



## **Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot**

### **13/2022 Työperusteinen maahanmuutto – Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle D/480/04.07.02/2021**

Tilastokeskus 11.11.2022

Valvira 11.11.2022

Valtiovarainministeriö 14.11.2022

Maahanmuuttovirasto 15.11.2022

Sosiaali- ja terveysministeriö 15.11.2022

Digi- ja väestötietovirasto 16.11.2022

Sisäministeriö 16.11.2022

Työ- ja elinkeinoministeriö 16.11.2022

Ulkoministeriö 17.11.2022

D/480/04.07.02/2021  
Työperusteinen maahanmuutto  
Lausunto  
11.11.2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
Kirjaamo  
kirjaamo@vtv.fi

## Lausunto VTV:n työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvistä tarkastuskertomus- ja tarkastusmuistiolounnoksista

Tilastokeskus kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntöön työperusteista maahanmuuttoa koskevista tarkastuskertomus- ja tarkastusmuistiolounnoksista. Tilastokeskus keskittyy omaan toimialaansa liittyvän työperusteisen maahanmuuton tietopohjan parantamiseen sekä lausuu asiassa seuraavaa.

Tarkastusvirasto esittää yhtenä alustavana suosituksena työperusteisen maahanmuuton tietopohjan puutteiden selvittämistä ja korjaamista siten, että jatkossa oleskeluluvan syytä kuvaava tieto kyetään yhdistämään muuhun kansalliseen rekisteritietoon. Vastuullisina viranomaisina ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö sekä näiden alaiset Maahanmuuttovirasto, Digi- ja väestötietovirasto ja Tilastokeskus.

Tilastokeskus pitää tietoperustan parantamista koskevaa suositusta hyvänä, mutta ehdottaa että suositus koskee työperusteisen maahanmuuton lisäksi myös kaikkea muuta maahanmuuttoa. Tilastokeskus on aiemmin tuonut esiin tietopohjan puutteita ja niistä on myös keskusteltu yhteistyössä mainittujen virastojen kanssa. Uudistuksen toimeenpanon kannalta on hyvä, että asiasta on tehty suositus ja nimetty vastuulliset viranomaiset. Olisiko mahdollista jopa ehdottaa jo jonkinlaista aikataulua?

Raporttiluonnoksessa mainittiin myös rekisteritietojen puutteet ulkomailla suoritetuista tutkinnoista. Tätä olisi syytä korostaa vielä enemmän sekä tehdä suositus, miten puutteita korjataan. Koulutus on kuitenkin yksi keskeinen tieto paitsi kotoutumistoimenpiteiden suunnittelussa myös jo maassa asuvien osaamisen kohdistamisessa oikein työmarkkinoilla.

Maahanmuuttajaväestön koulutus on toistaiseksi puutteellisesti rekisteröity. Tilastokeskus ylläpitää tutkintorekisteriä, joka on kattava Suomessa suoritettujen tutkintojen osalta mutta alipeittävä ulkomailla suoritettujen tutkintojen osalta. Tutkintorekisterin kattavuutta on saatu parannettua vuonna 2019 ulkomaalaistaustaiselle väestölle kohdennetun täydennyskeruun sekä Pohjoismaisen tietojenvaihdon avulla.

Rekisterissä on edelleen alipeittoa maassa asuvan ulkomaalaistaustaisten väestön osalta, noin puolelta puuttuu tieto Suomen ulkopuolella suoritetusta koulutuksesta. Tästä johtuen rekisteritiedot aliarvioivat maahanmuuttajataustaisten koulutustason. Koulutustietoa ei kerätä järjestelmällisesti maahanmuuton yhteydessä, joten rekisterin laatuongelmat pahenevat ilman toimenpiteitä. Väestön koulutusrakennetilaston mukaan väestöön tulee vuosittain 15 000 uutta 18–64-vuotiaista ulkomaalaistaustaista henkilöä, joilla ei ole tutkintotavoitteista opiskelupaikkaa eikä heidän suorittamistaan tutkinnoistaan ole tietoa. Koulutus ja suoritettut tutkinnot pitäisi myös pystyä keräämään riittävän luotettavalla tavalla ja siinä muodossa, että ne voidaan liittää tutkintorekisteriin.

Tietopuutteiden korjaamiseksi olisi tärkeää kerätä koulutustiedot mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mieluiten jo maahanmuuton yhteydessä. Viranomaisten yhteistyötä kattavan tutkintotiedon saamiseksi rekistereihin on tarpeen lisätä.

Koulutustiedon puutteellisuus linkittyy myös työperäisen maahanmuuton lisäämisen tavoitteisiin. Jotta voimme seurata työperäisten maahanmuuttajien osaamista ja työllistymiskehitystä (verrattuna muihin maahanmuuttajaryhmiin) on heidän koulutustaustansa keskeistä tunnistaa.

Hannele Orjala  
Osastopäällikkö

Tarja Baumgartner  
Yliaktuaari

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
D/480/04.07.02/2021

## Lausuntopyyntö

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) lausuntoa luonnoksesta tarkastuskertomukseksi sekä kahdesta siihen liittyvästä tarkastusmuistioluonnoksesta. Lausuntopyynnössä on pyydetty näkemyksiä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä ottamaan kantaa erityisesti kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Tarkastuksessa selvitettiin viranomaistoimia ja hallinnollisia prosesseja, jotka liittyvät työperusteiseen maahanmuuttoon. Erityisesti selvitettiin, ovatko prosessit tehokkaita ja asiakaslähtöisiä ja onko viranomaisten välinen yhteistyö toimivaa. Toimialoista tarkasteltiin erityisesti sosiaali- ja terveysalaa, jossa työvoimapula on suuri mutta toimenpiteet työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi ovat olleet tarkastuskertomusluonnoksessa esitetyn mukaisesti vähäiset.

Tarkastusviraston kannanotoissa on todettu muun muassa seuraavaa:

Työperusteisen maahanmuuton tavoitteiden saavuttaminen edellyttää sujuvampia työntekijöiden ja yrittäjien lupaprosesseja sekä viranomaisten tiiviimpää yhteistyötä. Lisäksi valtion, kuntien ja elinkeinoelämän tulee yhteistyössä panostaa maahanmuuttajien kielitaidon ja ammatillisen osaamisen parantamiseen. Työperusteisen maahanmuuton edistämistä tehostaisi myös se, että hajanaisia resursseja suunnattaisiin yksittäisten hankkeiden sijaan toimiin ja rakenteisiin, jotka turvaavat maahantulon pysyvät edellytykset.

Työperusteista maahanmuuttoa on pidetty jo pitkään ratkaisuna sote-alan työvoimapulaan, mutta se ei ole nopea ratkaisu vallitsevaan tilanteeseen. EU- tai ETA-valtiossa ja EU- ja ETA-alueen ulkopuolella sosiaali- ja terveydenhuollon koulutuksen suorittaneet eivät voi suoraan saada työlupaa sote-alan laillistettuihin ammatteihin, vaan heidän on ensin saatava Valvirasta ammatinharjoittamisoikeus. Tarkastuksen perusteella oleskelulupaprosessin lisäksi tulisi nopeuttaa myös ammattioikeuden myöntämisprosesseja.

Lisäksi kannanotoissa on todettu, että Sote-henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden ohjelman alatyöryhmälle on annettu tehtäväksi esittää ehdotuksensa

11.11.2022

Dnro V/34540/2022

ulkomaisen työvoiman laillistamista koskevan koulutuksen rahoittamiseksi sekä laatia toimintasuunnitelma laillistusprosessin ja sitä tukevan pätevytymiskoulutuksen kehittämiseksi ja vakinaistamiseksi. Tarkastusvirasto on katsonut tämän tehtävän täyttämisen olevan erittäin tarpeellista.

Kansainvälinen rekrytointi tapahtuu nykyisin sote-alan yritysten välityksellä. Kansainvälistä rekrytointitoimintaa ei tällä hetkellä ohjata tai säädellä Suomessa millään säädöksellä. Siksi rekrytointimarkkinoilla toimitaan sote-alan yritysten luomilla pelisäännöillä. Sote-alan yritysten välityksellä EU- ja ETA-alueen ulkopuolisista maista tuodaan sairaanhoitajataustaisia henkilöitä hoiva-avustajiksi ja lähihoitajiksi. Hoiva-avustajana voi toimia ilman Valviran myöntämää ammattioikeutta, ja lähihoitajana voi toimia muukin kuin lähihoitajakoulutuksen suorittanut henkilö, jos työnantaja arvioi, että henkilöllä on riittävä koulutus, kokemus, ammattitaito ja kielitaito kyseessä olevaan tehtävään. Osa rekrytoiduista henkilöistä koulutetaan kuitenkin Suomessa lähihoitajaksi oppisopimuskoulutuksella, koska sairaanhoitajien kouluttaminen oppisopimuksella ei ole Suomessa mahdollista. Tarkastusvirasto on kannanotoissaan todennut, että vaikka viranomaiset ja asiantuntijat kokevat toimintatavan epäeettiseksi, on se kuitenkin ainoa tapa rekrytoida Suomeen kansainvälistä työvoimaa suoraan sosiaali- ja terveysalalle.

Tarkastusvirasto on tarkastuskertomuksessaan suositellut toimia liittyen muun muassa työperäisen maahanmuuton tietopohjan puutteiden selvittämiseen ja korjaamiseen, sote-alan osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoimiseksi, työntekijöiden ja yrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä lupaprosessien sujuvoittamiseksi ja kehittämiseksi asiakaspalvelu mukaan lukien. Lisäksi tarkastusvirasto on suositellut, että arvioidessaan ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyvän lainsäädännön kehittämistarpeita sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö arvioisivat myös sitä, minkä tasoista kielitaitoa nyky päivän sote-alan tehtävissä vaaditaan.

Valvira kiittää mahdollisuudesta tutustua tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen liitteineen ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Valvira pitää tarkastusviraston kattavassa tarkastuksessaan tekemiä havaintoja ja kannanottoja hyvinä ja perusteltuina. Suositellut toimenpiteet ovat kannatettavia. Jotta työvoimaperusteisella maahanmuutolla voitaisiin osaltaan vastata sote-alalla vallitsevaan työvoimapulaan, tulee muiden lupaprosessien lisäksi myös ammatinharjoittamisoikeutta koskevien hakemusprosessien olla sujuvia ja selkeitä, mutta ennen kaikkea vakiintuneita. Valvira osallistuu omalta osaltaan laillistusprosessin ja sitä tukevan pätevytymiskoulutuksen kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen. Selkeät ja vakiintuneet laillistus- ja pätevytymisprosessit sekä riittävä kielikoulutus edesauttavat osaltaan lyhentämään ajoittain pitkiäkin aikoja vaativia laillistusprosesseja, kun henkilöt pääsevät nopeasti kiinni pätevytymiskoulutukseen ja saivat aiempaa enemmän kieliovetusta.



