

Asia: VN/1489/2026

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaalaista kasvuyrittäjää ja yrittäjää koskevan sääntelyn uudistamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Lausuntonne yrittäjän oleskelulupaa koskevasta muutoksesta.

Uudenmaan elinvoimakeskus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ulkomaalaislain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan Y-tunnuksen edellyttämisestä luopumista yrittäjän ensimmäisen oleskeluluvan kohdalla, mikäli yritystoiminta ei ole vielä käynnissä Suomessa, minkä katsotaan selkeyttävän sääntelyä ja rekisterikäytäntöjä.

Uudenmaan elinvoimakeskus pitää yleisesti ottaen hyvänä ja kannatettavana seuraavia muutoksia.

1) Kun Suomeen ensimmäistä oleskelulupaa hakeva hakee lupaa yrittämisen perusteella, lainsäädäntöä muutettaisiin ehdotuksen mukaan siten, että lupa muutettaisiin enemmänkin luvaksi yrityksen perustamiseen. Yrityksen rekisteröintiä ei vaadittaisi vielä tässä vaiheessa. Ehdotus on tältä osin kannatettava.

Uudenmaan elinvoimakeskus toteaa jo nykyisen päätöskäytännön mukaan yksityisen elinkeinonharjoittajan voivan hakea yrittäjän oleskelulupaa ilman Y-tunnusta, jos kyseessä on ensimmäinen oleskelulupa ennen Suomeen tuloa. Y-tunnusta kuitenkin edellytetään myös yksityisiltä elinkeinonharjoittajilta luvan saamisen jälkeen. Nyt ehdotettu muutos on siten vakiintuneen hallintotavan selkeyttämistä lakiin ja niin että se laajenee koskemaan kaikkia yhtiömuotoja, mikäli yritystoiminta ei ole vielä toiminnassa.

2) Ulkomaalaislain 79 a §:n 1 momentin 1 kohtaa muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin viittaus 79 §:ssä säädettyyn yrittäjäasemaa koskevaan edellytykseen. Elinvoimakeskus arvioi nykyisin ulkomaalaisen ulkomaalaislain 79 §:ssä tarkoitettua yrittäjäasemaa osana osapäätöksen edellytysten täytymistä koskevaa harkintaa. Yrittäjäasemaa ei kuitenkaan ole nimenomaisesti mainittu voimassa olevan 79 a §:n 1 momentissa. Ehdotetulla muutoksella selkeytettäisiin sääntelyä vastaamaan nykyistä päätöskäytäntöä. Muutos on kannatettava.

Lausuntonne kasvuyrittäjän oleskelulupaa koskevasta muutoksesta.

Uudenmaan elinvoimakeskus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä ulkomaalaislain, Innovaatiokeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain ja lain henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan kasvuyrittäjän oleskelulupaprosessin muuttamista kaksivaiheiseksi niin että Business Finland tekee osapäätöksen ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä ja kasvuyrittäjän oleskeluluvan edellytyksien selkeyttämistä lakiin läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Kokonaisuutena osapäätösmalliin siirtyminen yhdenmukaistaa kasvuyrittäjän oleskelulupaprosessia yrittäjän lupaprosessin kanssa ja sisällyttää Business Finlandin arvion osaksi varsinaista oleskelulupamenettelyä.

Uudenmaan elinvoimakeskus toteaa esitettyjen lainmuutosten tuovan parannuksia voimassa olevaan lainsäädäntöön, mutta olevan riittämättömiä asetettuihin kokonaistavoitteisiin nähden. Ehdotuksen voidaan nähdä yhtenäistävän yrittäjyyden perusteella myönnettävien oleskelulupien prosesseja ja parantavan sääntelyn ennakoivuutta, muttei Uudenmaan elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan tehosta riittävällä tavalla viranomaisresurssien käyttöä.

Uudenmaan elinvoimakeskus kiinnittää erityisesti huomiota esitysluonnoksen pyrkimykseen tehostaa viranomaistoimintaa ja torjua väärinkäytöksiä ennaltaehkäisevästi, ja haluaa tuoda esiin oman näkemyksensä elinvoimakeskukselle keskittämisen hyödyistä. Arvio perustuu elinvoimakeskuksen kerryttämään yli 20 vuoden kokemukseen yrittäjän oleskelulupatehtävän parissa sekä tehostamisen ja kustannushyödyn näkökulmaan.

