Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Työelämä • 28/2018

Työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloja koskeva esiselvitys

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2018

Työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloja koskeva esiselvitys

Loppuraportti 31.8.2018

Työ- ja elinkeinoministeriö, Helsinki 2018

Työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN: 978-952-327-341-2

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		21.9.2018
Tekijät	Owal Group Oy (Risto Karinen)		
Julkaisun nimi	Työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloja koskeva esiselvitys		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2018		
Diaari/ hankenumero	TEM/1168/02.03.01/2018	**Teema**	Työelämä
ISBN PDF	978-952-327-341-2	**ISSN PDF**	1797-3562
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-341-2		
Sivumäärä	68	**Kieli**	Suomi
Asiasanat	Työnteon perusteella myönnettävät oleskeluluvat, työelämä, maahanmuutto		

Tiivistelmä

Työ- ja elinkeinoministeriö hankki yhteistyössä sisäministeriön kanssa esiselvityksen työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloista. Työn toteutti Owal Group Oy 26.6.–31.8.2018 välisenä aikana.
Esiselvityksen tarkoituksena oli paikantaa työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloja ja esittää perusteltuja kehittämisehdotuksia niiden poistamiseksi. Esiselvityksessä tarkasteltava aineisto koostui asiantuntijahaastatteluista ja asiakashaastatteluista
Esiselvityksessä haastateltiin virastojen johtoa, hakemusten käsittelijöitä ja kehittäjiä, yhteensä 22 henkilöä. Työnantajien edustajia haasteltiin 14 ja eri lupia viime aikoina hakeneita 6 henkilöä. Kirjallinen aineisto koostui lupia koskevasta lainsäädännöstä, lupien ja viranomaisten käsittelyprosessien sisäisistä kuvauksista ja ohjeistuksista, asiakkaille verkossa suunnatusta materiaalista ja hakulomakkeista sekä muista keskeisistä raporteista ja selvityksistä.
Esiselvityksessä työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyjen pullonkauloista esitettiin kahdeksan kehittämissuositusta, jotka tulisi toimeenpanna tavoitteellisesti ja ilman osaoptimointia.
Toimenpiteet ovat:

1. Hallinnonalarajat ylittävän prosessin johtamisen, seurannan ja kehittämistyön parantaminen
2. Puutteellisten ja vaillinaisesti täytettyjen hakemusten määrän vähentäminen (”kerralla oikein”-periaate)
3. Sähköisen asioinnin (Enter Finlandin ja UMA:n) kehittäminen
4. Tiedonsaannin parantaminen viranomaisten välillä
5. Työntekijän oleskelulupaprosessiin sisältyvän TE-toimiston osapäätökseen liittyvien käsittelyä odottavien hakemusten jonon hallinnan parantaminen ja esikarsinta UMA:n tarjoamia mahdollisuuksia tehokkaasti hyödyntäen
6. Hakijoiden haastatteluiden toteutuksen parantaminen
7. Asiakaspalvelun ja prosessin etenemistä koskevan näkyvyyden parantaminen
8. Muun prosessiin ja sen kehittämiseen vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen

TEM:n yhdyshenkilö: Olli Sorainen +358 50 396 0162

Kustantaja	Työ- ja elinkeinoministeriö
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Presentationsblad

Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		21.9.2018
Författare	Owal Group Oy (Risto Karinen)		
Publikationens titel	Förstudie om flaskhalsar i handläggningen av uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete		
Publikationsseriens namn och nummer	Arbets- och näringsministeriets publikationer 28/2018		
Diarie-/ projektnummer	TEM/1168/02.03.01/2018	**Tema**	Arbetsliv
ISBN PDF	978-952-327-341-2	**ISSN PDF**	1797-3562
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-341-2		
Sidantal	68	**Språk**	Finska
Nyckelord	Uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete, arbetsliv, invandring		

Referat

Arbets- och näringsministeriet har tillsammans med inrikesministeriet beställt en förstudie om de flaskhalsar som förekommer i handläggningen av uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete. Arbetet utfördes av Owal Group Oy den 26 juni–31 augusti 2018.
Syftet med förstudien var att lokalisera de flaskhalsar som förekommer i handläggningen av uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete och att lägga fram motiverade utvecklingsförslag om hur flaskhalsarna kan elimineras. Materialet i förstudien bestod av intervjuer med sakkunniga och intervjuer med kunder. Inom ramen för förstudien intervjuades ledningen för ämbetsverk, handläggare av ansökningar samt utvecklare, totalt 22 personer. Sammanlagt 14 representanter för de anställda intervjuades, liksom även 6 personer som den senaste tiden ansökt om tillstånd av olika slag. Det skriftliga materialet bestod av lagstiftning som rör tillstånd, interna beskrivningar och anvisningar om tillstånd och om handläggningsprocesserna hos myndigheterna, webbmaterial och e-blanketter som riktar sig till kunder samt andra centrala rapporter och utredningar.
I förstudien lades det fram åtta rekommendationer för åtgärdande av flaskhalsarna i handläggningen av uppehållstillstånd som beviljas på grund av arbete. Dessa bör genomföras på ett målinriktat sätt och utan suboptimering. Följande åtgärder rekommenderas:

1. Att förbättra ledningen, uppföljningen och utvecklingen av den tvärsektoriella processen
2. Att minska mängden bristfälliga ansökningar och ansökningar som är ofullständigt ifyllda (enligt principen ”få det rätt med en gång”)
3. Att utveckla e-tjänsterna (Enter Finland och datasystemet UMA)
4. Att förbättra åtkomsten till information myndigheterna emellan
5. Att förbättra köhanteringen och att göra ett första urval i fråga om sådana ansökningar som väntar på handläggning och som hänför sig till arbets- och näringsbyråns delbeslut som en del av processen för uppehållstillstånd för arbetssökande, detta genom att man effektivt utnyttjar de möjligheter datasystemet UMA erbjuder
6. Att förbättra sättet att genomföra intervjuer med de sökande
7. Att göra kundbetjäningen och informationen om hur ärendet framskrider mer synlig
8. Att utveckla annan lagstiftning som påverkar processen och utvecklandet av den

Kontaktperson vid arbets- och näringsministeriet: Olli Sorainen +358 50 396 0162

Förläggare	Arbets- och näringsministeriet
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Description sheet

Published by	Ministry of Economic Affairs and Employment		21.9.2018
Authors	Owal Group Oy (Risto Karinen)		
Title of publication	Pilot study on bottlenecks of the processing of residence permits on the basis of employment		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 28/2018		
Register number	TEM/1168/02.03.01/2018	**Subject**	Working life
ISBN PDF	978-952-327-341-2	**ISSN (PDF)**	1797-3562
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-341-2		
Pages	68	**Language**	Finnish
Keywords	Residence permits issued on the basis of employment, working life, migration		

Abstract

The Ministry of Economic Affairs and Employment and the Ministry of the Interior have commissioned a pilot study on bottlenecks in the processing of residence permits on the basis of employment. The study carried out by Owal Group Oy between 26 June and 31 August 2018.

The purpose of the pilot study was to identify bottlenecks in the processing of residence permits on the basis of employment and propose well-grounded recommendations for their eradication. The study relies on material collected through expert interviews and customer interviews.

Twenty-two officials working in management, processing of application and development were interviewed for the pilot study, in addition to 14 representatives of employers and 6 persons who had recently applied for a residence permit. The study also used as material relevant legislation, agencies' internal process descriptions and guidelines, material published online for customers, application forms and other key reports and studies on the subject.

The pilot study presents eight recommendations for measures to eradicate bottlenecks in the processing of residence permits. These should be implemented purposefully and without partial optimisation. The measures are:

1. Improving process management, monitoring and development work across administrative barriers;
2. Reducing the number of insufficiently or incorrectly filled out applications ("getting it right the first time").
3. Developing electronic services (Enter Finland and UMA)
4. Improving exchange of information between authorities
5. Improving the waiting list management and pre-screening of applications for partial decisions by Employment and Economic Development Offices by exploiting the potential of UMA;
6. Improving the organisation of interviews of applicants;
7. Improving the transparency of customer services and permit processes;
8. Developing legislation that affects the permit processes and their development.

Contact person at the ministry: Olli Sorainen +358 50 396 0162

Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment
Distributed by/ publication sales	Electronic version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi

Sisältö

1 Johdanto 9

2 Nykytilanteen kuvaus 12
2.1 Prosessin kuvaus 12
2.2 Hakemusten ja ratkaisujen volyymit sekä hakijoiden kansalaisuus 18
2.3 Lupien käsittelyn kesto 20

3 Kehittämiskohteet, kehittämisideat ja merkittävimmät pullonkaulat 22
3.1 Prosessin vaiheet 22
3.2 Eri työnteon perusteella myönnettävät oleskeluluvat 31
3.3 Prosessi kokonaisuudessaan 35
3.4 Merkittävimmät pullonkaulat 38

4 Kehittämissuositukset 40

Liite 1. Työnteon perusteella myönnettävät oleskeluluvat ja niiden taustalla oleva lainsäädäntö 57

Liite 2. Haastatellut tahot 64

Liite 3. Hakemuksissa vaaditut liitteet ja niitä koskeva ohjeistus 65

1 Johdanto

Tavoitteet ja rajaukset

Työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä sisäministeriön kanssa tilannut tämän esiselvityksen, joka koskee työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloja. Esiselvityksen toimeksianto koskee ensisijaisesti prosessin kehittämisestä, ei siis esimerkiksi eri lupien tarkoituksenmukaisuutta.

Esiselvityksen tavoitteina on:

1. Paikantaa työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkaulat.
2. Esittää perusteltuja kehittämissuosituksia pullonkaulojen poistamiseksi.

Tässä esiselvityksessä annettavat suositukset tähtäävät prosessien nopeuttamiseen ja selkeyttämiseen, virheiden vähentämiseen sekä palvelun laadun parantamiseen. Prosessien kehittämisen lähtökohtina tässä esiselvityksessä on kaksi rinnakkaista näkökulmaa eli asiakkaiden ja heidän työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupahakemusten nopea kulku käsittelyprosessin läpi (ns. ”virtatehokkuus”) ja lupajärjestelmään varattujen resurssien käyttöaste (ns. ”resurssitehokkuus”). Optimaalisessa tilanteessa hakemusten läpivirtaus on nopea ja käytössä olevien resurssien käyttöaste on tasaisesti korkea.

Tämä esiselvitys kohdistuu seuraaviin lupiin:

- Työntekijän oleskelulupa suorittavan tason töihin (TTOL),
- Muu oleskelulupa erityisasiantuntijoille, ammattiurheilijoille, ammattitaiteilijoille, ja yritysjohtajille,
- Kausityölupa maatalouden ja matkailun kausityöntekijöille,
- ICT-lupa yrityksen sisällä maasta toiseen siirtyville johtajille, asiantuntijoille ja harjoittelijoille,
- Yritystoimintaa varten yrittäjän oleskelulupa ja kasvuyrittäjän oleskelulupa.

Useat tässä raportissa esitetyt havainnot koskevat käsittelyprosessia ja kaikkia lupia yleisesti. Tämän ohella aika ajoin esitetään havaintoja, jotka kohdistuvat erityisesti joihinkin edellä mainituista luvista.

Tässä esitettyjä suosituksia prosessien kehittämiseksi tulee käsitellä edelleen työn eri vaiheita käytännön tasolla toteuttavien viranomaisten kanssa.

Esiselvityksen toteutus

Esiselvityksessä tarkasteltava aineisto koostui asiantuntijahaastatteluista ja asiakashaastatteluista (lupien hakijat ja työnantajat) sekä kirjallisesta tausta-aineistosta. Asiantuntijahaastatteluja toteutettiin lupien, käsittelyprosessien ja tietojärjestelmien kannalta keskeisten toimijoiden piirissä kattaen työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), sisäministeriö (SM), ulkoministeriön ja edustustojen (UM), Maahanmuuttoviraston (Migri), Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset), Business Finlandin (BF) ja Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot). Haastateltavina oli johtoa, käsittelijöitä ja kehittäjiä, yhteensä 22 henkilöä. Haastatellut henkilöt on esitetty liitteessä 2. Työnantajien edustajia haasteltiin 14 ja eri lupia viime aikoina hakeneita 6 henkilöä. Kirjallinen aineisto koostui lupia koskevasta lainsäädännöstä, lupien ja viranomaisten käsittelyprosessien sisäisistä kuvauksista ja ohjeistuksista, asiakkaille verkossa suunnatusta materiaalista ja hakulomakkeista sekä muista relevanteista raporteista ja selvityksistä. Tässä raportissa mainitaan suorina lähteinä käytetyt kirjalliset aineistot, ei kaikkea läpikäytyä kirjallista aineistoa.

Esiselvitys toteutettiin nopealla aikataululla 26.6.-31.8.2018 välisenä aikana. Aloituskokous pidettiin 26.6.2018. Esiselvityksen toteutti Owal Group Oy.

Raportin sisältö

Luku 2 sisältää tiiviin kuvauksen prosessin kulusta, nykyisistä asiakasmääristä ja prosessin kestosta. Tämän jälkeen kuvataan luvussa 3 havaitut kehittämiskohteet ja aineistosta (kirjallinen aineisto ja haastattelut) esiin nousseet kehittämisideat, joiden pohjalta esitetään luvun lopussa merkittävimmät tunnistetut pullonkaulat perusteluineen. Luvussa 4 esitetään kehittämissuositukset, jotka tähtäävät merkittävimpien pullonkaulojen poistamiseen lyhyellä ja pidemmällä aikavälillä. Suositusten lisäksi esitetään edelleen selvitettäviä asioita.

Tässä esiselvityksessä esitettyjä prosessien yksityiskohtiin meneviä suosituksia tulee käsitellä työn eri vaiheita käytännössä toteuttavien viranomaisten kanssa, sillä kehittäminen ei voi onnistua ilman tekijöiden vahvaa omaa osallisuutta.

Mikäli lukija haluaa nopeasti yleiskuvan esiselvityksen havainnoista, kannattaa katsoa ensisijaisesti kohdat 3.4. ja luku 4.

2 Nykytilanteen kuvaus

Tämä esiselvitys kohdistuu erityisesti luvussa 1 lueteltuihin lupiin, eli:

- Työntekijän oleskelulupa suorittavan tason töihin (TTOL),
- Muu oleskelulupa erityisasiantuntijoille, ammattiurheilijoille, ammattitaiteilijoille, ja yritysjohtajille,
- Kausityölupa maatalouden ja matkailun kausityöntekijöille,
- ICT-lupa yrityksen sisällä maasta toiseen siirtyville johtajille, asiantuntijoille ja harjoittelijoille sekä
- Yritystoimintaa varten yrittäjän oleskelulupa ja kasvuyrittäjän oleskelulupa.

Tässä luvussa esitellään työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyprosessia, eri lupatyyppien asiakasmääriä ja käsittelyn kestoa. Lupiin kytkeytyvää lainsäädäntöä eri lupatyyppien näkökulmasta käsitellään tarkemmin liitteessä 1.

2.1 Prosessin kuvaus

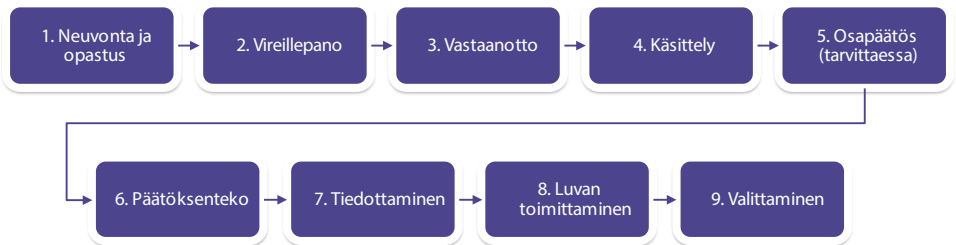
Tässä alaluvussa tarkastellaan työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyprosessia

Käsittelyprosessi voidaan jäsentää seuraaviin vaiheisiin:

1. Neuvonta ja opastus,
2. Lupahakemuksen vireillepano,
3. Hakemuksen vastaanotto,
4. Hakemuksen käsittely,

5. Osapäätös (tarvittaessa); Työntekijän oleskeluluvan (TTOL) osalta TE-toimiston osapäätös / yrittäjän osalta ELY-keskuksen osapäätös, kasvuyrittäjän osalta Business Finlandin lausunto,
6. Päätöksenteko,
7. Päätöksestä tiedottaminen,
8. Työluvan toimittaminen,
9. Päätöksestä valittaminen.

Kuvio 1. Työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn prosessi



Yleisellä tasolla kunkin vaiheen keskeinen sisältö voidaan tiivistää seuraavasti.[1]

1. Neuvonta ja opastus

Neuvontaa ja opastusta annetaan lupien hakijoille ja työnantajille useilla verkkosivuilla kuten esimerkiksi Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla, TE-toimistojen verkkosivuilla, suomi.fi -portaalissa, eri edustustojen sivuilla ja liittojen ja järjestöjen sivuilla sekä muiden toimijoiden kuten esimerkiksi kauppakamarien ja infopankin sivuilla.

Lisäksi neuvontaa ja opastusta voi saada eri palvelukanavia pitkin Maahanmuuttovirastosta ja TE-toimistosta. Erilaiset yrityspalvelut ja työnantajajärjestöt ja -liitot neu-

1 Päälähteinä ovat maahanmuuttoviraston prosessia kuvaavat ns. huoneentaulut sekä ohjeet ”Lupamenettelyohje” (MIGDno-2016-1155) ja ”Oleskelulupa työntekoa varten (MIG/2014/155). Jälkimmäistä ohjetta päivitetään parhaillaan, joten tässä esitettyihin tietoihin voi olla tullut muutoksia. Lisäksi on hyödynnetty Uudenmaan TE-toimiston ja Pirkanmaan TE-toimiston sisäisiä prosessikuvauksia.

vovat asiakkaitaan ja jäseniään. Isommilla ja / tai kokeneemmilla työnantajilla on usein oma sisäinen ohjeistus kolmansista maista tapahtuvaa rekrytointia varten.

2. Vireillepano

Oleskelulupahakemus on mahdollista panna vireille fyysisesti palvelupisteessä tai sähköisesti.

Fyysinen vireillepano

Vain hakija itse voi panna hakemuksen vireille. Työnantaja ei siis voi panna hakemusta vireille hakijan puolesta. Ulkomailla oleskeleva hakija voi laittaa oleskelulupahakemuksen vireille jättämällä Suomen edustustoon henkilökohtaisesti oleskelulupahakemuslomakkeen (Maahanmuuttoviraston lomakkeet OLE_TY1, 2, 3 tai 4 ja työntekijän oleskelulupa-asiassa TEM 0.54) liitteineen. Edustusto merkitsee ulkomaalaisrekisteriin (UMA:an) kaikki tarvittavat tiedot lomakkeista.

Tämän jälkeen edustusto lähettää hakemuksen liitteineen Maahanmuuttovirastolle ratkaistavaksi. Jos hakija hakee oleskelulupaa työnteon perusteella, tulee vireillepanovaiheessa täyttää järjestelmään hänen työehdot. Tiedot työnantajasta tallennetaan työ- ja elinkeinotoimistojen lomakkeesta (TEM 0.54), jonka tulee olla hakemuksen liitteenä, jos henkilö hakee työntekijän oleskelulupaa (TTOL).

Työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien eri hakuperusteille on omat hakulomakkeensa. Tiedot työnantajasta ja työehdoista tulee täyttää aina, myös tapauksissa, joissa ei vaadita työ- ja elinkeinotoimiston osaratkaisua (koskee työntekijän oleskelulupaa), mutta hakuperusteena on työnteko. Maahanmuuttovirasto ottaa tiedot esimerkiksi työsopimuksesta.

