



Viite: SM:n lausuntopyyntö 23.3.2017, Dno-2016-696

## **Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto Hallituksen esitysluonnoksesta laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta**

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta esittää lausuntonsa sisäministeriön laatimaan luonnokseen Hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja kiinnittää lausunnossaan huomiota seuraaviin kohtiin.

### ***Esityksen tavoitteet ja HE-luonnoksen valmistelu***

Esitysluonnoksen keskeiset tavoitteet, joilla tähdätään kasvuyrittäjän (startup-yrittäjän) oleskeluluvan luomiseen, yrittäjän ja asiantuntijan jatkolupaprosessin keventämiseen ja sujuvoittamiseen sekä ensimmäisen oleskeluluvan keston pidentämiseen ovat perusteltuja ja linjassa Sipilän hallituksen strategisen ohjelman ja sen toimintasuunnitelman kanssa. Myös luonnoksessa kuvattu kasvuyrittäjän oleskeluluvan toteutustapa vaikuttaa pääsääntöisesti perustellulta. Kuten HE-luonnoksen perusteluissa todetaan, ovat useat muut maat jo esitelleet vastaavan tyyppisen oleskeluluvan, jolla pyritään erityisesti uusien kasvuyrittäjien houkuttelemiseen ja kasvuyrittäjyyden toimintaympäristön kehittämiseen.

SM:n johtaman valmisteluprosessin ja siten myös valmistelutyön tueksi perustetun työryhmän aikataulua kiristettiin loppuvaiheessa, ja HE-luonnos tuli saada valmiiksi jo keväällä 2017 aiemmin määräaikana olleen syksyn 2017 sijaan. Tästä syystä tukiryhmällä oli mahdollisuus keskustella varsinaisista säännösluonnoksista vasta viimeisissä kokouksissaan eivätkä kokonaan uuden lupatyyppin eli kasvuyrittäjän oleskeluluvan toteutamisvaihtoehdot tulleet pohdituiksi aivan sillä perusteellisuudella, joka olisi ollut tarpeen. Valittu lakitekniinen ratkaisumalli ei siksi täysin vastaa tavoitteena ollutta sujuvaa ja nopeaa lupamenettelyä.

Kasvuyrittäjän oleskelulupa muodostaa yhden keinon, jolla Suomi voi edelleen parantaa kasvuyrittäjyyden ekosysteemiä ja kilpailla kansainvälisesti kasvuyrittäjistä ja osaamis-pääomasta. Tästä syystä on tärkeää saada lainmuutos ja uusi oleskelulupatyyppi voimaan ilman viivettä. Lain tavoitteiden saavuttamista ja prosessin toimivuutta tulee kuitenkin tarkastella edelleen lain tultua voimaan ja kun oleskelulupien myöntämisestä on saatu kokemusta.

### ***Yksityiskohtaiset perustelut***

#### ***3 § Määritelmät***

3 §:n kohdassa 9 aiemmin ollut elinkeinonharjoittajan määritelmä ehdotetaan poistettavaksi laista ja korvattavaksi yrittäjän määritelmällä. Uusi määritelmä laajennettaisiin kat-

tamaan elinkeinonharjoittajan lisäksi myös muussa muodossa toimivat yritykset. Esitetyä muutosta voidaan pitää perusteltuna ja kannatettavana, ja se selkeyttää mm. osakeyhtiömuodossa toimivien yritysten omistajien asemaa.

HE-luonnoksessa ei ole määritelty kasvuyrittäjää, joskin kasvuyrittäjyyteen yleisesti liitettäviä ominaisuuksia on kuvattu lain 47 g §:n perusteluissa. Koska kasvuyrittäjän oleskelulupa edellyttäisi puoltavaa lausuntoa Tekesiltä ja yrittäjän oleskelulupa osapäätöstä ELY-keskukselta, jäisi oleskelulupien keskinäinen suhde ja rajankäynti hieman epäselväksi. Määritelmällistä epäselvyyttä saattaa osaltaan korostaa maininta ”niin sanottu kasvuyrittäjän lupa” 47 h §:n perusteluissa. Nyt esitettävien muutosten lisäksi onkin tarpeen arvioida, tulisiko lain yhteydessä vastaavasti esittää määritelmä kasvuyrittäjästä.

