Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
trv@eduskunta.fi

K2/2024 vp Hallituksen vuosikertomus 2023

Lausunto työperäisten oleskelulupien käsittelyprosessista

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on pyytänyt lausuntoa eduskunnan kannanoton (EK 35/2018 vp – O 10/2017 vp – TrVM 6/2018 vp) toteutumisesta. Kannanoton mukaan *eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaikaa nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.* Tarkastusvaliokunnan lausuntopyynnössä on pyydetty näkemyksiä myös työntekijöiden oleskelulupahakemusten käsittelyprosessista laajemmin. Suomen Yrittäjät esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleisiä huomioita

Suomi tarvitsee työperäistä maahanmuuttoa. Heikkenevä huoltosuhde edellyttää, että Suomi saa osaavaa työvoimaa ulkomailta. Työtekoon oikeuttavien oleskelulupien kokonaisuus on kuitenkin sekava. Oleskelulupajärjestelmä on myös jäykkä, sillä työntekoon oikeuttava lupa sallii ansiotyön yleensä vain yhdellä ammattialalla, mikä tekee työnantajan vaihtamisen vaikeaksi. Työntekijöiden ja työnantajien on välillä vaikea hahmottaa, millaisella oleskeluluvalla työn tekeminen on tietyissä tilanteissa sallittua. Vaikka työperäisen maahanmuuton kokonaisuutta mutkistaa osin sen taustalla vaikuttava EU-sääntely, **Suomen Yrittäjät katsoo, että työperäistä maahantuloa pitää helpottaa ja prosesseja yksinkertaistaa.**

Suomen Yrittäjät pitää tärkeänä, että työntekoon oikeuttavien lupien järjestelmää yksinkertaistettaisiin laajemmin ja sääntely olisi joustavampaa erityisesti siirtymisestä lupatyypistä toiseen. Nykyinen malli, jossa työnteko-oikeus on kaavamaisesti ja tiukasti sidottu tiettyyn lupatyyppiin, ei palvele yritysten, työmarkkinoiden eikä ulkomaalaisten työntekijöiden tarpeita.

Työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaika

Suomen Yrittäjät toteaa, että Suomessa on toteutettu useita työperäisen maahanmuuton sääntelyhankkeita, jotka ovat parantaneet mahdollisuuksia

kolmansien maiden kansalaisten rekrytointiin ja käsittelyaikojen nopeuttamiseen. Käsittelyaikojen nopeuttaminen on ollut laajasti jaettu tavoite, ja käsittelyaikojen kehitys on ollut myönteistä. Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan sisältyi tavoite edistää työperäisten oleskelulupien käsittelyä siten, että tavoitteena oli keskimäärin kuukauden käsittelyaika. Tätä tavoitetta pyrittiin toteuttamaan keskeisesti ulkomaalaislain 5 luvun muutoksella (HE 114/2022 vp), jonka perusteella ulkomaalaislain 84 §:ään säädettiin kahden kuukauden enimmäiskäsittelyaika.

Vaikka käsittelyaika onkin nopeutunut viime vuosina huomattavasti, Suomessa on tarve edelleen nopeuttaa työperäisiä oleskelulupaprosesseja. Tavoitteena tulisi olla kahden viikon enimmäisaika kaikkien työperäisten oleskelulupatyyppien kohdalla. Tällöin voidaan edellyttää, että työntekijä ja työnantaja käyttävät Enter Finland -verkkopalvelua, kuten nykyisin ns. pikakaistan kohdalla.

On myös huomattava, että nykyinen ulkomaalaislain mukaisen kahden kuukauden määräajan kuluminen alkaa vasta siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn oleskelulupahakemuksen liitteineen ja hakija on henkilökohtaisesti asioinut viranomaisessa (ja antanut tarvittavat biometriset tunnisteet). Oleskelulupahakemuksen laatiminen ja tarvittavien liitteiden ja tunnisteiden toimittaminen on usein työlästä ja aikaa vievää. Yksin käsittelyajan tarkastelu ei anna riittävää kuvaa koko rekrytointiprosessin sujuvuudesta, johon kuuluu muitakin vaiheita kuin oleskeluluvan hakeminen.

