Asiantuntijalausunto 30.11.2022

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Viite: HE 114/2022 vp

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Keskuskauppakamari kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto otsikkoasiassa. Lausuntonaan Keskuskauppakamari esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Lausunnon pääkohdat

- Keskuskauppakamari muistuttaa, että Suomea vaivaa vakava osaajapula, joka haittaa yritysten toimintaa ja jatkuessaan tulee myös olemaan keskeinen uhka talouskasvulle ja kilpailukyvyn kehittymiselle.
    - Kauppakamareiden tuoreen jäsenyrityskyselyn mukaan noin 70 prosenttia yrityksistä kokee pulaa tai paljon pulaa osaavasta työvoimasta. Noin 70 prosenttia yrityksistä arvioi, että pula osaavasta työvoimasta on rajoittanut yrityksen kasvua ja liiketoimintaa.
    - Osaajapula ei näytä hellittävän lähitulevaisuudessa. Hidastunut talouskasvu ja jopa taantuman uhka eivät ole isossa kuvassa merkittävästi vähentäneet yritysten tarvetta osaavalle työvoimalle.
- Keskuskauppakamari näkee osaajien maahanmuuton vauhdittamisen keskeisenä keinona vastata osaavan työvoiman tarpeeseen.
- Keskuskauppakamari huomauttaa, että pelkästään esitetyillä ulkomaalaislain muutoksilla ei tulla saavuttamaan maan hallituksen asettamaa tavoitetta oleskelulupien yhden kuukauden käsittelyajasta.
- Keskuskauppakamari kannattaa sitä, että työnantajan roolia työperusteisessa oleskelulupaprosessissa kasvatetaan ja että työnantajasta tulee asianosainen.
- Keskuskauppakamari pitää hallituksen esityksessä esitettyä työnantajan sertifiointia erittäin kannatettavana, mutta huomauttaa, että sertifiointi ei saa jäädä vain rajatun pienen joukon hyödynnettäväksi. Sertifioinnin kriteerejä on väljennettävä.
- Keskuskauppakamari kannattaa erityisasiantuntijan oleskeluluvasta säätämistä omassa pykälässä ja tämän luvan merkityksen korostamista oleskelulupajärjestelmässä, mutta vastustaa palkkavaatimuksen kiristämistä ja saatavuusharkinnan laajentamista.
- Keskuskauppakamari on pettynyt siihen, että hallituksen esityksessä ei olla poistamassa työntekijöiden oleskelulupiin liittyvää niin sanottua saatavuusharkintaa.

Yksityiskohtainen lausunto

Valtava pula osaavasta työvoimasta

Kauppakamareiden tuoreen jäsenyrityskyselyn mukaan noin 70 prosenttia yrityksistä kokee pulaa tai paljon pulaa osaavasta työvoimasta. Noin 70 prosenttia yrityksistä arvioi, että pula osaavasta työvoimasta on rajoittanut yrityksen kasvua ja liiketoimintaa. Osaajapula ei näytä hellittävän lähitulevaisuudessa, sillä noin puolet yrityksistä ilmoitti, että rekrytointitarve kasvaa tai kasvaa merkittävästi seuraavan puolen vuoden aikana. Kun rekrytointitarpeen kehitystä kysyttiin 2–3 vuoden aikajänteellä, ilmoitti noin 70 prosenttia yrityksistä, että rekrytointitarve kasvaa tai kasvaa merkittävästi. Keskeisimmät rekrytointihaasteet johtuvat yritysten mukaan vähäisistä hakijamääristä, hakijoiden vähäisestä työkokemuksesta tai soveltumattomasta koulutuksesta sekä kannustinloukuista ja työvoiman liikkuvuuteen liittyvistä haasteista. Kysely tehtiin vuoden 2022 syyskuun lopulla ja siihen vastasi noin 1800 yritystä useilta eri toimialoilta ympäri Suomea.

Myös väestörakenteen muutos aiheuttaa ison haasteen osaajien saatavuuteen. Väestöennusteiden (Tilastokeskus, MDI) mukaan Suomen väkiluku kääntyy laskuun 2030-luvun alkupuolella. Vuonna 2040 Suomessa on ennustettu olevan vuoteen 2019 verrattuna noin 180 000 alle 15-vuotiasta lasta vähemmän, noin 100 000 työikäistä (15–64-vuotiaat) vähemmän ja noin 290 000 yli 64-vuotiasta enemmän. Työikäisen väestön pieneneminen jatkuu siis edelleen ja ainut nopeasti vaikuttava keino on lisätä merkittävästi maahanmuuttoa.