**Valvira**

Sosiaali- ja terveystalalan  
lupa- ja valvontavirasto

**Lausunto**

3 (3)

Dnro V/34540/2022

11.11.2022

Valvira katsoo erittäin tärkeäksi, että ulkomailta Suomeen muuttavat voivat harjoittaa sitä ammattia, johon heillä on kotimaassaan hankittu pätevyys, eikä kenenkään tulisi kouluttautua alemman asteisen koulutuksen edellyttämään ammattiin. Muun muassa oleskelulupa- ja työlupaprosesseja kehittämällä voitaisiin välttyä nyt vallitsevalta käytännöltä, jossa ulkomailla kouluttautuneita sairaanhoitajia koulutetaan ja rekrytoidaan hoiva-avustajien ja lähihoitajien tehtäviin.

Kielitaitovaatimusten osalta Valvira toteaa, että niiden uudelleen arviointi on tärkeää ja lainsäädännön täsmentäminen välttämätöntä. Valvira katsoo, että ammattihenkilön kielitaidon tulee toisaalta olla riittävällä tasolla, jotta työskentely asiakas- ja potilasturvallisesti on mahdollista. Toisaalta hyvien työllistymismahdollisuuksien näkökulmasta kielitaitovaatimuksen ei tule olla liian korkea. Kielitaito, erityisesti ammatillinen kielitaito, kehittyy parhaiten työympäristössä.

Kielikoulutukseen tulee ehdottomasti panostaa kehitettäessä pysyviä pätevöitymiskoulutusmalleja.

Ratkaisija: Henriksson Markus

Virka-asema: Ylijohtaja

Esittelijät:

Kangas Jenni, Ryhmäpäällikkö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu  
asiankäsittelyjärjestelmässä.

Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.


**Lausunto**

14.11.2022

VN/29415/2022

VN/29415/2022-VM-2

Valtiontalouden tarkastusvirasto

# Valtiovarainministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperäinen maahanmuutto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriön lausuntoa työperäisestä maahanmuutosta laaditusta tarkastuskertomusluonnoksesta sekä kahdesta siihen liittyvästä tarkastusmuistioluonnoksesta. Lausuntoa pyydetään erityisesti valtiovarainministeriön näkemyksestä tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista. Lausunnossa pyydetään ottamaan erityisesti kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin. Lisäksi pyritään varmistamaan, että kertomusluonnoksessa ja muistioluonnoksissa ei ole asia- tai tulkintavirheitä. Valtiovarainministeriö lausuu omaa toimialaansa koskevista kannanotoista ja suosituksista. Lausunnon liitteenä toimitetaan valtiovarainministeriön teknisuonteiset korjaus- ja täsmennysehdotukset.

## Kannanotto: Lupa- ja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyydessä on vielä kehitettävää

Tarkastusviraston kannanoton mukaan lupa- ja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyydessä on vielä kehitettävää. Yritykset ja hankkeet ovat nostaneet esiin tarpeen parantaa etenkin Maahanmuuttoviraston ja Digi- ja väestötietoviraston, jäljempänä DVV asiakaslähtöisyyttä. Tarkastusmuistioluonnoksessa todetaan henkilötunnusten ja kotikuntamerkitöjen saamisen kestävä hanketoimijoiden mukaan liian kauan. Muistioluonnoksessa todetaan DVV:n jonojen kasvaneen huomattavasti viimeisten vuosien aikana ja kerrotaan tarkemmin eri rekisteröintien käsittelyajoista ja niiden muutoksista. Suuret kaupungit mainitsivat tarkastuksen haastatteluissa tarpeen parantaa yhteistyötä DVV:n kanssa, jotta asiakkaille saataisiin paremmin tietoon sen eri prosessien kestosta.

Valtiovarainministeriö on DVV:n perustamiseksi tehtyjen lakimuutosten hyväksymisestä alkaen seurannut viraston palveluiden saatavuutta ja pyrkinyt viraston tulosoajajana kehittämään palveluiden saatavuutta eri toimenpitein. Esimerkkejä toimenpiteistä on kuvattu tämän lausunnon liitteessä.

Osassa DVV:n henkilöasiakkaiden palveluista on edelleen pitkät käsittelyajat. Tarkastusmuistioluonnoksessa mainitut esimerkit eräistä ulkomaalaisten rekisteröinnin prosesseista ovat tällaisia. Valtiovarainministeriöllä ja DVV:llä on yhteinen tavoite lyhentää jonoja ja kehittää palveluiden asiakaslähtöisyyttä ennen kaikkea systemaattisilla digitalisointitoimilla sekä asiakasviestintää ja -ohjausta parantamalla. Tavoitteiden saavuttamisen keinot on yhdessä tunnistettu. Lyhyen aikavälin kehittämistoimenpiteitä on toteutettu ja pitkän aikavälin toimenpiteet ovat käynnissä. Kattavasti palveluprosessien sujuvoittaminen ratkeaa pitkällä aikavälillä palveluita ja käsittelyjärjestelmiä kattavasti digitalisoitaessa ja kehitettäessä palveluita asiakkaiden tarpeita nykyistä paremmin ja kattavammin vastaaviksi. DVV:llä on käynnissä ohjelma, jolla pyritään keskeisten henkilöasiakaspalvelujen

**Postiosoite**  
**Postadress**  
**Postal Address**  
 Valtiovarainministeriö

**Käyntiosoite**  
**Besöksadress**  
**Office**

**Puhelin**  
**Telefon**  
**Telephone**

**Faksi**  
**Fax**  
**Fax**

**s-posti, internet**  
**e-post, internet**  
**e-mail, internet**

PL 28  
 00023 Valtioneuvosto

Snellmaninkatu 1 A  
 Helsinki

0295 16001  
 +358 295 16001

kirjaamo.vm@gov.fi

kattavaan digitalisoimiseen. Tälle OIVA-ohjelmalle valtiovarainministeriö on esittänyt ja eduskunta hyväksynyt yhteensä 35 miljoonan euron rahoituksen vuosille 2022-2028 (kehys ulottuu vuoteen 2026).

Valtiovarainministeriö ohjaa DVV:a turvaamalla viraston resurssit, tukemalla viraston toiminnan uudistamista sekä kehittämällä viraston ohjausta. Valtiovarainministeriö myös valmistelee osan DVV:n eri palveluja sääntelevästä lainsäädännöstä ja pyrkii kehittämään sitä.

Kannanotto: Työperusteisen maahanmuuton tietoperustassa on edelleen puutteita (suositus 1.)

Valtiovarainministeriö on nimettynä yhdeksi vastuulliseksi viranomaiseksi suositukseen 1, joka perustuu tarkastusviraston kannanottoon siitä, että työperusteisen maahanmuuton tietoperustassa on edelleen puutteita. Tarkastusvirasto suosittelee, että työperusteisen maahanmuuton tietopohjan puutteet selvitetään ja korjataan siten, että jatkossa oleskeluluvan syytä kuvaava tieto kyetään yhdistämään muuhun kansalliseen rekisteritietoon. Valtiovarainministeriö pitää esiin tuotujen puutteiden selvittämistä kannatettavana. Selvitystyössä olisi huomioitava maahanmuuton tietoperustan kehittäminen työperäistä maahanmuuttoa laajemmin. Korjaamistoimien vaikuttavuus suhteessa niistä aiheutuviin kustannuksiin tulee kuitenkin ennen niihin ryhtymistä arvioida.

Suosituksen perustana olevia havaintoja on kuvattu kertomusluonnoksen kohdassa 2.2. Oleskeluluvan syytä kuvaavan tiedon kansalliseen rekisteritietoon yhdistämisen valtiovarainministeriön toimialaan liittyvänä keskeisenä ongelmana pidetään sitä, ettei henkilötunnusta anneta poikkeuksettomasti ensimmäisen myönteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä. Yhdistämisvaikeuksien juurisyytä on kertomusluonnoksessa avattu vain osittain ja syiden tarkentamiseksi valtiovarainministeriö kuvaa tilannetta tarkemmin teknisluonteisissa korjaus- ja täsmennysehdotuksissaan.

Valtiovarainministeriö korostaa erikseen tarkastuskertomusraportin luonnoksessa mainittuja rekisteritietojen puutteita ulkomailla suoritetuista tutkimuksista. Tilastokeskuksen tutkintorekisteristä puuttuu noin puolelta ulkomaalaistaustaiselta väestöltä tieto Suomen ulkopuolella suoritetusta koulutuksesta. Ulkomailla suoritettujen tutkintotietojen kerääminen ei ole systemaattista, jolloin tietopohja ei kehity. Tietopuutteiden korjaamiseksi koulutustiedot tulisi kerätä systemaattisesti mahdollisimman aikaisessa vaiheessa eli mieluiten jo maahanmuuton yhteydessä. Viranomaisyhteistyötä on tarpeen lisätä tutkintotiedon tietoperustan parantamiseksi. Työperäisten maahanmuuttajien osaamisen ja työllistymiskehityksen seuraamiseksi tarvitaan tietoa heidän koulutustaustastaan.

Kannanotto: Suurissa kaupungeissa panostetaan työperusteisten maahanmuuttajien asettautumis- palveluihin, pienemmissä kunnissa toiminta ei ole vakiintunut.

Osana maahanmuuttajien Suomeen asettautumiseen ja kotoutumiseen liittyvän panostuksen kehittämistä tulisi tarkastusviraston kannanoton mukaan sähköinen tunnistautuminen ottaa käyttöön kaikissa maahantuloon liittyvissä palveluissa. Tarkastuksessa haastatellut asiantuntijat sekä useat elinkeinoelämän edustajat vaativat valtionhallinnolta toimia, joilla mahdollistettaisiin Suomeen muuttaville työntekijöille ja heidän perheenjäsenilleen nykyistä nopeampi pääsy sähköisiin viranomaispalveluihin. Nimenomaisesti mainittiin suomalaisen verokortin hakeminen, väestörekisteröinti, kotikunta sekä asumisperusteiseen sosiaaliturvaan kuuluminen.

Suomeen työn tai opiskelun vuoksi muuttavalle henkilötunnuksen saaminen edellyttää tarkastuskertomuksen perusteella VTJ-lain muutosta. Henkilötunnuksen saamista pidetään tarkastuskertomuksessa Suomeen muuttavan asettautumispalveluna.

Työn perusteella maahan muuttaneille tarjottavat asettautumis- ja kotouttamispalvelut sekä palvelujärjestelmän tehokkuus –tarkastusmuistioluonnoksessa huomioidaan valtiovarainministeriön henkilötunnuksen uudistamishanke sekä valtionvarainministeriössä valmisteltu hallituksen esitys digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi. Valtiovarainministeriö pyrkii hankkeillaan ja niitä koordinoivan ohjelman avulla edistämään pääministeri Marinin hallitusohjelmaan sisältyviä tavoitteita edistää Suomen kansalaisille ja kaikille Suomessa asuville mahdollisuutta sähköiseen tunnistautumiseen sekä edistää toimivien tunnistusratkaisujen kehittymistä. Tarkastusviraston tarkastusasiakirjoissa ei ole kuitenkaan kattavasti kuvattu valtiovarainministeriön hankkeita, joilla helpotetaan myös työperäisen maahanmuuttajan ja hänen perheenjäsentensä Suomeen asettumista. Hankkeiden tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetut keinot, hankkeiden väliset rajaukset ja vaiheet jäävät asiakirjoissa vaillinaisesti kuvatuiksi. Valtiovarainministeriö kuvaa näitä tarkemmin teknisluonteisissa korjaus- ja täsmennysehdotuksissaan.