Työnantajan tulee antaa selvitys työnteon keskeisistä ehdoista sekä vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset. Jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, työnantajan tulee antaa vakuutus siitä, että ehdot vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä. Työ- ja elinkeinotoimiston vaatiessa työnantajan tulee myös antaa selvitys siitä, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana.

Sähköinen vireillepano

Oleskelulupahakemus voidaan laittaa sähköisesti vireille Enter Finland -asiointipalvelun kautta. Sähköisen asiointipalvelun (Enter Finland) kautta täytettävä lomake sisältää pakollisia kenttiä sekä pudotusvalikoita. Hakijan täytyy itse laittaa hakemus vireille. Hakija maksaa käsittelymaksun. Tämän jälkeen hakijan täytyy käydä tunnistautumassa henkilökohtaisesti edustustossa.

3. Hakemuksen vastaanotto

Hakemuksen vastaanottava virkailija tarkastaa, että hakemus on allekirjoitettu ja kokonaan täytetty ja kehottaa tarvittaessa hakemuksen tekijää täydentämään hakemusta. Virkailija huolehtii, että hakemukseen liitetään kaikki tarpeelliset selvitykset ja liitteet. Hän tarkastaa erityisesti, että lomake TEM 0.54 on liitetty työntekijän oleskelulupahakemukseen ja että työnantajan edustaja on allekirjoittanut sen.

Tämän jälkeen virkailija tarkastaa hakemuksen tekijän passitiedot ja henkilöllisyyden ja ottaa kopiot passin henkilötietosivusta ja kaikista sivuista, joilla on merkintöjä. Lisäksi hän ottaa kopion toisen valtion mahdollisesti aiemmin myöntämästä oleskelulupakortista hakijalle, ja liittää ne hakemukseen.

Virkailija rekisteröi hakemuksen UMA:aan sen vastaanottamisen yhteydessä ja kirjaa työehdot. Hän tai ulkoistettu palveluntuottaja ottaa hakijalta biometriset tunnisteet. Virkailija perii vireillepanovaiheessa hakemuksen käsittelymaksun ja merkitsee sen UMA:an.

4. Käsittely

Maahanmuuttoviraston käsittelijä tarkastaa oleskelulupahakemuksen ja siihen liitetyt selvitykset ja liitteet. Hän pyytää tarvittaessa asiassa lisäselvitystä. Lisäselvityksenä voidaan esimerkiksi pyytää hakijan kuulemista (esimerkiksi edustuston suorittama haastattelu). Lisäselvityspyyntöön merkitään määräaika, jonka kuluessa pyydetyt selvitykset on toimitettava. Lisäksi selvityspyynnössä ilmoitetaan, että määräajan noudattamatta jättäminen ei estä Maahanmuuttovirastoa ratkaisemasta asiaa, ja että lisäselvitysten puuttuminen voi vaikuttaa ratkaisuun epäedullisesti.

5. Osapäätös (tarvittaessa); Työntekijän oleskeluluvan osalta TE-toimiston osapäätös / yrittäjän osalta ELY-keskuksen osapäätös / kasvuyrittäjän osalta Business Finlandin lausunto

TE-toimisto tekee osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen ja ELY-keskus yrittäjän oleskelulupahakemukseen. Business Finland antaa lausunnon hakemukseen kasvuyrittäjänä toimimisesta.

TE-toimiston osapäätös työntekijän oleskelulupahakemukseen

Osapäätöksessä työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee, täyttyvätkö säädetyt edellytykset työntekijän oleskeluluvan myöntämiselle. Niiden mukaisesti työntekijän oleskeluluvan myöntäminen perustuu harkintaan, jossa otetaan huomioon muun muassa työvoiman saatavuuteen liittyvät näkökohdat (mm. että tarkoitettuun työhön sopivaa ja työmarkkinoilla jo olevaa työvoimaa ei ole käytettävissä kohtuullisessa ajassa) ja varmistetaan ulkomaalaisen toimeentulo maassa oleskelun aikana. Lisäksi TE-toimistot varmistavat, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksyttyä terveydentilaa. TE-toimistot varmistavat myös, että työnantajan hakemukseen liittämät selvitykset ovat säädetyn mukaiset.

TE-toimisto ratkaisee osapäätöksessään, onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa ja onko työntekijän oleskelulupa ammattiala- tai työnantajakohtainen.

TE-toimiston tulee ottaa harkinnassaan huomioon ELY-keskusten alueelliset linjaukset koskien ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä sekä valtioneuvoston päätöksen mukainen valtakunnallinen linjaus. Valtioneuvoston linjaus sisältää tietoa siitä, mitä hakemusta käsittelevän virkamiehen tulee huomioida harkitessa työntekijän oleskeluluvan tai muun työntekoon oikeuttavan luvan myöntämistä. Osapäätöstä tehdessään TE-toimisto voi pyytää tarvittaessa lisäselvityksiä työnantajalta.

ELY-keskuksen osapäätös yrittäjän oleskelulupahakemukseen

Kuten edellä TE-toimisto, ELY-keskus tekee puolestaan osapäätöksen yrittäjän oleskelulupahakemukseen, jotta varmistetaan, että yritystoiminnalla on kannattavan toiminnan edellytykset ja yrittäjällä riittävä toimeentulo.

Business Finlandin lausunto kasvuyrittäjän oleskelulupahakemukseen

Ulkomaalaiselle voidaan myöntää jatkuva oleskelulupa, jos Business Finland on antanut puoltavan lausunnon kasvuyrittäjänä toimimisesta ja jos ulkomaalainen täyttää muut oleskeluluvan myöntämisen edellytykset. Tämä lausunto tulee liittää oleskelulupahakemukseen ja tämän jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen henkilön oleskelulupahakemukseen edellyttäen, että hakemus ja sen liitteet on toimitettu asianmukaisesti.

6. Päätöksenteko

Kun hakemus on täytetty asianmukaisesti ja siihen on liitetty tarvittavat selvitykset, siirtää Maahanmuuttoviraston käsittelijä hakemuksen ratkaisijalle/esittelijälle, joka tekee oleskelulupahakemukseen päätöksen. Tapauskohtaisesti Maahanmuuttovirasto voi pyytää edustustoa haastattelemaan hakijan ennen päätöksentekoa. Aloilla, joilla työnteko ei edellytä TE-toimiston osapäätöstä, Maahanmuuttovirasto ratkaisee luvan lajin, luonteen ja pituuden sekä sen, täyttyykö toimeentuloedellytys ja yleiset edellytykset oleskeluluvan myöntämiselle. Päätösharkinnassa on otettava huomioon kaikki esitetyt, asianosaisilta, viranomaisilta ja mahdollisilta muilta tahoilta saadut selvitykset kokonaisuudessaan.

Mikäli kyse on työntekijän oleskelulupahakemuksesta, Maahanmuuttovirasto tutkii TE-toimiston osapäätöksen jälkeen, täyttyvätkö oleskeluluvan myöntämisen yleiset edellytykset. Jos TE-toimisto tekee kielteisen osapäätöksen, Maahanmuuttovirasto ei myönnä hakijalle työntekijän oleskelulupaa.

7. Tieto päätöksestä

Työntekijän oleskelulupapäätös annetaan tiedoksi sekä työntekijälle että työnantajalle. Jos oleskelulupapäätökseen liittyy ulkomaalaislain 36 §:ssä mainittuja seikkoja tai hakija on hakenut kansainvälistä suojelua, työnantajalle ei anneta tietoa näistä asioista. TE -toimiston osapäätöstä ei anneta erikseen tiedoksi.

Suomessa tavallinen tiedoksianto toimitetaan kirjeellä vastaanottajalle. Vastaanottajan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon seitsemän päivän kuluttua kirjeen lähettämisestä, jollei muuta näytetä. Tavallista tiedoksiantoa saadaan käyttää päätök-

sissä, jotka ovat hakijalle myönteisiä. Tiedoksianto on muutoin toimitettava postitse saantitodistusta vastaan.

Tiedoksianto ulkomaille saadaan toimittaa lähettämällä päätös postitse ulkomaalaisen ilmoittamaan osoitteeseen. Tiedoksiantoon saadaan käyttää tavallista kirjettä, jos päätös on hakijalle myönteinen. Hakijan katsotaan saaneen päätöksestä tiedon, jollei muuta näytetä, viimeistään kolmantenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun asiakirja on annettu postin kuljetettavaksi. Muutoin postitse tapahtuvaan tiedoksiantoon on käytettävä kansainvälistä saantitodistusmenettelyä tai muuta vastaavaa.

8. Työlupakortin toimittaminen

Työlupakortti toimitetaan työntekijälle maasta riippuen eri tavoin. Useimmiten kortit toimitetaan Suomesta kuriirilla edustustoihin, joista ne toimitetaan edelleen esimerkiksi kuriirilla luvan saaneille. Joihinkin maihin luvat toimitetaan diplomaattipostitse.

9. Päätöksestä valittaminen

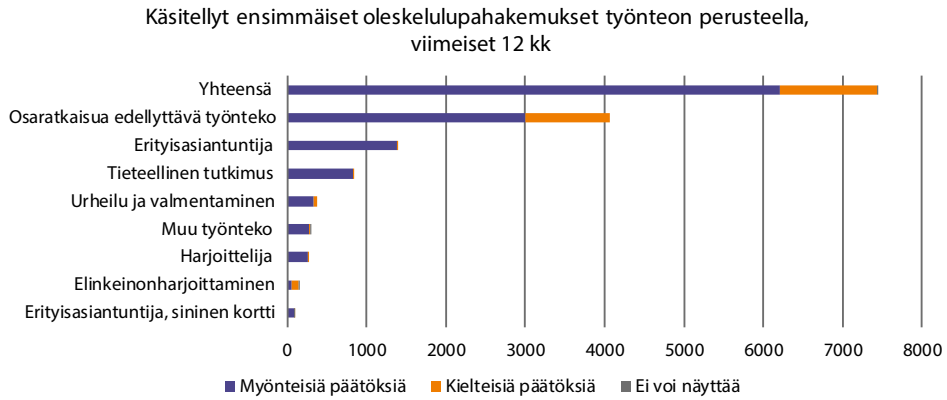
Maahanmuuttoviraston, poliisin, rajatarkastusviranomaisen ja TE-toimiston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Työnantaja voi valittaa työntekijän oleskelulupaa koskevasta päätöksestä siltä osin kuin kyse on 73 §:n mukaisista edellytyksistä, jotka työvoimaviranomainen ratkaisee.

2.2 Hakemusten ja ratkaisujen volyymit sekä hakijoiden kansalaisuus

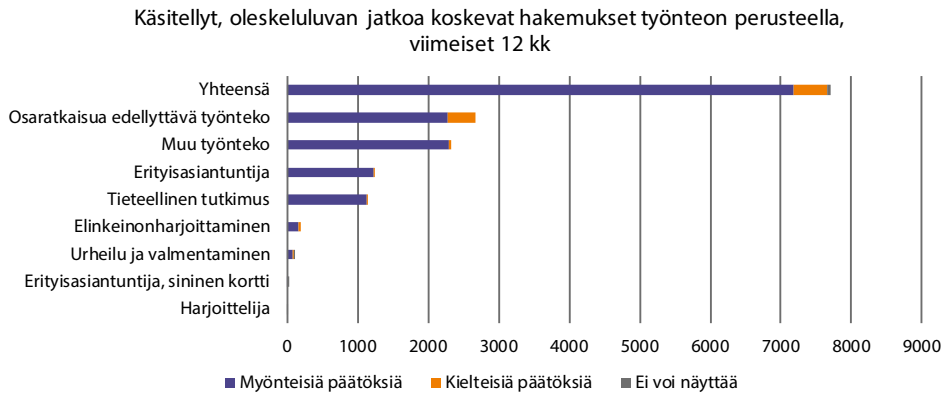
Maahanmuuttovirastolle on laitettu vireille viimeisen 12 kuukauden aikana (kesäkuun 2017 ja toukokuun 2018 välisenä aikana) yhteensä 9012 ensimmäistä oleskelulupahakemusta työnteon perusteella ja 8704 hakemusta koskien jatkolupaa. Samana aikana Maahanmuuttovirasto on tehnyt yhteensä 7452 päätöstä, jotka kohdistuivat ensimmäisen oleskeluluvan hakemiseen työnteon perusteella ja 7702 päätöstä, jotka koskevat jatkolupaa työnteon perusteella. Ensimmäistä oleskelulupaa koskevista päätöksistä kaiken kaikkiaan 84 prosenttia oli myönteisiä (jatkoluvissa vastaava prosenttiosuus oli 94 %).

Ensimmäisiä oleskelulupia koskevissa ratkaisuissa yleisimmin ratkaistiin osaratkaisua edellyttävää työntekoa koskeneita, eli suorittavan tason töihin tulevien henkilöiden hakemuksia. Seuraavaksi eniten ratkaistiin erityisasiantuntijan lupia sekä tieteellisen tutkimuksen lupia. Jatkohakemuksissa yleisimmin ratkaistiin niin ikään osaratkaisua edellyttävää työntekoa koskevia hakemuksia, toiseksi yleisimmin muuta työntekoa koskevia hakemuksia ja kolmanneksi yleisimmin erityisasiantuntijoiden hakemuksia.

Kuvio 2. Maahanmuuttoviraston käsittelemät ensimmäiset oleskelulupahakemukset 6/2017-5/2018 välisenä aikana (lähde: Maahanmuuttovirasto)



Kuvio 3. Maahanmuuttoviraston käsittelemät oleskelulupien jatkoa koskevat hakemukset 6/2017-5/2018 välisenä aikana (lähde: Maahanmuuttovirasto)



Ensimmäisten lupahakemusten ja jatkolupahakemusten hakijoiden yleisimmät kansalaisuudet vaihtelevat jonkin verran siitä johtuen, että osista maita suuri osa työntekijöitä hakee oleskelulupaa kausityön perusteella. Tällöin heillä ei ole tarvetta hakea jatkolupaa. Useimmiten tehdyt ratkaisut ensimmäiseen oleskelulupahakemukseen työnteon perusteella koskivat Ukrainan, Intian tai Venäjän federaation kansalaisia ja jatkolupahakemusten ratkaisut puolestaan Venäjän, Intian ja Kiinan kansalaisia.

Taulukko 1. Maahanmuuttoviraston käsittelemät oleskelulupahakemukset työnteon perusteella aikavälillä 6/2017-5/2018

ENSIMMÄISET OLESKELULUPAHAKEMUKSET TYÖNTEON PERUSTEELLA				
Kansalaisuus	Myönteisiä päätöksiä	Kielteisiä päätöksiä	Yhteensä	Myönteisten päätösten osuus
Ukraina	1111	87	1198	93 %
Intia	1033	17	1050	98 %
Venäjän federaatio	593	85	678	87 %
Kiina	480	66	546	88 %
Yhdysvallat	370	34	404	92 %
Vietnam	275	49	324	85 %
Thaimaa	279	33	312	89 %
Irak	127	136	263	48 %
JATKOLUPAHAKEMUKSET TYÖNTEON PERUSTEELLA				
Kansalaisuus	Myönteisiä päätöksiä	Kielteisiä päätöksiä	Yhteensä	Myönteisten päätösten osuus
Venäjän federaatio	1358	66	1424	95 %
Intia	864	8	872	99 %
Kiina	658	26	684	96 %
Ukraina	513	59	572	90 %
Vietnam	417	48	465	90 %
Pakistan	331	5	336	99 %
Nepal	301	9	310	97 %
Iran	273	5	278	98 %

2.3 Lupien käsittelyn kesto

Ulkomaalaislaissa on määritelty käsittelyajat eri lupatyypeille. Lain mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulisi tehdä päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleske-

lulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Tätä pidempi käsittelyn kesto on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuden takia tai mikäli viranomainen joutuu pyytämään asiassa lisäselvitystä. (301/2014, 82§) Muissa oleskeluluvissa (erityisasiantuntijat, ammattiurheilijat, ammattitaiteilijat, yritysjohtajat, ICT-oleskeluluvan hakijat ja kausityöntekijät) päätös tulee tehdä viimeistään 90 päivän kuluessa asianmukaisesti täytetyn hakemuksen jättämisestä.

Nopeimmin käsitellään erityisasiantuntijoiden ja EU:n sinisen kortin hakijoiden hakemukset. Pisimpään kestää puolestaan yrittäjien oleskelulupien käsittely. Eri lupatyyppejä koskevat käsittelyajat ovat tuoreimman tilannekuvan mukaan seuraavat (lähde: Maahanmuuttoviraston tilannekuvat kesäkuulta 2018):

- Työntekijöiden oleskeluluvat: keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika ensimmäisissä luvissa: 153 vuorokautta ja jatkoluvissa 228 vuorokautta. Käsittelyä odottavien hakemusten jonon pää: marraskuu 2017.
- Erityisasiantuntijat: keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika ensimmäisissä luvissa: 13 vuorokautta ja jatkoluvissa 15 vuorokautta. Käsittelyä odottavien hakemusten jonon pää: kesäkuu 2018.
- EU:n sininen kortti: keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika ensimmäisissä luvissa: 19 vuorokautta ja jatkoluvissa 15 vuorokautta. Käsittelyä odottavien hakemusten jonon pää: -
- Kausityöntekijöiden luvat: kausityötodistuspyyntöjen keskimääräinen käsittelyaika: 14 vuorokautta, kausityöhakemusten 3-6 kk keskimääräinen käsittelyaika: 30 vuorokautta. Käsittelyä odottavien pyyntöjen ja hakemusten vireilletuloaika: toukokuu 2018.
- Yrittäjien oleskeluluvat: keskimääräinen kokonaiskäsittelyaika ensimmäisissä luvissa: 281 vuorokautta ja jatkoluvissa 249 vuorokautta. Käsittelyä odottavien hakemusten jonon pää: marraskuu 2017.

3 Kehittämiskohteet, kehittämisideat ja merkittävimmät pullonkaulat

Tässä luvussa esitetään esiselvityksen yhteydessä havaitut kehittämiskohteet sekä aineistosta (kirjallinen aineisto ja haastattelut) esiin nousseet kehittämisideat. Tämän jälkeen esitetään esiselvityksen laatijoiden arvio merkittävimmistä pullonkauloista perusteluineen.

3.1 Prosessin vaiheet

Neuvonta ja opastus

Kehittämiskohteita tunnistettiin useita. Verkossa saatavilla olevaa ohjeistusta on useilla eri sivuilla ja se on keskenään jossain määrin erisisältöistä. Koko prosessista sekä työnantajaan ja luvanhakijaan liittyvistä vaatimuksista ei saa kokonaiskuvaa yhdestä paikasta. Erityisesti hakemuksen mukana toimitettavien liitteiden osalta ohjeistus on eri lähteissä epäyhtenäistä, esimerkiksi sen osalta, mitkä liitteet ovat pakollisia (ks. tarkemmin liite 3). Tämän arveltiin haastatteluissa osaltaan vaikuttavan siihen, että hakemuksissa on puutteita. Hakuprosessin kokonaisuudesta on vaikeaa muodostaa kuvaa, varsinkin tilanteessa, jossa edessä on myös TE-toimiston osapäätös.