Nopeasti muuttuvassa teknologisessa toimintaympäristössä sekä yhteiskunnassa että taloudessa tarvitaan uudenlaista ja innovatiivista yritystoimintaa mahdollisesti enemmän kuin koskaan aiemmin. Tämän vuoksi on tärkeää vahvistaa Suomen mainetta maana, johon sitoutuneet yrittäjät ja kasvuyrittäjät haluavat tulla. Maineen kehittämistä heikentävät kuitenkin sellaiset oleskelulupajärjestelmän puutteet, jotka voivat altistaa järjestelmän väärinkäytöksille.

Jotta Suomi näyttäytyisi kansainvälisesti houkuttelevana kasvuyrittäjyyden kohteena, on keskeistä, että oleskelulupiin liittyvät prosessit ovat sujuvia ja ennakoitavia. Hakijan näkökulmasta

lupaprosessin tulisi olla mahdollisimman selkeä ja yksinkertainen. Lupanimikkeellä ei ole hakijalle olennaista merkitystä, vaan keskeisintä on prosessin ymmärrettävyys ja toimivuus.

Kasvuyrittäjän oleskelulupa otettiin käyttöön vuonna 2018 yrittäjän oleskeluluvan rinnalle omaksi lupaperusteekseen. Tätä ennen kasvuyrittäjät hakivat oleskelulupaa yrittäjänä. Nykyisen lainsäädännön mukaan yrittäjän ja kasvuyrittäjän oleskelulupien edellytykset ja lupaprosessit eroavat toisistaan, ja erillisillä menettelyillä on pyritty huomioimaan kasvuyrittäjyyden erityispiirteet. Esitetyt lainmuutokset yhdenmukaistavat kasvuyrittäjien oleskelulupaprosessia yrittäjän oleskeluluvan kanssa, mikä osaltaan sujuvoittaa tiedonvaihtoa tässä prosessissa, mutta lisää resurssikustannuksia.

Elinvoimakeskuksen näkemyksen mukaan viranomaistoimintaa voitaisiin edelleen tehostaa ja yksinkertaistaa nykyistä enemmän, siirtymällä yhden yhteisen yrittäjän oleskeluluvan malliin.

Puoltavat perustelut yhteiselle yrittäjän oleskelulupamallille:

Yhden yrittäjän oleskeluluvan mallia puoltavat useat toisiaan täydentävät perustelut, jotka liittyvät järjestelmän selkeyteen, nopeuteen, kustannustehokkuuteen sekä vaikuttavuuteen.

1) Järjestelmän yksinkertaistaminen olisi tärkeää niin oleskeluluvan hakijan kuin viranomaisen näkökulmasta. Nykyinen erillisiin lupatyypeihin perustuva malli voi näyttäytyä hakijalle monimutkaisena ja vaikeasti hahmotettavana. Yhden luvan malli selkeyttäisi kokonaisuutta ja parantaisi hakemusprosessin ymmärrettävyyttä, mikä puolestaan edistäisi Suomen houkuttelevuutta (kasvu)yrittäjille, sekä välttyttäisiin raskailta resurssikustannuksilta ja päällekkäiseltä työltä.

2) Kustannussäästöt. On perusteltua arvioida, että valtiolle syntyisi kustannushyötyjä toiminnan keskittämisestä. Siirtyminen yhden yrittäjän luvan malliin, jossa osapäätöksen tekeminen kuuluisi elinvoimakeskukselle, ei edellyttäisi mittavia investointeja eikä laajoja tietojärjestelmämuutoksia, joiden kustannuksia esityksessä kuvataan. Esitettyjen lainmuutosten toteutuessa tietojärjestelmämuutoksiin liittyvät kustannukset olisivat mittavat. Nykyisessä valtiontalouden tilanteessa muutokset tulisi tehdä kokonaisuutta ajatellen ja toiminnan jatkuvuus huomioiden. Ei siten, että suhteellisen pieniin muutoksiin käytetään paljon varoja. Yhden luvan mallissa välttyttäisiin myös muilta päällekkäisiltä ja lisääntyviltä resurssikustannuksilta, joita syntyy useamman tahon osallistuessa prosessiin.

3) Yhdenmukainen lupamalli mahdollistaisi viranomaisresurssien nykyistä tehokkaamman käytön. Käytännössä kahden eri yrittäjäluvan monimutkaisuus näkyy esimerkiksi siinä, että ensimmäisen kasvuyrittäjäluvan saaneet yrittäjät hakevat usein jatkolupaa tavallisena yrittäjänä, kun

kasvuyrittäjän edellytykset eivät enää täyty jatkolupavaiheessa, esimerkiksi sen vuoksi, että yritykseen on tapahtunut osakasmuutoksia tai muuttunut liikeidea ei täytä kasvuyrittäjyyden edellytyksiä. Tai ensimmäistä kasvuyrittäjän oleskelulupaa maahan hakenut on saanut Business Finlandilta kieltävän lausunnon ja tämän jälkeen oleskelulupaa haetaan yrittäjänä. Tämä johtaa siihen, että samaa yritystoimintaa arvioidaan sekä Business Finlandissa että elinvoimakeskuksessa.

Yhden yrittäjän oleskeluluvan mallissa toimintaa arvioitaisiin yrityksen elinkaaren eri vaiheissa vain elinvoimakeskuksessa, mikä yksinkertaistaisi käsittelyä ja helpottaisi kokonaisarvion tekemistä yritystoiminnasta. Myös ensimmäisen kasvuyrittäjän luvan saaneet hakijat itse ovat usein epätietoisia siitä, tulisiko heidän hakea jatkolupavaiheessa jatkolupaa kasvuyrittäjänä vai yrittäjänä. Näin samaan hakemukseen annetaan joskus sekä kielteinen Business Finlandin lausunto että yrittäjän oleskeluluvan osapäätös elinvoimakeskuksessa, mikä ei ole tehokasta viranomaisresurssien käyttämisestä. Vaikka Business Finland antaisi jatkossa osapäätöksen eikä lausuntoa, tämä ei poistaisi mahdollisuutta siitä, että kielteisen Business Finlandin osapäätöksen jälkeen asia tulisi vielä elinvoimakeskuksenkin käsittelyyn, ja samaa yritystoimintaa arvioitaisiin kahdessa eri viranomaisessa.

Esityksessä arvioidaan hallintotuomioistuimien valitusmäärien kasvavan entisestään kasvuyrittäjien osapäätösmalliin siirtymisen myötä. Uudenmaan elinvoimakeskus arvioi tällä olevan vaikutusta myös yrittäjien päätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyaikoihin hallintotuomioistuimissa. Hallintotuomioistuimeen voi myös päätyä hakijan valitusasia lähes samanaikaisesti sekä kasvuyrittäjänä että yrittäjänä. Näin päällekkäinen työ kertautuisi myös valitusvaiheessa ja kuormittaisi hallintotuomioistuinta entisestään.

4) Käsittelyaikojen kehitys osoittaa, että yrittäjän oleskelulupaprosessia on jo pystytty tehostamaan merkittävästi. Vuonna 2018 kokonaiskäsittelyaika oli 355 päivää, kun taas vuonna 2025 käsittelyajat ovat olleet ensimmäisissä luissa 45 päivää ja jatkoluissa 74 päivää. Tämä kehitys tukee näkemystä siitä, että yhden selkeän prosessin edelleen kehittäminen olisi tarkoituksenmukainen ja toimiva ratkaisu. Näin mahdollistettaisiin jopa aiempaa sujuvampi maahantulo (kasvu)yrittäjille, jotka täyttävät lupaedellytykset.

5) Verrokkimaiden tilanne. Suomen tilannetta voidaan verrata muihin EU-maihin. Kaikissa EU-maissa ei ole käytössä erillistä kasvuyrittäjän oleskelulupaa. Esimerkiksi Belgiassa, Kroatiassa, Saksassa, Slovakiassa ja Ruotsissa kasvuyrittäjälle voidaan myöntää oleskelulupa yleisten yrittäjäedellytysten täyttyessä. Saksassa on lisäksi käytössä erillinen oleskelulupa yrityksen perustamista varten. Tämä osoittaa, että kasvuyrittäjyyden tukeminen on mahdollista ilman erillistä lupakategoriaa.

6) Kasvuyrittäjyyden erityispiirteet voidaan huomioida myös yhden yrittäjän luvan mallissa. Yrittäjän oleskelulupakäsittelyssä hakijoiden harjoittamat yritystoiminnot käsittävät jo tällä hetkellä laajalaisesti erilaista liiketoimintaa ja toimialoja. Vuonna 2025 yrittäjän oleskelulupaa hakaneiden yrittäjien yrityksiä oli rekisteröity yli 150 eri päätoimialalle ja yritysten kokoluokittelu vaihteli

mikroyrityksistä keskisuuriin yrityksiin, vastaten koko yrityskannan kokoluokittelua. Kokonaisuus huomioiden arvioinneissa on totuttu ottamaan erityispiirteet hyvin huomioon.

Elinvoimakeskus on jo nykyisenkin lainsäädännön puitteissa arvioinut nopeaa kasvua ja kansainvälistymistä tavoittelevia kasvuyrityksiä, jotka eivät ole voineet saada kasvuyrittäjän oleskelulupaa esimerkiksi yrityksen sisäisen tiimin puuttumisen vuoksi. Sen sijaan, että tiimi olisi koostunut yrityksen osakkaista, on yrittäjä voinut hyödyntää yrityksen ulkopuolisia verkostoja tiimin rakentamisessa. Näissä tapauksissa elinvoimakeskus on käyttänyt tapauskohtaista harkintaa, ja kun edellytykset kannattavaan kasvuyritystoimintaan ovat olleet kunnossa, on lupa voitu myöntää. Tapauksissa on myös tunnistettu, että usein kasvuyritysten liiketoimintaa ei välttämättä saada nopeasti kannattavaksi, joten yrityksille on annettu tavallista enemmän aikaa liiketoiminnan kehittämiseen ennen kannattavuuden saavuttamista, edellyttäen, että yrityksellä on edelleen käytettävissään rahoitusta liikeidean kehittämiseksi.

7) Elinvoimakeskuksessa on kertynyt vahvaa asiantuntemusta niin perinteisemmän kuin kasvuyritysten arvioinnista ja tukemisesta. Huomioiden elinvoimakeskuksen muut viranomaistehtävät, organisaatiolla on laaja liityntäpinta yritystoiminnan arviointiin ja tarjolla on laaja valikoima yritystoimintaa tukevia asiantuntijapalveluita sekä rahoitusta.

Yrityksille tarjottavien tukipalveluiden yhteensovittaminen on keskeinen tekijä kasvuyritysten menestymisen kannalta. Todellisten kasvuyrittäjien tunnistaminen sekä heidän ohjaamisensa tarkoituksenmukaisten palveluiden ja rahoitusinstrumenttien piiriin ei ole riippuvainen yrittäjän oleskeluluvan tyypistä, vaan ennen kaikkea toimivasta viranomaisyhteistyöstä, selkeistä palvelupoluista ja eri toimijoiden välisestä tiedonvaihdosta. Yritykset voidaan tunnistaa maahantulovaiheessa niiden kasvupotentiaalin ja innovatiivisuuden perusteella ja ohjata tarkoituksenmukaisiin palveluihin riippumatta yrittäjän taustasta tai maahantulon perusteesta. Myös elinvoimakeskus voisi ohjata, oleskelulupaprosessin käsittelyn jälkeen, Suomeen saapuvia kasvuyrittäjiä samoin periaattein oikeiden palveluiden piiriin kuin muitakin kasvua ja kansainvälistä skaalautuvuutta tavoittelevia yrityksiä. Nykyiset rakenteet ja palveluprosessit tukevat jo tätä työtä. Viime vuonna käynnistynyt kasvuyrittäjyyden toimenpideohjelma kehittää entisestään elinvoimakeskusten yrityksille tarjoamia kasvupalveluita ja verkostoyhteistyötä. Suomeen tulevien (kasvu)yrittäjien tilannetta ja palvelutarpeita kannattaakin tarkastella ja kehittää osana olemassa olevaa yrityspalvelujärjestelmää eikä erillisenä prosessina, mukaan lukien oleskelulupaprosessi. Kasvuyrittäjyyden ohjelman keskeisiä tavoitteita ovat kasvukykyisten yritysten tunnistaminen, kasvun ja kansainvälistymisen tukeminen, yrityspalveluketjujen toimivuuden parantaminen, kasvun rahoituksen kohdentaminen sekä osaavan työvoiman saatavuuden varmistaminen.

Myös elinvoimakeskuksen vastatessa kasvuyrittäjien oleskelulupaprosessista olisi eri viranomaistahoilla, kuten ulkoministeriöllä ja Business Finlandilla, edelleen tehtävänä markkinoida Suomea maailmanlaajuisten verkostojensa kautta, tehdä houkuttelutyötä ja luoda yhteyksiä kansainvälisiin yrityksiin ja sijoittajiin.

8) Väärinkäytösten tehokas torjunta. Kasvuyrittäjän lupaperusteen uudistamisen keskeisenä tavoitteena on väärinkäytösten ehkäiseminen. Samalla hallituksen esityksessä todetaan, että yrittäjän oleskelulupajärjestelmässä ei ole havaittu vastaavia merkittäviä väärinkäytösongelmia ja että nykyinen sääntely tarjoaa tehokkaita keinoja puuttua väärinkäytösepäilyihin ja turvallisuusriskeihin. Uudenmaan elinvoimakeskus toteaa, että tilanteeseen on päästy vuosien kehitystyöllä ja kokemusta kerryttämällä niin tekijöistä kuin tekotavoista. Uudenmaan elinvoimakeskuksella on vakiintunut kokemus liiketoiminnan aitouden arvioinnista ja riskiprofiloinnista. Lisäksi käytössä on laaja valvontaa tukeva tietopohja ja verkostot. Työ on ehkäissyt väärinkäytöksiä lupaprosessissa, mutta kattanut myös harmaan talouden ja työperäisen hyväksikäytön torjuntatyötä, joka osaltaan edesauttaa tasapuolisen kilpailuasetelman ylläpitoa markkinoilla ja reilun työelämän rakentumista. Resurssitehokasta olisi hyödyntää elinvoimakeskuksella jo olevaa tietotaitoa ja osaamista väärinkäytösten torjunnassa sekä rakennettuja verkostoja.

9) Lainsäädäntöhanketta edeltäneessä selvityksessä on havaittu merkittäviä ongelmia kasvuyrittäjän lupaperusteen tarkoituksenmukaisessa käytössä. Lupaperuste on aiheuttanut enemmän hallinnollista työtä Business Finlandille ja Maahanmuuttovirastolle kuin alkuperäisessä sääntelyssä arvioitiin. Samanaikaisesti todellisten kasvuyritysten määrä suhteessa myönnettyihin lupiin on jäänyt vähäiseksi. Uudenmaan elinvoimakeskus nostaakin esiin työ- ja elinkeinoministeriön vuonna 2025 toteuttaman selvityksen (VN/13397/2025) huomion, että kasvuyrittäjän oleskeluluvan kautta syntyneiden yritysten määrä, suhteessa myönnettyihin oleskelulupiin, on ollut rajallinen. Varsinaisten määritelmällisesti kasvuyritykseksi katsottavien yritysten, joiden taloudellinen kasvu / liikevaihdon kasvu, ylittäisi 10 prosentin vuosikasvun 3–5 peräkkäisen vuoden aikana tai nopean kasvun yrityksiä, niin sanottuja gasellisyrityksiä, joiden kasvuvauhti on vähintään 30 prosentin luokkaa, määrä on jäänyt vastaavasti hyvin pieneksi, ellei olemattomaksi. Näin ollen käytettyjen resurssien tuottavuus suhteessa saatavaan hyötyyn on matala. Nyt käsillä olevassa esityksessä ei käy ilmi, miten tuottavuus paranisi tulevaisuudessa. Valtiontalouden niukkuuden aikakaudella pitkälle tulevaisuuteen katsova kaikki hyödyt punnitseva ja uudet työskentelyteknologiat hyväksi käyttävä malli olisi kaikkien etu.

Muut huomionne ehdotuksesta.

-

Kultalahti Katja
Uudenmaan elinvoimakeskus - Elinkeino- ja maahanmuutto-osasto