Valtiosihteeri kansliapäällikkönä                      Juha Majanen

Budjettineuvos, ICT-johtajan sijainen                      Tomi Hytönen

Liite                      Valtiovarainministeriön teknisluonteiset korjaus- ja täsmennysehdotukset

Jakelu                      Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi                      VM BO Budjettiosasto  
VM KO Kansantalousosasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto

kirjaamo@vtv.fi

Lausuntopyyntöne 31.10.2022, D/480/04.07.02/2021

## Maahanmuuttoviraston lausunto luonnoksesta tarkastuskertomukseksi

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi luonnoksestanne työperusteista maahanmuuttoa koskevaksi tarkastuskertomukseksi sekä siihen liittyviksi tarkastusmuistioiksi. Lausunnossa on pyydetty erityisesti ottamaan kantaa luonnoksessa esitettyihin suosituksiin sekä esittämään mahdollisia havaintoja asia- tai tulkintavirheistä.

Maahanmuuttoviraston osalta luonnoksessa korostuu muiden työntekijöiden kuin erityisasiantuntijoiden ja yrittäjien lupamenettelyn hitaus, työntekijöiden perheen yhdistämisen haasteet sekä tarve kehittää edelleen lupajärjestelmän asiakaslähtöisyyttä. Luonnoksessa esitetyistä suosituksista virastoa koskevat varsinkin seuraavat; tilastotietojen yhdistettävyyden puutteiden selvittäminen ja korjaaminen (nro 1), muiden työntekijöiden kuin erityisasiantuntijoiden sekä heidän perheenjäsentensä lupamenettelyjen sujuvoittaminen ja asiakaslähtöisyyden edelleen kehittäminen (nro 3) sekä asiakaspalvelun kehittäminen tiedottamalla voimakkaammin uudistetusta puhelinpalvelusta sekä osoittamalla työnantajille yhteyshenkilön tiedusteluja varten (nro 4).

Maahanmuuttovirasto pitää luonnosta hyvänä kokonaisuutena. Myös siinä esitetyt suositukset ovat perusteltuja ja auttavat osaltaan virastoa suuntaamaan toimintansa kehittämistä. Virasto huomioi suositukset vuoden 2023 kehittämissuunnitelmassaan. Varsinkin asiakaslähtöisyyttä on jo kehitetty ja kehittämistoimia jatketaan paremman asiakaskokemuksen varmistamiseksi. Myös työnantajille suunnatun neuvonnan ja palvelun kehittäminen kuuluu viraston kehittämistoimien painopisteisiin vuonna 2023. Tulevan kehittämistyön yksityiskohdat tarkentuvat myöhemmin.

Maahanmuuttovirastossa ei havaittu luonnoksessa asia- eikä tulkintavirheitä, jotka edellyttäisivät korjaamista. Jatkovalmistelussa voisi kuitenkin pohtia tarvetta tarkennuksille seuraavissa kohdissa:

Kertomusluonnoksen sivulla 3, sekä jäljempänä, todetaan, että *"erityisasiantuntijoiden luvat koskevat myös heidän perheitään"*. Ilmaisuu on epätarkka, sillä erityisasiantuntijoiden perheenjäsenet hakevat omia oleskelulupia omilla hakemuksillaan, kuten muidenkin työntekijöiden perheenjäsenet. He kuitenkin saavat päätöksensä yleensä nopeammin ja

useammin myös samanaikaisesti perheenkokoajan kanssa kuin muiden työntekijöiden perheenjäsenet, joiden kohdalla on usein suurempia selvittämistarpeita esimerkiksi toimeentuloon liittyen.

Sivun 3 lopulla todetaan, että ulkomaalaislain 5 lukuun esitetään *"muun muassa lupa-asiatehtävien ulkoistamista"*. Ilmaisusta voi syntyä väärä vaikutelma, että ulkoistamisesta säädettäisiin laissa vasta nyt. Nythän lakiin kuitenkin vain lisättäisiin vaatimus kuulla sisäministeriön lisäksi myös työ- ja elinkeinoministeriötä, kun uusista ulkoistamisista päätetään, ja poistettaisiin vaatimus, että ensisijaisesti tehtävät pitäisi ulkoistaa toisen Schengen-valtion edustustolle. Lisäksi lakiin tulisi tiettyjä edellytyksiä sille, että etäkuuleminen voitaisiin suorittaa palveluntarjoajan tiloissa.

Sivulla 29 todetaan, että ulkomaalaislain 5 luvun uudistamisen myötä *"lupaharkinnassa hyödynnettäisiin jatkossa muista viranomaisrekistereistä saatavaa tietoa"*. Ilmaisuu antaa asiasta melko yksioikoisen kuvan. Kuten tiedonhallintalaki edellyttää, saatavilla olevaa tietoa hyödynnetään jo nyt siltä osin kuin se on oikeudellisesti ja teknisesti mahdollista. Tämä vain kirjattaisiin nyt ulkomaalaislakiin aiempaa selkeämmin mutta esimerkiksi uusia tiedonsaantioikeuksia ei olisi tulossa. Ulkomaalaislain muutoksella rekistereistä saatavan tiedon käyttöä oleskelulupa-asioissa ylipäänsä tehostettaisiin. Käyttöön tulisi HE 123/2022 vp:n myötä myös tulorekisteri.

Sivulla 36 todetaan ulkoministeriön esittämänä näkemyksenä, että *"melkein kaikki -- perheenyhdistämistä hakevat haastatellaan"*. Maahanmuuttovirasto pitää ilmaisua liian voimakkaana, sillä merkittävään osaan perheenjäsenten hakemuksista tehdään kuitenkin päätös ilman hakijan suullista kuulemistä.

Ylijohtaja

Ilkka Hahtela

Erityisasiantuntija

Janne Kinnunen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.  
Maahanmuuttovirasto 15.11.2022 klo 10:58. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Tiedoksi

Maahanmuuttoviraston apulaispäällikkö, oikeus- ja maatietoyksikön johtaja, lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja, asiakkuusjohtaja, viestintäjohtaja, digijohtaja, työ ja opiskelu -vastuualueen johtaja, oikeuspäälliköt, johtava asiantuntija

15.11.2022

## Valtiontalouden tarkastusvirasto

[kirjaamo@vtv.fi](mailto:kirjaamo@vtv.fi)

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 31.10.2022 D/480/04.07.02/2021

### **Tarkastuskertomusluonnos Työperusteinen maahanmuutto sekä liitteet tarkastusmuistiolounnos Ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle ja tarkastusmuistiolounnos Työn perusteella maahan muuttaneille tarjottavat asettautumis- ja kotouttamispalvelut sekä palvelujärjestelmän tehokkuus**

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä lausuntoa Tarkastuskertomusluonnoksesta *Työperusteinen maahanmuutto* sekä siihen liittyvästä kahdesta tarkastusmuistiolounnoksesta: *Ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle ja Työn perusteella maahan muuttaneille tarjottavat asettautumis- ja kotouttamispalvelut sekä palvelujärjestelmän tehokkuus*. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kuulla näkemykset tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistaa, että kertomusluonnoksessa ja muistiolounnoksissa ei ole asia- tai tulkintavirheitä. Lausunnossa pyydetään ottamaan erityisesti kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

#### **Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa**

Työperusteisen maahanmuuton ja ulkomaisen työvoiman rekrytoinnin edistäminen on osa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstövoimavarojen varmistamista tukevia toimenpiteitä. Pääministeri Sanna Marinin hallitus käynnisti sosiaali- ja terveysalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden ohjelman marraskuussa 2021 ja ohjelmakokonaisuutta varten asetetun valtioneuvoston työryhmäkoonpanon toimikausi päättyy 31.3.2023. Tarkoituksena on löytää kestäviä ratkaisuja sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimatarpeen kattamiseen lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä alueelliset erot huomioiden. Syyskuussa 2022 julkaistiin ohjelman toimeenpanoa vuosina 2022-2023 koskeva suunnitelma, joka sisältää neljä strategista kärkeä: Hyvän työn edellytykset, Osaamisen varmistaminen, Työn vaikuttavuuden parantaminen ja Tietopohjan analysointi ja ennakointi. Osaamisen varmistamisen kokonaisuuteen sisältyy toimenpiteet koulutusmäärien ja koulutuksen, työnjaon ja tehtävärakenteen sekä kansainvälinen rekrytoinnin kehittämiseksi. Ohjelman strateginen tiekartta vuoteen 2027 valmistellaan syksyn 2022 aikana työryhmän toimeksiannon mukaisesti ja työryhmä jatkaa

toimikautensa loppuun toimenpiteiden toteuttamista. (<https://stm.fi/sotehenkilosto/ohjelma>)

Valtiontalouden tarkastusvirasto on selvittänyt viranomaistoimia ja hallinnollisia prosesseja, jotka liittyvät työperusteiseen maahanmuuttoon. Erityisesti selvitettiin, ovatko prosessit tehokkaita ja asiakaslähtöisiä ja onko viranomaisten välinen yhteistyö toimivaa. Toimialoista tarkasteltiin erityisesti sosiaali- ja terveysalaa, jossa työvoimapula on suuri mutta toimenpiteet työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi ovat olleet vähäiset. Tarkastusvirasto on kirjannut viisi suositusta Tarkastuskertomusluonnokseen. Nämä suositukset ovat STM:n näkökulmasta erittäin tärkeät ja niiden tulee ohjata poikkihallinnollisen kehittämistyön jatkovalmistelua.

### Tarkastusviraston suositukset ja STM:n kannanotot näihin suosituksiin

- 1) Työperusteisen maahanmuuton tietopohjan puutteet selvitetään ja korjataan siten, että jatkossa oleskeluluvan syytä kuvaava tieto kyetään yhdistämään muuhun kansalliseen rekisteritietoon. Vastuullisina viranomaisina ovat työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö ja valtiovarainministeriö sekä näiden alaiset Maahanmuuttovirasto, Digi- ja väestötietovirasto ja Tilastokeskus.**

STM pitää tärkeänä, että työperusteisen maahanmuuton tietopohjaa kehitetään oleskeluluvan syytä kuvaavan tiedon yhdistämiseksi kansalliseen rekisteritietoon.