Asiakashaastatteluissa kiitosta sai Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla olevan ohjeistuksen selkeys sekä TE-toimiston pyrkimys vastata nopeasti työnantajien kysymyksiin. Asiakkaiden näkökulmasta Maahanmuuttoviraston puhelinpalvelu ja sähköpostitse tapahtuva neuvonta ja opastus eivät nykyiseltään kuitenkaan toimi. Läpipääsy ja vastausten saaminen kestää pitkään. Ruuhkautuneesta tilanteesta johtuen palvelu on myös viraston näkökulmasta työläs ja kysymyksiin vastaaminen ai-

kaa vievää. Sähköistä asiointia on viety voimakkaasti eteenpäin viime vuosina, mistä sinänsä virasto saa paljon kiitosta. Tämä ei kuitenkaan nykyiseltään ole kokonaan poistanut muiden palvelukanavien käyttöä ja tarvetta. Työnantajien edustajat olivat osin turhautuneita siihen, etteivät he pääse esimerkiksi puhelinpalvelussa läpi koko neuvonta-aikana eikä järjestelmä kerro odottajan jonotuspaikkaa. Osa työnantajista koki myös oleskelulupiin liittyvän palvelun asenteeltaan ennemmin valvonnaksi kuin palveluksi. Verkkosivujen englanninkielinen sisältö koettiin suomenkielistä ohuemmaksi, minkä arveltiin vaikuttavan muiden kuin suomenkielisten turvautumiseen muihin palvelukanaviin, kuten puhelinpalveluun.

Kehittämisideoina nostettiin esiin erityisesti verkossa olevan ohjeistuksen yhtenäistäminen ja/tai keskittäminen yhteen paikkaan, jonne muilta sivustoilta olisi linkkejä. Ohjeistuksia tulisi tarkastella kehittämisnäkökulmasta rinnakkain. Lomakkeita ja niihin liittyvää ohjeistusta tulisi kehittää niin, että ne palvelisivat nykyistä paremmin myös esimerkiksi maahanmuuttajataustaisia työnantajia. Osa pystyy toimimaan suomeksi tai englanniksi, mutta osalla voi olla sekä suomen että englannin kielen taito heikkoa. Kehittämisideoina tämä voisi ensisijaisesti tarkoittaa, että lomakkeissa käytettäisiin selkokieltä ja että niissä olisi useampia pop-up -ohjeita. Lisäksi tulisi mahdollisuuksien mukaan hyödyntää opastevideoita ja useampia kieliversioita kuten esimerkiksi kausityön tai rakennustöiden tekijöiden kannalta keskeisiä kieliä. Lisäksi ehdotettiin, että verkkosivuille tuotaisiin esimerkkejä väärin tai puutteellisesti täytetyistä lomakkeista yleisimpine virheineen.

Esiin nostettiin eri asiakkaita tosiasiallisesti neuvovien muiden tahojen (esim. liitot ja järjestöt tai yrityspalvelut) tietojen oikeellisuuden parantamista erilaisten koulutusten avulla. Samoin työnantajien kouluttaminen eri toimijoiden yhteistyönä kansainvälisistä rekrytoinneista auttaisi. TE-toimisto kohtaa osapäätöksen teon yhteydessä usein myös työnantajia, joilla yritystoiminnan ja työelämän perusasiat saattavat olla heikosti hallussa, mihin osaltaan voidaan vaikuttaa yrittäjäkoulutuksissa ja alkavien yritysten palveluissa.

Lupahakemuksen vireillepano

Enter Finland on ollut merkittävä parannus työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien hakemisen kannalta. Edelleen kuitenkin hakemuksia laitetaan merkittävissä määrin vireille perinteiseen tapaan paperitse, varsinkin työntekijän oles-

kelulupien (TTOL) osalta. Haastatteluiden mukaan perinteisestä paperilla vireille pannusta hakemuksesta ei voitane päästä jatkossakaan kokonaan eroon, sillä hakijoiden ja työnantajien taustat ovat hyvin monenlaisia eikä sähköinen asiointi ole kaikille tuttua. Varsinkin perinteiseen tapaan edustustoissa jätetyt hakemukset liitteineen ovat haasteltujen mukaan liian usein puutteellisesti täytettyjä, esimerkiksi työehdot on voitu kirjata puutteellisesti.

Sähköistä palvelua (Enter Finland) ei tunneta ja käytetä edelleenkään riittävästi työnantajien, luvanhakijoiden eikä myöskään muiden toimijoiden kuten esimerkiksi TE-toimistojen piirissä. Enter Finlandissa työnantaja tunnistautuu suomi.fi Valtuudet -palvelun kautta. Tämän arvellaan olevan osalle käyttäjistä vaikeaa ja ilmeisesti joillekin työnantajamuodoille mahdotonta.

Haastatteluiden perusteella vaikuttaa siltä, että ainakin osasta edustustoja paperilla toimitetut hakemukset lähetetään postitse Maahanmuuttovirastoon skannattavaksi, mikä hidastaa sekä Maahanmuuttoviraston että mahdollisen osapäätöksen tekijän prosessia.

Kehittämisideoina nostettiin esiin sähköisen asioinnin voimakas markkinointi kaikille osapuolille (hakijat, työnantajat ja TE-toimisto) sekä itse sähköisen palvelun kehittämiseen satsaaminen. Lisäksi esiin nousi ajatus siitä, olisiko jatkossa tarkoituksenmukaisempaa, että joidenkin lupien hakijoiden osalta (esimerkiksi erityisasiantuntijat) koko lupaprosessi alkaisi vasta Suomessa. Haastatteluissa nostettiin esiin myös aiemmin käytetty toimintamalli, jossa myös työnantaja voi toimia lupaprosessin käynnistäjänä.

Ensimmäisen luvan osalta vireillepanoon liittyy aina asiointi edustustossa (tai ulkoistetulla palveluntarjoajalla). Aikoja edustustoihin on kuitenkin, varsinkin kiireisinä aikoina, saatavilla vain rajallisesti. Mikäli työnantaja haluaa rekrytoida useampia työntekijöitä samanaikaisesti, voi pelkästään ajanvarauksen ruuhkautumisen takia mennä pitkä aika, ennen kuin kaikki hakijat pystyvät käymään edustustossa (tai ulkoistetulla palveluntuottajalla). Jo tästä viivästyksestä johtuen tilanne saattaa hankaloitua niin työnantajan kuin työntekijöiden näkökulmasta, sillä prosessin kokonaiskesto pitenee. Ajanvarauksia hoidetaan joissain edustustoissa sähköpostitse.

Vireillepanon, hakemuksen vastaanoton ja käsittelyn helpottamiseksi esitettiin myös toive siitä, että työnantaja voisi hakea akkreditointia, jolloin tietojen tarkistamista ei tarvittaisi jokaisen rekrytoinnin yhteydessä. Työnantaja voisi tällöin myös suoraan päivittää tietojaan. Toimintaa nopeuttaisi myös se, jos hakemus skannattaisiin edustustoissa välittömästi järjestelmään.

Hakemuksen vastaanotto

Viisumipalvelujen lisäksi on viime vuosina ulkoistettu lupahakemusten vastaanottoa. Viisumipuolella pidempään toteutettujen ulkoistettujen palvelujen ulottaminen työlupaprosessiin tehostaa prosessia.

Kehittämiskohteita tunnistettiin useita. Edustustoilta puuttuu yhtenäinen prosessin kuvaus ja ohjeistus, mistä seuraa eri puolille edustustoverkostoa rinnakkaisia ja keskenään erilaisia tapoja tehdä asioita, tehottomuutta, turhautumista, asioiden uudelleen alusta saakka keksimistä sekä vaikeuksia uusien työntekijöiden perehdyttämiseen. Osin tosin on tarkoituksenmukaista, että edustustojen käytännöt ja toimintatavat eroavat toisistaan, sillä edustustot poikkeavat toisistaan myös työnteon perusteella myönnettävien oleskelupien määrien ja väärinkäytöksiin liittyvien riskien osalta. Prosessikuvauksia ja erikielisiä materiaaleja on kyllä olemassa.

Ulkoasiainhallinnon urakiertoon liittyen henkilöstön vaihtuvuus on melko suurta. Lisäksi perehdyttäminen vie aikaa, sillä hallittavat sisällöt ovat melko monimutkaisia. Osaamista on kuitenkin vaihtuvuudesta johtuen vaikeaa ylläpitää. Edellä mainituista syistä johtuen asiakkaiden näkökulmasta toiminta näyttäytyy ristiriitaiselta ja asiakaspalvelun laatu vaihtelee. Edustustoissa käsittelyyn osallistuvaa, Suomesta lähetettyä henkilöstöä on tarpeeseen nähden, varsinkin kiireisinä aikoina, vähän. Hallinnolla on lisäksi vain rajalliset mahdollisuudet palkata paikalla olevia suomalaisia tai muuta henkilöstöä. Kehittämisideana nousi esiin kiireaikoina liikuteltava resurssi, mutta vähäisellä liikuteltavalla resurssilla ei kyetä kuitenkaan vastaamaan täysimääräisesti kysyntään. Osaava konsultaatiotuki on joka tapauksessa osoittautunut hyödylliseksi.

Osin näistä syistä vastaanottovaiheessa ei edustustossa välttämättä kyetä varmistamaan sitä, onko hakemus oikein täytetty ja riittävin tiedoin varustettu. Kokeneet ja osaavat virkailijat puolestaan saivat haastatteluissa paljon kiitosta sekä asiakkailta

että muilta viranomaisilta palveluasenteesta, sisällön tuntemuksesta sekä yhteistyökyvystä.

Edustustojen näkökulmasta sähköisissä järjestelmissä on myös pieniä käytännön pulmia, mutta toistuessaan joka hakemuksessa nekin vievät aikaa. Esimerkkeinä mainittiin Enter Finlandin osalta passin myöntämispaikka, jonka useat kirjaavat väärin, ja UMA:n osalta syntymäajan kirjaaminen, jossa kursori ei etene loogisesti. Laajemmin näiden esimerkkien kautta edustustot toivat esiin sen, etteivät tiedä, mihin käyttäjät näistä ongelmista voisivat ilmoittaa ja miten järjestelmien kehittämistä kokonaisuudessaan tehdään.

Hakemuksen käsittely

Kehittämiskohteina nostettiin esiin erityisesti viranomaisten välisen suoran tiedonsiirron puutteet. Nykyiseltään Maahanmuuttovirastolta ja TE-toimistolta puuttuu mahdollisuus hyödyntää Verohallinnon kehittämää velvoitteidenhoitoselvitystä (VHS), joka sisältää ajantasaisen koosteen keskeisimmistä viranomaistiedoista[2]. Tästä johtuen joudutaan lähettämään erillisiä selvityspyyntöjä asioista, jotka olisivat saatavissa kyseisestä selvityksestä. Selvityspyyntöjä saattaa lähettää sekä Maahanmuuttovirasto että osapäätöksen osalta TE-toimisto prosessin eri vaiheissa. Selvityspyyntöjä tulisi lähettää vain niistä asioista, joita ei ole tarkoituksenmukaista vaatia vireillepanon yhteydessä ja joita ei saa suoraan muilta viranomaisilta.

Keskeisenä kehittämisideana nostettiin esiin Verohallinnon VHS-rekisterin suora käyttö Maahanmuuttovirastosta ja TE-toimistosta. Maahanmuuttovirasto ja TE-toimisto hyötyisivät myös pääsystä aluehallintoviranomaisten työsuojeluvalvonnassa

2 Velvoitteidenhoitoselvitykset laatii Harmaan talouden selvitysyksikkö. Selvitykset auttavat viranomaisia kohdistamaan ja toteuttamaan valvontatoimenpiteitä. Viranomaisten tietojenvaihto on aina lakiin perustuvaa. Velvoitteidenhoitoselvitysraportin tiedot kuvaavat organisaation tai organisaatiohenkilön lakisääteisten velvoitteiden hoitamista. Raportti sisältää toimintaa, taloutta sekä veroihin ja lakisääteisiin eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksuihin ja Tullin kantamiin maksuihin liittyvien velvoitteiden hoitamista koskevia tietoja. VHS -raportin sisältämät tiedot ovat pääsääntöisesti raportin kohteen itsensä ilmoittamia. Raportti sisältää esimerkiksi palkansaajatietoja Verohallinnolta, eläkemaksutietoa Eläketurvakeskukselta ja tullitietoja. Lisäksi raporttiin sisältyy ote ulosottorekisteristä ja tiedot konkurssi- ja saneerausvaiheista. Raporttien tilaaminen ja vastaanotto tapahtuu pitkälti automatisoidusti rajapinnan kautta. Lähde. https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/torjunta/verotus/ (luettu 23.8.2018)

käyttämään Vera-tietojärjestelmään. Lisäksi Maahanmuuttoviraston ja TE-toimiston tulisi pystyä koordinoimaan nykyistä paremmin selvityspyyntöjä.

Käsittelyyn voi joissain tapauksissa liittyä edustustoissa toteutettava haastattelu. Työmäärän ennakointi on edustustoissa vaikeaa esimerkiksi haastatteluiden määrän ja ajoituksen osalta. Haastatteluaikoja on tarjolla myös rajallisesti. Esimerkiksi New Delhissä varataan tällä hetkellä haastatteluaikoja marraskuulle. Haastattelut voivat olla edustustojen kannalta työläitä järjestää ja toteuttaa. Lisäksi haastattelutilanteissa ei aina ole riittävää osaamista, jotta siinä esitettäisiin tarvittavia lisäkysymyksiä. Tällöin herää kysymys myös haastattelun hyödyllisyydestä ennakkovalvonnan osana. Haastattelujen dokumentointi vie niin ikään aikaa edustustolta. Samaan aikaan on kuitenkin tärkeää pitää mielessä, että osa edustustoista ei käytännössä juurikaan joudu tekemään käsittelyn yhteydessä tehtäviä haastatteluja.

Mahdollisen automatisoidun riskiprofiloinnin avulla voisi olla mahdollista haastatella ”pistokoemaisesti” henkilöitä jo lupaa haettaessa. Tällöin ei tosin työntekijän oleskeluluvan osalta voida tietää osapäätöksen tulosta. Ilmeisesti joissain edustustoissa on ollut käytäntönä tietyissä tilanteissa haastatella henkilöä jo ensimmäisellä käynnillä. Haastattelujen fokusointia peräänkuulutettiin väärinkäytöksille alttiille matalapalkka-aloille ja matalan elintason maihin. Edustustot totesivat, että vaikka haastattelut pääasiassa kohdistuvat muihin kuin työnteon perusteella lupaa hakeviin, on samojen resurssien kuormituksella merkitystä myös työnteon perusteella lupaa hakevien palveluun. Erityisesti haastavien haastatteluiden toteutusta ehdotettiin siirrettäväksi etäyhteyksien kautta toteutettavaksi Maahanmuuttoviraston toimesta. Tämä edellyttää myös tilojen ja yhteyksien kehittämistä. Lisäksi esitettiin sitäkin, että Maahanmuuttovirastolla olisi omia henkilöitä työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien kannalta keskeisissä edustustoissa, ainakin määräaikaisesti tai kausiluonteisesti.

Osapäätös, työntekijän oleskeluluvan osalta TE-toimisto (TTOL)

Kokonaisuudessaan polttava ongelma liittyy tällä hetkellä työntekijän oleskeluluvan kohtuuttoman pitkiin käsittelyaikoihin ja kasautuneisiin jonoihin. Ruuhkautuneessa nykytilanteessa hakemus saattaa olla jonossa kuukausia ennen kuin se varsinaisesti otetaan käsittelyyn. Itse käsittely vie merkittävästi vähemmän aikaa. Esimerkiksi Uudellamaalla jono on nyt noin 7 kk ja käsittely kestää noin kuukauden. Osapäätöksiä

tehdään nykyiseltään neljässä TE-toimistossa (Uusimaa, Pirkanmaa, Kaakkois-Suomi ja Pohjois-Pohjanmaa). Prosessien kehittämistyötä on tehty aktiivisesti ja työn organisointia kehitetään niin ikään koko ajan. Esimerkiksi Uudellamaalla on prosessia kuvattu toukokuussa ja työtä ollaan organisoimassa alakohtaisen tiimijaon pohjalta. Uudenmaan TE-toimistossa työlupapalveluiden työvuoroina on tällä hetkellä ”hakemukset, jotka odottavat”, ”hakemuksia, joihin selvitykset ovat saapuneet”, ”hakemukset, joissa selvityspyyntöön ei ole vastattu määräpäivään mennessä”, ”kiirehdityt hakemukset” sekä ”asiakaspalvelu”. Lisänä on lausuntojen tekeminen, jolle ei ole omaa työvuoroaan sekä kiertävä puhelinvuoro

Uudellemaalle on tulossa 10 uutta virkailijaa, mutta haastatteluissa arvioitiin, että henkilöltä menee 3-6 kk perehtymiseen, ennen kuin hän kykenee työskentelemään täydellä teholla. Tällä hetkellä asiantuntijatyötä tekeviä työlupa-asiantuntijoita ja työsuunnittelijoita on Uudellamaalla 13 henkilöä, joista vakituisessa virassa on 5 ja 8 määräaikaisesta vain yksi on aloittanut viime vuoden puolella ja loput 7 ovat aloittaneet vuonna 2018. Virkasuhteisista 2 on aloittanut loppuvuodesta 2017. Vaihtuvuuden vuoksi käynnissä on jatkuva perehdytys, joka osaltaan kuormittaa pidempään työtä tehneitä asiantuntijoita.

TE-toimistoissa henkilöstön vaihtuvuus on työlupien käsittelyiden joukossa ollut viime vuosina suurta. Osaajia on lähtenyt toisiin tehtäviin mm. Maahanmuuttovirastoon. Työhön ei myöskään opita nopeasti. Toimistoissa toivotaan vakituisia työsuhteita, sillä määräaikaisuudet eivät tuo täysimittaista hyötyä osaamisen poistuessa suhteellisen lyhyen ajan jälkeen. Haastatteluissa koettiin lisäksi, että työn houkuttelevuutta heikentää ja sen vaihtuvuutta lisää epäsuhta työn vaativuuden ja palkkauksen välillä. Lisäksi työhön liittyy nykyiseltään paljon paineita ja suoraan asiakkailta tulevaa kritiikkiä.

Erityisesti osa kokemattomista työnantajista täyttää puutteellisesti TEM 0.54-lomakkeen toimiessaan paperilomakkeella. Maahanmuuttajataustaisten työnantajien määrä on myös lisääntynyt. Selvityspyynnöt työnantajille koskevat yleensä työnantajavelvoitteita, maksuhäiriömerkintöjä, palkkoja sekä saatavuusharkintaa.

Työhön liittyy viranomaisilla edelleen melko paljon manuaalisia työvaiheita ja paperisia/skannattuja asiakirjoja. TE-toimistot joutuvat pyytämään useita erilaisia selvityksiä ja lisäselvityksiä työnantajilta. Selvityksiä pyydetään kirjeitse, ja suojattujen

sähköpostien kanssa on ollut ongelmia. Selvityksiä palautetaan sähköpostitse, ja ne tulee erikseen liittää UMA:an. Työnantajan toimittaessa selvityksiä sähköisesti ei haastatteluiden mukaan järjestelmä ilmoita automaattisesti selvitysten saapumisesta, vaan TE-toimiston virkailijan tulee käydä tarkastamassa tilanne aika ajoin. Tämän osalta haastatteluissa myös esitettiin, että kyse voi olla UMAN:n käytön osaamispuutteista. Osa liitettävistä asiakirjoista on liian suuria liitettäväksi. Tällaiset näennäisesti pienetkin hankaluudet voivat heijastua myös siihen, kuinka aktiivisesti sähköistä asiointia markkinoidaan edelleen asiakkaille. Selvityspyyntötekstejä on kerätty mallipohjiksi, joten niiden osalta saattaisi olla mahdollisuuksia automatisointiin. TE-toimistoista lisäksi toivottiin, että mikäli mahdollista, niin hakemuksien käsittelyä ei tulisi aloittaa ennen kuin hakemus on toimitettu oikein täytettynä tarvittavine liitteineen.

TE-toimistojen näkökulmasta saatavuusharkinta ei ole erityisen työläs tai aikaa vievä vaihe. TE-toimistojen kielteisille osapäätöksille on kuitenkin valittavissa UMA:ssa vain yksi syy, vaikka käytännössä niitä on usein samaan aikaan useampia, mistä johtuen tilastointi ei välttämättä anna oikeaa kuvaa kielteisten osapäätösten perusteista.