Keskuskauppakamari pitää osaavan työvoiman saatavuuteen liittyviä haasteita merkittävänä uhkana talouskasvulle ja kilpailukyvyn kehittymiselle. Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan ja sen vaikutukset yleiseen suhdannetilanteeseen ovat vaikuttaneet varsin vähän osaavan työvoiman tarpeeseen. Hidastunut talouskasvu ja jopa taantuman uhka eivät ole isossa kuvassa merkittävästi vähentäneet yritysten tarvetta osaavalle työvoimalle. Keskuskauppakamarin arvion mukaan väestörakenteen muutoksesta johtuva työikäisen väestön vähentyminen johtaa siihen, että osaavan työvoiman saatavuuden haasteet eivät hellitä aiemmin totutulla tavalla matalasuhdanteen aikana. Yrityksillä on huutava pula osaavasta työvoimasta nyt ja lähivuosien aikana osaavan työvoiman tarpeen ei ennakoida vähenevän.

Oleskelulupien käsittelyaikojen nopeuttaminen on tärkeää

Keskuskauppakamari pitää hallituksen esityksen tavoitetta oleskelulupaprosessin nopeuttamista ensiarvoisen tärkeänä, koska se on keskeinen keino vauhdittaa osaajien maahanmuuttoa. Marinin hallitus on asettanut tavoitteekseen, että oleskelulupien käsittelyaika saadaan pudotettua keskimäärin yhteen kuukauteen hallituskauden loppuun mennessä. Keskuskauppakamari huomauttaa, että pelkästään esitetyillä ulkomaalaislain muutoksilla tätä

tavoitetta ei tulla saavuttamaan. Painotamme sitä, että hallituksella pitää olla valmius tehdä lisää toimenpiteitä tavoitteen saavuttamiseksi.

Keskuskauppakamari ihmettelee sitä, että hallituksen esitykseen kirjatut käsittelyaikatavoitteet poikkeavat merkittävästi maan hallituksen asettamasta käsittelyaikatavoitteesta. Hallituksen esityksen mukaan sähköinen hakemus pitäisi käsitellä viimeistään kahden kuukauden kuluessa. Tämä on kaksinkertainen aika hallituksen asettamaan tavoitteeseen verrattuna ja herättää kysymyksen siitä, että uskooko hallitus itse asettamaansa tavoitteeseen.

Keskuskauppakamari huomauttaa, että yritysten näkökulmasta keskeistä on se, kuinka kauan kokonaismaahantuloaika kestää. Tällä tarkoitetaan sitä aikaa, joka kuluu rekrytointipäätöksestä töiden aloittamiseen. Oleskelulupakäsittelyn keston tilastointi antaa aivan liian hyvän kuvan tilanteesta, koska käsittelyaikaan ei huomioida ennen tunnistautumista kuluvaa aikaa tai hakemusten täydentämiseen kuluvaa aikaa.

Ulkomaalaislain työhön liittyvien osien kehittäminen ei saa loppua tähän hallituksen esitykseen. Osana hetki sitten käynnistettyä ulkomaalaislain kokonaisuudistusta tulee huomioida tämän hallituksen esityksen ulkopuolelle jäävät kehittämistarpeet ja mahdolliset tämän esityksen korjaamiseen tai täydentämiseen tähtäävät tarpeet. Kokonaisuudistuksessa on huomioitava tarkoin yritysten tarpeet ja elinkeinoelämää edustavien järjestöjen näkemykset.

Lupakäsittelyn uudistukset ovat oikeansuuntaisia

Keskuskauppakamari pitää erittäin hyvänä sitä, että lain tasolla ohjataan ja kannustetaan jättämään oleskelulupahakemus sähköisenä. Sähköisten hakemusten käyttäminen nopeuttaa oleskelulupaprosessia, vähentää väärin täytettyjen hakemusten määrää ja mahdollistaa automaation hyödyntämisen. Tavoitteena pitää olla täydellisen hakemuksen tekeminen heti ensimmäisellä yrittämällä ja automaation mahdollisimman laaja käyttö käsittelyssä.

Pidämme käsittelyn ja lupien yhdenmukaistamista tervetulleena uudistuksena. Tämä tekee laista ja oleskelulupaprosessista selkeämmän. On hyvä, että hakijan ja työnantajan roolia selkeytetään siten, että kumpikin täyttää hakemuksen osaltaan itse. Kannatamme rekisteritietojen laajaa hyödyntämistä sekä hakijaa ja työnantajaa koskevien perustietojen yhdenmukaistamista kaikissa työperusteisissa oleskeluluvissa. On hyvä, että lisätietojen pyytäminen tehtäisiin jatkossa riskiperusteisesti ja vain tarvittaessa. Hakijoiden ja yritysten näkökulmasta olisi myös tärkeää, että oikean lupakategorian valitseminen olisi mahdollisimman selkeää ja helppoa.

Keskuskauppakamari kannattaa sitä, että työnantajan roolia työperusteisessa oleskelulupaprosessissa kasvatetaan ja että esitettyjen muutosten myötä työnantaja tulisi selkeästi asianosaiseksi. On erittäin tärkeää, että tämä tuo samalla työnantajalle muutoksenhakuoikeuden oleskelulupapäätöksiin.

Näkemyksemme mukaan etäkuulemisen mahdollistaminen on kannatettava uudistus, samoin kuin ulkoisen palveluntarjoajan käytön helpottaminen oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien hoitamisessa. Suomen edustustojen tiedetään jo nyt olevan monin paikoin ruuhkautuneita ja tähän voitaisiin vastata hyödyntämällä laajemmin ulkoisia palveluntarjoajia.

Esitys työnantajan sertifioinnista on vaikutuksiltaan vaatimaton

Keskuskauppakamari pitää hallituksen esityksessä esitettyä työnantajan sertifiointia erittäin kannatettavana. Huomautamme kuitenkin, että sertifiointi ei saa jäädä vain rajatun pienen joukon hyödynnettäväksi, kuten nyt esitetyllä mallilla tulee käymään. Sertifioinnin pitää myös aidosti keventää ja nopeuttaa oleskelulupaprosessia, jotta se olisi yritysten näkökulmasta houkutteleva ja hyödyllinen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että sertifioidun työnantajan ei tarvitsisi toimittaa sertifioinnin hakemisen yhteydessä selvitettyjä tietoja uudelleen työntekijänsä oleskelulupahakemuksen yhteydessä eikä hakijan tarvitsisi esittää työsuhteen keskeisiä ehtoja vaan ne kysyttäisiin ainoastaan työnantajalta. Hallituksen esitys ei kuitenkaan anna selkeää kuvaa sertifioinnin vaikutuksista oleskelulupaprosessin nopeuteen tai keveyteen. Keskuskauppakamari huomauttaakin, että tältä osin hallituksen esityksen vaikutusarviot ovat vaillinaisia.

Keskuskauppakamari esittää näkemyksenään, että hallituksen esityksen mukaisesti toteutettuna hyödyt työnantajan sertifioinnista tulevat jäämään vähäisiksi. Keskeinen syy tähän on liian tiukat vaatimukset sertifioiduksi työnantajaksi pääsemisessä. Hallituksen esityksen mukaiset kriteerit täyttäisi arviolta vain hieman yli 200 yritystä, mikä on erittäin vähän, kun huomioidaan, että Suomessa on noin 300 000 yritystä (maa-, metsä- ja kalatalous pois luettuna).

Hallituksen esityksen mukaan sertifioinnin saaminen edellyttää yritykseltä edellisen kolmen vuoden ajalta taloudellista vakautta ja kokemusta ulkomaalaisten osaajien rekrytoinnista. Vaatimuksena on oman pääoman pysyminen positiivisena kunakin tarkasteltavana vuotena, vahvistetun tuloksen pysyminen positiivisena vähintään yhtenä vuotena, liikevaihdon kolmen vuoden keskiarvon on oltava vähintään miljoonaa euroa vuodessa ja työnantajan palvelukseen tulisi olla myönnettynä edeltävän kolmen vuoden aikana vähintään 10 oleskelulupaa työnteon perusteella, joista vähintään kolmen pitää olla jatko-oleskelulupia.

Keskuskauppakamari vaatii sertifioinnin kriteerien madaltamista, jotta suurempi määrä työnantajia pystyy hakeutumaan sertifioiduksi työnantajaksi ja järjestelmästä saatava hyöty ja vaikuttavuus kasvaa. Esitämme, että työnantajan taloudellista vakautta ja kokemusta ulkomaalaisten osaajien rekrytoinnista tarkistettaisiin kahden edeltävän vuoden osalta. Tällöin myös uudemmat yritykset voisivat nopeammin hakeutua sertifioiduksi työnantajaksi. Kriteereiksi esitämme oman pääoman pysymistä positiivisena kunakin tarkasteltavana vuotena, liikevaihdon kahden vuoden keskiarvon asettamista korkeintaan puoleen miljoonaan euroon ja edellisen

kahden vuoden aikana työnteon perusteella myönnettyjen oleskelulupien vähimmäismääräksi korkeintaan neljää.