- 2) Sote-alan osaamis- ja työvoimatarpeen ennakkoinnille luodaan pysyvät käytännöt, tietopohjat ja organisointi. Tässä tulee tukeutua käynnissä olevaan sote-henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden ohjelmaan sekä valtioneuvoston linjauksiin valtakunnallisen ennakointijärjestelmän kehittämiseksi. Vastuullisina viranomaisina ovat sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö.**

STM pitää suositusta erittäin tärkeänä. Sote-henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden poikkihallinnollisen ohjelman yhtenä strategisena kärkenä on Tietopohjan analysointi ja ennakointi. Sote-alan osaamis- ja työvoimatarpeen ennakkoinnin pysyvien käytänteiden, tietopohjan ja organisoinnin kehittämiseksi on käynnistetty toimenpiteitä. Lisäksi on tärkeää varmistaa pysyvä rahoitus. Tarkastusviraston suositus tullaan liittämään osaksi ohjelman strategisen tiekartan tavoiteasetantaa ja toimenpiteiden valmistelua.

- 3) 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.**

STM pitää tärkeänä, että työperusteisen maahanmuuton kokonaisuuteen liittyvien eri osapuolten lupaprosessien sujuvoittamista ja asiakaslähtöisyyden kehittämistä.

- 4) ***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.***

STM pitää tärkeänä, että työnantajien ja työperusteisten hakijoiden ohjausta ja neuvontaa vahvistetaan Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelun, tiedottamisen ja yhdyshenkilötoiminnan avulla.

- 5) ***Kun sosiaali- ja terveysministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö arvioivat ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyvän lainsäädännön kehittämistarpeita, tulee ministeriöiden arvioida myös kielitaitoa koskevan pykälän täsmentämistä ja sitä, minkä tasoista kielitaitoa nykypäivän sote-alan tehtävissä vaaditaan.***

STM pitää suositusta erittäin tärkeänä. Ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyvän laajemman ammattihenkilölainsäädännön kehittämistarpeiden tarkastelu on osa poikkihallinnollisen ohjelman strategisen kärjen Osaamisen varmistaminen kokonaisuutta. Tarkastusviraston suositus kielitaitoa koskevien vaatimusten arvioimisesta tullaan liittämään osaksi ohjelman strategisen tiekartan tavoiteasetantaa ja toimenpiteiden valmistelua. Riittävän kielitaidon lisäksi on tärkeää tarkastella laajemmin muitakin ulkomaisen työvoiman rekrytointiin liittyvän ammattihenkilölainsäädännön kehittämistarpeita.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon liitteenä on havainnot teknisistä korjaustarpeista koskien tarkastuskertomusluonnosta ja sen liitteitä.

Kansliapäällikkö

Veli-Mikko Niemi

Johtaja

Jaska Siikavirta



16.11.2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto  
[kirjaamo@vtv.fi](mailto:kirjaamo@vtv.fi)

## Digi- ja väestötietoviraston lausunto VTV:n tarkastuskertomuksesta Työperäinen maahanmuutto

Digi- ja väestötietovirasto (jäljempänä DVV) antaa pyynnöstä lausuntonsa työperäisestä maahanmuutosta laaditusta tarkastuskertomusluonnoksesta sekä kahdesta siihen liittyvästä tarkastusmuistioluonnoksesta. Lausuntopyynnössä annetun pyynnön mukaisesti DVV antaa teknisluontoiset korjaus- ja täsmennysehdotukset erillisenä tiedostona.

### **Kannanotto: Lupa- ja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyydessä on vielä kehitettävää**

Tarkastusviraston kannanoton mukaan lupa- ja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyydessä on vielä kehitettävää. Yritykset ja hankkeet ovat nostaneet esiin tarpeen parantaa etenkin Maahanmuuttoviraston ja DVV:n asiakaslähtöisyyttä. Tarkastusmuistioluonnoksessa todetaan henkilötunnusten ja kotikuntamerkintöjen saamisen kestävä hanketoimijoiden mukaan liian kauan. Muistioluonnoksessa todetaan edelleen DVV:n jonojen kasvaneen huomattavasti viimeisten vuosien aikana ja kerrotaan tarkemmin eri rekisteröintien käsittelyajoista ja niiden muutoksista.

Suuret kaupungit mainitsivat tarkastuksen haastatteluissa tarpeen parantaa yhteistyötä DVV:n kanssa, jotta asiakkaille saataisiin paremmin tietoon sen eri prosessien kestosta. Nykyisellään henkilötunnusten ja kotikuntamerkintöjen saaminen kestää hanketoimijoiden mukaan aivan liian kauan.

DVV:n tavoitteena vuonna 2022 on ollut lyhentää henkilöasiakkaiden palveluiden käsittelyaikoja. Lisäksi tavoitteena on ollut nopeuttaa ja sujuvoittaa työperäistä maahanmuuttoa. Työperäisen maahanmuuton sujuvoittamisen osalta DVV asetti tulostavoitteekseen rekisteröidä ulkomailta tulevat työntekijät ja heidän perheenjäsenensä kahden viikon kuluessa pyyntöjen vireille tulemisesta, minkä tavoitteen DVV on saavuttanut.

Ns. pikakaistakohderyhmän eli erityisasiantuntijoiden, startup-yrittäjien ja asiantuntijoiden sekä heidän perheenjäsentensä rekisteröinnit DVV on pystynyt käsittelemään 0-2 vuorokaudessa pyyntöjen vireille tulemistakin koko pikakaistamenettelyn ajan. DVV on siten kuluksen vuoden aikana kehittänyt työperäisten rekisteröintipyyntöjen käsittelyä asiakaslähtöisemmäksi. Tavoitteisiin pääseminen on ollut mahdollista DVV:n saamien lisäresurssien turvin. Jatkossa järjestelmäkehityksen arvioidaan tuovan tehokkuussäästöjä ja työssä tarvitaan vähemmän henkilötyövoimaa.





Rekisteripalvelut

16.11.2022

Ulkomaalaisten opiskelijoiden rekisteröinneissä käsittelyaika on ollut pääsääntöisesti neljä viikkoa syksyn ja alkuvuoden ruuhka- ja vuorokausviikkoja lukuun ottamatta. Sen sijaan muiden ulkomaalaisten rekisteröintipyyntöjen osalta käsittelyajat ovat olleet pitkiä. Käsittelyaikoja on mahdollista seurata DVV:n verkkosivuilta.

DVV on tehnyt valtiovarainministeriölle keväällä 2022 toimenpidesuunnitelman lyhyen ja keskipitkän toimenpiteistä. Ehdotettujen toimenpiteiden tavoitteena on sujuvoittaa ulkomalaisen rekisteröinnin prosesseja, jotta voidaan lyhentää käsittelyaikoja kestäväälle tasolle sekä vastata kasvavaan palvelutarpeeseen. Suunnitelmassa esitettyjen toimenpiteiden rahoitus toteutetaan osana Oikeusturvaohjelman (OIVA) rahoitusta. Suunnitelman mukaiset kehittämistoimet on aloitettu ja merkittävimmät muutokset tullaan saavuttamaan seuraavan kahden vuoden aikana.

Tarkastuskertomus- ja -muistioloennoksen mukaan sähköinen tunnistautuminen tulisi ottaa käyttöön kaikissa maahantuloon liittyvissä palveluissa. Tarkastusmuistioloennoksessa huomioidaan valtiovarainministeriön henkilötunnuksen uudistamishanke sekä valtionvarainministeriössä valmisteltu hallituksen esitys digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi. DVV huolehtii uudistusten toteuttamisesta viraston tuottamiin palveluihin, jotka ovat laajasti myös muiden organisaatioiden käytössä. Uudistus vaatii toimenpiteitä myös muilta organisaatioilta, joiden järjestelmissä henkilötunnusta käytetään.

Tarkastuskertomusluonnoksen kappaleen 3.3. mukaan työn perusteella maahan tulevien saamaa ohjausta ja neuvontaa pitää vielä parantaa. Esimerkiksi tarkastuksen kyselyyn vastanneet hanketoimijat olivat tuoneet esille, että valtion viranomaistahojen tulisi panostaa omiin neuvontapalveluihinsa eikä olettaa, että kunnat ja järjestöt neuvovat maahanmuuttajia valtion viranomaistahojen asioissa. Tarkastusmuistioloennoksen mukaan tarkastuksen kyselyyn vastanneiden hanketoimijoiden mukaan Digi- ja väestötietoviraston tulisi kehittää palvelujaan ja neuvontaa monikielisemmiksi ja asiakaslähtöisemmiksi ja palvella asiakkaita näkyvämmiin myös paikallisella tasolla.

DVV on valtakunnallinen virasto, joka tarjoaa valtakunnallista neuvontaa ja tukea suomen, ruotsin ja englannin kielillä monikanavaisessa asiakaspalvelussa. Sen lisäksi DVV on kehittänyt ja kehittää jatkuvasti verkkosivuillaan olevia yleisohjeistuksiaan. DVV on myös kokeilemassa uudenlaista toimintatapaa rekrytoimalla muutaman ukrainankielisen henkilön tukemaan Ukrainasta saapuneita kotikuntapyyntöön ja DVV:n palveluihin yleisemmin liittyvissä asioissa.

DVV tunnistaa tarkastuskertomusluonnoksessa esille nostetun laajemman haasteen monikielisyyden osalta ja katsoo, että kunkin toimijan omien toimenpiteiden sijaan viranomaistojen tulisi miettiä yhdessä ratkaisuja siihen, miten vastata paremmin tähän neuvontahaasteeseen jatkossa huomioon ottaen odotettavissa oleva maahanmuuton kasvu. Tällainen voisi olla esimerkiksi valtionhallinnon yhteinen ”kielikeskus”, josta löytyisi tukea myös harvinaisempien kielten osalta koko valtionhallinnolle.

### **Kannanotto / Suositus 1: Työperusteisen maahanmuuton tietoperustassa on edelleen puutteita**

Tarkastusviraston kannanoton mukaan työperusteisen maahanmuuton tietoperustassa on edelleen puutteita. Tarkastusvirasto suosittelee, että työperusteisen maahanmuuton tietopohjan puutteet selvitetään ja korjataan siten, että jatkossa oleskeluluvan syytä kuvaava tieto kyetään yhdistämään muuhun kansalliseen rekisteritietoon. Keskeiseksi







Rekisteripalvelut

16.11.2022

ongelmakohtaksi on tarkastuskertomusluonnoksessa paikannettu DVV:n ja Maahanmuuttoviraston rajapinta tilanteissa, joissa Maahanmuuttovirasto ei voi antaa oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä henkilötunnusta. Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan ongelma ratkeaisi, mikäli henkilötunnus ja oleskelulupa annettaisiin poikkeuksetta yhtäaikaista. Samalla oleskeluluvan perustetietoa voitaisiin käyttää rekisteritilastojen lähteenä. DVV on tämän osalta yksi vastuullinen viranomaisena.