Maahanmuuttoviraston kannalta kiireellisiä tapauksia on myös ollut vaikeaa yhteen sovittaa TE-toimiston prioriteetteihin ja työprosesseihin. Työlupapalvelut käsittelevät tällä hetkellä kiireellisesti kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden työlupahakemukset. Lisäksi haastatteluissa nostettiin esiin tilanteet, joissa tiedetään ennalta, että Maahanmuuttovirasto ei voi myöntää lupaa henkilöasiakirjojen puuttuessa. Tätä ongelmaa ilmeisesti pyritään jo ratkaisemaan.

Keskeisenä kehittämisideana nostettiin esiin, että neuvonnan ja opastuksen avulla sekä vireillepanon ja hakemusten vastaanoton yhteydessä varmistettaisiin, ettei hakemuksissa ole puutteita. Käsittelyn osalta TE-toimistosta tarvittaisiin suora käyttö Verohallinnon VHS-rekisteriin. Lisäksi nostettiin esiin tarve pystyä suorittamaan jonossa olevan työn nykyistä parempaa hallintaa UMA:n mahdollisuuksia hyödyntäen. Koko prosessin kannalta olisi erittäin tärkeää kyetä suorittamaan sellaista esikarsintaa, että nopeammin käsiteltävissä olevat hakemukset voitaisiin käsitellä ilman, että haasteelliset tapaukset toimivat tulppana. Lisäksi haastatteluissa esitettiin pohdittavaksi idea, että kaikki käsittelevät TE-toimistot voisivat käsitellä kaikkien

alueiden hakemuksia. Lisäksi korostettiin nykyistä parempaa jälkivalvontaa esimerkiksi työolojen osalta.

Osapäätös, yrittäjän oleskeluluvan osalta ELY-keskus

Yrittäjän oleskeluluvan osalta osapäätöksen teko on juuri siirtynyt ELY-keskukseen. Muutosta pidetään tervetulleena, sillä TE-toimistojen alkavaan yrittäjyyteen liittyvä osaaminen on ollut rajallinen. Edelleen ilmeisesti joitain hakemuksia ohjautuu TE-toimistoihin.

Lausunto kasvuyrittäjän oleskeluluvan osalta Business Finlandilta

Kasvuyrittäjien prosessi on vielä varsin tuore, joten haastatteluissa ei ollut vielä tietoa luvan saaneista. Business Finland on tehnyt huhtikuusta 2018 saakka kasvuyrityksistä lausuntoja, jotka toimitetaan Maahanmuuttovirastolle. Business Finland ei ole päässyt sisäisesti asettamaansa käsittelytavoitteeseen (10 päivää) käsittelyajan ollessa selvityshetkellä noin 40 päivää, lähinnä vähäisistä resursseista johtuen. Arviolta noin kolmannes päätyy positiiviseen lausuntoon. Toiminta on käynnistynyt ilman merkittäviä markkinointipanostuksia ja tulevaisuudessa volyymien kasvaessa arvellaan nykyisten resurssien olevan riittämättömiä. Haastattelussa nostettiin esiin, että lausunnon toimittaminen hakijalle suojatulla sähköpostiosoitteella on ajoittain haastavaa. Haastatteluiden mukaan kasvuyrittäjien näkökulmasta pullonkaulat alkavat ennemminkin Suomeen tulon jälkeen yrittäjän asioidessa eri viranomaisten kanssa.

Päätöksenteko

Päätöksenteon osalta ei aineistosta noussut esiin erityisiä havaintoja lukuun ottamatta sitä, että hakijan ja työnantajan näkökulmasta prosessin arvaamaton kokonaiskesto (erityisesti työntekijän oleskelulupa ja sesonkiaikana kausityö sekä myös yrittäjän oleskelulupa) on haasteellinen.

Päätöksestä tiedottaminen

Päätöksestä tiedottamisen osalta ei noussut juurikaan havaintoja lukuun ottamatta sitä, että työnantajahaastattelujen mukaan tieto päätöksestä ei tavoita aina työnantajaa, ainakaan jatkoluvan osalta.

Työluvan toimittaminen

Työluvan toimittaminen kestää haastattelujen mukaan noin viikon. Toimittaminen voi kuitenkin kestää pidempään, jopa useita viikkoja tai kuukauden, esimerkiksi tilanteissa, jossa lupa toimitetaan ensin edustustoon diplomaattipostina. Lisäksi ongelmia voi olla tullin tai postin kanssa.

Päätöksestä valittaminen

Valitukset kuormittavat kaikkia viranomaistoimijoita. Vain työntekijän oleskeluluvassa myös työnantajalla on valitusoikeus. Työnantaja on myös usein valittaja. Valituksia tehdään nykyään suhteellisen paljon ja niiden tekemiseen osallistuvat asiaan erikoistuneet toimijat, minkä johdosta myös valituksiin vastaaminen vie aikaa ja edellyttää juridista erityisosaamista. Esimerkiksi TE-toimistoissa valituksiin vastaa tarvittaessa juristien tuella kokeneet virkailijat, joiden resurssi on tällöin pois lupahakemusten käsittelystä.

TE-toimistoissa hallinto-oikeudelle laadittu lausunto ja hallinto-oikeuden päätös arkistoidaan kahteen paikkaan (oma arkistointinjärjestelmä sekä UMA).

Kehittämisideoina todettiin lähinnä se, että osa valituksista on seurausta pitkittyneistä käsittelyajoista, joten käsittelyn nopeuttaminen vähentää myös valitusten määrää.

3.2 Eri työnteon perusteella myönnettävät oleskeluluvat

Erityisiä havaintoja nousi esiin koskien kausityöntekijöitä ja erityisasiantuntijoita. Työntekijän oleskeluluvan osalta huomiot on esitetty edellisessä luvussa prosessin vaiheiden yhteydessä.

Kausityö

Haastatteluiden perusteella kausityönantajien tärkeimmät tiedonlähteet oleskelulupiin liittyen olivat maatalousalalla alan liitot ja yhdistykset ja erityisesti näiden järjestämät tapahtumat ja kurssit, joiden yhteydessä kausityöntekijöiden palkkaami-

seen liittyviä ehtoja on käsitelty. Näissä tilaisuuksissa on usein ollut läsnä viranomainen tai muu asiantuntija, joka on tiedottanut lupien hakuprosessista läsnäolijoille. Lisäksi työnantajat ovat hakeneet tietoa näiden liittojen ja yhdistysten kotisivuilta sekä niiden toimihenkilöiltä. Viljelijät kokivat, että eivät itse saa helposti suoraan yhteyttä Maahanmuuttovirastoon, koska puhelinaikoja on hyvin rajatusti saatavilla.

Haastatteluissa toivottiin, että työnantaja voisi ilmoittaa perustietonsa vain kerran, vaikka palkkaisi useamman kuin yhden työntekijän työhön, toisin sanoen, että olisi ”työnantajan tili”, johon kytkeytyisivät kaikki työntekijöiden hakemukset, jotka ovat hakeneet lupaa tälle työnantajalle. Tällä hetkellä työnantajat ilmoittavat samat tiedot yrityksestä jokaisen hakijan kohdalla. Eräs työntekijä koki, että tiedonkulku Maahanmuuttoviraston sisällä on puutteellista, sillä eri virkailijat olivat pyytäneet lisätietoja koskien samoja asioita. Haastatellut viljelijät pitivät hyvänä sitä, että on tullut tarjolle sähköinen palvelu. Kaikki eivät kuitenkaan olleet tietoisia sähköisen asioinnin mahdollisuudesta.

Työnantajat pitivät ongelmallisena sitä, että kausityöhön oikeuttava lupa on työnantajakohtainen ja että työntekijä joutuu uusimaan kausityöhön oikeuttavan luvan ja maksamaan luvan käsittelymaksun, mikäli hän haluaa vaihtaa työnantajaa. Kausityö on yleensä säästä ja kasvukaudesta riippuvaista, joten työjakson pituuden ja tarkan aloitusajankohdan ennustaminen on vaikeaa. Mikäli kausityönantajalla loppuvat työt, olisi työnantajien ja kausityöntekijän näkökulmasta järkevää, että työntekijä voisi siirtyä toiselle tilalle työhön. Uuden luvan saamiseen liittyvästä prosessin kestosta ei työnantajilla ollut tietoa ja näin ollen työntekijät yleensä palaavat kotimaahansa, kun alkuperäisen työnantajan työt loppuvat. Lisäksi työnantajat huomauttivat, että luvan käsittelymaksu on työntekijälle suuri summa. Työnantajat myös epäilivät, että järjestelmä synnyttää harmaata taloutta, sillä on mahdollista, että kausityöntekijät vaihtavat työnantajaa ilman että asiasta tehdään uutta hakemusta. Yksi työnantaja ehdotti, että alkuperäinen työnantaja voisi toimia päätyönantajana ja ”vuokrata” työntekijää muille työnantajille, jos työt ensimmäisellä työnantajalla loppuvat kesken työskentelyjakson.

Vastaavasti maatalousyrittäjät kokivat haasteellisena sitä, että kausityöntekijän tulee jo hakemusvaiheessa ilmoittaa työskentelyjakson alkamis- ja päättymisajankohta. Työnantajien on vaikea ennustaa työn alkamisajankohtaa useita kuukausia aikaisemmin, sillä sadon kypsyminen riippuu sääolosuhteista. Näin ollen kausityönteki-

jät saattavat saapua työnantajien näkökulmasta joko liian aikaisin tai liian myöhään. Yksi työnantaja ehdotti, että työskentelyjakson sisällä voisi olla ”työttömyysjaksoja”, jotka eivät kuluttaisi kokonaistyöskentelyaikaa. Näin ollen työntekijät voisivat jatkaa työskentelyä samalla työnantajalla, kun työtä on taas saatavilla ja työskennellä kokonaisuudessaan sovitun ajan. Toinen työnantaja ehdotti, että työskentelyn aloitusajankohdan voisi jättää vielä hakemusvaiheessa auki ja määritellä työsopimuksessa ainoastaan työskentelyjakson kokonaiskeston. Tällöin työskentely voisi alkaa työnantajan ja työntekijän näkökulmasta oikealla hetkellä, eli silloin kun työtä on.

Kausityöhön oikeuttavaa lupaa hakevien tulee maksaa hakemuksen käsittelymaksu, jotta hakemus tulee käsittelyyn. Kansainvälisen tilisiirron tekeminen voi olla vaikea tehdä, sillä kaikilla kausityöntekijöillä ei ole omaa pankkitiliä. Eräs työnantaja oli ratkaissut ongelman maksamalla lupahakemuksen maksun niiden kausityöntekijöiden osalta, jotka olivat työnantajalle tuttuja, eli olivat työskennelleet aiempina vuosina samalla työnantajalla. Muiden työntekijöiden osalta työnantajat epäilivät, että työntekijät ovat joutuneet käyttämään hakemuksen tekemisessä ulkopuolisia ”välikäsiä”, jotka ottavat palveluksistaan provisiomaksun. Eräs työnantaja kertoi, että alueella, jolla hän asui, jäi tänä vuonna useita kausityöntekijöitä tulematta, siksi että he eivät olleet pystyneet tekemään kansainvälistä tilisiirtoa. Työnantajat nostivat esiin, että pankkisiirtoa koskevat ohjeet ovat epäselvät, erityisesti koskien maksun yhteydessä ilmoitettavia viite- tai viestitietoja.

Käsittelymaksun lisäksi ongelmia aiheuttaa kausityöntekijöiden heikko kielitaito, mistä johtuen he eivät välttämättä osaa itse täyttää hakemuslomakkeita. Tästäkin johtuen osa hakijoista käyttää välikäsiä, jotka täyttävät hakulomakkeet hakijoiden puolesta. Työnantajat pelkäävät, että työntekijöihin kohdistuu hyväksikäyttöä näiden välikäsien toimesta, sillä summat, joita he veloittavat, voivat olla hakijalle erittäin suuria. Työnantajat ehdottivat hakemuslomakkeiden käännättämistä eri kielille (esim. englanti ja venäjä), jotta hakemuspapereiden täyttäminen ja hakemuksen toimittaminen olisi hakijoille helpompaa.

Erityisasiantuntija

Erityisasiantuntijoiden kohdalla käsittelyajat ovat jo nykyiseltään nopeita, useimmiten muutamia viikkoja. Näin ollen esiin tulleet haasteet ovat toisen tyyppisiä kuin esimerkiksi työntekijän oleskeluluvan yhteydessä esiin tulleet. Yleisesti ottaen haas-

tatellut työnantajat olivat melko tyytyväisiä kokemuksiinsa. Työnantajien kokemukset joistain muista maista olivat Suomea huonompia.

Aiemmin käsiteltyä neuvontaa ja opastusta pidettiin osin sekavana. Erityisesti perheelliselle hakijalle toivottiin selkeämpiä ohjeita. Niin ikään samassa ohjeistuksessa tulisi olla linkkejä muihin relevantteihin paikkoihin, kuten esimerkiksi verotusta koskevaan ohjeistukseen.

Ylipäätään keskeistä nopean käsittelyn ohella on saada realistinen käsitys luvan saamisen ajankohdasta, jotta työhön ja matkustamiseen sekä mahdollisesti perheen matkustamiseen ja lupiin liittyviä järjestelyjä voidaan tehdä. Realistinen päätösaikataulu on tärkeää myös jatkolupien osalta.

Edustustossa käynti ja biometristen tunnisteiden otto nosti esiin huomioita siitä, että edustustoissa (tai ulkoistetulla palveluntarjoajalla) ei välttämättä ole nopeasti saatavilla aikoja. Ylipäätänsä osa haastatelluista työnantajista oli joidenkin työntekijöidensä osalta toiminut siten, että henkilö oli matkustanut Suomeen ja käynnistänyt oleskelulupaprosessin vasta Suomessa. Tällöin työ on käytännössä aloitettu nopeasti ja suunnitellusti. Henkilö on myös pystynyt käynnistämään välittömästi esimerkiksi perheen tuomiseen liittyvät käytännön järjestelyt. Lisäksi esimerkiksi lennot on voitu varata huomioiden paremmin käytännön aikataulut ja matkustamiseen kustannukset. Kehittämisideana esitettiinkin sitä, että tämä nykyiseltäänkin mahdollinen toimintamalli tulisi ottaa laajemmin käyttöön erityisasiantuntijoiden kanssa, jolloin edustustossa käyntivaihe jäisi kokonaan pois. Nykyisen toimintamallin puitteissa pohdittiin myös siirreltävää biometristen tunnisteiden ottoa, mikä on jo nykyiseltään joissain maissa mahdollista, joskin melko kallista.

Haastatteluissa tuli esiin tapauksia, joissa erityisasiantuntijan oleskeluluvan sijaan on haettu työntekijän oleskelulupaa. Haastateltujen työnantajien kokemusten mukaan viranomaiset myös osaavat tarvittaessa joustaa, esimerkiksi erinomaisilla koodareilla ei välttämättä ole korkeakoulututkintoa.

Erityisasiantuntijoita palkkaavat hyvin erilaiset yritykset. Pienillä yrityksillä on merkittävästi vähemmän resursseja kuin isoilla yrityksillä, joilla on oma ohjeistus ja erikoistuneet asiantuntijat hakijan tukena.

Jatkoluvan odottaminen koettiin erityisen ongelmallisena niille työntekijöille, joiden työhön liittyy paljon matkustamista.

Haastatteluiden perusteella erityisasiantuntijat ja heidän työnantajansa kohtaavat enemmän ongelmia luvan saatuaan ja työskentelyn aloitettuaan kuin itse lupaprosessin aikana.

3.3 Prosessi kokonaisuudessaan

Johtaminen, seuranta ja kehittäminen

Asiakkaan prosessin kulku ylittää useita hallinnonalarajoja. Hallinnonalarajat ylittävässä viranomaisverkostossa on paljon osaamista sekä vahvoja ammattilaisten muodostamia keskinäisiä verkostoja. Toimijat tapaavat toisiaan eri yhteyksissä ja eri kokoonpanoilla. Käytännön tason työntekijöiden kesken tapahtuu konsultointia ja yhteydenpitoa, mutta tästä huolimatta osa ei haastattelujen mukaan juuri tunne toisten toimijoiden tehtäviä. Prosesseja kehitetään, mutta niitä ei välttämättä kehitetä asiakaslähtöisenä kokonaisuutena, vaan eri toimintoja kehitetään usein kunkin viranomaistoimijan omista lähtökohdista.

Asiakkaan koko prosessista ei ole yhdelläkään toimijalla selkeää kokonaisvastuuta. Toimijoilla ei myöskään ole kovin selkeitä tai konkreettisia yhteisiä tavoitteita tai tahtotilaa. Tästä johtuen toimijat, ymmärrettävästi, tarkastelevat toimintaa lähinnä omien toimivaltuuksien ja tehtäviensä kautta. Osin tästä johtuen prosessiin liittyvät ongelmat näyttäytyvät toimijaverkoston sisällä usein johtuvan erityisesti toisen toimijan toiminnasta, kun puolestaan omaan toimintaan ollaan melko tyytyväisiä ja sisäistä ilmapiiriä pidetään hyvänä. Vastaavasti toisten viranomaistenkin toimintaa saatetaan kiitellä, mutta samalla toisen toiminnan tuntemusta pidetään melko vähäisenä.

Ajantasaista, kaikille yhteistä tietoa johtamisen pohjaksi ei ole riittävästi. Toimijaverkostoon kuuluvilla viranomaisilla ei ole selkeää yhtenäistä ja reaaliaikaista kokonaiskuvaa asiakkaan koko prosessin sujuvuudesta tai sen eri osien sujuvuudesta.

Kehittämisideana haastatteluissa nousi esiin se, että asiakkaan kannalta koko prosessille hakemisesta päätöksentekoon tulisi luoda hallinnossa jonkinlainen kokonaisuutta seuraava ja tarkasteleva rakenne, jonka puitteissa myös poikkisektoraalista kehittämistyötä voisi organisoida. Yksi elementti tällaisessa rakenteessa voisi olla asiakkaita (työnantajat, henkilöasiakkaat) palveleva taho, jolle ongelmakohdista voisi ilmoittaa. Vaihtoehtona tällaiselle yhteistyölle perustuvalle rakenteelle haastatteluissa nostettiin esiin ajatus siirtää vastuu asiakkaan kannalta koko prosessista yhdelle toimijalle. Melko moni haastateltava joka tapauksessa totesi, että jos prosessi rakennettaisiin nyt uudelleen, niin sitä tuskin rakennettaisiin samaan muotoon.

Lainsäädäntö

Lainsäädäntö on osin kansallista ja osin EU-alkuperää. Käytännössä lainsäädäntöä on paljon, se on sirpaloituneena useissa eri laeissa ja se on osin monitulkintaista. Tämä hankaloittaa sekä uusien virkailijoiden asioiden haltuunottoa sekä asiakasviestintää niin luvanhakijoille kuin työnantajille. Käytössä on tästä syystä myös useita lupakategorioita eikä oikean luvan valinta ole aina ihan yksiselitteisesti pääteltävissä ohjeistuksesta. Lakeihin on tullut viime vuosina paljon muutoksia, mikä osaltaan vaikeuttaa osaamisen ylläpitoa kaikissa prosessia hoitavissa viranomaisissa sekä myös esimerkiksi paljon rekrytoivien työnantajien piirissä.

