Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K2/2024 vp Hallituksen vuosikertomus 2023

Aihe: Eduskunnan kannanotto EK 35/2018 vp – O 10/2017 vp – TrVM 6/2018 vp: Eduskunta edellyttää, että hallitus huolehtii siitä, että työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyaikaa nopeutetaan. Hakemusten käsittely saa kestää enintään kaksi kuukautta.

Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto: ”Työperusteinen maahanmuutto – Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalla” – tarkastuksen tulokset koskien työntekijöiden oleskelulupaprosessia sekä kotouttamista

Tarkastusvaliokunnalla on parhaillaan käsittelyssä Hallituksen vuosikertomus 2023 eduskunnalle. Tässä yhteydessä valiokunta on kiinnostunut kotouttamisen toimivuudesta ja erityisesti prosessista, joka koskee työntekijöiden oleskelulupahakemusten käsittelyä. Valiokunta on pyytänyt tarkastusvirastoa esittelemään tarkastuskertomuksen 13/2022 ”Työperusteinen maahanmuutto – Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalla” tuloksia erityisesti tästä näkökulmasta.

Tarkastuksen kohdentuminen, keskeiset tulokset ja VTV:n antamat, lupaprosessia koskevat suositukset

Tarkastuksessa (13/2022) selvitettiin työperusteiseen maahanmuuttoon liittyviä viranomaisten toimenpiteitä ja tavoitteita, hallinnollisten prosessien tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä viranomaisten välisen yhteistyön toimivuutta. Työvoimapula-aloista tarkasteltiin erityisesti sosiaali- ja terveysalaa, jossa työvoimapula on suuri, mutta toimenpiteet työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi ovat olleet vähäiset. Tarkastus julkaistiin 19.12.2022. VTV tekee tarkastuksesta jälkiseurannan syksyllä 2025.

Tarkastuksen keskeinen tulos oli, että työperusteisten maahanmuuttajien oleskelulupaprosessi on vuosi vuodelta nopeutunut. Hakemuksen käsittelyaika riippuu kuitenkin siitä, millä perusteella oleskelulupaa haetaan. Erityisasiantuntijoiden luvat käsitellään tavoitellussa kahdessa viikossa. Hitaampia ovat työntekijän ja yrittäjien lupaprosessit, jotka vaativat TE-toimiston tai ELY-keskuksen osapäätöksen. Myös perheen saaminen Suomeen on työntekijöille huomattavasti hitaampaa ja vaikeampaa kuin erityisasiantuntijoille. Tarkastuksen kotouttamiseen liittyvä keskeinen havainto oli, että työperusteiset maahanmuuttajat jäävät edelleen vaille kotouttamispalveluita, koska kunnissa heidän ei katsota kuuluvan kotouttamislain piiriin. Tarkastuksen tuloksia käsitellään tarkemmin alla.

Tarkastusvirasto suositteli, että lupaprosesseista vastaavat viranomaiset panostavat erityisasiantuntijoiden lisäksi työntekijöiden ja yrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä lupaprosessien sujuvoittamiseen sekä lupaprosessin asiakaslähtöisyyden edelleen kehittämiseen. Vastuulliset viranomaiset ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö ja Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirastolle annettiin lisäksi suositus kehittää asiakaspalveluaan työnantajien ja työperusteisten hakijoiden ohjauksessa ja neuvonnassa, esimerkiksi tiedottamalla voimakkaammin viraston uudistetusta puhelinpalvelusta ja osoittamalla ulkomaisia työntekijöitä rekrytoiville yrityksille yhteyshenkilön tiedusteluja ja lisätietojen antamista varten.