DVV tunnistaa puutteen ja kannattaa jatkoselvittelyn tekemistä tilanteen korjaamiseksi, jotta väestötietojärjestelmässä olisi jatkossa tiedot kattavammin. Korjaustoimenpiteiden osalta tulee selvittää erityisesti mahdollisuudet saada päivitykset toteutettua mahdollisimman automaattisesti ilman työläitä manuaalitoimintoja. Selvityksessä tulee ottaa huomioon myös tuleva henkilötunnusuudistus ja arvioida, miten se ja sen myötä mahdollisesti muutettavat toimintatavat muuttavat tilannetta.

Tarkastuskertomusluonnoksessa mainitaan myös puutteet ulkomailla tutkinnon suorittaneiden koulutustiedoissa. DVV on vuoden 2022 aikana selvittänyt yhteistyökokouksissa työ- ja elinkeinoministeriön, Tilastokeskuksen ja opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa, voisiko DVV nykyinsäädännön puitteissa tukea Tilastokeskusta tietojen keruussa. Esille nousseita vaihtoehtoja ei kuitenkaan voitu pitää suoraan toteuttamiskelpoisina ottaen huomioon manuaalitoimintaisesti hankittavien tietojen keruun työllistävistä vaikutuksista DVV:lle. DVV esittää näkemyksensä, että keskusteluja koulutustietojen tiedonkeruumahdollisuuksien selvittämiseksi tulee jatkaa laajemmin viranomaistoimijoiden kesken.

Salovaara Timo  
99705320M

Digitaalinen allekirjoittaja:  
Salovaara Timo 99705320M  
Päiväys: 2022.11.16 15:49:01  
+02'00'

Timo Salovaara  
Ylijohtaja

Taipale Jari  
911378986

Digitaalinen

allekirjoittaja:

Taipale Jari

911378986

Jari Taipale  
Johtaja



Valtiontalouden tarkastusvirasto  
kirjaamo@vtv.fi

# SM lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukseen

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa viraston laatimasta tarkastuskertomusluonnoksesta koskien työperusteista maahanmuuttoa. Sisäministeriö nostaa huomiona esille seuraavat asiat.

## D-viisumin vaikuttavuus ja kustannushyöty

Tarkastuskertomusluonnoksessa on tarkasteltu kriittisesti kansallisen pitkäaikaisen viisumin (ns. D-viisumin) käyttöönottamista. Luonnoksen mukaan D-viisumi ei ole lisännyt työperusteista maahanmuuttoa toivotusti ja tarkastuksen perusteella D-viisumin käytännön merkitys voi jäädä vähäiseksi. Sisäministeriö toteaa, että D-viisumia koskevaa lainsäädäntöä on sovellettu vasta 1.6.2022 alkaen, joten kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä ei voida tehdä sen vaikutuksista. Tässä vaiheessa Maahanmuuttovirastolta on kuitenkin jo saatavissa tilastotietoja (esim. siitä, kuinka moni erityisasiantuntijan oleskelulupaa hakevista on hakenut myös D-viisumia) ja niitä tulisi sisäministeriön näkemyksen mukaan lisätä lopulliseen raporttiin faktapohjan tarkentamiseksi.

Tarkastuskertomusluonnoksessa nostetaan myös esille D-viisumin käyttöönottamisesta aiheutuvat kustannukset. Ennen lainmuutosten voimaantuloa 1.6.2022 toteutettiin laajempia kertaluonteisia kustannuksia aiheuttavia tietojärjestelmämuutoksia. D-viisumin käytön laajentaminen uusiin asiatyyppeihin eduskunnan käsiteltävänä parhaillaan olevassa lakiesityksessä ehdotetulla tavalla (HE 99/2022 vp, HaVM 21/2022 vp) aiheuttaisi maltillisia kertaluonteisia kustannuksia ulkomaalaisasioiden sähköisen asiankäsitelyjärjestelmän (UMA-tietojärjestelmä) tietoteknisten muutostöiden vuoksi. Tietojärjestelmäkustannusten arvioidaan olevan 400 000 euroa. Kehitys toteutetaan olemassa olevan kehyksen puitteissa.

## Työperusteisen maahanmuuton hallinnon hajanaisuus

Kertomusluonnoksen mukaan sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön työnjako työperusteisen maahanmuuton hallinnoinnissa on nyky muodossaan periaatteessa selkeä. Käytännössä ministeriöiden keskinäistä koordinaatiota tarvitaan edelleen, kuten kertomusluonnoksessa on todettu.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
SisäministeriöKäyntiosoite  
Besöksadress  
OfficePuhelin  
Telefon  
TelephoneFaksi  
Fax  
Faxs-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internetPL 26  
00023 ValtioneuvostoKirkkokatu 12  
Helsinki0295 480 171  
+358 295 480 17109 160 44635  
+358 9 160 44635kirjaamo.sm@govsec.fi  
www.intermin.fi

Kertomusluonnoksen mukaan työperusteisen ja muun maahanmuuton erottaminen toisistaan on hankalaa ja osittain keinotekoisia, sillä esimerkiksi perhesiteisiin, pysyviin oleskelulupiin ja kansalaisuuteen liittyvät asiat kuuluvat sisäministeriölle. Sisäministeriön näkemyksen mukaan vaihtoehtoiset jakolinjat olisivat kuitenkin yhtä lailla keinotekoisia, eikä niitä voida välttää tilanteessa, jossa toimivaltaa on hajautettu ja toimijoita enemmän kuin yksi.

Kertomusluonnoksessa nostetaan myös esiin, että kumpikin ministeriö edistää asioita omista lähtökohdistaan, joissa näkyy edelleen ministeriöiden perustehtävät ja niiden erot. Ulkomaalaislain ja samalla sisäministeriön hallinnonalan taustaoletuksena on varmistaa maahantuloon liittyvät vähimmäisvaatimukset ja turvallisuusaspektit. Tämän näkökohdan yhdistäminen sujuvaan ja nopeaan lupaprosessiin voi kertomusluonnoksen mukaan luoda kitkaa niin eri viranomaisten kuin voimassa olevan säädöspohjan ja maahantulo-prosessin välille.

Kertomusluonnos antaa melko yksipuolisen kuvan sisäministeriön tekemästä työstä lupaprosessien sujuvoittamiseksi. Sisäministeriössä käynnissä olevassa ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeessa (SM024:00/2021) kootaan laajasti tietoa ja näkemyksiä lain muutostarpeista sekä suunnitellaan lakihankkeen toteuttamista. Työhön osallistuvat myös muut mahanmuuttoasioita käsittelevät ministeriöt ml. työ- ja elinkeinoministeriö. Hankkeessa laaditaan maaliskuuhun 2023 mennessä suunnitelma uudistuksen läpiviemiselle.

Ulkomaalaislain kokonaisuudistusta koskeva kirjaus olisi tarkoitus sisällyttää seuraavaan hallitusohjelmaan. Uudistustyö aloitettaisiin erillisen hankkeen toimesta seuraavan hallituskauden alusta alkaen.

Lukuisten muutosten johdosta ulkomaalaislain rakenne on kärsinyt ja laki on tullut vaikeasti hahmotettavaksi ja tulkittavaksi. Kokonaisuudistustoiveita on esitetty jo pitkään eri tahoilta. Lain ajantasaisuus, johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys on tärkeä turvata.

Esiselvityshankkeessa on keskeisimmäksi sisällölliseksi uudistamisen kohteeksi tunnistettu oleskelulupajärjestelmän yksinkertaistaminen ja joustavoittaminen. Uudistustyö on syytä aloittaa tästä maahanmuuton sujuvoittamiseen tähtäävästä kokonaisuudesta. Samalla on tarve tarkastella myös henkilöllisyyden selvittämistä sekä maasta poistamisen perusteita ja menettelyjä koskevaa sääntelyä.

Lakiuudistuksen keskeisiksi periaatteiksi on esivalmistelussa tunnistettu asiakaslähtöisyys sekä perus- ja ihmisoikeuksien edistäminen. Myös teknologinen kehitys otetaan uudistuksessa huomioon läpi lain leikkaavana teemana.

### **Tietopohja, tilastointi ja rekisterit**

Tarkastuskertomuksessa nostetaan esille, että henkilötunnuksen myöntäminen vasta työluvan jälkeen tuottaa merkittäviä viiveitä henkilön asettautumisessa Suomeen. Sisäministeriö tuo tältä osin esiin, että eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä valtiovarainministeriön henkilötunnuksen uudistamista koskeva esitys (Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi, HE 132/2022 vp), jossa henkilötunnuksen myöntämisen painopistettä aikaistettaisiin jo hakemusvaiheeseen. Sisäministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että toisin kuin tarkastuskertomuksessa kuvataan, etärekisteröitysmenettely mahdollistettaisiin tämän hankkeen yhteydessä. Esitys on tarkoitus käsitellä eduskunnassa yhdessä tarkastuskertomuksessa viitatus digitaalista henkilöllisyyttä koskevan esityksen (HE 133/2022 vp) kanssa. Digitaalista henkilöllisyyttä koskevassa esityksessä ehdotetaan maksullisen ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen luomista, minkä on tarkoitus mahdollistaa ulkomaalaisen tunnistautuminen sellaisiin sähköisiin palveluihin.

Esityksessä on kuitenkin jätetty asiointipalveluiden itse määritettäväksi, mihin palveluihin ne voisi-vat hyväksyä tunnistautumisen asiointivälineellä, joka on luotettavuudeltaan vahvaa sähköistä tunnistamista matalampi. Esityksen perustelujen mukaan ulkomaalaisten mahdollisuudet saada nykyisen sääntelyn mukainen vahva sähköisen tunnistamisen väline on esityksen valmistelussa tunnistettu yhdeksi merkittäväksi haasteeksi ulkomaalaisten asiointimahdollisuuksille suomalaisissa viranomaisissa. Tätä on pyritty ottamaan huomioon mahdollistamalla ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen varmuustason nostaminen asioimalla henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietovirastossa kasvokkain, jolloin tieto kasvokkain tapahtuneesta tunnistamisesta voidaan sisällyttää osaksi ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tietosisältöä. Toisaalta ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen käytön laajuus tulee riippumaan myös siitä, miten laajasti yksityisen ja julkisen hallinnon sähköiset asiointipalvelut tulevat hyväksymään etärekisteröitymisen kautta käyttöön otetut asiointivälineet. Sisäministeriön näkemyksen mukaan molemmat edellä mainitut uudistukset tehostaisivat toteutuessaan sujuvaa maahanmuuttoa.

Tarkastuskertomuksen mukaan maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki (615/2020) on nähty yhtenä esteenä oleskelulupaperusteita koskevien tilastotietojen keräämiselle. Sisäministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa (EU) 2016/679 ja sitä täydentävästi tietosuojalain (1050/2018) säädetään henkilötietojen käsittelystä tilastointia varten. Tilastoinnin ongelmakohtana on pidetty tarkastuskertomuksen mukaan myös tilanteita, joissa henkilötunnusta ei voida myöntää oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Kuten edellä on mainittu, eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan esitys henkilötunnuksen uudistamiseksi, jossa ehdotetaan henkilötunnuksen myöntämisen aikaistamista jo hakemusvaiheeseen. Lisäksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) nojalla väestötietojärjestelmään voidaan tallettaa rekisteröinnin kohteena olevaa henkilöä koskevat myös seuraavat tiedot: ulkomaan kansalaisen oleskeluluvan lajia ja luvan kestoa koskevat tai muut vastaavat tiedot.