Haastatteluissa nostettiin esiin myös eräissä maissa käytössä oleva kansallinen D-viisumin (ei Schengen-aluetta koskeva) ja pohdittiin sen käyttöönoton mahdollisuuksia. Mikäli kyse olisi esimerkiksi yhden vuoden viisumista, sen voisi myöntää Maahanmuuttovirasto. Tällöin kyse olisi käytännössä työskentelyn aloittamisesta viisumilla ja työlupaprosessin siirtämisestä alkamaan Suomessa. Tällöin tulisi määritellä kohderyhmä ja yhteys esimerkiksi saatavuusharkintaan.

Työnantajat ja sekä haastatellut lupien hakijat nostivat esiin myös sekä ensimmäisen että jatkoluvan keston ja sen pidentämisen, ettei varsinkin pitkittyneiden hakuaikojen johdosta oltaisi tilanteessa, jossa koko ajan on joko odotettava tai haettava lupaa.

Sähköiset palvelut ja järjestelmät

Sekä UMA:n että Enter Finlandin kehittäminen saavat haastatteluissa paljon kiitosta. Niiden kehittämistyö ymmärrettävästi ei ohjaudu vain työnteon perusteella myönnettävien oleskelupien tarpeista käsin. Kehittämisresurssi Maahanmuuttovirastossa on lisäksi ollut melko pieni, mistä johtuen esimerkiksi Enter Finland -palvelun lomakkeistoa ja ohjeistusta on kyetty kehittämään lähinnä sen osalta, mikä on ollut välttämätöntä esimerkiksi uudistuvan lainsäädännön johdosta. UMA:n osalta todettiin myös järjestelmän toimivan väliin hitaasti. Lisäksi haastatteluissa tuotiin esiin yhteensopivuusongelmia Windows 10 -version kanssa. TE-toimistojen haastattelujen mukaan Maahanmuuttoviraston IT-tukeen on vaikeaa saada yhteyttä. Ylipäätänsä TE-toimistoissa UMA ja Enter Finland koetaan rakennetun Maahanmuuttoviraston tarpeisiin eikä kehittämistyössä ole riittävästi otettu huomioon TE-hallinnon tarpeita. Koulutusta on annettu, mutta ei riittävästi.

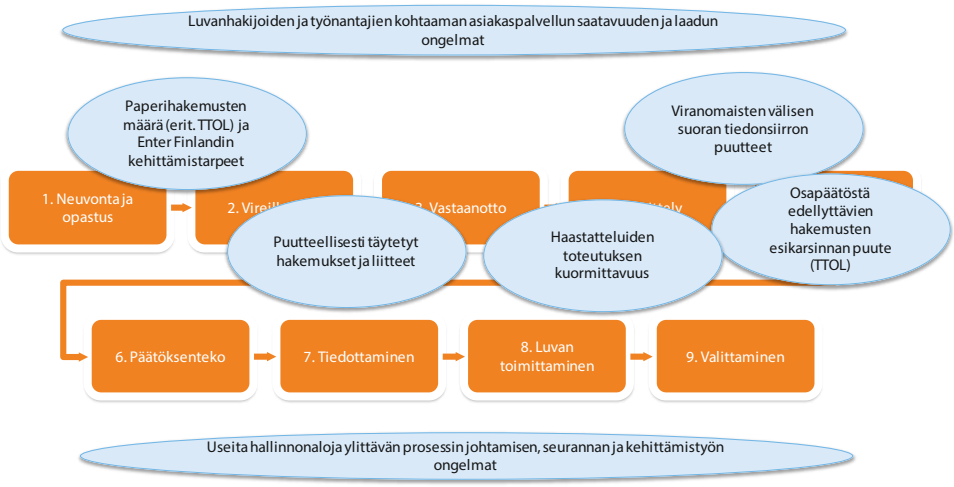
Viranomaisverkosto ei myöskään täysimääräisesti hyödynnä sähköisten järjestelmien tarjoamia mahdollisuuksia. Lisäksi esiintyy osin epäyhtenäisiä tapoja käyttää UMA:a. Haastattelujen mukaan eri toimijoilla ei ole kuvaa, miten koko toimijaverkoston käyttäjiä osallistavaa sähköisten palveluiden ja järjestelmien kehittämistä nykyiseltään tehdään.

Kehittämisideana tuotiin esille, että sähköisille järjestelmille ja palveluille tulisi luoda jonkinlainen kehittämistyön alusta, jonka puitteissa voisi ilmoittaa ongelmista ja kehittää ratkaisuja toimijaverkoston yhteistyönä. Lisäksi esitettiin, että kehittämistyö organisoitaisiin siten, että kaikki relevantit toimijat voivat osallistua siihen. Työnantajanäkymän kehittämistä toivottiin siten, että työnantaja voisi joko suoraan antaa valtuutuksen hankkia tarvittuja tietoja eri viranomaislähteistä ja tarvittaessa päivittää lisätietoja, jotka ovat suoraan yhdistettävissä hakijaan. Lisäksi työnantajat toivoivat, että voisivat näkymän kautta tarkistaa esimerkiksi sen, milloin kenenkin työntekijän luvat ovat päättymässä.

3.4 Merkittävimmät pullonkaulat

Alla on esitetty merkittävimmät esiselvityksessä tunnistetut pullonkaulat.

Kuvio 4. Merkittävimmät pullonkaulat



Käsittelyprosessia kuormittavat nykyisellään erityisesti 1) puutteellisesti täytetyt hakemukset ja liitteet. Osin tämä on seurausta neuvonnan ja opastuksen epäyhtenäisyydestä ja osin siitä, että 2) osa hakemuksista tulee vireille paperitse, jolloin virheiden mahdollisuus on sähköistä hakemusta suurempi. Tämä korostuu erityisesti työntekijän oleskeluluvan osalta, joista noin puolet tapahtuu edelleen paperitse. Lisäksi työnantajat käyttävät Enter Finlandia hyvin vähäisessä määrin. Paperitse toimitettujen hakemusten vastaanotossa ei nykyiseltään onnistuta puuttumaan riittävästi kaikkiin hakemusten vajaavaisuuksiin ja virheisiin. Nämä prosessin alkuvaiheessa tapahtuvat ongelmat kuormittavat koko prosessia kerraten tarvittavaa käsittelyn yhteydessä tarvittavaa työmäärää.

Maahanmuuttoviraston ja TE-toimiston osapäätöksen (TTOL) osalta käsittelyä hidastaa ja hankaloittaa se, että käytännössä viranomaiset joutuvat tarpeellisten selvityspyyntöjen lisäksi kysymään työnantajilta sellaisia tietoja, jotka ne voisivat 3) saada suoraan toisten viranomaisten rekistereistä. TE-toimistoissa osapäätöksen tekemi-

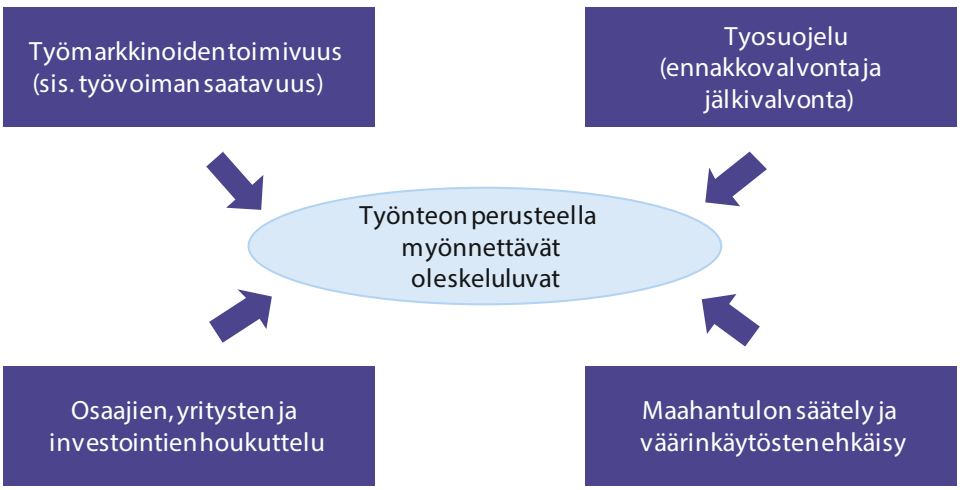
nen on osin näistä syistä työlästä. Lisäksi TE-toimiston osapäätöskäsittelyä odottavia hakemuksia ei nykyiseltään ruuhkautuneessa tilanteessa kyetä 4) riittävästi analysoimaan ja jaottelemaan eri koreihin siten, että olisi mahdollista suorittaa esikarsintaa ja käsitellä suoraviivaiset tapaukset nykyistä nopeammin sekä pyytää tarvittavia selvityksiä haastavimmissa tapauksissa niin ikään nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Tästä johtuen jonotuksen aikana suoraviivaisestakin tapauksesta voi ehtiä tulla alkuperäistä haastavampi. Käsittelyn aikana tiettyjä edustustoja kuormittaa erityisesti 5) haastatteluiden toteuttaminen. Toisaalta tiettyjen lupien ruuhkautunut käsittely ja toisaalta puutteellinen sähköisen asioinnin käyttö heijastuu edelleen 6) asiakaspalveluun, sen saatavuuteen ja laatuun.

Useita hallinnonalarajoja ylittävään prosessiin kytkeytyy useita viranomaisia, joilla on kullakin omat tavoitteensa ja tehtävänsä. Koko käsittelyprosessia ei nykyiseltään olekaan 7) helppoa tai edes mahdollista kovin selkeästi johtaa, seurata tai kehittää.

4 Kehittämissuositukset

Prosessissa mukana olevien viranomaisten näkökulmissa on teemoina edustettuina ainakin maahantulon säätely ja väärinkäytösten ehkäisy, työmarkkinoiden toimivuus (sis. työvoiman saatavuus), työsuojelu (ennakko- ja jälkivalvonta) sekä kansainvälisten osaajien, yritysten ja investointien houkuttelu Suomeen. Näiden eri teemojen ja niitä koskevien tavoitteiden yhteensovittaminen ei ole yksinkertaista ja edellyttää kaikilta osapuolilta vuorovaikutusta ja yhteistyöhalua. Oleskelulupaprosessia ei tästä johtuen myöskään ole kehitetty vain yhdestä näkökulmasta käsin, vaan ennemminkin näiden näkökulmien välillä tasapainollen.

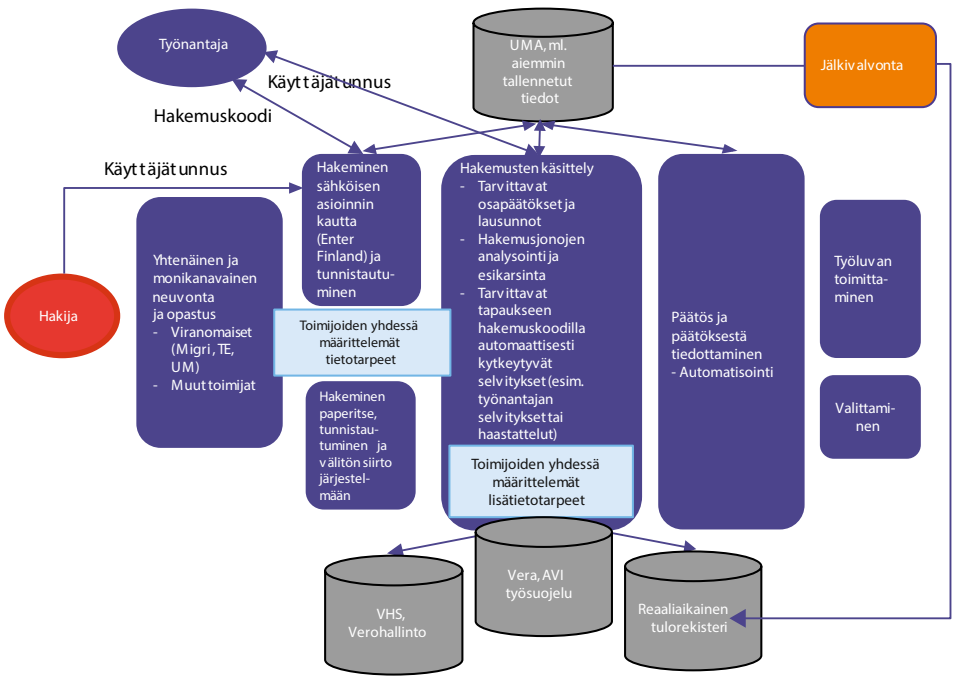
Kuvio 5. Rinnakkaisia tarkastelunäkökulmia lupaprosessiin



Prosessien kehittämisen yleisenä lähtökohtana yleensä on, että kehittämistyön ei tulisi kohdistua vain yksittäisiin tunnistettuihin kehittämiskohteisiin, vaan keskeisiltä osin kaikkiin tärkeimpiin pullonkauloihin. Muutoin kehittämistyö jää helposti osaoptimoinniksi ilman, että kehittämistyö viime kädessä olisi asiakkaan (luvanhakija ja työnantaja) kannalta vaikuttavaa nopeuttaen samalla koko prosessia.

Olemme alla olevassa kuvassa hahmotelleet eräänlaista prosessin tulevaisuuden tavoitetilaa. Tavoitetilasta on luonnollisesti oltava yhteinen näkemys keskeisten toimijoiden kesken, joten alla oleva luonnos on tässä esiselvityksessä laadittu lähinnä keskustelun pohjaksi. On kuitenkin tärkeää, että kehittämistyötä ohjaa näkemys siitä, millaista prosessia tavoitellaan.

Kuvio 6. Hahmotelma prosessin tavoitetilasta



Keskeistä yllä olevassa kuvassa on se, että sen eri vaiheet tietosisältöineen pyrkivät muodostamaan asiakkaan ja toimijoiden näkökulmasta toimivan ja yhtenäisen kokonaisuuden - yhden prosessin. Lisäksi keskeistä on hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti digitalisaatiota ja viranomaisten välistä suoraa sähköistä tiedonsiirtoa. Prosessi on kuitenkin rakennettava siten, että myös paperitse jätetyt hakemukset kyetään käsittelemään tehokkaasti. Lähtökohtina tulisi olla, että hakemukseen liittyvät tiedot linkittyvät automaattisesti hakemukseen. Työnantajaa koskevien tietojen ja työnantajan erikseen toimittamien tietojen tulisi olla käytettävissä koskien kaikkia saman työnantajan luvanhakijoita.

Esitämme alla suosituksia, jotka tähtäävät tässä esiselvityksessä havaittujen merkittävimpien pullonkaulojen poistamiseen. Tämän ohella esitämme suositusten alapuolella eräitä jatkossa selvitettäviä asioita.

Suositukset

Keskeiset suositukset tärkeimpien pullonkaulojen poistamiseksi ovat:

1) Hallinnonalarajat ylittävän prosessin johtamisen, seurannan ja kehittämistyön parantaminen
2) Puutteellisten ja vaillinaisesti täytettyjen hakemusten määrän vähentäminen (”kerralla oikein”-periaate)
3) Sähköisen asioinnin (Enter Finlandin ja UMA:n) kehittäminen
4) Tiedonsaannin parantaminen viranomaisten välillä
5) Työntekijän oleskelulupaprosessiin sisältyvän TE-toimiston osapäätökseen liittyvien käsittelyä odottavien hakemusten jonon hallinnan parantaminen ja esikarsinta UMA:n tarjoamia mahdollisuuksia tehokkaasti hyödyntäen.
6) Hakijoiden haastatteluiden toteutuksen parantaminen
7) Asiakaspalvelun ja prosessin etenemistä koskevan näkyvyyden parantaminen
8) Muun prosessiin ja sen kehittämiseen vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen

Näiden suositusten keskeisiä sisältöjä avataan alla tarkemmin.

1) Hallinnonalarajat ylittävän prosessin johtamisen, seurannan ja kehittämistyön parantaminen

Asiakkaan kannalta koko prosessille hakemisesta päätöksentekoon tulisi luoda hallinnossa jonkinlainen kokonaisuutta systemaattisesti seuraava, tarkasteleva ja arvioiva rakenne, jonka puitteissa myös ylisektoraalista kehittämistyötä voitaisiin organisoida. Tällaisen rakenteen ensimmäinen tehtävä voisi olla johtaa ja varmistaa tunnistettujen pullonkaulojen poistamista. Yksi elementti tällaisessa rakenteessa voisi olla asiakkaita (työnantajat, henkilöasiakkaat) palveleva taho, jolle ongelmakohdista voisi ilmoittaa.

Prosessia tulee kehittää yhtenäisemmäksi toimijoiden välisenä yhteistyönä, mikä edellyttää myös nykyistä vahvempaa yhteistä tahtotilaa. Lisäksi seurantatietoa tulisi pystyä tuottamaan mahdollisimman reaaliajassa siten, että kaikkien mukana olevien toimijoiden eri tietotarpeet kyetään täyttämään.

Työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn kehittämistyöstä tulee parantaa siten, että SM:n, TEM:n ja UM:n alaisten toimijoiden tulisi omien vastuualueidensa prosessikehittämisessä pystyä hyödyntämään kaikkien toimijoiden osaamista ja näkemystä.

Maahanmuuttoviraston ja TE-toimistojen välinen työkierto auttaisi ymmärtämään osapuolten sisäisiä prosesseja ja toimintatapoja.

Suositus ei nähdäksemme edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia.

2) Puutteellisten ja vaillinaisesti täytettyjen hakemusten määrän vähentäminen (”kerralla oikein”-periaate)

Neuvonnan ja ohjauksen terävöittäminen sähköisissä kanavissa:

- Eri toimijoiden rooleja neuvonnassa ja opastuksessa ei ole selkeästi määritelty. Ohjeita hakijoille ja työnantajille on löydettävissä nykyiseltään useista paikoista. Ohjeet tulisi kerätä yhteen paikkaan, johon muista paikoista on linkki. Ensi

vaiheessa tulee vähintään yhdenmukaistaa eri verkkosivuilla annetut ohjeet. Esimerkiksi pyydettyjen pakollisten liitteiden osalta ilmaisut eivät ole yhteneväisiä.

- Maahanmuuttoviraston verkkosivulla olisi hyödyllistä olla erityisesti työnantajille suunnattu nykyistä selkeämpi ohje koko prosessin kulusta. Hakijalle suunnattu kysymysten kautta ohjautuva ohjeistus on työnantajalle työläs kokonaiskuvan saamiseksi. Sivustolle tarvitaan yksityiskohtainen tarkistuslista kolmansista maista rekrytoivalle työnantajalle, joka sisältäisi myös TE-toimiston osapäätöksen yhteydessä tarkistettavat asiat.
- Palveluiden ja lomakkeiden ohjeistuksessa tulee käyttää selkeää suomea ja englantia. Työnantajien joukossa on nykyiseltään jo paljon maahanmuuttajataustaisia yrittäjiä, mikä tulee ottaa huomioon erityisesti työnantajien ohjeistuksessa. Vaikka ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa kaikkea hakemiseen liittyvää aineistoa muilla kielillä kuin suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi, tulee jatkossa harkita erityisesti työnantajille suunnattua muunkielistä perusohjeistusta.
- Esimerkit väärin tai puutteellisesti täytetyistä lomakkeista voisi tuoda esille seurauksineen (pidentynyt käsittelyaika). Varoitukset tulisi tuoda esille nykyistä selkeämmin siitä, kuinka paljon prosessi voi hidastua esim. puutteellisesti annettujen tietojen johdosta ja vastaavasti siitä, kuinka helposti ja nopeasti prosessi sujuu, kun asiakaskin tekee osansa kerralla oikein.
- Työnantajien neuvontaa ja kouluttamista tapahtuu eri toimijoiden toimesta (esim. liitot ja järjestöt, yrityspalvelut). Jatkossa tulee toimijoiden välisellä yhteistyöllä varmistaa, että työnantajat saavat ajantasaista ja oikeaa tietoa työlupaprosessiin liittyen.
- Hakemuksia vastaanottavissa edustustoissa tulee olla selkeä tarkistuslista, jotta vaillinaisiin hakemuksiin voidaan puuttua välittömästi. Ohjeiden tulee olla kaikissa edustustoissa ajan tasalla. Vastaanottavan viranomaisen velvollisuus on tarkistaa, että hakemuksessa on kaikki vaaditut pakolliset liitteet.

- Lomakkeisiin tulisi liittää nykyistä enemmän pop-up -ohjeistusta, jonka ajantasainen ylläpito olisi helpompaa kuin esimerkiksi youtube-ohjevideoiden.

Neuvojien ja ohjaajien koulutus:

- Koulutuksissa tulisi suosia lainsäädännön muuttuessa kaikkien toimijoiden samanaikaisia yhteiskoulutuksia.
- Täsmäkoulutusta tarvitaan edelleen esimerkiksi sähköisten järjestelmien osalta (UMA, Enter Finland).

Luvanhakijoita ja erityisesti työnantajia tulee vahvasti ohjata sähköiseen palveluun (Enter Finland). Tämä edellyttää sähköisen palvelun nykyistä voimakkaampaa markkinointia sekä kaikkien viranomaisten perehdyttämistä palvelun käyttöön.

Paperitse toimitetut hakemukset tulee välittömästi siirtää järjestelmään. Ainakin paljon hakemuksia vastaanottavissa edustustoissa tämä tarkoittaisi erillistä hakemusten skannaamisen järjestämistä pelkän postittamisen sijaan. Tämä edellyttää lisäresursseja.

Mikäli työnantajan tiedot on pyydetty ja tarkistettu viimeisen kolmen kuukauden ajalta, ei niitä tarvitse pyytää eikä tarkistaa uudelleen.

Selvitysten ja lisäselvitysten pyytämistä tulee koordinoida Maahanmuuttoviraston ja TE-toimiston välillä.

Nykyään työnantajien toimittamia, TE-toimistolle tarkoitettuja, liitteitä palautetaan fyysisesti myös Maahanmuuttovirastoon, jossa ne skannataan ja diaroidaan. Liitteiden toimittamiseen ja liittämiseen liittyen tulisi tarkistaa työnjakoa ja ohjeistusta. Dokumentinhallintaa helpottaisi, jos jatkossa hakemisen yhteydessä saadun koodin avulla kaikki liitteet olisi suoraan yhdistettävissä nimenomaiseen hakemukseen (ks. alla kohdassa Enter Finlandin kehittäminen).

Toimijoiden tulee tehdä linjaus siitä, milloin hakemusta ei enää uudelleen käsitellä, vaan kyse on kokonaan uudesta hakemuksesta.

Suositus ei nähdäksemme edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia.

Suositus edellyttää lisäresurssia tai resurssien suuntaamista kehittämistyöhön Maahanmuuttovirastossa ja TE-toimistoissa.

3) Sähköisen asioinnin (Enter Finlandin ja UMA:n) kehittäminen

Kokonaisuudessaan Enter Finlandin osuuden kasvattamiseen hakemuksista tulee voimakkaasti panostaa.

Neuvontaa ja opastusta tarvitaan lisää TE-toimistoille koskien Enter Finlandin käyttöä työnhakijoille ja työnantajille. Lisäksi Enter Finlandia tulee markkinoida nykyistä näkyvämmin työntekijöille ja työnantajille.

Sähköistä tunnistautumista tulisi kehittää Enter Finlandin osalta:

- Nykyiseltään työnantajan tunnistautuminen suomi.fi -palvelun välityksellä ei ole vaikeaa, mutta sisältää silti useita vaiheita edellyttäen y-tunnusta ja esim. sähköisiä pankkitunnuksia. Osin ilmeisesti tästä johtuen työnantajan sähköinen asiointi ei ylipäätänsä ole edennyt toivotulla tavalla. Tunnistautumista tulisi työlupien osalta helpottaa, ja samalla varmistaa, että kaikki työnantajamuodot tulevat huomioiduksi. Yksi vaihtoehto olisi luoda esimerkiksi koodi, jonka hakija saa hakemuksen jätettyään. Hakija voisi toimittaa koodin työnantajalle sähköisellä lomakkeella, minkä jälkeen kaikki hakijan ja työnantajan asiaan liittyvä asiointi kytkeytyisi tällä koodilla samaan lupahakemukseen. Tällaiseen malliin tulisi väärinkäytösten ehkäisemiseksi kytkeä esimerkiksi työnantajalle automaattisesti menevä ilmoitus tehdystä työlupahakemukseen liittyvästä kytkennästä.
- Samanaikaisesti tulisi varmistaa, että luvanhakijan on mahdollista jatkaa nykyisellä mallilla, jossa Enter Finlandissa toimitaan sähköpostiosoitteen ja salasanan avulla ilman vahvaa sähköistä tunnistautumista. Vahvan sähköisen tunnistautumisen edellyttäminen vaikeuttaisi Enter Finlandin käyttöä.

- Enter Finlandin työnantajanäkymää tulee kehittää siten, että työnantaja voisi säästää itse palvelussa yhden lähettämänsä lomakkeen pohjaksi, josta voisi tuoda jo kirjaamansa tiedot uuteen lomakkeeseen. Perustiedot ovat jo nykyiseltään esitäytettyjä. Lisäksi yrityksen toimittamia selvityksiä tulee voida käyttää useamman samanaikaisen hakijan osalta.

Enter Finlandin kehittämistyön omistajuuden on oltava Maahanmuuttovirastossa selkeästi nimetty ja nykyistä paremmin resursoitu, jotta lomakkeita ja tekstisisältöjä kyetään aktiivisesti kehittämään ja jotta palvelu vastaa muuttuvan lainsäädännön vaatimuksiin ja aikatauluihin.

Enter Finlandin jatkokehittämistä tulisi tehdä kehittämisryhmässä, jossa olisi edustettuna Maahanmuuttoviraston eri osastojen lisäksi TE-toimistot ja mahdollisesti UM.

Sähköisille järjestelmille (UMA ja Enter Finland) voisi luoda jonkinlaisen kehittämistyön alustan, jonka puitteissa voisi ilmoittaa ongelmista ja kehittää ratkaisuja toimijaverkoston yhteistyönä.

Enter Finland -palvelu tulisi sulauttaa kiinteäksi osaksi Maahanmuuttoviraston verkkosivuja, mikä voisi sekä ulkoisesti selkeyttää sen asemaa hakijalle ja työnantajalle sekä sisäisesti helpottaa palvelun kehittämistä ja omistajuutta Maahanmuuttovirastossa.

Enter Finlandin jatkokehittämisessä tulisi huomioida myös liittymäpinta mahdollisiin ulkoisiin palveluntarjoajiin (esim. edustustoista ulkoistettavat toiminnot kuten hakemusten vastaanotto ja biometriikka).

Suositus ei nähdäksemme edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia. Muun lainsäädännön kehittämisessä on huomioitava, ettei työnteon perusteella oleskelulupaa hakevilta tule edellyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista.

Suositus edellyttää lisäresurssia tai resurssien suuntaamista kehittämistyöhön Maahanmuuttovirastossa ja TE-toimistoissa.

4) Tiedonsaannin parantaminen viranomaisten välillä

Nykyiseltään TE-toimisto voi joutua tapauskohtaisesti pyytämään lukuisia selvityksiä ja lisäselvityksiä työnantajalta. Tässä prosessissa tulee jatkossa pystyä käyttämään Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön laatimaa velvoitteidenhoitoselvitystä (VHS). Pyrkimyksenä tulee olla, että viranomainen kysyy tietoa vain kerran. TE-toimiston osalta olisi prosessin kannalta erityisen oleellista saada suoraan tietoa työnantajavelvoitteista (todistus verojen maksamisesta, verovelat, TyEl ja tapaturmavakuutus) ja maksuhäiriömerkinnöistä, jotka kaikki voitaisiin saada velvoitteidenhoitoselvityksestä (VHS). Ulkomaalaisrekisterilainsäädännön uudistaminen on paraikaa käynnissä ja hallituksen esitys laista henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa on tekeillä. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan esityksessä pyritään helpottamaan viranomaisten välistä tiedonvaihtoa ja varmistamaan, että maahanmuuttohallinnossa on riittävät oikeudet käsitellä henkilötietoja tarpeen mukaan muuhun kuin tietojen alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Täten ehkäistäisiin tarvetta kysyä samoja tietoja useaan otteeseen ja purettaisiin tarpeettomia tiedonvaihdon lainsäädännöllisiä esteitä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi velvoitteidenhoitoselvityksen käyttötarkoitusta niin, että jatkossa VHS laadittaisiin tukemaan myös ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontatehtävien hoitamista[3]. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttöönotto maksanee joitain kymmeniä tuhansia euroja ja palvelun käyttöönotto kestänee noin puoli vuotta lainsäädäntöpohjan ollessa kunnossa. Työlupia käsittelevien viranomaisten tulee jatkossa saada tietoja suoraan teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti.

Kunnes velvoitteidenhoitoselvitystä (VHS) voidaan hyödyntää, voi työnantaja käyttää esimerkiksi kaupallista useita tietoja yhteen kokoavaa palvelua kuten Tilaajavastuuraporttia. Mikäli VHS:n käyttöönotto on jostain syystä hidasta tai vaikeaa, tulee harkita toimimista valtakirjalla siten, että työnantaja antaa viranomaiselle luvan relevanttien tietojen tarkastamiseen.

Vastaavasti TE-toimisto ja Maahanmuuttovirasto hyötyisivät yhteydestä AVI:en työsuojelun Vera-tietojärjestelmään.

3 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/22733bd3-d77c-4847-8f4b-d344d88e4660/b19bd003-f59e-4d8c-a292-4a191e581aeb/ESITYS_20180517080147.pdf

Jatkossa reaaliaikainen tulorekisteri voi edelleen yksinkertaistaa jatkolupien hakemista. Näin ollen on jatkossakin koko ajan kyettävä kriittisesti tarkastelemaan, mitä tietoja tarvitsee kysyä erikseen työntekijältä.

Siltä osin kuin viranomainen ei voi saada tietoa toiselta viranomaiselta ja asia on usein TE-toimiston selvityksen kohteena, tulee sekä suunnata työnantajan asiointia pakollisia kenttiä sisältävään sähköiseen palveluun että harkita ko. asioista kysyviä lisäkysymyksiä. Esimerkiksi sähköisessä TEM 0.54 -lomakkeessa on nykyiseltään jo yleisimmät TES:t ja sinne voisi lisätä esimerkiksi tiedon työterveyden järjestämisestä. Samalla kuitenkin on muistettava, että lomakkeen tulisi olla sujuva käyttää myös niille, joille mahdolliset lisäkysymykset eivät ole relevantteja. Mahdolliset lisäkysymykset tulee tietysti liittää myös sähköisesti täytettävään ja printattavaan Word/pdf-lomakkeeseen.

Suositus edellyttää lainsäädännöllisiä muutoksia. Suositus edellyttää lisäresurssia.

5) Työntekijän oleskelulupaprosessiin sisältyvän TE-toimiston osapäätökseen liittyvien käsittelyä odottavien hakemusten jonon hallinnan parantaminen ja esikarsinta UMA:n tarjoamia mahdollisuuksia tehokkaasti hyödyntäen.

Käsittelyä odottavat hakemukset saattavat seisoa pitkään vastuullisten TE-toimistojen jonossa. Tällä hetkellä hakemusten käsittelyä hidastaa lisäksi se, että ne saattavat saapua puutteellisena TE-toimistoon, eli niihin liittyviä asiakirjoja ei ole välttämättä vielä skannattu ja pakollisia tietoja, kuten työehtoja ei ole kirjattu hakemukseen, vaikka nämä tiedot tulisi ilmoittaa jo hakemuksen jättämisvaiheessa. Näin ollen mahdollisen TE-toimiston esikäsittelijän voi olla mahdotonta arvioida hakemuksen puutteellisuutta siinä vaiheessa, kun hakemus toimitetaan TE-toimistolle osaratkaisun tekemistä varten. Ruuhkautuneessa tilanteessa esikäsittelyresurssia on myös jouduttu suuntaamaan itse käsittelyyn, jolloin esikarsintaa ei käytännössä ole välttämättä pystytty tekemään.

UMA-järjestelmä mahdollistaa työnhallinnan parantamisen luokittelemalla hakemuksia eri muuttujien pohjalta eri koreihin (esimerkiksi palkan, työnantajan, TES:in tai työnteon aloittamispäivämäärän perusteella). Tämä helpottaisi työn ennakointia sekä mahdollistaisi sen, että jonossa olevia voitaisiin analysoida nykyistä paremmin

ja että käsittelyä odottavien prosessiin voitaisiin rakentaa ”suodatin”, jonka avulla hakemuksia voitaisiin jaotella esim. käsittelyn ”helppouden” perusteella. Tämä mahdollistaisi sen, että erityisen haastavat tai hitaasti käsiteltävät hakemukset eivät nykyisessä määrin hidastaisi nopeammin käsiteltävissä olevia hakemuksia. Tämän esikarsinnan toteuttamista tulee kehittää TE-toimistojen ja Maahanmuuttoviraston yhteistyönä. On samalla muistettava, että esikarsintaa voi käytännössä tehokkaasti tehdä, vain jos riittävät tiedot on annettu jo hakemusvaiheessa. Mikäli edustusto tai Maahanmuuttovirasto ei esimerkiksi ole kirjannut työehtoja tai keskeisiä asiakirjoja puuttuu, ei esikarsintaa voi kunnolla tehdä – kuin vain lähinnä sen osalta, onko tiedot olemassa vai ei, mikä ei vielä auta tunnistamaan helpompia haastavammista tapauksista. Esikarsintaan suunnattava työresurssin suuruus ja toimintatavat on suunniteltava TE-toimistoissa, jotta esikarsinta ei itsessään luo uutta tarpeetonta pullonkaulaa prosessiin.

Suositus ei nähdäksemme edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia. Suositus edellyttää lisäresurssia tai resurssien suuntaamista kehittämistyöhön Maahanmuuttovirastossa ja TE-toimistoissa.

6) Hakijoiden haastatteluiden toteutuksen parantaminen

Yleisesti oleskelulupiin liittyvät haastattelut kuormittavat edustustoja. Toisaalta haastattelujen tekeminen on määritelty edustustojen tehtäväksi eikä muillakaan viranomaisilla ole ylimääräisiä resursseja haastattelujen toteuttamista varten. Haastatteluiden osalta tulisi kokeilla enenevissä määrin etäyhteyksien kautta toteutettavia haastatteluja, jolloin Maahanmuuttoviraston päätöksen valmistelija toimisi myös haastattelijana. Maahanmuuttovirastolle tulisi osoittaa tehtävää varten lisäresursseja. Työntekijän oleskeluluvan osalta tämä voisi olla hyödyllistä erityisesti tilanteissa, joissa matalamman elintason maasta hakeudutaan matalan palkkatason töihin, jolloin oletettavasti väärinkäytösten ja ihmiskaupan riski on korkea. Kokeiluja voisi toteuttaa esimerkiksi Intiassa, Kiinassa, Nepalissa, Turkissa ja Venäjällä. Haastattelut tulisi pyrkiä tekemään tiloissa, joissa voi käyttää UMA:a. Tämä ei nykyiseltään ole aina mahdollista, mihin osaltaan etäyhteyksien käyttäminen myös auttaisi. Etäyhteyksien käytön tulee kuitenkin tapahtua valvotussa tilassa.

Mikäli haastattelu on Maahanmuuttoviraston näkökulmasta tarpeellinen, haastattelu olisi helpointa toteuttaa tilanteessa, jossa henkilö asioi ensimmäistä kertaa edus-

tustossa. Tällöin ei kuitenkaan vielä tiedetä esimerkiksi TE-toimiston osapäätöksen ennakoitua päätöstä. Tämän osalta tulee kehittää profilointia siten, että haastattelu olisi mahdollista tehdä jo samalla kertaa.

Varsinkin ennakolta arvioiden haastavat haastattelut tulisi toteuttaa ”ammattihaastattelijoiden” toimesta. Vastaavasti tulee päästä eroon ennakolta arvioiden tarpeettomista haastatteluista. Haastatteluissa käytettäviä kysymyksiä tulisi vaihdella aika ajoin ja niissä tulisi olla lisäksi ammatin substanssiin meneviä ”yllätyskysymyksiä”, jotta hakijat eivät voi opiskella niitä mekaanisesti ulkoa.

Suositus ei nähdäksemme edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia. Suositus edellyttää lisäresurssia edustustoihin ja Maahanmuuttovirastoon.

7) Asiakaspalvelun ja prosessin etenemistä koskevan näkyvyyden parantaminen

Työnantajat toivovat, että voisivat saada nykyistä paremmin tietoa työntekijän hakemuksen tilasta ja työntekijöiden lupien päättymisajankohdista. Sekä luvanhakijan että työnantaja on mahdollista seurata prosessin etenemistä Enter Finlandin avulla, joten sähköisen palvelun suurempi käyttö osaltaan auttaa tähän. Näkyvyyttä prosessin vaiheisiin palvelun sisällä tulee kuitenkin edelleen kehittää ja lisäksi harkita muiden kanavien kautta tapahtuvan asiakaspalvelun ja neuvonnan lisäämistä, erityisesti työnantajille (esim. paljon rekrytoiville työnantajille oma puhelinpalvelu, jossa olisi syvemmälle menevää neuvontaa eri työlupiin liittyen).

Työnantajalla voi olla akuutti tai ainakin nykyisiä käsittelyaikoja nopeampi tarve työntekijälle. Mahdollisimman ajantasainen ja realistinen tieto eri lupatyyppien käsittelyajoista auttaisi, jotta työnantaja voi mahdollisuuksien mukaan ottaa tämän huomioon jo rekrytointia harkitessaan. Lisäksi työnantajille voisi kertoa yleisesti ruuhkaisista ajoista, kuten esimerkiksi toistuvista ruuhkista edustustojen osalta kesäisin, jolloin opiskelijat saavat vahvistuksia opiskelupaikoistaan.

Suositus ei nähdäksemme edellytä lainsäädännöllisiä muutoksia. Suositus edellyttää lisäresurssia tai resurssien suuntaamista kehittämistyöhön Maahanmuuttovirastossa ja TE-toimistoissa.

8) Muun prosessiin ja sen kehittämiseen vaikuttavan lainsäädännön kehittäminen

Laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa tulee varmistaa, että se muotoillaan siten, että myös päätöksenteon automatisointi voi jatkossa edetä. Automatisointia koskevia kohtia sisältyykin tämänhetkiseen luonnokseen hallituksen esityksestä Eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi[4].

TE-toimistoissa osapäätöksiä tekeviä resursseja kuormittaa myös työnantajan ilmoittamisvelvollisuus ulkomaisesta työvoimasta. Tämän velvollisuuden tarkoituksenmukaisuutta tulisi kaiken kaikkiaan harkita, koska nykyiseltään kaikki työnantajat eivät tee ilmoituksia ja ilmoituksista saatava hyöty on tulkinnanvarainen. Mikäli velvollisuus säilyy, tulisi sähköistä ilmoittamista kehittää siten, että sama työnantaja voisi käyttää esitäytettyä pohjaa ilmoittaessaan useita työntekijöitä. Enter Finlandia ei tämän toiminnon osalta muutoinkaan juuri tunneta edes TE-toimistoissa.