Työ- ja elinkeinoministeriö on kehittänyt lupaprosesseja määrätietoisesti, myös jonot edustustoissa ovat lyhentyneet

Lupaprosessien hitaus on ollut merkittävä syy siihen, että suomalaiset yritykset ovat palkanneet vähän ulkomaista työvoimaa. Työ- ja elinkeinoministeriö on kehittänyt lupaprosesseja määrätietoisesti työperusteisen maahanmuuton hallinnoinnin siirryttyä ministeriön vastuulle vuonna 2020. Lupaprosesseja ovat nopeuttaneet muun muassa automatisaatio, hakemusten riskiperusteinen käsittely sekä henkilöresurssien lisäys Maahanmuuttovirastossa. Tarkastuksen ajankohtana lupaprosessin hallinnon tehokkuutta heikensivät kuitenkin edelleen prosessin jakautuminen usealle viranomaistaholle, puutteellisista hakemuksista koituva lisätyö ja viiveet sekä työntekijöiden ja yrittäjien lupien hitaat osapäätösprosessit. Ulkomaalaislain (301/2004) helmikuussa 2023 voimaantulleet uudet säännökset mahdollistavat automaation laajemman hyödyntämisen. Hakemuksen nopea käsittely edellyttää kuitenkin, että hakija ja työnantaja asioivat ensisijaisesti verkossa.

Lupaprosessin yksi pullonkaula on ollut EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevien työntekijöiden hakemusten hidas alkuvaihe lähtömaissa. Edustustoissa lupaprosesseja ovat viivästyttäneet suulliset kuulemiset. Ulkoministeriön mukaan useat matalapalkka-aloille sekä perheenyhdistämistä hakevat haastatellaan. Jonot ovat vaihdelleet paljon edustustoittain. Syksyllä 2022 työperusteisia hakijoita oli jonoissa 0–135 henkilöä. Ruuhkaisimmissa edustustoissa jonoja on purettu kiertävien työvoimakonsuleiden avulla. Esimerkiksi Manilassa tavoiteltiin syksyllä 2022 viikon odotusaikaa tunnistautumiseen. Ulkomaalaislain (301/2004) 5 luvun uudistuksessa esitettiin useita toimia, joiden tarkoitus on lisätä lupajärjestelmän asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta. Näitä ovat muun muassa lupa-asiatehtävien nykyistä laajempi ulkoistaminen, hakijoiden etäkuulemiset ja luotettavien työnantajien sertifiointi. Tarkastuksen perusteella oleskelulupatehtävien ulkoistaminen edellyttää ulkoministeriöltä nykyistä kattavampaa ohjausta ja valvontaa. Oleskelulupatehtäviä on ulkoistettu jo kymmenessä edustustossa, mutta kaikissa edustoissa ei olla täysin tyytyväisiä ulkoistetun toiminnan onnistumiseen. Etäkuulemiset voivat parantaa oleskelulupaprosessin asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta, jos Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön yhteistyö on sujuvaa.

Erityisasiantuntijoiden lupaprosessi sujuu tavoiteajassa, työntekijöiden ei

Työperusteisista oleskelulupahakemuksista yli puolet on työntekijöiden hakemuksia. Työntekijän oleskelulupaa hakevat esimerkiksi kokit, hoiva-avustajat, siivoojat ja ravintolatyöntekijät. Ulkomaalaislain mukaan erityisasiantuntija on henkilö, joka tulee Suomeen työskentelemään erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä. Erityisasiantuntijan tuloraja on tarkastuksen valmistumisen jälkeen noussut noin kolmesta tuhannesta 3638 euroon. Erityisasiantuntijoita ovat esimerkiksi IT-alan erityisosaajat. Vuoden 2022 kesäkuussa tuli voimaan niin sanottu pikakaista erityisasiantuntijoille. Pikakaista on palvelulupaus, jossa erityisasiantuntijan ja kasvuyrittäjän sekä heidän perheenjäsentensä sähköiselle oleskelulupahakemukselle luvataan päätös 14 vuorokauden sisällä hakemuksen lähettämisestä. Vuoden 2022 heinäkuussa erityisasiantuntijoiden oleskelulupien keskimääräinen käsittelyaika oli 8 vuorokautta. Työntekijöiden lupia käsiteltiin keskimäärin 68 vuorokautta. Helmikuussa 2024 työntekijän oleskelulupien käsittelyaika oli keskimäärin 41 vuorokautta.

Työntekijöiden lupaprosessia on hidastanut lupaprosessin kaksivaiheisuus. Työntekijän oleskelulupaa varten TE-toimisto selvittää, onko kyseiseen tehtävään saatavilla kohtuullisessa ajassa työvoimaa Suomesta tai EU- ja ETA-alueelta. TE-toimisto arvioi myös, ovatko työehdot lainmukaiset, onko työnantaja hoitanut velvoitteensa ja onko henkilön toimeentulo turvattu. TE-toimiston osapäätös poistuu vuoden 2025 alusta, jonka jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee kokonaispäätöksen.

Pisimpään ovat kestäneet yrittäjien lupaprosessit. Vuonna 2022 lupaprosessin kesto oli keskimäärin 85 vuorokautta. Yrittäjien oleskeluluvissa ELY-keskus arvioi ensin yritystoiminnan kannattavuuden ja yrittäjän toimeentulon riittävyyden. Yrittäjän oleskeluluvassa harkinta on laajempaa kuin työnteon perusteella myönnettävissä oleskeluluvissa. Yrittäjän oleskelulupaan liittyy myös vaikeasti automatisoitavia asioita, kuten liiketoimintasuunnitelman arviointi. Valtaosa hakijoista saa kielteisen päätöksen, koska edellytyksiä kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen ei ole. Tarkastuksen

asiantuntijahaastatteluissa ja yrittäjille suunnatussa kyselyssä yrittäjien oleskelulupaprosessia pidettiin kohtuuttoman vaikeana ja pitkäkestoisena. Yritysten ja asiantuntijoiden mukaan työperusteisessa maahanmuutossa tulisi myös panostaa voimakkaammin suorittavaan työhön ja palvelualoihin, eikä ainoastaan erityisasiantuntijoihin.

Yritysten näkökulmasta lupaprosessi on sujuvoitunut, mutta on yritysten työvoimatarpeisiin nähden liian hidas. Yritysten mukaan lupaprosessia hankaloittavat myös se, että työnantajan on vaikea saada viranomaisilta tietoa prosessin kulusta, ja se, ettei prosessin kestoa voi ennakoida. Yrityksille suunnatun kyselyn vastaajista vain kolme prosenttia oli sitä mieltä, että lupaprosessia on helppo ennakoida. Vastaajista 29 prosenttia kertoi saaneensa viranomaisilta jonkin verran tietoa lupaprosessin aikana siitä, miten prosessi etenee. Vastaajista 27 prosenttia ei ollut tietoa saanut. Yrityksen näkökulmasta prosessin ennakoimattomuus on suuri ongelma. Yrityksen tulisi sitoutua ottamaan työntekijä palvelukseen, kun hakuprosessi alkaa, mutta yrityksessä ei tiedetä, odottaako työntekijää töihin viikon vai kuuden kuukauden päästä. Lupaprosessin ennakoitavuutta on heikentänyt edelleen se, että viranomaisten toiminta ei ole ollut tasalaatuista.

Perheenyhdistäminen on työntekijäammateissa työskenteleville kallista ja hidasta

Työntekijöiden maahantuloluvat eivät koske heidän perheitään, mikä tekee perheenyhdistämisestä työntekijöille hidasta, kallista ja epävarmaa. Erityisasiantuntijoiden pikakaistan piiriin kuuluvat myös perheenjäsenet. Erityisasiantuntijoiden perheenjäsenet saavat oleskelulupapäätöksen yleensä nopeammin ja samanaikaisesti perheenkokoajan kanssa. Vuoden 2022 alkupuoliskolla (31.5. asti) keskiarvo erityisasiantuntijan perheenjäsenen oleskeluluvan käsittelylle oli 13 vuorokautta ja muun työperusteisen luvan saaneen perheenjäsenen luvalle 114 vuorokautta. Hakemusprosessia hidastavat laillistettujen asiakirjojen ja selvitysten tarve sekä suulliset kuulemiset. Sekä tarkastuksen hanketoimijoille suunnatussa kyselyssä että yrityskyselyssä perheenyhdistämisprosessin kestoa pidettiin kohtuuttoman pitkänä. Myös perheenyhdistämisen tulorajoja pidettiin ylitsepääsemättömänä esteenä monissa Suomessa yleisissä ammateissa työskenteleville ulkomaalaisille.

Sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden lupaprosessit ovat nopeutuneet viime vuosina

Tarkastuksessa selvitettiin tarkemmin sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden lupaprosessien sujuvuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden osalta yli 3500 euron tuloraja tarkoittaa sitä, että Suomeen kolmansista maista tulevat hoitajat eivät pääse samalle lupaprosessin pikakaistalle kuin erityisasiantuntijat. Vuonna 2022 sote-alan rekrytointiyritysten mukaan hoitajien lupaprosessi kesti lyhimmillään viisi–kuusi viikkoa ja pisimmillään kolme kuukautta. Erityisesti Filippiineillä prosessi oli nopeutunut paljon suurlähetystön uudelleenavaamisen ja lisäresursoinnin myötä. Singaporessa ja Hong Kongissa lupa-asioiden hoitamisen yritykset kokivat sujuvaksi. Suomessa lupaprosessien nopeutumiseen on vaikuttanut resurssien lisääminen Maahanmuuttovirastossa ja se, että työnantajat ovat yhä paremmin tietoisia siitä, millaisia selvityksiä TE-toimisto vaatii työntekijöiden oleskelulupien osapäätöksiä varten. Uudellamaalla myös saatavuusharkinnasta luopuminen on jouduttanut lupaprosesseja.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että työperusteinen maahanmuutto ei ole nopea osaratkaisu sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimapulaan. Ulkomailla koulutuksensa suorittaneiden ammattioikeuksien myöntämisprosessi saattaa kestää jopa useita vuosia. EU- ja ETA-alueen ulkopuolella sote-alan koulutuksen suorittaneet henkilöt eivät voi saada suoraan työperusteista oleskelulupaa laillistusta edellyttävään ammattiin. Ulkomailla sosiaali- tai terveydenhuollon koulutuksen suorittaneille sairaanhoitajille ei tarkastusta tehdessä ollut pätevöityspolkua Suomessa. Sen sijaan kaikki EU- ja ETA-alueen ulkopuolella lääkärikoulutuksen suorittaneet käyvät läpi samansisältöisen pätevöitymispolun. Kielitodistuksen esittäminen Valviralle on edellytys ammattioikeuden saannille, mutta tehtävässä tarvittavan kielitaidon varmistaminen kuuluu työnantajalle.

Työperusteiset maahanmuuttajat jäävät vaille kotouttamispalveluita

Eduskunnan tarkastusvaliokunta kiinnitti vuonna 2018 huomiota siihen, että kuntien ja TE-toimistojen järjestämiä kotouttamispalveluita tarjotaan harvoin työperusteisille maahanmuuttajille. Tarkastuksen

perusteella työperusteiset maahanmuuttajat jäävät edelleen vaille kotouttamispalveluita, koska kunnissa heidän ei katsota kuuluvan kotoutumislain (HE 208/2022 vp) piiriin. Sen sijaan suurissa kaupungeissa on Suomeen asettumista edistetty kokoamalla yhteen viranomaispalveluita maahanmuuttajille tarkoitettuihin ohjaus- ja neuvontapisteisiin vuonna 2018 julkaistun Maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaisesti.

Työperusteisten maahanmuuttajien palvelujärjestelmän tehokkuutta ovat suurissa kaupungeissa parantaneet Talent Hub-rahoituksella kehitetyt hyvät käytännöt. Ohjaus- ja neuvontapisteiden lisäksi niitä ovat vapaaehtoiset asettautumissuunnitelmat ja puoliso-ohjelmat. Kaupunkien mukaan kehittämistyötä on myös integroitu muihin palveluihin tuloksellisilla tavoilla. Kaupungeissa on valmius parantaa asettautumispalveluita edelleen niin, että ne tukevat laajemmin työn perusteella maahan muuttavien ja heidän perheidensä asettumista ja kiinnittymistä alueelle. Esimerkiksi Helsingissä oli vuonna 2022 suunnitteilla korkeampi palvelutaso pikakaistan kautta Suomeen tuleville erityisasiantuntijoille. Pienemmillä paikkakunnilla Talent Hub -toiminta oli kuitenkin vielä täysin hankkeiden varassa. Tarkastuksessa todettiin, että työperusteisten maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsentensä asettautumiseen ja kotouttamiseen myös suurten kaupunkien ulkopuolella on jatkossa kiinnitettävä enemmän huomiota.

Lisätietoja: tarkastuspäällikkö Sari Hanhinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto, p. 040 7335292, sari.hanhinen@vtv.fi