Nopeammat käsittelyajat ovat suurelta osin sähköisen asioinnin ja käsittelyn mahdollistamia. Ns. pikakaistalla oleskeluluvan voi saada kahdessa viikossa, jos Suomeen saapuu työskentelemään erityisasiantuntijana, startup-yrittäjänä, EU:n sinisellä kortilla, ns. ICT-oleskeluluvalla tai yrityksen yli- tai keskijohtoon. Pikakaistan käytön edellytys on, että hakemus ja sen liitteet sekä hakemusmaksu on suoritettu Enter Finland -verkkopalvelussa, ja että ulkomaan kansalainen on käynyt tunnistautumassa viiden päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Lainsäädännön lisäksi oleskelulupaprosessin kestoon voidaan vaikuttaa myös sillä, miten viranomainen järjestää sisäisiä prosessejaan ja asiointikanavia työnantajille ja työntekijöille. Huomiota tulisi kiinnittää esimerkiksi viranomaisen käyttämän kielen ja lomakkeiden selkeyteen, mutta myös siihen, miten tunnistautuminen on mahdollista Suomen edustustoissa ja muissa palveluntarjontapisteissä.

Maahanmuuttoviraston julkisissa tilastoissa ei ole eritelty työntekijän oleskeluluvan toteutuneita käsittelyaikoja. Maahanmuuttoviraston ilmoituksen

mukaan työntekijän oleskeluluvan (ensimmäinen hakemus ja jatkolupahakemus) käsittelyaika olisi noin kaksi kuukautta. Suomen Yrittäjien käsityksen mukaan maahanmuuttoviraston käsittelyajoissa on eroa sen mukaan, onko kyse työntekijän oleskeluluvasta vai muusta ansiotyöhön oikeuttavasta luvasta. Suomen Yrittäjien käsityksen mukaan etenkin erityisasiantuntijan oleskeluluvan käsittelyaika on tavallisesti merkittävästi työntekijän oleskelulupaa nopeampi (noin kuukauden käsittelyaika). Keskeinen syy käsittelyaikojen erolle on työntekijän oleskelulupaan liittyvä osapäätösmenettely (ns. saatavuusharkinta).

Suomen Yrittäjät katsoo, että ulkomaisen työvoiman saatavuusharkinnasta pitäisi luopua. Saatavuusharkinta pidentää lupakäsittelyä ja vaikeuttaa merkittävästi työntekijän rekrytointia kolmansista maista. Erityisesti pienille työnantajille kynnys ulkomaisen työvoiman rekrytointiin on jo lähtökohtaisesti korkea, jolloin saatavuusharkinnan ongelmat korostuvat.

Valtaosa suomalaisista työnantajayrityksistä on pieniä, eikä ulkomaisen työvoiman käyttö ole niissä laajaa. Jos yritys päätyy rekrytoimaan EU:n ulkopuolelta, syynä on yleensä se, ettei Suomesta tai EU:n alueelta yksinkertaisesti löydy sopivaa työvoimaa. Kyse voi olla työvoimapulasta yleisesti tai siitä, että kolmansista maista olevilta työntekijöillä on esimerkiksi kielitaitoon liittyvää sellaista osaamista, mitä Suomesta tai EU:n alueelta ei löydy. Rekrytointia EU:n ulkopuolelta ei yleensä tehdä, ellei työnantaja ole jo itse todennut, että sopivaa työvoimaa ei ole muuten saatavissa.

Yrittäjän oleskeluluvan edellytyksiä on uudistettava

Osana työperäisen maahanmuuton kokonaisuutta Suomen Yrittäjät kiinnittää huomiota myös yrittäjän oleskelulupaa koskeviin ulkomaalaislain vaatimuksiin ja prosessiin. Myös yrittäjän oleskelulupaa koskevaa sääntelyä on uudistettu pääministeri Sanna Marinin hallituskaudella (HE 114/2022 vp).

Yrittäjän oleskeluluvan prosessiin kuuluu samantapainen kaksivaiheinen menettely kuin työntekijän oleskelulupaan kuuluva saatavuusharkinta. Yrittäjän oleskeluluvan edellytyksenä on ELY-keskuksen tekemä myönteinen osapäätös, jota harkittaessa kiinnitetään erityistä huomiota siihen, että yrityksellä arvioidaan olevan kannattavan liiketoiminnan edellytykset.