Edelleen selvitettäviä asioita

1) TE-toimiston osapäätöksenteon osalta mahdollisuudet siirtyä TE-toimistoissa yhteen kansalliseen käsittelyjonoon, minkä jälkeen käsittely voitaisiin tehdä tarvittaessa koskien myös muita kuin nykyisiä vastuualueita.
2) Saatavuusharkintaan liittyen alueellisten linjausten yleisyyden ja yksityiskohtaisuuden yhdenmukaistaminen siten, että linjauksien tulkinta olisi mahdollisimman yksiselitteistä ja ajantasaista.
3) Erityisen akkreditointijärjestelmän kehittäminen siten, että tietyt objektiiviset kriteerit (esim. velvoitteiden hoitaminen) täyttävät työantajat joko hakisivat akkreditointia tai heille myönnettäisiin akkreditointi hakematta. Näihin työnantajiin liittyvät lupahakemukset käsiteltäisiin omana jonona yksinkertaistetuin vaihein (esimerkiksi ei tarvittaisi tietojen tarkistamista). Tällainen akkreditointijärjestelmä pohjautuisi työn-

4 https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/22733bd3-d77c-4847-8f4b-d344d88e4660/b19bd003-f59e-4d8c-a292-4a191e581aeb/ESITYS_20180517080147.pdf

antajista laadittavaan osarekisteriin. Tämän avulla voisi olla helpompaa kehittää työnantajille suunnattua palvelua, esimerkiksi siten, että työnantaja voisi tarkistaa työntekijöidensä lupien tilanteet. UMA:n työnantajatietojen uudelleen mietintä liittyy joka tapauksessa useisiin muihinkin prosesseihin (ml. työsuojelu) kuin vain työnteon perusteella myönnettäviin oleskelulupiin.

4) Prosessin siirtäminen kokonaisuudessaan yhdelle toimijalle laajimmillaan siten, että toimijalla on vastuullaan sekä hakemusten vastaanotto, nykyinen osapäätös että muu käsittely ja päätös. Tämä voisi tarkoittaa laajimmillaan esimerkiksi sitä, että työnteon perusteella keskeisissä edustustoissa olisi pysyvästi / ajoittain Maahanmuuttoviraston henkilöstöä tukemassa ja, vähintään, että nykyinen TE-toimistoissa tehtävä työ siirrettäisiin Maahanmuuttovirastoon. Tällöin tulisi kuitenkin varmistaa prosessin yhteydet esimerkiksi työvoimapoliittisiin tavoitteisiin. Tällaisen pohdinnan yhteydessä tulisi myös tarkastella URA:n ja UMA:n väliin tarvittavien yhteyksien tarpeellisuutta.
5) Erityisesti erityisasiantuntijoiden hakuprosessia voitaisiin edelleen parantaa siirtämällä työlupaprosessin aloittaminen Suomeen. Nykyiseltään työnteko on esimerkiksi erityisasiantuntijan osalta käytännössä mahdollista 3 kk ajan turistiviisumilla tai tilanteessa, jossa henkilö ei tarvitse lainkaan viisumia. Lainsäädäntöä tulisi tarkentaa siten, että henkilö voisi tulla maahan, aloittaa työnteon, hakea työlupaa ja työskennellä siihen saakka, kunnes päätös työnteon perusteella anotusta oleskeluluvasta tulee, minkä jälkeen henkilö joko jatkaa työtä, poistuu tai poistetaan maasta. Tämä sekä nopeuttaisi työn aloittamista, lyhentäisi työlupakortin toimittamiseen menevää aikaa, helpottaisi työnantajan työn suunnittelua, helpottaisi henkilön muuttoon liittyviä käytännön järjestelyjä, vähentäisi työkuormaa edustustoissa ja varmistaisi, että työluvan hakeminen käynnistyisi oikein Maahanmuuttoviraston toimipisteessä/sähköisesti. Riski väärinkäytöksistä lienee erityisasiantuntijoiden osalta erittäin vähäinen. Erityisasian-

tuntijoiden luvan käsittelyajat ovat nykyiseltään melko lyhyet, mutta edellä mainitut muut lisähyödyt olisivat silti merkittäviä, mm. osaajien houkuttelun näkökulmasta.

Tavoitteellinen toimeenpano

Kehittämistyön on oltava tavoitteellista. Prosessin tehostamisessa on ensi vaiheessa tavoitteena päästä lain edellyttämään neljän kuukauden käsittelyaikaan. Tosiasiallisena pyrkimyksenä on kyetä vieläkin nopeampaan käsittelyyn ennakoiden samalla myös sitä, että vuosittaiset asiakasmäärät kasvavat.

Koska erityisesti työntekijän oleskelulupahakemusten käsittely on nykyiseltään ruuhkautunut, on korjaavia toimenpiteitä kyettävä tekemään tilanteessa, jossa on todennäköisesti vaikeaa löytää aikaa kehittämistyölle. Lisäksi todennäköisesti sähköisten järjestelmien ja palveluiden (UMA, Enter Finland) osalta tässä esiselvityksessä tunnistetut kehittämistarpeet kilpailevat kehitysjonossa muiden oleskelulupien prosessien kehittämistarpeiden kanssa.

Lyhyellä aikavälillä eli syksyn 2018 aikana on tärkeää vaikuttaa neuvonnan ja opastuksen sekä hakemuksien vastaanottajien osaamista ja työkaluja kehittämällä mahdollisimman nopeasti uusiin tuleviin hakemuksiin (”Kerralla oikein”), että ne tulevat mahdollisimman paljon sähköisen asioinnin kautta ja ilman merkittäviä tietopuutteita. Samalla erityisesti työntekijän oleskeluluvan pahasti ruuhkautunutta tilannetta TE-toimistoissa on purettava sekä analysoimalla UMA:n avulla jonossa olevia hakemuksia että luomalla esikäsittelyn avulla esikarsintaa (”suodatin”), jonka avulla helpommat ja haasteelliset tapaukset voidaan nykyistä paremmin erotella toisistaan käsittelyä varten. Nämä toimenpiteet voivat vaikuttaa käsittelyaikoihin syksyn kuluessa. On kuitenkin oletettavaa, että esimerkiksi TE-toimistoihin lisäresursseiksi palkattavat henkilöt käytännössä edellyttävät perehdyttämistä syksyn aikana kokeneemmilta virkailijoilta, mikä ensi vaiheessa hidastaa käsittelyä, kunnes 3-6 kuukauden sisään käsittely nopeutuu uusien virkailijoiden työskennellessä tehokkaasti.

Samalla on myötävaikutettava velvoitteidenhoitoselvityksen saamiseksi Maahanmuuttoviraston ja TE-toimiston käyttöön tarvittavien lainsäädäntömuutosten ja käytännön muutosten avulla. Haastatteluiden toteuttamista kehittämällä voidaan vaikuttaa erityisesti edustustojen työkuormaan. Nämä toimenpiteet todennäköises-

ti näkyvät käsittelyajoissa vuoden 2019 aikana. Samaten Enter Finlandin ja UMA:n kehittämistoimenpiteet todennäköisesti vaikuttavat ennemmin vuoden 2019 käsittelyaikoihin.

Yllä olevasta johtuen käsittelyajat eivät todennäköisesti lyhene lineaarisesti, vaan ennemmin niin, että vaikutukset näkyvät varsinaisesti vasta vuonna 2019.

Tässä raportissa esitetyt edelleen selvitettävät asiat tulisi myös välittömästi käsitellä, jotta niiden kautta voidaan saada jatkossa lisähyötyjä.

Kehittämistyöhön – ja tämän esiselvityksen havaintojen kriittiseen käsittelyyn - on osallistettava vahvasti käytännön työtä tekevät virkailijat. Muutoin käy helposti niin, että pieneksi arvioitu muutos prosessiin voikin aiheuttaa tarpeetonta lisätyötä.

Olemme alla olevassa taulukossa esittäneet tiiviisti kehittämistoimenpiteet jaoteltuna lyhyelle ja pitkälle aikavälille.

Taulukko 2. Suositukset tiivistettynä sisällön, kehittämistarpeen sekä arvioidun lyhyen ja pitkän aikavälin aikajänteen mukaan.

Suositus tiivistettynä ja asiayhteys		Kehittämistarve							Kehittämisen aikajänne (arvio)	
Suositus	Suosituskohta (nro)	Koulutus/ osaamisen kehittäminen	Yhteistoiminta	Neuvonta	Viestintä ja markkinointi	Järjestelmäkehittäminen	Prosessien kehittäminen		Lyhyellä aikavälillä	Pitkällä aikavälillä
LYHYEN AIKAVÄLIN SUOSITUKSET										
Työnkierto Maahanmuuttoviraston ja TE-toimistojen välillä	1	x							1	
Oleskelulupien käsittelyn prosessin parantaminen hallinnonalojen yhteistyönä	1		x					x	1	
Hallinnonalojen yhteinen kehittämisrakenne	1		x	x					1	
Seurantatiedon tuotannon kehittäminen	1		x						1	
Viranomaisten yhteiskoulutukset lainsäädännön muutoksissa	2	x							1	
Viranomaisille täsmäkoulutusta sähköisten järjestelmien osalta	2	x							1	
Ohjeistuksen yhdenmukaistaminen ja keskittäminen	2		x	x	x				1	
Selkeä prosessikuva ja vaatimusten viestintä työnantajille	2			x	x			x	1	
Ohjeiden ja lomakkeiden selkokielisyys sekä perusohjeista eri kieliversioita	2			x					1	
Selkeä ja ajantasainen tarkistuslista edustoihin tarvittavista tiedoista ja niiden läpinäkyvä viestiminen	2				x			x	1	
Lomakkeisiin pop-up-ohjeistuksen lisääminen	2			x					1	
Viranomaisten linjaus siitä, kuinka mota kertaa samaa hakemusta käsitellään	2		x						1	
Sähköisen Enter Finland -palvelun voimakkaampi markkinointi	2				x				1	
Paperihakemusten ja liitteiden välitön siirto järjestelmään	2							x	1	
Linjausten tarkistaminen siten, että alle 3 kk ilmoitettuja työnantajatietoja ei tarkisteta uudelleen	2							x	1	
TE-toimistojen ja Migrin linjausten yhtenäistäminen selvitysten osalta	2							x	1	
Esimerkit väärin tai puutteellisesti täytetyistä lomakkeista tulisi tuoda esille seurauksineen	2			x					1	
Viestinnän vahvistaminen sidosryhmille ajantasaisen tiedon varmistamiseksi	2				x				1	
Enter Finlandin jatkokejhittämisessä tulee tehdä tiivistä viranomaisyhteistyötä ja resursointi tulee turvata	3		x			x			1	
Sähköisille järjestelmille tulee perustaa kehittämistyön alusta, jonka kautta viestitään ongelmista ja kehittämisratkaisuista	3		x			x			1	
Työnantajalle tulisi tarjota mahdollisuutta hyödyntää kaupallisia useita tietoja yhteen kokoavia palveluita kuten Tilaajavastuuraporttia (kunnes suora tiedonsiirto on mahdollista).	4							x	1	
Niiltä osin kuin tietoja ei saada suoraan viranomaisista, tulee pakollisia kohtia määritellä tarvittaessa uudelleen	4							x	1	
TE-toimistojen jononhallintaa ja esikarsintaa tulee kehittää	5		x			x	x		1	
PITKÄN AIKAVÄLIN SUOSITUKSET										
Työnantajan sähköisen asioinnin helpottaminen huomioiden kaikki työnantajamuodot	3					x				1
Enter Finlandin toiminnallisuuden kehittäminen mm. siten, että lomakkeen tiedot voidaan monistaa useammalle hakijalle	3					x				1
Enter Finlandin jatkokehittämisessä tulisi huomioida liittymäpinta ulkoisiin palveluntarjojiin ja viranomaisiin (ml. edustustot)	3		x			x				1
Viranomaisten tulisi hankkia työnantajaa ja työntekijää koskevia tietoja suoraan (kuten VHS, Vera ja tulorekisteri)	4									1
Hakijoiden haastattelussa tulisi hyödyntää enemmän etäyhteyksiä	6							x		1
Haastatteluihin tulisi kytkeä todennäisyysarviointi ja toteuttaa jo ensimmäisen asiointikerran yhteydessä	6							x		1
Haastattelut tulisi toteuttaa ammattilaisten toimesta kysymyksiä vaihdellen	6							x		1
Asiakaspalvelun ja neuvonnan lisääminen, huomioiden paljon rekrytoivat työnantajat ja syvällinen tietämys eri työlupiin liittyen	7			x						1
Työnantajan tulisi voisi käyttää esitäytettyä pohjaa ilmoittaessaan useita työntekijöitä (ml. ilmoittamisvelvollisuus)	8					x	x			1
Henkilötietojen käsittelyn lainmuutoksessa tulee varmistaa, että myös päätöksenteon automatisointi voi jatkossa edetä.	8						x			1

Liite 1. Työnteon perusteella myönnettävät oleskeluluvat ja niiden taustalla oleva lainsäädäntö

Tämä liite perustuu keskeiseen lainsäädäntöön.[5]

Työntekijän ja yrittäjän oleskelulupa

Ulkomaalaislain (301/2004) tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa. EU-maiden tai näihin rinnastettavien maiden (Islannin, Liechtensteinin, Norjan ja Sveitsin) kansalaisia koskevat erilaiset säännökset oleskelun ja työnteon suhteen kuin näiden maiden ulkopuolelta, eli kolmansista maista tulevia. Työntekijän oleskelulupa -järjestelmän tarkoituksena on tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti ottaen huomioon työnantajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturva sekä työmarkkinoilla jo olevan työvoiman mahdollisuus työllistyä (301/2004, 71 §). Tässä esiselvityksessä keskitytään kolmansista maista tuleviin henkilöihin.

Ulkomaalaislain mukaan oleskelulupa voi olla joko määräaikainen tai pysyvä, ja oleskeluluvan osoitukseksi henkilölle annetaan oleskelulupakortti, joka on voimassa enintään viisi vuotta (301/2004, 33 §). Tilapäinen oleskelulupa voidaan myöntää

5 Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella. Luettu osoitteessa https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2018/20180719

Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä 14.12.2017/908. Luettu osoitteessa https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170908

Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten 14.12.2017/907 https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170907

Ulkomaalaislaki 30.4.2004/301. Luettu osoitteessa https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301

Valtioneuvoston päätös ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevista valtakunnallisista linjauksista. 11.10.2012. Luettu osoitteessa http://toimistot.te-palvelut.fi/documents/244949/1642835/vnp_ulkomaisen+tyovoiman+kayton+linjaukset_111012.pdf/e043e10a-9eb3-414e-814d-ee4428bae6a5

mm. tilapäisen työnteon tai yrittäjyyden perusteella. Tällöin myönnetään hakijan perheenjäsenelle tilapäinen oleskelulupa samaksi ajaksi (301/2014, 45§). Ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yleensä yhdeksi vuodeksi tai korkeintaan kahdeksi vuodeksi, jollei sitä haeta lyhyemmäksi ajaksi (301/2004, 53 §). Euroopan Unionin sininen kortti myönnetään kahdeksi vuodeksi (301/2004, 53 §). Mikäli hakijalle on myönnetty tilapäinen oleskelulupa työntekoa tai yrittäjyyttä varten, myönnetään kahden vuoden yhtäjaksoisen maassa oleskelun jälkeen jatkuva oleskelulupa, jos luvan myöntämisen edellytykset ovat edelleen voimassa (301/2004, 53 §). Uusi määräaikainen oleskelulupa myönnetään enintään neljäksi vuodeksi (301/2004, 53 §).

Jatkuva oleskelulupa voidaan myöntää muun muassa jatkuvaluonteista työntekoa varten tai jatkuvaluonteista yritystoimintaa varten. Tällöin myös hakijan perheenjäsenelle myönnetään jatkuva oleskelulupa (301/2004, 47 §). Pysyvä oleskelulupa myönnetään ulkomaalaiselle, joka on jatkuvan oleskeluluvan saatuaan luvallisesti oleskellut maassa yhtäjaksoisesti neljän vuoden ajan, jos edellytykset jatkuvan oleskeluluvan myöntämiselle ovat olemassa (301/2004, 47 §).

Ulkomaalaislain mukaan oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä muutamia poikkeustilanteita lukuun ottamatta muun muassa silloin, jos ulkomaalaisen katsotaan vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita. Lisäksi oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä, jos epäillään, että ulkomaalaisen tarkoituksena on kiertää maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä. Oleskelulupa perhesiteen perusteella voidaan puolestaan jättää myöntämättä, jos on aihetta epäillä, että perheenkokoaja on saanut oleskelulupansa kiertämällä säännöksiä tai antamalla vääriä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan. (301/2004, 36 §)

Ulkomaalainen saa oleskella Suomessa laillisesti hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu (301/2014, 40§).

Kasvuyrittäjä

Ulkomaalaislakiin on lisätty vuonna 2018 kasvuyrittäjää koskevia säännöksiä. Lain määritelmän mukaan kasvuyrittäjänä pidetään ulkomaalaista, jonka tarkoituksena on toimia päätoimisesti vastuuasemassa sellaisessa Suomeen rekisteröidyssä tai re-

kisteröitävässä yrityksessä, jonka liiketoimintamalli ja yrityksessä toimivien henkilöiden henkilökohtainen osaaminen täyttävät edellytykset innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin alkaville innovatiivisille, nopean kasvun yrityksille myönnettävästä rahoituksesta. (301/2004, 47 §) Lain mukaan ulkomaalaiselle myönnetään jatkuva oleskelulupa, jos Innovaatiorahoituskeskus Business Finland on antanut puoltavan lausunnon kasvuyrittäjänä toimimisesta ja jos ulkomaalainen täyttää muut oleskeluluvan myöntämisen ehdot. Oleskelulupahakemukseen tulee tällöin liittää Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin puoltava lausunto. (301/2004, 47 §)

Oleskeluluvan hakeminen työnteon ja yrittäjyyden perusteella

Ensimmäinen oleskelulupa voidaan myöntää ilman oleskelulupaa maahan saapuneelle ulkomaalaiselle tiettyjen ehtojen täyttyessä mutta pääsääntöisesti ensimmäistä lupaa tulee hakea ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija laillisesti oleskelee (301/2014, 49§ & 60§). Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus jätetään ulkomailla Suomen edustustolle, toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Suomessa tehtävät hakemukset jätetään Maahanmuuttovirastolle. Viranomainen ottaa oleskelulupahakemuksen jättämisen yhteydessä hakijalta sormenjäljet oleskelulupakorttia varten. (301/2014, 60§)

Viranomaisella on oikeus ottaa ulkomaalaisen matkustusasiakirjan tilapäisesti haltuunsa oleskelulupa-asiaa käsiteltäessä, jos on välttämätöntä henkilötietojen tai asiakirjan oikeellisuuden varmentamiseksi. Matkustusasiakirja on palautettava, kun sen hallussapito ei ole asian käsittelyn kannalta tarpeellista. Ulkomaalaisella on oikeus saada matkustusasiakirja välillä käyttöönsä matkustamista tai välttämättömien asioiden hoitoa varten. (301/2014, 61§)

Ulkomaalaislaissa säädetään myös hakemukseen liitettävistä tiedoista. Työnantajan tulee liittää hakemukseen työsopimuslain mukainen selvitys työnteon keskeisistä ehdoista sekä vakuutus siitä, että ehdot ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset. Lisäksi työ- ja elinkeinotoimiston vaatiessa tulee työnantajan toimittaa selvitys siitä, että se on huolehtinut ja vastaisuudessaan kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana (301/2014, 72§).

TE-toimisto tekee osapäätöksen työntekijän oleskelulupahakemukseen, jossa se mm. selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä ole-

van työvoiman saatavuutta kohtuullisessa ajassa ja että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä edellä mainitut ehdot täyttävän henkilön työllistymistä. Lisäksi TE-toimisto varmistaa, että työntekijän oleskelulupa myönnetään vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksyttyä terveydentilaa. (301/2014, 73§)

Elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskus tekee puolestaan osapäätöksen yrittäjän oleskelulupahakemukseen, jotta varmistetaan, että yritystoiminnalla on kannattavan toiminnan edellytykset (301/2014, 76§).