Taloudellisten kriteereiden asettamisessa on huomioitava uudet yritykset ja vahvaa kasvua hakevat yritykset. Näiden osalta tuloksen tarkastelu ei usein anna oikeaa kuvaa yrityksen kyvystä hoitaa velvoitteitaan. Näin on varsinkin tilanteissa, joissa oma pääoma on erittäin vahva, mutta kasvuun investoiminen kääntää tuloksen heikoksi. Toisaalta juuri kasvuvaiheessa on myös yleensä tarve rekrytoinneilla ja tällöin sertifioidun työnantajan status olisi yritykselle hyödyllinen.

Keskuskauppakamari pitää tärkeänä, että sertifioidun työnantajan kriteereistä säädetään valtioneuvoston asetuksella eikä osana ulkomaalaislakia. Tällöin kriteereiden arvioiminen on helpompaa ja niihin voidaan tehdä nopeammin järjestelmän toimivuutta parantavia muutoksia.

Hallituksen esityksessä on todettu, että sertifiointiin on mahdollista liittää erillinen työnantajalta perittävä maksu. Keskuskauppakamari huomauttaa, että maksun suuruuden määräytymisen kanssa pitää olla erittäin tarkkana. Mikäli maksu asetetaan, pitää sen olla yritysten näkökulmasta oikeassa suhteessa sertifioinnista saatavien hyötyjen kanssa eikä liian suurella maksulla saa tuhota sertifiointijärjestelmän houkuttelevuutta.

Erityisasiantuntijan palkkavaatimusta ei saa nostaa kohtuuttomasti

Keskuskauppakamari kannattaa erityisasiantuntijan oleskeluluvasta säätämistä omassa pykälässä ja tämän luvan merkityksen korostamista oleskelulupajärjestelmässä. On myös hyvä, että pykälässä todetaan selkeästi, että niin sanottu saatavuusharkinta ei koske erityisasiantuntijoita.

Keskuskauppakamari pitää kuitenkin erittäin ongelmallisena hallituksen esityksen vaatimusta erityisasiantuntijan palkkatasosta, joka on esitetty olevan 1,0 kertainen verrattuna keskimääräisen palkansaajan bruttopalkkaan, mikä tarkoittaa tällä hetkellä noin 3400 euroa. Lisäksi luontoisetuja ei saisi enää huomioida osana palkkaa. Tällä hetkellä erityisasiantuntijan bruttopalkkavaatimus on vähintään 3000 euroa kuukaudessa ja palkkaan voidaan yleensä huomioida luontoisedut. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan merkittävästi kiristyvä palkkavaatimus tulee johtamaan siihen, että yhä useampi erityisasiantuntija joutuu saatavuusharkinnan piiriin, mikä puolestaan hidastaa ja vaikeuttaa osaajien maahanmuuttoa Suomeen. Tätä ei voi pitää vaikea osaajapulatilanne huomioiden millään tavalla perusteltuna.

Keskuskauppakamari esittää, että erityisasiantuntijan oleskeluluvan palkkavaatimusta kevennettäisiin lähemmäs nykyistä käytäntöä ja että osana palkkaa voitaisiin edelleen huomioida luontoisedut. Tässäkin tapauksessa palkkavaatimus nousisi nykyiseen tilanteeseen verrattuna, mutta nousu olisi yritysten ja Suomeen haluavien erityisasiantuntijoiden näkökulmasta kohtuullisempi.

Huomautamme myös, että hallituksen esityksen perusteluissa puhutaan ”kansainvälisesti korkeasti koulutettujen osaajien houkuttelusta Suomeen”, mutta itse pykälässä koulutustasolle ei aseteta minkäänlaisia vaatimuksia. Pidämme ehdottoman tärkeänä, että pykälän muotoilu pysyy tällaisena, koska erityisosaaminen voi muodostua myös muilla tavoin kuin korkeakoulututkinnon kautta.

Saatavuusharkinnasta tulee luopua

Keskuskauppakamari on pettynyt siihen, että hallituksen esityksessä ei olla poistamassa työntekijöiden oleskelulupiin liittyvää niin sanottua saatavuusharkintaa. Hallituksen esityksessä ainoat saatavuusharkintaan liittyvät muutokset ovat valtakunnallisesta työlupalinjauksesta luopuminen ja osapäätökseen liittyvä käsittelyjärjestyksen muutos. Keskuskauppakamari pitää kumpaakin näistä esityksistä järkevinä, mutta painottaa silti tarvetta poistaa saatavuusharkinta kokonaan.

Kuten aiemmin lausunnossamme on osoitettu, vaivaa Suomea vakava osaajapula, joka ei todennäköisesti tule helpottamaan lähitulevaisuudessa. Maan hallitus on pyrkinyt edistämään osaajien maahanmuuttoa, mistä yhtenä osoituksena on tämä hallituksen esitys. Valitettavasti hallituksen toimet ovat kuitenkin painottuneet liikaa erityisasiantuntijoihin ja muihin sellaisiin lupalajeihin, jotka eivät muodosta pääosaa vuosittain työn perusteella haettavista oleskeluluvista. Keskuskauppakamari painottaa, että osaajien maahanmuuton vauhdittaminen pitäisi koskea myös työntekijöitä eli ns. duunareita. Nimenomaan työntekijätehtävissä toimiville osaajille näyttää eri selvitysten perusteella olevan kova tarve ja juuri heidän oleskelulupaprosessiaan hidastaa ja vaikeuttaa heihin sovellettava saatavuusharkinta.

Saatavuusharkinta on aikansa elänyt järjestelmä, joka ei enää toimi tarkoituksenmukaisella tavalla. Yksi keskeinen haaste liittyy siihen, että järjestelmä perustuu vahvasti ammattiluokitukseen. Osaajien saatavuuden tarkastelu ISCO-ammattiluokituksen nelinumeroilla jaotuksella johtaa todella pienten työntekijäryhmien tarkasteluun, mikä ei edistä työvoiman saatavuutta. Esimerkiksi kaikki kokit tai hitsaajat eivät ole samanlaisia ja rekrytoivalla yrityksellä voi olla hyvinkin erilaisia ja tarkkoja osaamisvaatimuksia.

On myös hyvä huomioida, että osaratkaisua edellyttävien oleskelulupahakemusten määrä tulee todennäköisesti kasvamaan entisestään, koska erityisasiantuntijan oleskeluluvan palkkavaatimusta ollaan nostamassa merkittävästi. Keskuskauppakamari huomauttaa, että tätä ei voi pitää yleisesti yritysten ja osaajapulan ratkaisemisen näkökulmasta järkevänä. Painotamme, että tiukasta etukäteisvalvonnasta pitäisi siirtyä jälkivalvontaan.

Muita osaajien maahanmuuttoa vauhdittavia toimia

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan työhön ja opiskeluun perustuvan maahanmuuton hallinnon siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöön on ollut erittäin toimiva ratkaisu. Hallinnon kehittämistä pitää jatkaa vahvistamalla työ- ja elinkeinoministeriön ohjausvastuuta maahanmuuttovirastosta. Maahanmuuttoviraston ohjauksessa pitää painottua entistä vahvemmin turvallisuusnäkökulmien ohella osaavan työvoiman saatavuuden turvaaminen.

Yksi oleskelulupaprosessin suurimmista pullonkauloista ja maahantuloa hidastavista tekijöistä on hakijan tunnistautuminen, joka vaaditaan oleskelulupahakemuksen vireyttämiseksi. Nykyisin hakijan tulee käydä fyysisesti tunnistautumassa ja antamassa biometriset tunnisteet Suomen edustustossa. Keskuskauppakamari vaatii ripeitä toimia sen eteen, että tunnistautuminen saataisiin mahdollisimman pian siirrettyä kokonaan sähköiseksi eikä fyysistä käyntiä edustustossa enää tarvittaisi.

Suomi on vihdoin ottanut käyttöön kansallisen pitkäaikaisen viisumin (ns. D-viisumi). Keskuskauppakamari pitää D-viisumia periaatteessa hyvänä, mutta huomauttaa, että valittu toteuttamismalli pitää sisällään suuria valuvikoja, jotka merkittävästi heikentävät viisumin vaikuttavuutta osaajien maahanmuuton vauhdittamisessa. D-viisumi myönnetään vasta oleskelulupapäätöksen yhteydessä. Maahantuloa nopeuttava vaikutus on vain 7–14 vuorokautta, joka tulee siitä, että oleskelulupakorttia ei tarvitse odottaa lähtömaassa. Keskuskauppakamari on esittänyt, että nopean maahantulon mahdollistava D-viisumi pitäisi myöntää heti, kun henkilö on laittanut oleskelulupahakemuksen vireille. Näin toimitaan useissa muissa Euroopan maissa.

KESKUSKAUPPAKAMARI

Mikko Valtonen
johtava asiantuntija

Lisätietoja:

Mikko Valtonen
johtava asiantuntija
puh. 040 867 8250
mikko.valtonen@chamber.fi