Ulkomaalaislakiin on nykyisin kirjattu aiempaa kattavammin auki se, mitä ELY-keskuksen on osapäätöstä tehdessään otettava huomioon. Arvioinnissa on keskeistä se, että yrityksellä on kannattavan liiketoiminnan edellytykset sekä riittävät resurssit liiketoiminnan toteuttamiseen. Käytännössä ulkomaalaislaki jättää viranomaiselle huomattavan laajan harkintavallan.

Yrittäjän oleskeluluvan kohdalla kyse on yleensä tulevaisuuteen kohdistuvaa yritystoiminnan arviointia. Kuten kaikkeen elinkeinotoimintaan, myös ulkomaisen yrittäjän liiketoimintaan ja sen arviointiin liittyy merkittäviä epävarmuuksia. Näitä ei ole perusteltua käyttää suoraviivaisesti lupaharkinnassa, sillä mikään yritystoiminta ei ole staattista. Yrityksen toimintaympäristö voi muuttua ulkoisten tekijöiden seurauksena, eivätkä kaikki yrityksen toimintaan vaikuttavat asiat ole yrittäjän itsensä hallittavissa.

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 elinkustannusten eroa eri puolilla Suomea.

Etenkin yritystoiminnan alkuvaiheessa on tyypillistä, että elinkeinotoiminnan tulo jää matalaksi. Vaikka toimeentuloedellytys on sinänsä perusteltu, ulkomaalaislakiin olisi tarpeen lisätä yrittäjien oleskelulupaa koskien tarkempia arviointikriteereitä, jottei toimeentuloedellytys kohtuuttomasti rajoita yrittäjän oleskeluluvan myöntämistä. Arvioinnilla on erityisesti merkitystä jatkolupaa harkittaessa, kun yritystoimintaa on jo ehditty harjoittaa. On huomattava, että etenkin kasvuhakuinen yritystoiminta voi olla pitkään tappiollista ennen kuin investoinnit tai tuotekehitys alkavat tuottaa tulosta.

Työperäisen maahanmuuton kehittäminen

Suomen Yrittäjät toteaa, että työperäisen maahantulo pitää tehdä helpommaksi, mutta vastaavasti on varmistettava, että jos oleskeluluvan edellytykset eivät enää täyty, myös maasta poistaminen on tehokasta ja toimivaa. Nykyinen sääntely rakentuu tiukan etukäteiskontrollin varaan, jossa ulkomaalaisen työvoiman maahantuloa valvotaan tarkasti. Työperäistä maahanmuuttoa olisi kehitettävä siten, että oleskeluluvan saamisedellytyksiä kevennettäisiin ja siirryttäisiin nykyisestä etukäteisvalvonnasta enemmän jälkivalvontaan.

Suomen Yrittäjät pitää tarpeellisena myös sitä, että oleskelulupamuodosta toiseen ja ammattialoilta toiselle siirtymistä helpotetaan. Nykyisin työntekijän oleskelulupa myönnetään vain tietylle ammattialalle, mikä jäykistää työmarkkinoiden toimintaa ja rajoittaa ulkomaalaisen työntekijän mahdollisuuksia työllistyä Suomessa uudelleen.

Ammattialarajoituksen poisto parantaisi maassa oleskelevan kolmannen maan kansalaisen asemaa myös mahdollisissa hyväksikäyttötapauksissa.

Vaikka nykyisinkin työperäisen hyväksikäytön uhri voi saada ulkomaalaislain 54 b §:n nojalla jatkoluvan Suomeen (johon sisältyy rajoittamaton työnteko-oikeus), säännöksen soveltaminen edellyttää viranomaisen perusteltua epäilyä hyväksikäytöstä tai laiminlyönneistä. Ulkomaalainen työntekijä ei siis voisi vaihtaa työpaikkaa ilman, että on yhteydessä viranomaisiin.

Yhä useammin työntekijät työskentelevät työsuhteen ohella myös yrittäjinä ja päinvastoin. Ulkomaalaisten työntekijöiden kohdalla elinkeinotoiminnan harjoittaminen on kuitenkin rajoitettua. Vastaavasti yrittäjän oleskeluluvalla elinkeinotoimintaa harjoittava ulkomaalainen voi työskennellä ansiotyössä vain rajoitetusti. Myös tältä osin mahdollisuuksia työn tekemiseen olisi joustavoitettava.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät

Albert Mäkelä
asiantuntija, OTM