Tarkastuskertomuksessa tuodaan hyvin esiin, ettei lainsäädäntö nykyisellään mahdollista täysin automaattista päätöksentekoa, mutta Maahanmuuttovirasto on nykyisen sääntelyn puitteissa pyrkinyt tehostamaan toimintaansa ottamalla käyttöön osa-automaatiota ja sillä on jo hyviä kokemuksia oleskelulupahakemusten osa-automaatiosta. Eduskunnassa on parhaillaan käsiteltävänä julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö, jossa säädettäisiin siitä, mitkä asiat viranomainen voisi ratkaista automaattisesti ja asian automaattista ratkaisemisesta koskevista oikeussuojakeinoista. Sisäministeriössä on valmisteltu yleislainsäädäntöä täydentävää erityislainsäädäntöä, jonka myötä otettaisiin ensimmäinen askel kohti Maahanmuuttoviraston automaattista asiankäsittelyä ottamalla käyttöön ehdotetussa yleislainsäädännössä asian automaattiselle ratkaisemiselle säädettävä oikeussuojaedellytys tietyissä ulkomaalaislain asiaryhmissä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia siten, että Maahanmuuttoviraston tiettyjä ansiotyön perusteella myönnettäviä oleskelulupia sekä Euroopan unionin sinistä korttia koskeviin päätöksiin saisi vaatia maksutta oikaisua Maahanmuuttovirastolta. Sisäministeriön esityksen tavoitteena on mahdollistaa Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko näissä rajatuissa asiaryhmissä silloin, kun asiaa ei voitaisi ratkaista automaattisesti suoraan valmisteilla olevan julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön nojalla. Toteutuessaan ehdotukset mahdollistaisivat täysin automaattisen päätöksenteon tietyissä Maahanmuuttoviraston asiaryhmissä, jolloin viraston resursseja voidaan ohjata vaativampien asioiden käsittelyyn.

## **Työlupaprosessin tehostaminen**

Kertomusluonnoksessa on nostettu esiin eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys (HE 207/2022 vp) julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä. Työ- ja elinkeinotoimistot on tarkoitus lakkauttaa ja niiden nykyisin hoitamat työntekijän

oleskeluluvan osalupaan liittyvät tehtävät siirtää Maahanmuuttovirastolle. Nykyisenkaltaisesta kaksi-vaiheista lupaprosessista, jossa työ- ja elinkeinotoimisto tekee oleskelulupaan liittyvän osapäätöksen, luovuttaisiin. Työntekijän oleskeluluvan myöntäminen kuuluisi Maahanmuuttoviraston toimivaltaan, joka tekisi osana työntekijän oleskeluluvan myöntämistä lupaan liittyvän saatavuusharkinnan. Uudistuksen yhteydessä työ- ja elinkeinotoimistojen työlupatehtävien henkilöstöresurssit, noin 60 henkilötyövuotta, siirtyisivät Maahanmuuttovirastoon. Sisäministeriö katsoo, että työntekijän oleskelulupa liittyvät tehtävät on tarkoituksenmukaista järjestää jatkossa lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla. Päätöksenteon keskittäminen yhdelle viranomaiselle ja osapäätöksistä luopuminen nopeuttaa oikein toteutettuna päätöksentekoprosessia. Lupaprosessia uudelleen organisoitaessa onkin kiinnitettävä huomiota siihen, että kaksivaiheista (saatavuusharkinta ja lupaharkinta) menettelyä ei sellaisenaan siirretä Maahanmuuttovirastoon. Sisäministeriön näkemyksen mukaan lupaprosessin yksinkertaistaminen ja tehostaminen edellyttäisi tosiasiansa myös työvoiman saatavuusharkinnasta luopumista ja sen vaihtoehdon toteuttamista tai vähintään selvittämistä tulisi edistää.

### **Asettautumis- ja kotouttamispalvelut**

Kertomuksessa nostetaan esille myös kotoutumis- ja asettautumispalveluiden tarjoaminen työperäisille maahanmuuttajille. Tälle hetkellä kotoutumis- ja asettautumispalveluiden tarjonnassa on suuria eroja kunnittain ja alueittain. Sisäministeriö nostaa esille, että näiden palveluiden osalta tulisi viranomaisten, mutta myös työnantajien huomioida paremmin se, että työntekijän asettautumista Suomeen tukee usein parhaiten perheen ja lasten kotoutuminen ja asettautuminen. Ei siis ole riittävää, että näitä palveluita suunnataan ainoastaan työntekijälle itselleen, vaan palveluiden tulisi kattaa koko perhe.

### **Toimeentuloedellytys ja perheenyhdistäminen**

Kertomuksessa on todettu seuraavaa: *"Työntekijöiden maahantuloluvat eivät koske heidän perheitään, mikä tekee perheenyhdistämisestä työntekijöille hidasta, kallista ja epävarmaa. Kun perheenjäsenten Suomeen pääsyä ei voida luvata työntekijöille on vaikea suunnata houkuttelukampanjoita. Erityisasiantuntijoiden luvat koskevat myös heidän perheitään."*

Teksti on osittain virheellinen. Ulkomaalaislain mukaan jokainen oleskeluluvan tarvitseva hakee oleskelulupaa itselleen ja jokaisen hakijan osalta tehdään yksilöllinen maahantulon edellytysten arviointiin liittyvä harkinta. Tämä koskee kaikkia oleskelulupia mukaan lukien kaikki perhesideperustaiset oleskeluluvat eikä edellytyksissä ole eroa sen osalta, onko kyseessä erityisasiantuntijan tai muun työntekijän perheenjäsen. Perheenkokoajan oleskelulupa ei siten koskaan sisällä perheenjäsentä. On kuitenkin hyvin tärkeä huomata, että mikäli työntekijän perheenjäsenet hakevat oleskelulupaa samaan aikaan työntekijän kanssa, niin kaikki nämä hakemukset pyritään kuitenkin käsittelemään ja ratkaisemaan yhtä aikaa maahantulon helpottamiseksi myös käytännön näkökulmasta. Oleskelulupien hinnat määräytyvät maahanmuuttoviraston maksuasetuksessa (1175/2021) valtion maksuperustelain (150/1992) lähtökohdan mukaisesti lähtökohtaisesti omakustannehintaan.

Lisäksi kertomuksessa todetaan: *"Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella edellyttää, että hakijan toimeentulo Suomessa on turvattu. Jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, toimeen-tuloon vaaditaan yhteensä 2 600 euron nettotulot kuukaudessa"*

Toimeentuloedellytyksen soveltaminen ei käytännössä ole kuitenkaan ihan näin kaava- maista tai ehdotonta. Ulkomaalaisen toimeentulo katsotaan turvatuksi ensimmäistä oleskelulupaa myönnettäessä, jos hänen maassa oleskelunsa kustannetaan tavanomaiseksi katsottavilla ansiotyöstä, yrittäjätoiminnasta, eläkkeistä, varallisuudesta tai muista lähteistä

saatavilla tuloilla siten, että hänen ei voida olettaa joutuvan toimeentulotuesta annetussa laissa (1412/1997) tarkoitetun toimeentulotuen tai vastaavan muun toimeentuloa turvaavan etuuden tarpeeseen (UlkL 39 §). Tällaisena etuutena ei pidetä kustannuksia korvaavia sosiaaliturvaetuuksia. Esimerkiksi lapsilisä, alle 16-vuotiaan vammaistuki, elatustuki, opintotuki ja asumistuki otetaan aina huomioon työstä saatavien tulojen lisäksi osana toimeentulon kokonaismäärää. Myös näillä hakija voi siis osoittaa toimeentuloaan. Toimeentuloedellytyksestä voidaan myös yksittäisessä tapauksessa poiketa, jos siihen on poikkeuksellisen painava syy, tai lapsen etu sitä vaatii.

Toimeentuloedellytyksen suuruudesta ei säädetä laissa, vaan suuntaa antavat euromääräiset summat on määritetty Maahanmuuttoviraston ohjeessa yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön, Kelan ja Lapsiasiainvaltuutetun kanssa. Ohjeen tarkoituksena on toimeentuloedellytyksen yhtenäinen soveltaminen harkittaessa oleskeluluvan myöntämistä, tukea viivytyksetöntä päätöksentekoa, hakijoiden tasavertaista kohtelua sekä neuvontavelvoitteen ja palveluperiaatteen asianmukaista toteutumista Maahanmuuttovirastossa. Maahanmuuttovirastossa on parhaillaan valmistelussa toimeentuloedellytystä koskevan ohjeen päivittäminen. Maahanmuuttovirastoa työssä tukemaan on asetettu poikkihallinnollinen työryhmä. Voimassa oleva lainsäädäntö asettaa raamit ohjeen sisällölle.

Toimeentuloedellytyksen suuruus eli ohjeellinen ja suuntaa-antava toimeentulotaso on 1000 euroa kuukaudessa (nettona) yhtä aikuista kohden, ja 700 euroa kuukaudessa toista samassa taloudessa asuvaa aikuista kohden. Ensimmäistä taloudessa asuvaa alle 18-vuotiasta lasta kohden summat ovat 500 euroa kuukaudessa, toista lasta kohden on toimeentulotason oltava 400 euroa kuukaudessa. Summa pienenee aina viidenteen lapseen asti. Esimerkiksi nelihenkiseltä perheeltä edellytetty turvaton toimeentulon määrä on siten noin 2600 euroa nettona kuukaudessa. Käytännössä Maahanmuuttovirasto soveltaa noin 10-15 % harkintamarginaalia. Toimeentulotasosta poiketaan lasten osalta, jos molemmat vanhemmat ovat työllistyneet ja vanhempien toimeentulo perustuu sellaisiin työtuloihin tai vastaaviin tuloihin, jotka yhteensä riittävät vanhempien toimeentuloon. Jos vain toisella monilapsisen perheen vanhemmalla on työtuloja tai vastaavia tuloja ja tulot tai varat riittävät vanhempienlisäksi kahden lapsen toimeentuloon, poiketaan toimeentuloedellytyksestä muiden lasten kohdalla.