Lupamenettelyn kesto

Toimivaltaisen viranomaisen tulisi tehdä päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Tätä pidempi käsittelyn kesto on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuden takia tai mikäli viranomainen joutuu pyytämään asiassa lisäselvitystä. (301/2014, 82§) Muissa oleskeluluvissa (erityisasiantuntijat, ammattiurheilijat, ammattitaiteilijat, yritysjohtajat, ICT-oleskeluluvan hakijat ja kausityöntekijät) päätös tulee tehdä viimeistään 90 päivän kuluessa asianmukaisesti täytetyn hakemuksen jättämisestä.

Muu oleskelulupa erityisasiantuntijoille, ammattiurheilijoille, ammattitaiteilijoille, ja yritysjohtajille

Ulkomaalaislain mukaan erityisasiantuntijoille, ammattiurheilijoille, ammattitaiteilijoille ja yritysjohtajille myönnetään muu oleskelulupa. Laissa määritellään tarkemmin, mitkä ammattiryhmät kuuluvat muun oleskeluluvan piiriin. (301/2014, 77§) Euroopan Unionin sininen kortti myönnetään kolmannen maan kansalaiselle, joka esittää vähintään vuoden pituisen, korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä koskevan työsopimuksen tai sitovan työtarjouksen ja jossa sovittu palkka on vähintään 1,5 kertainen verrattuna keskimääräiseen palkansaajan bruttopalkkaan. Lisäksi yleisten edellytysten oleskeluluvan saamiselle tulee olla voimassa. Euroopan Unionin sinistä korttia koskeva päätös tulee antaa hakijalle tiedoksi viimeistään 90 päivän kuluessa hakemuksen tekemisestä. (301/2014, 81§)

ICT-lupa yrityksen sisällä maasta toiseen siirtyville johtajille, asiantuntijoille ja harjoittelijoille

Vuoden 2017 lopussa astui voimaan laki, joka koskee kolmannen maan kansalaisia, jotka asuvat EU:n ulkopuolella hakemuksen tekoajankohtana ja jotka EU:n ICT-direktiivin nojalla hakevat pääsyä tai joille on myönnetty pääsy EU:n jäsenvaltion alueelle yrityksen sisäisen siirron yhteydessä johtajina, asiantuntijoina tai työsuhteisina harjoittelijoina. Näitä työntekijöitä koskevat samat ulkomaalaislain säännökset maahantuloon, maastalähtöön ja oleskeluun sekä työntekoon liittyen kuin muitakin työntekijöitä. (908/2017, 3§ & 4§)

ICT-oleskelulupa myönnetään jatkuvana oleskelulupana yrityksen sisäisen siirron ajaksi. Siirron kesto voi olla asiantuntijoilla ja johtajille korkeintaan vuotta ja työsuhteisilla harjoittelijoilla korkeintaan vuoden. Päätös ICT-oleskeluluvan myöntämisestä on annettava hakijalle tiedoksi 90 päivän kuluessa asianmukaisesti täytetyn hakemuksen toimittamisesta. Hakemus toimitetaan Maahanmuuttovirastoon. (908/2017, 6§, 11§ & 24§)

Kausityölupa maatalouden ja matkailun kausityöntekijöille

Niin ikään vuoden 2017 lopussa astui voimaan laki, joka koskee kolmansien maiden kansalaisten kausityöntekoa. Lailla pantiin toimeen niin kutsuttu EU:n kausityödirektiivi ja laki koskee kausiluonteista toimintaa maatalouden ja matkailun aloilla. Näitä työntekijöitä koskevat samat ulkomaalaislain säännökset maahantuloon, maastalähtöön ja oleskeluun sekä työntekoon liittyen kuin muitakin työntekijöitä. (907/2017, 1§)

Kausityöntekijälle voidaan myöntää kausityölupaan oikeuttava todistus, joka oikeuttaa tekemään kausityötä enintään 90 päivän ajan tai vaihtoehtoisesti kausityöviisumi samalle ajalle, mikäli henkilö on sellaisen maan kansalainen, joka tarvitsee viisumin tullakseen Suomeen. Mikäli työskentelyn on tarkoitus kestää yli 90 päivää ja enintään yhdeksän kuukauden ajan, voi kausityöntekijä hakea kausityöoleskelulupaa. (907/2017, 3§ & 5§)

Kausityöhön oikeuttavan luvan myöntämistä varten tulee hakijan esittää mm. työsuhteen kestoa, palkkaa, viikoittaisia tai kuukausittaisia työtunteja ja majoitusta koskevia tietoja. Myös työnantajaa koskevat tietyt ehdot, kuten työnantajavel-

voitteiden ja työehtosopimuksen noudattaminen (907/2017, 6§ & 7§) Kausityöhön oikeuttava lupa on työnantajakohtainen, eli se myönnetään koskemaan työtä yhden tai useamman nimetyn työnantajan palveluksessa kerrallaan. Mikäli työntekijä haluaa vaihtaa työnantajaa, tulee hänen uusia kausityöhön oikeuttava lupa. (907/2017, 12§ & 17§) Kausityöntekijän perheenjäsenelle ei myönnetä oleskelulupaa perhesiteen perusteella (907/2017, 13§).

Hakija jättää hakemuksen enintään 90 päivän pituista oleskelua varten Maahanmuuttovirastolle (jos hän ei tarvitse viisumia tullessaan Suomeen) tai muussa tapauksessa Suomen edustustolle. Ensimmäistä kausityöoleskelulupaa yli 90 päivän ja korkeintaan yhdeksän kuukauden pituiselle oleskelulle täytyy hakea ulkomailla ennen maahan saapumista joko Suomen edustustossa tai sähköintä asiointia käyttäen Maahanmuuttovirastossa. (907/2017, 9§) Maahanmuuttovirasto myöntää sellaisten kausityöntekijöiden luvat, jotka eivät tarvitse maahantuloon viisumia sekä kausityöoleskeluluvat. Suomen edustusto myöntää kausityöhön oikeuttavan luvan sellaiselle hakijalle, joka tarvitsee viisumin Suomeen tullakseen. (907/2017, 10§ & 11§)

Tutkimus, opiskelu, työharjoittelu ja vapaaehtoistoiminta

Laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella astui voimaan 1.9.2018. Lain kautta pantiin täytäntöön EU:n tutkija- ja opiskelijadirektiivi. Lain mukaan sen otsikossa mainittujen toimien perusteella Suomeen tulleet kolmannen maan kansalaiset voivat hakea jatko-oleskelulupaa uuden lain eikä ulkomaalaislain perusteella. Tarkoituksena on mm. myös helpottaa tutkimustoiminnan suorittamista varten maahanpääsyä. Lisäksi Suomessa tutkijana toimineelle ulkomaalaiselle, joka on saanut tutkimustyönsä valmiiksi sekä valmistuneille korkeakouluopiskelijoille, voidaan myöntää vuoden kestävä oleskelulupa työnhakua ja yritystoiminnan perustamista varten. Tieteellistä tutkimusta varten myönnettävä oleskelulupa myönnetään jatkuvana kahdeksi vuodeksi ja jatkolupa enintään neljäksi vuodeksi. (719/2018)

Ulkomaisen työvoiman käytön yleiset edellytykset

Valtioneuvosto antoi vuonna 2012 päätöksen ulkomaisen työvoiman käytön yleisiä edellytyksiä koskevista valtakunnallisista linjauksista. Näiden tarkoituksena on an-

taa tietoa siitä, mitä hakemusta käsittelevän virkamiehen tulee huomioida harkittaessa työntekijän oleskeluluvan tai muun työntekoon oikeuttavan luvan myöntämistä. (VNK 2012, 1)

Näiden linjausten mukaisesti TE-toimiston tulee antaa työnantajalle tietoja käynnissä ja suunnitteilla olevista kansainvälisen rekrytoinnin yhteishankkeista. ELY-keskukset pitävät ajan tasalla alueelliset linjaukset ulkomaisen työvoiman käytön yleisistä edellytyksistä, joissa on huomioitu alueellisten työmarkkinoiden erityispiirteet. Nämä tulisi päivittää esimerkiksi puolivuosittain. TE-toimisto huomioi työntekijän oleskelulupahakemuksen osapäätöksessä ELY-keskuksen alueellisen linjauksen. (VNK 2012, 1-3)

Mikäli työntekijä hakee jatkolupaa, varmistaa TE-toimisto toimeentuloedellytyksen edellisen luvan voimassaoloaikana, eli että työntekijän toimeentulo on turvattu kuukausittain. Kokoaikaisessa työssä tämä tarkoittaa sitä, että palkka on vähintään työhön sovellettavan työehtosopimuksen mukainen. TE-toimisto ratkaisee myös lupien osalta sen, onko työnteko katsottava tilapäiseksi vai jatkuvaluonteiseksi. (VNK 2012, 4-6) TE-toimiston tehtäviin lukeutuu myös selvittää työnantajan kyvyn huolehtia työnantajavelvoitteistaan erityisesti silloin kun työnantaja on alallaan uusi yritys tai yksityinen henkilö (VNK 2012, 6).

Liite 2. Haastatellut tahot

Selvitystä varten haastateltiin yhteensä 42 henkilöä.

Organisaatio	Henkilömäärä
TEM	2
Maahanmuuttovirasto	4
UM	2
TE-toimisto	4
ELY-keskus	1
Business Finland	2
Verohallitus	1
Edustustot	6
Työnantajat	14
Luvanhakijat	6
Yhteensä	**42**

Liite 3. Hakemuksissa vaaditut liitteet ja niitä koskeva ohjeistus

Pyydettävät liitteet vaihtelevat hieman työlupatyypeittäin. Tässä yhteydessä viitataan pääosin työntekijän lupaan. Maahanmuuttoviraston sivulla[6], oleskelulupahakemuksen F-osassa[7] ja Enter Finland -palvelussa on listattu tarvittavat liitteet. Lisäksi liitteisiin ja selvityksiin viitataan TE-toimiston sivuilla[8]. Tiedot ovat jossain määrin ristiriitaisia ja ohjeistukset vaillinaisia. Yhteenveto on esitetty luvun lopussa taulukossa, ja kuvattu alla seikkaperäisemmin.

Hakijaa ohjeistetaan Maahanmuuttoviraston palvelussa hieman eri tavalla riippuen siitä, lähetetäänkö lomakkeet paperilla vai sähköisenä. Molemmat ovat tarjolla rinnakkain. Sähköisessä palvelussa myös työnantaja voi täydentää hakijan niin salliessa liitteitä suoraan. Paperilla edellytetään, että kaikki työnantajaa koskevat dokumentit ovat mukana, sähköisesti asioidessa osa on ”vapaaehtoisia”, joita voidaan pyytää erikseen. ”Vapaaehtoisissa” on mukana työnantajaa koskevien tietojen lisäksi myös työspesifejä liitteitä eli tuberkuloosi- ja salmonella-todistus. Lisäksi niin paperilomakkeella kuin Enter Finlandin asiakasnäkymässä kerrotaan, että hakemusta käsittelevä viranomainen voi asian selvittämiseksi pyytää myös muita kuin tässä mainittuja selvityksiä.

Enter Finland -sivustolla viitataan epäselvästi tunnistautumista varten tarvittaviin tietoihin: Toisaalta kerrotaan, että asiakkaan tulee ottaa mukaan matkustusasiakirja ja todistus laillisesta oleskelusta maassa. Lisäksi tulee ottaa virallisista asiakirjoista alkuperäiset kappaleet, jos niitä on liitettävä. Sivulla ei kuitenkaan selkeästi kerrota, tuleeko niitä olla, ja missä tilanteissa[9]. Lisäksi kerrotaan, ettei hakijan tarvitse ottaa

6 https://migri.fi/tyontekijan-oleskelulupa

7 https://migri.fi/documents/5202425/5790178/Ty%C3%B6ntekij%C3%A4n+oleskelulupahakemus+%28TTOL%29%2C+OLE_TY1+%28fi%29/207dd5f8-bc6d-49b9-8aa0-6e6e16f3a2ac/Ty%C3%B6ntekij%C3%A4n+oleskelulupahakemus+%28TTOL%29%2C+OLE_TY1+%28fi%29.pdf

8 http://toimistot.te-palvelut.fi/web/guest/uusimaa-hakuprosessi

9 Huom. englanninkielisen Enter Finlandin sivun linkki asiakirjojen ”laillistamiseen” vie myös suomalaiseen ohjeeseen, http://www.maistraatti.fi/fi/Palvelut/ohjeita_ulkosuomalaisille/Ohjeita-ulkosuomalaisille/#Laillistaminen, eikä annettu tieto selvennä, mitä todistuksia henkilön tulisi toimittaa

mukaan muita asiakirjoja (esimerkiksi oppilaitoksen hyväksymiskirje, vakuutustodistus, tiliote, palkkakuitti, työsopimus) kuin passi, osoitus laillisesta oleskelusta, ja viralliset todistukset. Tietoa siitä, mitä asiakirjoja tarvitaan tunnistautumiseen, ei ole missään ohjeistettu selvästi ja voi ilmeisesti vaihdella maittain, tapauksittain ja työntekijöittäin.

Enter Finlandin ns. vapaaehtoisten liitteiden kohdalla kerrotaan, että liitteitä saatetaan pyytää hakemuksen käsittelyn aikana ja niiden puuttuminen saattaa hidastaa hakemuksen käsittelyä. Sama viesti annetaan TE-toimiston ohjeistuksessa: liitteet voivat nopeuttaa asian käsittelyä, mutta niitä ei velvoiteta prosessin käynnistyttyä.

TE-toimiston sivulla kerrotaan, että TE-toimisto ”voi pyytää työnantajalta lisäselvityksiä, kuten verovelkatodistuksen, vakuutustodistuksen hoidetuista lakisääteisistä vakuutusmaksuista, palkkatodistuksia, tiedon työnantajan työkohteista Suomessa tai tilintarkastajan lausunnon yrityksen palkanmaksukyvystä.” Eli tällöin pakollisena nähdään vain TEM 054 ja tietoja/liitteitä, joita Maahanmuuttoviraston sivulla on lueteltu pakollisina, ja toisaalta Enter Finlandissa vapaaehtoisina, voidaan TE-toimiston näkökulmasta pyytää tarvittaessa, ja prosessin jouduttamismielessä niitä voidaan toimittaa etukäteen. Tällöin oletuksena jo on, että hakemus on Maahanmuuttoviraston ohjeiden näkökulmasta puutteellinen.

Lisäksi TE-toimiston sivulla kerrotaan, että TE-toimisto varmistaa, että työntekijällä on työn mahdollisesti vaatima koulutus ja luvat (esim. hygieniapassi) työntekijän edellytyksiä arvioidessaan. Näitä vaateita on esitetty Maahanmuuttoviraston prosessissa ja liiteluettelossa toisin: koulutodistuksia ei ole mainittu edellytyksenä työntekijän oleskelulupaa varten, mutta ne tulee liittää erityisasiantuntijoiden lupaprosessissa, ja niihin viitataan yrittäjien kohdalla vaihtoehtona todistaa pätevyys.

Alle on listattu liitteitä ja selvityksiä, joita edellytetään prosessissa eri ohjeistusten mukaan. Huom. tässä ei ole tarkasteltu eri työlupatyyppejä yksityiskohtaisemmin. Taulukon viimeisessä sarakkeessa on kuvattu tietolähde ja mahdollinen viranomaislähde tulevaisuudessa.

Vaadittavien liitteiden ja selvitysten yhdenmukaisuus Maahanmuuttoviraston ja TE-toimiston ohjeissa hakijoille				Tietolähde tulevaisuudessa?
Asia, jota vaaditaan	**Migrin paperilomake**	**Enter Finland**	**TE-toimisto**	
Työnteon keskeiset ehdot TEM 054 (keskeiset): • Työtehtävät/ ammattinimike • Palkka • Palkan määräytymisen peruste • Sovellettava työehtosopimus • Työn kesto ja luonne • Vuosiloman määräytyminen • Työnteon paikkakunta • Irtisanomisaika • Irtisanotut 9 kk aikana	On	On (joko luvan hakijan tai työnantajan täyttämänä)	On	Työnantaja (hakija voi toimittaa)
Matkustusasiakirja/ passi	On	On	On (osana TEM054-lomaketta)	Hakija
Passikuva tai kuvatunnus, OLEL_PK	On	On	Ei	Hakija
Selvitys laillisesta oleskelusta siinä valtiossa, jossa hakemus jätetään	On	On	Ei	Hakija
Lomake MP_1 jos jo Suomessa	On	Ei	Ei	Hakija
Todistus verojen maksamisesta	On (max. 3 kk vanha)	vapaaehtoisissa liitteissä	Lisäselvityspyyntömahdollisuus	Työnantaja/ VHS-rekisteri? Tilaajavastuuraportti
Todistus lakisääteisten vakuutusmaksujen maksamisesta (TyEL- vakuutus, tapaturma- ja ryhmähenkivakuutus, työttömyysvakuutus)	On (max. 3 kk vanha)	vapaaehtoisissa liitteissä	Lisäselvityspyyntömahdollisuus	Työnantaja/ VHS-rekisteri? Tilaajavastuuraportti
Ajantasainen tuloslaskelma ja tase liitetietoineen	Ei	Ei	Lisäselvityspyyntömahdollisuus	Työnantaja, Rating Alfa?
Työntekijän työ- ja koulutodistukset	Ei ohjeissa. Sisältyy erityisasiantuntijoiden ja yrittäjien lomakkeisiin.	Ei	Lisäselvityspyyntömahdollisuus	Hakija

sekä muut mahdolliset todistukset (esimerkiksi hygieniapassi tai ajokortti) koskien ammattialaa, jolle työntekijä on tulossa töihin.	Osin: salmonella ja tuberkuloosi-todistukset ammattialalta. Viittaus hygieniapassiin jatkoluvan kohdalla.	vapaaehtoisissa liitteissä	Lisäselvityspyyntömahdollisuus	Hakija
Todistus lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä	Ei	Ei	Lisäselvityspyyntömahdollisuus	Työnantaja, Tilaajavastuuraportti
Jatkolupa: Kuukausittaiset palkkalaskelmat edellisen luvan voimassaolon ajalta	On	On	On	Työnantaja/ Tulorekisteri?
Selvitys työnantajan aiemmista yrityksistä rekrytoida työvoimaa tehtävään, johon hän nyt hakee työvoimaa EU/ETA-alueen ulkopuolelta	Ei	Ei	Lisäselvityspyyntömahdollisuus	Työnantaja
Selvitys työvoiman rekrytoinnista Suomen ja EU/ETA -alueen työmarkkinoilla	On	On	Lisäselvityspyyntömahdollisuus	Työnantaja
Selvitys yrityksen henkilöstömääräs-tä (myös kokoaikaisten ja osa-aikaisten työntekijöiden osuudet)	On	On	Lisäselvityspyyntömahdollisuus	Työnantaja
Tunnistautumiseen tarvittavat viralliset liitteet	Ei määritelty/ ohjeistettu	Ei määritelty/ ohjeistettu	Ei määritelty/ ohjeistettu	Hakija

Työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloja koskeva esiselvitys

Esiselvityksessä on paikannettu työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloja. Lisäksi on esitetty kehittämisehdotuksia pullonkaulojen poistamiseksi. Esiselvitys perustuu asiantuntija- ja asiakashaastatteluihin sekä kirjalliseen aineistoon.

Löydetyt lupaprosessien pullonkaulat ovat monenlaisia ja monen tasoisia. Monihallinnollisista prosesseista on pitkälti puuttunut yhteinen ja systemaattinen koordinaatio ja kehittäminen. Siksi myös toimenpide-ehdotukset ovat laaja-alaisia ja edellyttävät pitkäjänteistä kehittämistyötä eri hallinnonalojen kesken koordinoiden.

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-341-2

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi