Työperusteisten maahanmuuttajien oleskelulupaprosessi ja kotouttaminen

VTV:n tarkastuksen 13/2022 tulosten esittely tarkastusvaliokunnalle 17.9.2024

Sari Hanhinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tarkastuksen tavoite

- Tarkastuksessa 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. Jälkiseuranta tehdään syksyllä 2025.

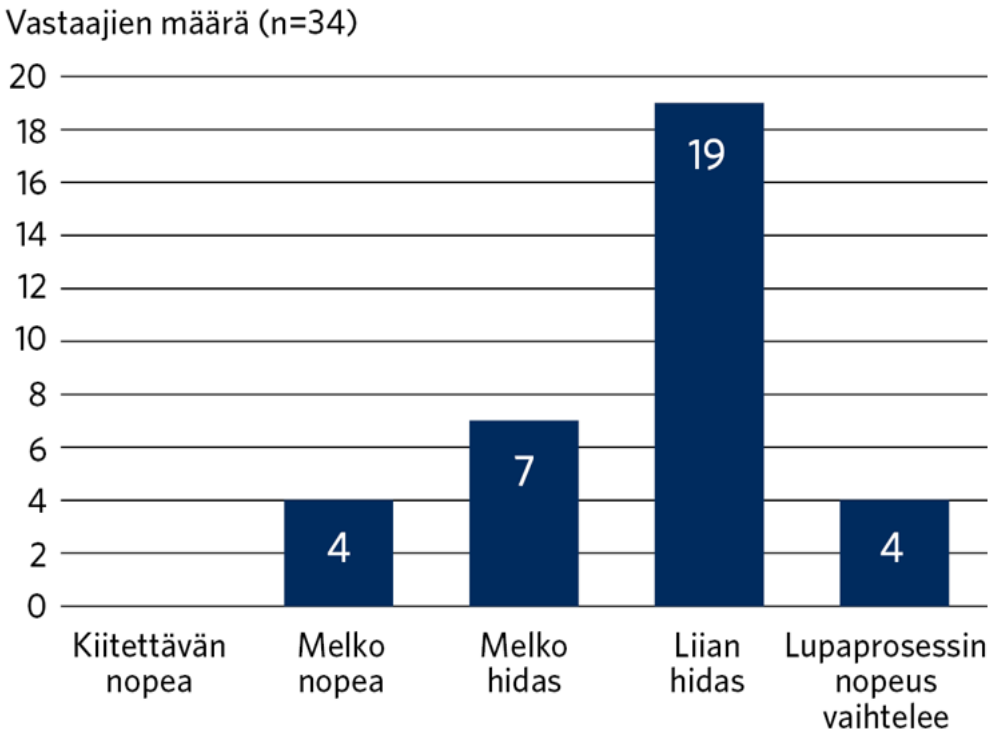
Työperusteisen maahanmuuton hallinnon siirtyminen työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle on näkynyt lupaprosessien määrätietoisena kehittämistyönä

- Lupaprosessin pullonkaulat on selvitetty ja niihin on vastattu huhtikuussa 2020 alkaneessa ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishankkeessa ja siihen liittyvissä hankkeissa, joista viimeaikaisin on ulkomaalaislain 5 luvun uudistaminen.
- 23.2.2023 → Muutokset sujuvoittavat työperusteisten oleskelulupien hakemista ja päätöksentekoa.
- Uudet säännökset mahdollistavat automaation laajemman hyödyntämisen. Nopea käsittely edellyttää, että hakija ja työnantaja asioivat ensisijaisesti verkossa. Työnantajalla on entistä suurempi vastuu hakemuksesta.

Hakijoiden jonot tunnistautumiseen ja haastatteluihin edustustoissa ovat lyhentyneet

- Lupaprosessin yksi pullonkaula on ns. kolmansista maista tulevien työntekijöiden hakemusten hidas alkuvaihe lähtömaissa.
- Jonot vaihtelevat paljon edustustoittain: Syksyllä 2022 työperusteisia hakijoita oli jonoissa 0-135 henkilöä.
- Ruuhkaisimmissa edustustoissa jonoja on purettu kiertävien työvoimakonsuleiden avulla. Esim. Manilassa tavoiteltiin syksyllä 2022 viikon odotusaikaa tunnistautumiseen.
- Järjestelmän asiakaslähtöisyyttä voivat jatkossa lisätä edustustojen oleskelulupatehtävien nykyistä laajempi ulkoistaminen sekä hakijoiden etäkuulemiset Suomesta käsin.
  - Maahanmuuttoviraston suorittamat etäkuulemiset voivat nopeuttaa lupaprosesseja jopa puolella vuodella.
  - Monet etäkuulemisen tekniset kysymykset sekä vastuunjako UM:n ja Migrin välillä olivat vielä auki vuoden 2022 lopussa.
  - Edustustot ja asiakkaat eivät olleet täysin tyytyväisiä VFS Globalin toimintaan. Ulkoministeriöllä on yrityksen kanssa sopimus 10 maassa.

Lupaprosessin nopeus ja sujuvuus (1)



Kuvio: Yritysten vastaukset kysymykseen ” Työperusteisten maahanmuuttajien lupaprosessi on yrityksemme työvoimatarpeisiin nähden tällä hetkellä mielestäni..”

- Yritysten näkökulmasta lupaprosessi on jossain määrin sujuvoitunut, mutta on yritysten työvoimatarpeisiin nähden liian hidas.
- Yrityskyselyn vastaajista 3 % oli sitä mieltä, että lupaprosessia on helppo ennakoida.
- Viranomaisten toiminta ei ole tasalaatuista.

Lupaprosessien nopeus ja sujuvuus (2)

Taulukko 1: Työperusteisten oleskelulupien keskimääräiset käsittelyajat vuorokausina 2018–2021 ja 7/2022.

Lupatyyppi	2018	2019	2020	2021	7/2022
Osaratkaisuja edellyttävät työntekijän luvat	160	157	143	75	68
Erityisasiantuntijan luvat	24	45	22	15	8
Yrittäjän oleskelulupa	258	259	259	186	85
Kasvuyrittäjän oleskelulupa	62	49	70	24	15

- Työperusteisten oleskelulupien käsittelyajat nopeutuivat vuonna 2021 ja edelleen vuoden 2022 alkupuoliskolla. **Hakemuksen käsittelyaika riippui kuitenkin siitä, millä perusteella oleskelulupaa oli haettu.**