Työnjaollista kokonaisuutta ja eri tahojen rooleja tulisi tarpeen mukaan täsmentää epäselvyyksien välttämiseksi. Näiltä osin olisi arvioitava, määrittääkö HE perusteluineen riittävän selkeällä tavalla yleisen ja viime kädessä tapauskohtaisen rajankäynnin siitä, onko kyseessä yrittäjän oleskelulupa ja ELY-keskuksen osapäätös vai kasvuyrittäjän oleskelulupa ja Tekesin puoltava lausunto. Rajankäynnin kannalta yksi keskeinen pykälä lie nee uusi 47 g § perusteluineen ja muodostaako tämä riittävän selkeän pohjan kasvuyrittäjyyden ja kasvuyrittäjän oleskeluluvan määrittelylle.

Tarkoituksenmukaista on pohtia myös niitä tilanteita, joissa lupaprosessin aikana todetaan, etteivät kasvuyrittäjyyden kriteerit täyty hakijan yrityksen kohdalla, ja onko prosessi tällöin muutettavissa yrittäjän oleskelulupaa koskeväksi prosessiksi ja siirrettävissä toiselle toimivaltaiselle taholle eli tässä tapauksessa ELY-keskukselle.

Kuten HE-luonnoksessa todetaan, on tarpeen kiinnittää erityistä huomiota oleskeluluvan hakijoille, yhteistyökumppaneille ja muille keskeisille toimijoille suunnattuun viestintään. Oleskeluluvan hakijan vaihtoehtoja ja prosessia kyetään osaltaan selkeyttämään kattavien viestintä- ja markkinointikanavien avulla; esimerkiksi Tekes on sitoutunut luomaan yhdessä muiden toimijoiden kanssa Suomen startup-kenttää ja siihen liittymistä tukevan verkkosivuston. Toimivan ratkaisun saavuttamiseksi tulee luoda myös alueellinen maahan muuttavien yrittäjien ja asiantuntijoiden tukiverkosto. Oleskelulupaa hakevan kasvuyrittäjän tai muun yrittäjän on niin ikään tarpeen kuvata liiketoimintansa laatu mahdollisimman selkeästi, jotta hakemukset ohjautuvat kulloinkin oikealle taholle eli Tekesille tai ELY-keskukselle ilman viivettä.

Uudistus toisi myös osakeyhtiömuotoiset yrittäjät yrittäjän oleskeluluvan piiriin. Tämä neutraalius yhtiömuodon suhteen vaikuttaa perustellulta. Lakia sovellettaessa on tarpeen seurata, onko osakeyhtiömuodossa toimivan yrittäjän kriteeristö tässä yhteydessä riittävän selkeä esimerkiksi sen suhteen, milloin henkilö työskentelee ”johtavassa asemassa” ja kuinka monta henkilöä määritelmä voi enimmillään kattaa sekä tilanteissa, joissa kyseessä ei ole perustajaosakas, vaan yritykseen myöhemmin yli 30 %:n osuudella osakkaaksi tuleva henkilö.

#### *47 g § Innovaatorahoituskeskus Tekesin lausunto*

Ulkomaalaislakiin ehdotetussa 47 g §:ssä säädettäisiin Tekesille (Business Finlandille) lausuntotehtävä osana oleskeluluvan myöntämistä. Lausunnon antamisen harkintakriteerit sisältyisivät mainittuun pykälään. Ulkomaalaislakiin ehdotetun 47 h §:n mukaan lausunto sitoisi oleskeluluvan myöntävää Maahanmuuttovirastoa. UlkL 190 §:n mukaan Tekesin lausuntoon saisi hakea muutosta niin kuin hallintolainkäyttölaisissa säädetään. Kyse on siten hallintolainkäyttölain 4 §:ssä tarkoitettusta hallintopäätöksestä.

Edellä mainituista syistä Tekesin (Business Finlandin) tekemän hallintopäätöksen kutsuminen ulkomaalaislaissa ”lausunnoksi” ei ole oikeussystematiikan kannalta johdonmukaista.

Käytännössä suurempi ongelma sujuvan ja nopean menettelyn tavoitteen saavuttamisen kannalta on kuitenkin se, että Tekesille (Business Finlandille) säädettäisiin ulkomaalaislaissa uusi tehtävä, joka liittyy pelkästään oleskeluluvan myöntämiseen. Tekesistä (Business Finlandista) tulisi siten uusi oleskelulupaviranomainen ja kasvuyrittäjän oleskelulupa olisi uusi kaksiosainen oleskelulupatyypiksi (osapäätös-päätös). Tekesin (Business Finlandin) lupatoimivalta tulisi myös huomioida ulkomaalaislain toimivaltasäännöksissä.

Ehdotetussa muodossa kasvuyrittäjän oleskelulupahakemus tulisi vireille Tekesin (Business Finlandin) "lausuntoa" hakemalla, jolloin myös asian käsittelyyn kuuluva aika alkaisi kulua. Kun Tekes (Business Finland) on ulkomaalaislain mukainen oleskelulupaviranomainen, on tarpeen kysyä, miksi se ei anna "lausuntoaan" UMA-järjestelmässä sähköisesti, kuten muutkin oleskelulupaviranomaiset. Sähköinen menettely lyhentäisi hakemuksen käsittelyaikaa ja edellyttäisi ulkomaalaisrekisterilain muuttamista myös rekisterinpitäjien osalta. Myös arkistointikysymykset on ratkaistava, varsinkin jos lupamenettely halutaan pitää paperisena.

SM:n valmistelutyön tukiryhmässä oli esillä myös TEM:n ehdottama yksinkertaisempi malli, jota ei kuitenkaan ehditty riittävästi pohtia. Mallin mukaan ulkomaalaislaissa säädettäisiin, että kasvuyrittäjälle myönnettäisiin oleskelulupa, jos hän liittyy oleskelulupahakemukseen Tekesin (Business Finlandin) päätöksen sitoutua kasvuyrityksen rahoittamiseen, mikäli oleskelulupa myönnetään. Innovaatiotoiminnan rahoitusta koskevat valtionavustuslaki 688/2001 ja VNA 1444/2014 sallivat ehdollistamisen. Ehtona olisi myös, että rahoitussitoumus koskee vain aikaa, jolloin oleskelulupa on voimassa. Tällöin tulisi jatkolupahakemukseen liittää uusi rahoitussitoumus. Tekesin rahoitusta hakevat käytännössä kaikki kasvuyrityksen perustajat.

Tämä malli, joka sopisi myös valmistelussa mukana olleelle Tekesille, ei toisi Tekesille (Business Finlandille) uusia lakisääteisiä tehtäviä eikä tekisi siitä oleskelulupaviranomaista. Kyseessä olisi Tekesin (Business Finlandin) normaali rahoituspäätös, johon liittyisi erityisehtoja siksi, että rahoituksen hakijalla ei vielä tai ei enää ole oleskelulupaa. Itse oleskeluluvan hakeminen ja myöntäminen tapahtuisi täysin Maahanmuuttoviraston sisäisenä prosessina. Tällöin olisi mahdollista päästä nopeaan ja sujuvaan lupamenettelyyn.

Jatkolupahakemuksen osalta Tekesin ehdollinen rahoituspäätös ei kuitenkaan ole välttämättä relevantti etenemistapa, koska yritys ei välttämättä tarvitse tai on mahdollisesti jo hakenut tki-rahoitusta Tekesiltä. Tällöin tulisi hakea malli yrityksen ja Tekesin välisen asiakassuhteen syntymiseen, jotta Tekes voisi arvioida oleskeluluvan jatkoa hakevien yrittäjien yrityksen liiketoiminnan luonnetta.

TEM esittää edellä kuvattua vaihtoehtoista mallia harkittavaksi ja jatkokehittettäväksi.

### **Tekniset korjausehdotukset**

HE-luonnoksen sivulla 15, 4. kappale, tulisi sana *TE-keskus* korvata sanalla *TE-toimisto*.

TEM kiinnittää huomiota esitysluonnoksen sivuun 14, 2. kappale, jossa elinkeinonharjoittajan määritelmä ehdotetaan poistettavaksi laista ja korvattavaksi yrittäjän määritelmällä. Muutoksen jälkeen myönnettävä lupa olisi yrittäjän oleskelulupa. Ehdotuksen 45 §:n 2 momentissa ja 47 §:n 2 momentissa esiintyy edelleen käsite elinkeinonharjoittajan oleskelulupa, jolloin selkeyden vuoksi olisi tarpeen täydentää näiden pykälien perusteluja sekä määritelmiä koskevaa 3 §:ä niistä mahdollisista tilanteista, joissa elinkeinonharjoittajan oleskelulupa on edelleen käytössä.

**Lopuksi**

Tekes on julkisen innovaatorahoituksen ja innovatiivisen kasvuyrittäjyyden edistämisen osalta keskeinen kansallinen toimija Suomessa. Tämä puoltaa sille HE-luonnoksessa ehdotettavaa roolia oleskelulupaa hakevien kasvuyritysten liiketoimintasuunnitelmien arvioinnissa. Tämän arvioinnin keskittäminen yhdelle julkiselle ja koko maan kattavalle toimijalle mahdollistaisi myös tasapuolisuuskäytöksen varmistamisen. Kuten HE-luonnoksen perusteluissa todetaan, voisi Tekes kokemukseensa pohjautuen suhteellisen nopeasti arvioida oleskelulupaa hakevien kasvuyrittäjien liiketoimintasuunnitelman sekä sen innovatiivisuuden ja skaalautuvuuden. Mikäli arviointiin halutaan kytkeä laajemmin kasvuyrityskentän muita julkisia ja yksityisiä toimijoita, muodostaisi yhden hallinnollisesti melko kevyen vaihtoehdon esimerkiksi ohjausryhmä, joka seuraisi ja arvioisi kasvuyrittäjien oleskelulupaprosessin toteutumista ja kehittämistarpeita. Tässä tapauksessa Tekes voisi laatia ohjausryhmää varten säännöllisesti yhteenvedon oleskelulupaa hakeneille kasvuyrittäjille antamistaan puoltavista ja kielteisistä lausunnoista ja saada ohjausryhmältä kehitysehdotuksia toiminnan tehostamiseksi.

Esityksen taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia ei tässä yhteydessä ole kaikilta osin mahdollista ennakoita. Kasvuyritysten toimintakenttä on globaali ja Suomen intressissä on saada osansa eri aloille syntyvän uuden liiketoiminnan potentiaalista ja uusista innovatiivisista kasvuyrityksistä. Esitettävä uudistus luo omalta osaltaan edellytyksiä kasvuyritysten asettautumiselle Suomeen.

Kuten HE-luonnoksessa todetaan, kasvuyrittäjän (startup-yrittäjän) oleskelulupa on kokonaan uusi oleskelulupatyyppe. On tärkeää saada se käyttöön osana kasvuyritysten toimintaympäristöä ja kerätä kokemuksia lupaprosessin toimivuudesta ja uudistuksen vaikutuksista. Mikäli käyttöönoton jälkeen havaitaan puutteita, tulee nämä tarpeen mukaan korjata.

TEM osallistuu mielellään startup-yrittäjän oleskelulupaa ja tähän liittyvää prosessia koskevaan tarkentavaan lainvalmistelutyöhön.



Ilona Lundström  
osastopäällikkö, ylijohtaja



Eija Laineenoja  
erityisasiantuntija

JAKELU TEM kirjaamo, osastot  
Kansliapäällikkö Gustafsson  
Erityisavustaja Väänänen  
Erityisavustaja Puisto  
Tekes  
ELY-keskukset