Toimeentulotasoa määriteltäessä on otettu huomioon yksinasuvan henkilön toimeentulotuen perusosan määrän muutos (kasvu) 2000-luvulla. Tulorajat ovat kuitenkin pysyneet samoina vuodesta 2013. Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut, että nykyisen ohjeen mukaiset ohjeelliset tulorajat ovat alhaisia yksinasuvan osalta, puolison osalta suhteellisen sopivia ja lasten osalta korkeahkoja suhteessa toimeentulotuen määrään. THL tekee säännöllisesti muutaman vuoden välein lakisääteisen perustoimeentulon riittävyttä koskevan selvityksen (Perusturvan riittävyyden arviointiraportti 2015–2019, THL 6/2019). Koska toimeentuloedellytyksen tarkoitus on varmistaa henkilöiden kyky elättää itsensä ja perheensä toimeentulotukeen turvautumatta, euromääräisten summien määrittäminen ei ole ollut poliittinen ratkaisu vaan se on perustunut tutkittuun tietoon kahden alimman tulonsaajaviidenneksen tuloista. Lähtökohta on kuitenkin ollut, että summan on oltava sellainen, että sillä tosiasiaa tulee toimeen. Jos näin ei olisi, niin edellytys menettä merkityksensä aiheuttaen turhaa byrokratiaa.

Sisäministeriö nostaa myös esille, että toimeentuloedellytyksen soveltamiseen liittyvä vaikiintunut soveltamis- ja oikeuskäytäntö huomioiden oikeustilan muuttaminen edellyttää käytännössä lainsäädäntömuutosta.

### **Toimeentuloedellytys ja ulkomaalaislain kokonaisuudistus**

Sisäministeriö asetti vuoden 2021 lopulla ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshankkeen (SM024:00/2021), jossa selvitetään ulkomaalaislain muutostarpeita ja

uudistuksen toteuttamistapaa. Esiselvityksen pohjalta hankkeessa laaditaan suunnitelma kokonaisuudistuksesta. Varsinainen uudistustyö on tarkoitus aloittaa erillisenä hankkeena. Esiselvityshankkeessa on kuultu lakia soveltavia viranomaisia sekä muita asiantuntijoita ja sidosryhmiä erityisesti lain käytettävyydestä ja toimivuudesta, jossa yhteydessä esiin on noussut kritiikkiä toimeentuloedellytyistä ja sen arviointimenetelmää kohtaan. Työtekijöiden haasteena voi olla perheen saaminen Suomeen esimerkiksi työvoimapulasta jo kärsivillä tai matalapalkka-aloilla, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytykseksi asetetun turvaton toimeentulon tulorajaa ei kyetä täyttämään ja toisaalta henkilöiden toimeentulo voi muodostua useista ja muuttuvista lähteistä.

Osana ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityshanketta sisäministeriön maahanmuutto-osastolla on valmisteltu ehdotus ulkomaalaislain toimeentuloedellytyksiä koskeväksi tietotarvekuvaukseksi ministeriön vuoden 2023 valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan (VN TEAS) suunnitelmaa varten. Ennen kuin lainsäädäntöä asiasta ryhdytään valmistelemaan, on tärkeä saada taustaksi ja päätöksenteoksi tutkimustietoa. Tutkimusaihe olisi tulevaisuusorientoitunut, poikkihallinnollinen ja hankkeen tulokset olisivat hyödynnettävissä ulkomaalaislakia uudistettaessa. Tutkimuksessa ehdotetaan selvitettäväksi toimeentuloedellytyksen kehittämisvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia erityisesti yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta näkökulmasta lyhyemmällä ja myös pidemmällä, mahdollisesti ylisukupolvisella, aikajänteellä. Suomen asumisperusteinen sosiaaliturva huomioiden päätöksenteon taustaksi tarvitaan tietoa siitä, miten yhteiskunnan näkökulmasta Suomen kestävyysvajeeseen vaikuttaisi, jos turvattua toimeentuloa koskeva peruseriaate säilyttäisiin joko nykyisellään tai muussa muodossa taikka siitä luovuttaisiin kokonaan. Toisaalta tarvitaan tietoa maahanmuuttajien näkökulmasta siitä, miten erilaiset toimeentuloedellytyksen kehittämisvaihtoehdot vaikuttaisivat halukkuuteen muuttaa Suomeen ja asettautua maahan pysyvämmiin. VN TEAS-tutkimushankkeet käynnistyisivät valtioneuvostossa hyväksytyyn VN TEAS-suunnitelman pohjalta kevään 2023 aikana.

### **Muita huomioita**

Kertomuksessa nostetaan esille, että ulkomaalaislain 5 luvun uudistuksessa esitetään useita toimia, joiden tarkoitus on lisätä lupajärjestelmän asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta. Yhtenä tällaisena tekijänä esille nostetaan lupa-asiatehtävien ulkoistaminen. Sisäministeriö huomauttaa, että ulkoistaminen on mahdollista jo nykyilainsäädännön pohjalta. Ulkoistamista koskevia ulkomaalaislain säännöksiä on tarkoitus muuttaa muun muassa siitä syystä, että etäyhteyttä käyttäen tapahtuva kuuleminen voitaisiin jatkossa suorittaa ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa.

Kertomusluonnoksen mukaan Maahanmuuttoviraston toiminnassa näkyy edelleen sen alkuperäinen lakisääteinen tehtävä, joka ei ole maahanmuuttajien houkuttelevuus ja asiakaspalvelu vaan pikemminkin hakemusten asianmukainen ja tarkka etukäteinen käsittely ja maahanmuuttoon liittyvien riskien ehkäisy. Sisäministeriö pitää tärkeänä Maahanmuuttoviraston toiminnan kehittämistä asiakaslähtöiseen suuntaan. Viraston tehtäviin ei kuitenkaan kuulu maahanmuuttajien houkuttelevuus Suomeen, vaan siitä vastaavat muut toimijat.

Tarkastuskertomusluonnoksen mukaan Intian merkitys lähtömaana on korostunut entisestään, koska Venäjän aloitettua hyökkäyssodan Ukrainassa Suomeen ei tule erityisasiantuntijoita Venäjältä entiseen tapaan. Venäjältä tulleiden erityisasiantuntijoiden määrä on kuitenkin Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan noussut tänä vuonna, ja kehityksen voi arvioida johtuvan Ukrainan sodasta. Aikavälillä 1-9/2022 Venäjän kansalaiset ovat jättäneet 714 erityisasiantuntijan hakemusta ja samalla aikavälillä on tehty 686 myönteistä päätöstä, kun vuonna 2021 hakemuksia tehtiin huomattavasti vähemmän, 182.

## Tarkastusviraston suositukset

Sisäministeriö katsoo, että suosituksissa on kiinnitetty huomiota tärkeisiin asioihin, mutta kertomusluonnoksen perusteella esille olisi voinut nostaa muitakin suosituksia. Esimerkiksi mahdollisuutta tehostaa lupaprosesseja saatavuusharkinnasta luopumalla tulisi tarkastella rohkeammin. Suomessa tulisi myös pohtia ennakkoluulottomasti tapoja nopeuttaa ammattipätevyyden tunnustamiseen liittyviä prosesseja ja sitä, onko tällä hetkellä vaadittu taso liian korkea. Maahantuloon liittyviä menettelyitä on tärkeää kehittää kokonaisuutena, kaikki menettelyn vaiheet huomioiden, jotta vältetään pullonkaulat. Muita merkittäviä työperäisen maahanmuuton määrään vaikuttavia tekijöitä ovat mm. toimeentuloedellytys sekä kielivaatimukset eri ammatteihin. Tämä olisi syytä huomioida myös suosituksissa sen sijaan, että painotetaan ainoastaan Maahanmuuttoviraston roolia lupaviranomaisena. Maahanmuuttajan Suomeen tuloa koskevaan harkintaan vaikuttavat monet seikat, kuten perheen mahdollisuus asettautua ja kotoutua Suomeen sekä yhteiskunnan asennoituminen muualta Suomeen muuttajiin.

Sisäministeriö kiittää mahdollisuudesta kommentoida raporttia ja olisi mielellään osallistunut myös itse kertomuksen laadintaan.

Osastopäällikkö

Minna Hulkkonen

Johtava asiantuntija

Berit Kiuru

Jakelu

Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV





## Muistio

16.11.2022

VN/29413/2022  
VN/29413/2022-TEM-2

# Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastusraporttiluonnokseen työperusteisesta maahanmuutosta

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua tarkastusraportista ja -muistioista. Raportointi on kattavaa ja sen ajoitus hallituskausien taitekohdassa otollinen. Havainnot ovat hyödyllisiä suunniteltaessa koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartan toimeenpanoa tulevina vuosina. Erityinen fokus sosiaali- ja terveysalaan on alan vakavaan osaajapulaan nähden perusteltu ja vastaa ajankohtaiseen tarpeeseen.

Tietyiltä osin raportissa ei ole huomioitu viimeisintä kehittämistyötä tai yksityiskohdissa on muutoin tarkentamista. Seuraavassa on esitetty tarkastusraporttiin sivukohtaisesti kommentteja ja korjausesityksiä (vastaavat muutokset olisi luonnollisesti soveltuvin osin tehtävä myös muistioihin).

s. 3 ja 32: Ei voida sanoa, että erityisasiantuntijoiden luvat koskisivat heidän perheenjäseniään, vaan tässäkin tapauksessa lupa myönnetään perheenjäsenille erikseen. Perheenjäsenet ovat kyllä mukana pikakaistassa, eli heitä koskee sama palvelulupaus kuin erityisasiantuntijoita.

s. 4, 5 ja 21: Työperusteisen maahanmuuton tietoperustassa olevia puutteita ollaan korjaamassa, oleskelulupatietoja siirretään juuri omaksi moduulikseen Tilastokeskuksen mikroaineistoihin. Niihin pääsee jatkossa käsiksi tutkimusluvalla.

s. 11: Tarkennuksia viranomaisten työnjakoon:

- Työ- ja elinkeinoministeriön rooliin olisi lisättävä koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartan sekä Talent Boost -toimenpideohjelman hallinto ja koordinaatio.
- TE-toimistoille olisi lisättävä myös EURES-palvelut ja yritysten neuvontapalvelu kansainvälisessä rekrytoinnissa.
- KEHA-keskuksen ja Business Finlandin tehtäviin olisi lisättävä Work in Finland -toiminto ja sen kehittäminen.
- Myös muilla organisaatioilla on tiekartan ja Talent Boostin toimeenpanon tehtäviä kuin Business Finlandilla.
- Kuvasta puuttuvat Talent Hubit.
- Startup-yrittäjien luovissa Business Finland ei tee osapäätöstä vaan lausunnon.
- Edustustot eivät ota vastaan työlupahakemuksia vaan *työperusteisia oleskelulupahakemuksia*
- Pitäisikö olla ulkoistettu palveluntarjoaja mainittuna UM:n alla?
- Olisi hyvä tarkentaa OKM:n sektorin rooli koulutusperusteisessa maahanmuutossa (OPH, korkeakoulut).
- Pitäisikö kaaviossa olla mukana DVV henkilötunnuksen myöntävänä tahona?

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 32  
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 2160  
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi  
www.tem.fi

s. 12: Tarkennuksia liittyen budjettiin:

- RRF-investointi ei ole jaettu kolmelle vuodelle vaan neljälle (2021-2024).
- Lisäys: "Investointitukea on osoitettu *työ- ja koulutusperusteisten* lupaprosessien nopeutumiseen..."
- "Toimiin on kohdistettu kansallisia määrärahoja n. 6 milj. eur sekä vajaa 8 milj. eur RRF-rahoitusta vuositason tasolla" -> mikä on tiedon alkuperä? Jos puhutaan sisäministeriön hallinnonalasta, RRF-rahoitus jakautuu Migrille v. 2021-2024 välillä seuraavasti: 2 Me vuodelle 2021; 8,045 Me vuodelle 2022; 3,8 Me vuodelle 2023 ja 2 Me vuodelle 2024.
- Kirjauksissa on mahdollisesti epätarkkuuksia: etenkin kun sanotaan "6,5 milj. eur vuosittain", mistä vuosista puhutaan? On ainakin tarkennettava kohtaa: UM:lle on osoitettu RRF-rahoitusta (OLEDIGI) 3,11 Me vuodelle 2022 + Virtual Finland 4 Me.

s. 15: Tiekartan vuoden 2022 toimeenpanosuunnitelmassa tiekartan kohdan "Edistetään kv. osajien jäämistä Suomeen mainitaan toimenpidekokonaisuus " Rakennetaan ulkomaisille tai Suomessa jo olevalle, ulkomailla kouluttautuneille osajille nykyistä nopeampi, varma ja toimiva polku pätevöityä suomalaisille työmarkkinoille. Polku etenee tehokkaasti, ennakoitavasti ja saumattomasti." Tämän alle on kirjattu toimintasuunnitelmaan vuodelle 2022: "Laaditaan ehdotus sote-alan laillistamisprosessin ja sitä tukevan koulutuksen kehittämisestä ja rahoittamisesta sisältäen kielikoulutuksen. Vastuutahot OKM, STM, TEM, Valvira, OPH". Lisäksi "Luodaan laillistamispolkujen kehittämiseksi eri ammattihenkilöitä palveleva nykyistä laajempaan koulutuksen yhteistyöhön perustuva toimintamalli."

s. 17: Ei ole olemassa työvoiman maahanmuuton ministerityöryhmää, vaan *työllisyyden edistämisen* ministerityöryhmä.

s. 19: KEHA-keskuksen rooliin ei tällä hetkellä kuulu ELY-keskusten toiminnan koordinointi työvoiman maahanmuuton osalta. Kv. rekrytointiin liittyvät tehtävät on kirjattu KEHA-keskukselle TE-palvelulain ja uuden ELY-lain voimaantulon yhteydessä. KEHA-keskuksessa nostetaan ylös Work in Finland -toiminnon rakenteita, ja ELY-keskusten roolia maahanmuuton edistämiseksi tullaan vuoden 2023 aikana kirkastamaan.

s. 26: Kasvuyrittäjien lupakäsittely ei ole ollut hidasta enää vuosina 2021-2022.

s. 28: TE-toimiston osapäätös sisältää myös muuta kuin työvoiman saatavuusharkinnan. TE-toimisto arvioi osapäätöksessään, ovatko työehdot lainmukaiset, onko työnantaja hoitanut velvoitteensa ja onko henkilön toimeentulo turvattu.

s. 29: Tässä yhteydessä on hyvä todeta, että TE-toimistot ovat siirtyneet työntekijän oleskelulupien osapäätöksissä yhteiseen käsittelyjonoon syksyllä 2022. Näin ollen toimivalta ei enää määräydy alueellisesti.

s. 30: "Ministeriössä katsotaan, että ELY-keskusten tehtävänä ei tulisi olla yritysidean toimivuuden arvioiminen". Tässä on haastattelussa viitattu siihen, että kriteerien yrityksen kannattavuuden arvioimiseksi ennakolta ei tulisi olla liian kireät, vaan annettaisiin myös rohkeammille yritysideoille mahdollisuus osoittaa kannattavuutensa. Ministeriössä katsotaan kyllä, että ELY-keskuksen tehtävä on lain mukaan jatkossakin arvioida, onko liiketoiminnalla kannattavan liiketoiminnan edellytykset.

s. 31-32 D-viisumia koskevat tarkennukset:

- Vaikka D-viisumin myöntäminen itsessään ei vaikuta oleskelulupahakemuksen käsittelyyn, on sen nopean ja yhdessä oleskelulupapäätöksen kanssa myöntämisen mahdollistava järjestelmäkehitys (OLEDES) hyödynnettävissä laajemminkin pikakaistalla käsiteltäviin hakemuksiin ja jatkossa myös muiden lupakategorioiden sujuvassa hakemuskäsittelyssä. Myös muita pikakaistaa varten kehitettyjä järjestelmämuutoksia voidaan hyödyntää jatkossa laajemmin. Tämä tulisi ottaa huomioon kustannusarviossa.
- " Viranomaiset arvioivat, että koko lupaprosessin ajallinen säästö on noin 7–14 vuorokautta." Tähän voisi täydentää, että arvioitu säästö syntyy siitä, että oleskelulupakorttia ei tarvitse

lähettää ulkomaille, vaan D-viisumilla voi saapua maahan suoraan ja oleskelulupakortin saa Suomesta.

- Maahanmuuttoviraston ilmoittamien tietojen mukaan 06-09/2022 ajanjaksolla oli tullut vireille 347 D-viisumihakemusta. Pikakaista otettiin käyttöön 1.6.2022.
- D-viisumin laajentamista koskeva lakikohta; viimeisimmän tiedon mukaan otetaan asteittain käyttöön. Yritysten johtotehtävissä toimivat tulee voimaan joulukuussa 2022 ja muut esityksessä olevat kohderyhmät 1.4.2023.

s. 32: ”Ulkoasiainhallinnon osuus kustannuksista olisi noin 3 030 250 euroa” Tieto olisi hyvä vielä tarkistaa. Hankesalkussa UM on raportoinut erilaiset kustannukset, ja kokonaisuudessaan pikakaistan kustannukset ovat siellä 2,5-3 Me. UM kohdentaa RRF-rahoitusta myös muuhun kuin pikakaistaan kohdistuvaan kehitykseen, esim. ajanvarausjärjestelmän uudistaminen ja raportointi/analytiikkatyö, joka kohdentuu vain osittain pikakaistaan.

s. 35: Intia on myös Talent Boost -ohjausryhmässä tunnistettu osaajien maahanmuuttoa koskevan yhteistyön kärkikohdemaaksi (ryhmässä 1 yhdessä Vietnamin, Brasilian ja Turkin kanssa).

s. 38: [Työnantajien yhden luukun neuvontapalvelu](#) osana Work in Finlandia on käynnistynyt syksyllä 2022.

s. 40: Maahanmuuttoviraston toimintaa arvioitaessa on hyvä huomata, että vuoden 2022 alun tilanteestakin on tultu pitkä matka eteenpäin.

s. 42: Perheenyhdistämisen tulorajat: Maahanmuuttoviraston ohje euromääräisistä tulorajoista on juuri päivitettävänä, mutta laajamittaisempi muutos vaadittavaan tulotasoon edellyttää säädösmuutoksia (seuraavan hallituskauden asia).

s. 45: Sivulla mainitaan, ettei ole lakia joka säätelisi sote-alan kv. rekrytointia. Kirjaus on erikoinen ja herättää kysymyksen, millaista sääntelyä pitäisi olla nimenomaan *rekrytointiin*, kun sellaista ei ole muillakaan aloilla.

s. 54: Talent Hub –rahoituksen leikkaantuminen valtiorahoitteisten Hubien osalta 3 Me --> 1 Me tulee aiheuttamaan toimien priorisoimista viidessä suurimmassa kaupungissa.

s. 55 Virtual Finlandin RRF-budjetti on leikattu 4 milj. euroon. Leikatun budjetin pohjalta päätettiin fokuoittaa työperäiseen maahanmuuttoon ja tuottaa ensi vaiheen toimijoiden ja palveluiden tarpeista kehitettävä versio laajemmasta VF-palvelusta, jonka ratkaisut ovat sellaisenaan käytettävissä vastaaviin tarpeisiin (lisätietoja tarvittaessa UM:stä).

Lopuksi, seuraavassa on listattu lyhyesti kommentteja asettautumis- ja kotouttamispalveluita koskevaan tarkastusmuistioon.

Yleisesti voidaan todeta, että käsite ”kotouttamispalvelut” on vanhentuvaa termistöä, ”kotoutumista edistävät palvelut” olisi parempi (kotouttaminen on objektiivoina verbi, joten kotoutumisen sanastotyössä päätettiin välttää sen käyttöä).

s. 4-5 taitteessa todetaan, että ”vireillä olevassa kotoutumislain uudistuksessa tähdätään siihen, että työvoiman ulkopuolella olevat puoliset tavoitettaisiin aiempaa paremmin ja heidät saatettiin kotouttamistoimien piiriin”. Virkettä voisi täsmentää, sillä kaikki puoliset eivät suoraan ole kohderyhmänä, vaan kotihoidon tukea saavat. Voisi muotoilla esim. näin: ”Vireillä olevassa kotoutumislain uudistuksessa tähdätään siihen, että työvoiman ulkopuolella olevat puoliset tavoitettaisiin aiempaa paremmin ja heidät saatettiin kotoutumista edistävien toimien piiriin. Kunnassa laadittaisiin toimeentulotukea tai lasten kotihoidon tukea saavalle puolisolalle osaamisen ja kotoutumisen palvelutarpeen arviointi sekä kotoutumissuunnitelma. Lapsia hoitava puoliso voisi osallistua palveluihin osa-aikaisesti lasten hoidon ohella sekä saada kotoutumissuunnitelmalle pidennyksen siltä ajalta, jolloin hän osallistui osa-aikaisesti. Puolisoja voitaisiin tavoittaa kotoutumista edistäviin palveluihin myös uuden kotoutumisen palvelutarpeen yhteydenoton kautta, jonka jokin muu viranomais voisi kunnalle tehdä. Lisäksi kotoutumislain nojalla voidaan tehdä perheen kotoutumissuunnitelma, jossa huomioidaan koko perheen tilanne ja perheenjäsenten kotoutumisen edistäminen.”

Yksikön päällikkö, maahanmuuttojohtaja      Sonja Hämäläinen

Johtava asiantuntija                                      Katri Niskanen

Liitteet                                      -

Jakelu                                      Valtiontalouden tarkastusvirasto VTV

Tiedoksi                                      TEM MAKO Työvoiman maahanmuutto- ja kotouttamisyksikkö



**VTV:n tarkastuskertomusluonnos; Työperusteinen maahanmuutto:  
Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman  
rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle;**

**Ulkoministeriön Konsulipalveluiden lausunto**

Ulkoministeriön Konsulipalvelut kiittää mahdollisuudesta kommentoida tarkastuskertomusluonnosta. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että maahantulolupaprosessien sujuvoittamista ja nopeuttamisen kehittämistä jatketaan ja osallistuu viranomaisten väliseen yhteistyöhön aktiivisesti. Vuoropuhelua ja yhteistyötä eri tasoilla pyritään entisestään tiivistämään ja sujuvoittamaan ulkoministeriön aktiivisella myötävaikutuksella.