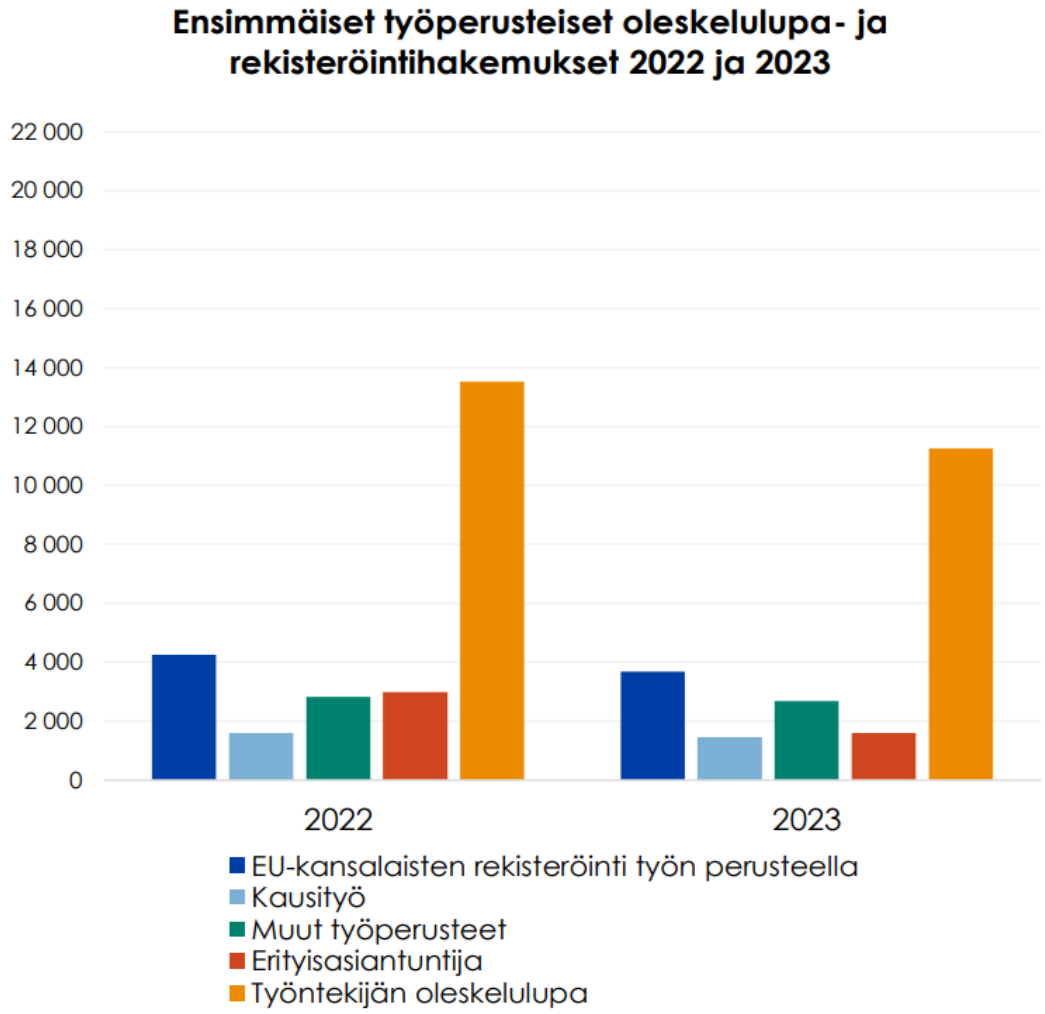
- Erityisasiantuntijoiden luvat käsitellään tavoitellussa kahdessa viikossa. Myös kasvuyrittäjien oleskeluluvat käsitellään huomattavasti aiempaa nopeammin. **Hitaampia ovat työntekijän ja yrittäjien lupaprosessit, jotka ovat kaksivaiheisia ja vaativat TE-toimiston tai ELY-keskuksen osapäätöksen.**

Lupaprosessien nopeus ja sujuvuus (3)

Vuonna 2023 työntekijän oleskelulupien käsittely kesti keskimäärin 77 vuorokautta.

Helmikuussa 2024 työntekijän oleskelulupien käsittelyaika oli keskimäärin 41 vuorokautta.

Erityisasiantuntijoiden oleskelulupien arvioitu käsittelyaika vuosina 2023 ja 2024 on 14 vuorokautta.



Perheenyhdistäminen on työntekijöille hidasta ja vaikeaa

- Erityisasiantuntijoiden pikakaistan piiriin kuuluvat myös perheenjäsenet.
- Perheenyhdistäminen on työntekijäammateissa työskenteleville kallista ja hidasta.
- 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 edustustoissa.
  - Edustustot: Maahanmuuttoviraston tulisi ohjeistaa hakijoita paremmin vaadittavista asiakirjoista.

Sote-alan työntekijöiden lupaprosessi on nopeutunut viime vuosina

- Sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden osalta noin 3 600 euron tuloraja tarkoittaa sitä, että Suomeen kolmansista maista tulevat hoitajat eivät pääse samalle lupaprosessin pikakaistalle kuin erityisasiantuntijat.
- Sote-alan työntekijöiden lupaprosessit ovat tarkastuksen perusteella kuitenkin nopeutuneet viime vuosina. Vuoden 2022 keväällä lupaprosessi kesti viisi viikkoa – kolme kuukautta.
- 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 saatavuusharkinnasta luopuminen on jouduttanut lupaprosesseja.

Työperusteinen maahanmuutto ei ole nopea osaratkaisu sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimapulaan

- EU- ja ETA-alueen ulkopuolella sote-alan koulutuksen suorittaneet henkilöt eivät voi saada suoraan työperusteista oleskelulupaa laillistusta edellyttävään ammattiin.
- Jotta ulkomailla sosiaali- tai terveydenhuollon koulutuksensa suorittanut henkilö voi Suomessa työskennellä säännellyssä sote-alan ammatissa (esim. lääkäri, sairaanhoitaja, laboratoriohoitaja), hänellä pitää olla Valviran myöntämä ammattioikeus harjoittaa ko. ammattia.
- Ulkomailla koulutuksensa suorittaneiden ammattioikeuksien myöntämisprosessi saattaa kestää jopa useita vuosia.
- Kielitodistuksen esittäminen Valviralle on edellytys ammattioikeuden saannille, mutta tehtävässä tarvittavan kielitaidon varmistaminen kuuluu työnantajalle.

Työperusteiset maahanmuuttajat jäävät vaille kotouttamispalveluita

- Eduskunnan tarkastusvaliokunta (2018): ”Työn perusteella maahan muuttavien kotouttamispalveluita tulisi parantaa”.
- Työperusteiset maahanmuuttajat jäävät vaille kotouttamispalveluita, koska heidän ei katsota kuuluvan kotoutumislain piiriin. Kotoutumissuunnitelmia ei tehdä eikä markkinoida työperusteisille maahanmuuttajille.
- Myös maahanmuuttajien tietämys palvelujärjestelmästä on heikko.
- Ns. asettautumispalveluilla helpotetaan arjen käynnistymistä Suomeen muuton jälkeen.
- Asettautumispalveluista linjattiin vuoden 2018 Maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa, mutta käsite on toimijoille vielä epäselvä.
  - Yritykset kokevat, että millään taholla ei ole kokonaisvastuuta asettautumispalveluista eikä rajanveto yksityisten ja julkisten palvelujen välillä ole selvä.
  - Turussa työperusteisten maahanmuuttajien palvelutarvetta kartoitetaan vapaaehtoisten asettautumissuunnitelmien avulla.

Talent Hub- rahoituksella on kehitetty hyviä käytäntöjä

- Suuriin kaupunkeihin on perustettu maahanmuuttajille tarkoitettuja ohjaus- ja neuvontapisteitä.
- Työperusteisten maahanmuuttajien puolisoiden työllistymistä on edistetty hankkeissa.
  - Noin 40 % Helsingissä puoliso-ohjelmiin osallistuneista on työllistynyt.
- Pankkitunnusten saamisessa ja Suomeen rekisteröitymisessä on ollut paljon haasteita. Myös englanninkielisten palvelujen saatavuus vaihtelee.
- VTV: Työperusteisten maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsentensä asettautumiseen ja kotouttamiseen myös suurten kaupunkien ulkopuolella on jatkossa kiinnitettävä huomiota.
- Maahanmuuttajien kotoutumiseen panostaminen on tutkimusten mukaan yhteiskunnalle erittäin kannattavaa.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittelee, että

1. **lupaprosesseista vastaavat viranomaiset panostavat erityisasiantuntijoiden lisäksi työntekijöiden ja yrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä lupaprosessien sujuvoittamiseen sekä asiakaslähtöisyyden edelleen kehittämiseen.** Vastuulliset viranomaiset ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö ja Maahanmuuttovirasto.

2. **Maahanmuuttovirasto 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.

Kiitos!

Sari.Hanhinen@vtv.fi

Tarkastuskertomus 13/2022: Työperusteinen maahanmuutto – Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle