston toiminnan ja lupamenettelyn kannalta vaikutuksia olisi varsinkin sormenjälkien ottamista koskevalla muutoksella. Muutos tekisi jatkoluvan hakemisesta sujuvampaa ja helpompaa sekä viranomaiselle että asiakkaalle. Muutos mahdollistaisi jatkolupa-asiassa täysin sähköisen asioinnin, mikä vastaisi Maahanmuuttoviraston tavoitetta edistää sähköistä asiointia. Myös henkilökohtaisesti palvelupisteessä asioivien hakijoiden kohdalla muutos nopeuttaisi ja yksinkertaistaisi palvelutilannetta. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan sormenjalkia koskevaan muutokseen ei liittyisi sellaisia merkittäviä väärinkäytösriskejä, joita olisi pidettävä muutoksen tuomia etuja painavampina. Luonnoksen mukainen sääntely kuitenkin mahdollistaisi sormenjälkien ottamisen myös jatkolupavaiheessa, jos siihen yksittäisessä tapauksessa olisi erityinen syy.



Sormenjälkien ottamista koskevaa perustelutekstiä voisi mahdollisesti tarkentaa maininnalla siitä, että tosiasiallisesti sormenjälkien ottamisen väli voi luonnostellun lain mukaan olla pidempi kuin viisi vuotta (esim. s. 11 ja 22). Luonnoksen 60 d §:n mukaan viiden vuoden aika lasketaan oleskelulupapäätöksestä, jota varten sormenjäljet on otettu. Pykälän perusteluista syntyy kuitenkin vaikutelma, että määräaika laskettaisiin sormenjälkien ottamisesta, joka on käytännössä tapahtunut hakemuksen vireillepanon yhteydessä eli päätöksentekopäivää aiemmin.

Selvyyden vuoksi lain perusteluissa voisi myös mainita, että hakijan aiempi allekirjoitus voidaan siirtää uuteen oleskelulupakorttiin, jotta henkilökohtaisesta asioinnista voidaan kokonaan luopua. Samoin perusteluissa voisi korostaa, että henkilökohtaisesta asioinnista luopuminen edellyttäisi hakijalta vahvaa tunnistautumista.

Muuta

Voimaantulosäännös on luonnoksessa vain ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamista koskevan lain lopussa (s. 50) ja tuossa voimaantulosäännöksessä viitataan ulkomaalaislain määritelmäpykälisiin. Ulkomaalaislain muuttamista koskevan lain yhteydessä voimaantulosäännöstä ei lainkaan ole. Kyseinen ratkaisu vaikuttaa erikoiselta ja sitä olisi jatkovalmistelussa vielä syytä arvioida sekä tarvittaessa muokata.

Lisäksi lain voimaantulosta todetaan luonnoksessa (s. 24), että *”Voimassa olevan lain nojalla TE-toimistossa työntekijän oleskelulupamenettelyssä ratkaistaviin yrittäjien oleskelulupahakemuksiin sovellettaisiin tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä”*. Virkkeen osalta olisi aiheellista varmistaa, onko se muotoiltu tarkoituksella näin, vai puuttuuko virkkeestä mahdollisesti maininta, että se koskee nimenomaan lain voimaan tullessa vireillä olevia yrittäjien oleskelulupahakemuksia.

Toimeentulosta luonnoksessa (s. 6.) todetaan, että *”elinkeinonharjoittajan tulee saada elinkeinotoiminnan voitosta, nostetusta palkasta, henkilökohtaisista ostoista tai esimerkiksi myyntivoitoista sellainen säännöllinen toimeentulo, että se oleskeluluvanvoimassaoloaikana ylittää toimeentulotuen perusosan myöntämisen alarajan”*. Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan kyseinen raja olisi vain noin 485 euroa kuukaudessa, mikä vaikuttaa alhaiselta summalta. Jatkovalmistelussa olisi syytä varmistaa, onko raja todella tarkoitettu näin alhaiseksi.

Luonnoksen (s. 11) mukaan *”oletettavaa on, että myös moni ulkomaalainen opiskelija jäisi opintojensa päättymisen jälkeen Suomeen juuri kasvuyrittäjän roolissa, jos lupalainsäädäntö tämän sallisi”*. Luonnoksessa voisi mahdollisesti korostaa, että opintonsa Suomessa suorittaneelle ulkomaalaiselle on nykyisessäkin ulkomaalaislaissa tarjolla vaihtoehtoja, joissa hänen opinnoistaan on hyötyä. Kyseinen ulkomaalainen voi esimerkiksi hakea oleskelulupaa työnhakua varten (UlkL 54 § 4 mom.) tai Suomessa tutkinnon suorittaneen työperusteista oleskelulupaa (UlkL 77 § 1 mom. 8 kohta).

Työnteko-oikeudesta oleskeluluvan nojalla todetaan, että muutoksen myötä myös ammatinharjoittajat voisivat jatkossa tehdä muuta työtä toisen lukuun (s. 23). Edelleen todetaan, että ammatinharjoittamisen tulisi olla maassa oleskelun pääasiallinen tarkoitus. Viimeksi mainittuun virkkeeseen voisi harkita tarkennusta,



että se koskee yhtiömuodosta riippumatta kaikkia yrittäjiä; yritystoiminnan tulisi siis olla maassa oleskelun pääsiällinen tarkoitus kaikkien yrittäjien kohdalla.

Luonnoksen 47 § 2 momentin rinnakkaistekstissä (s. 38) on mahdollisesti jäänyt puuttumaan osa momentin uudesta muotoilusta. Lisäksi uuteen muotoiluun on jäänyt mahdollisesti tarpeeton maininta elinkeinonharjoittajan oleskeluluvasta.

Ylijohtajan sijainen,

apulaispäällikkö

Raimo Pyysalo

Ylitarkastaja

Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 25.04.2017 klo 11:06. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet -

Jakelu kirjaamo@intermin.fi; maahanmuutto-osasto@intermin.fi