

Työperusteinen maahanmuutto

Maahanmuuttohallinnon
tehokkuus,
asiakaslähtöisyys sekä
ulkomaisen työvoiman
rekrytointi sosiaali- ja
terveysalalle





Tuloksellisuustarkastuskertomus

Työperusteinen maahanmuutto

Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2022

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/480/04.07.02/2021

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Työperusteinen maahanmuutto - Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään työ- ja elinkeinoministeriölle, sisäministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, ulkoministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, valtiovarainministeriölle, Maahanmuuttovirastolle, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralle, Digi- ja väestötietovirastolle ja Tilastokeskukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainvaliokunnalle, sivistysvaliokunnalle, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle, tulevaisuusvaliokunnalle, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista työ- ja elinkeinoministeriöllä, sisäministeriöllä, sosiaali- ja terveysministeriöllä, ulkoministeriöllä, opetus- ja kulttuuriministeriöllä, valtiovarainministeriöllä, Maahanmuuttovirastolla, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviralla, Digi- ja väestötietovirastolla ja Tilastokeskuksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2025.

Helsingissä 14. joulukuuta 2022

Vesa Koivunen
apulaisjohtaja

Sari Hanhinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-529-0 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-529-0
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-529-0>

Tarkastuskertomuksen valokuva
Somppu Kopisto

Tarkastusviraston kannanotot

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 vähäiset.

Suomen väestö ja työllisten määrä kasvavat ainoastaan maahanmuuton kautta. Valtiovarainministeriön mukaan pidemmällä aikavälillä työperusteisen maahanmuuton kasvattaminen pysyvästi 10 000 hengellä vuodessa pienentäisi kestävyysvajetta noin 0,5 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen eli runsaalla yhdellä miljardilla eurolla. Vuodesta 2003 lähtien hallitusohjelmiin on kirjattu, että työperusteisen maahanmuuton edistäminen on keino kohentaa väestöllistä huoltosuhdetta, vahvistaa taloutta sekä helpottaa työvoimapulasta kärsivien alojen tilannetta.

Työperusteisen maahanmuuton edistämisen toimet ovat oikeansuuntaisia, mutta monet asiat ovat edenneet hitaasti

Työperusteista maahanmuuttoa on pyritty edistämään lukuisilla valtioneuvostotason strategisilla kehittämistavoitteilla jo 20 vuoden ajan. Vaikka viranomaistoimintaa on ohjattu yhdenmukaisesti tavoitteiden saavuttamiseksi, on tavoitteiden toimeenpano kärsinyt hitaudesta ja katkoksista. Ongelmia ovat aiheuttaneet muun muassa viranomaistoininnan hajanainen hallinnollinen rakenne ja eri viranomaisten vaihteleva sitoutuminen tavoitteisiin. Lisäksi ruohonjuuritason kehittämistoimet ovat paljolti olleet hankerahoituksen varassa, mikä on haitannut pitkäjänteistä kehittämistä.

Vuonna 2020 työperusteisen maahanmuuton hallinnointi siirtyi työ- ja elinkeinoministeriölle. Siirto on parantanut kokonaisuuden ohjausta ja tavoitteiden toimeenpanoa, mutta maahanmuuttohallinnon tehokkuudessa ja asiakaslähtöisyydessä on edelleen kehitettävää.

Hallitus tavoittelee työperusteisen maahanmuuton kaksinkertaistamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että kestävyystiekartan edellyttämä vähintään 50 000 työperusteisen maahanmuuttajan kokonaislisäys toteutuu. Tämän jälkeen tavoitteena on vähintään 10 000 maahanmuuttajan lisäys vuositasolla. 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.

Erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien lupaprosessit sujuvat tavoitellussa ajassa, työntekijöiden ja yrittäjien ei

Lupaprosessien hitaus on ollut merkittävä syy siihen, että suomalaiset yritykset ovat panneet vähän ulkomaista työvoimaa. Työ- ja elinkeinoministeriö on kehittänyt lupaprosesseja määrätietoisesti työperusteisen maahanmuuton hallinnon siirryttyä ministeriön vastuulle. Lupaprosesseja ovat nopeuttaneet muun muassa automatisaatio, hakemusten riskiperusteinen käsittely sekä henkilöresurssien lisäys Maahanmuuttovirastossa.

Erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien luvat käsitellään tavoitellussa kahdessa viikossa. Työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii jouduttamaan erityisasiantuntijoiden lupaprosessia entisestään pikakaista -palvelulupauksen ja siihen kuuluvan kansallisen ns. D-viisumin avulla, joka tuli voimaan kesäkuussa 2022. Tarkastuksen perusteella D-viisumin täysimääräinen käyttöönotto edellyttää kuitenkin hallinnolta lisätoimia ja kustannusten ja hyötyjen suhteen arviointia. Suomen ulkomaan edustustojen mukaan vain murto-osa erityisasiantuntijoista haki D-viisumia sen voimassaolon ensimmäisten kuukausien aikana eikä osuuden arvioida juuri nousevan.

Työntekijöiden ja yrittäjien lupaprosessit ovat kaksivaiheisia ja siksi hitaampia. TE-toimisto tai ELY-keskus tekee niihin osapäätöksen ennen Maahanmuuttoviraston päätöstä. Vuoden 2022 heinäkuussa työntekijöiden lupia käsiteltiin keskimäärin 68 vuorokautta ja yrittäjien 85 vuorokautta. 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 houkutelukampanjoita. Erityisasiantuntijoiden perheenjäsenet saavat oleskelulupapäätöksen yleensä nopeammin ja samanaikaisesti perheenkokoajan kanssa.

Lupa- ja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyydessä on vielä kehitettävää

Työn perusteella maahan tulevien saamaa ohjausta ja neuvontaa pitää vielä parantaa. Asiakkaat kokevat edelleen, että heidän on vaikea saada tietoa oleskelulupaprosessin etenemisestä. Virastot ovat muuttaneet toimintaansa asiakaslähtöisempään suuntaan. Yritykset ja työperusteisen maahanmuuton parissa toimivat hankkeet nostivat tarkastuksen kyseissä kuitenkin esiin tarpeen parantaa etenkin Maahanmuuttoviraston ja Digi- ja väestötietoviraston asiakaslähtöisyyttä.

Ulkomaalaislain (301/2004) 5 luvun uudistuksessa esitetään 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 asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta, jos Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön yhteistyö on sujuvaa.

Työperusteisen maahanmuuton tietoperustassa on edelleen puutteita

Tarkastusvirasto havaitsi jo vuonna 2012 tekemässään tarkastuksessa, että oleskelulupien perustetta kuvaavaa tietoa ei kyetä yhdistämään muuhun kansalliseen rekisteritietoon. Tämä estää työperusteista maahanmuuttoa kuvaavan tilastotiedon kokoamisen, mikä vaikeuttaa puolestaan seuranta-, ennakointi- ja tutkimustiedon tuottamista. Tarkastuksen perusteella tätä työperusteisen maahanmuuton tietoperustan keskeistä ongelmaa ei ole saatu kymmenen vuoden aikana ratkaistua. Tällä hetkellä tietoperustan ongelmia pyritään ratkaisemaan erilaisilla kehittämistoimilla, mutta kattavan tilastotiedon varmistaminen vaatii edelleen eri viranomaisten yhteistyötä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ollut sivuroolissa sosiaali- ja terveysalan ulkomaisen työvoimatarpeen ennakkoinnissa, vaikka sille on viimeisen kymmenen vuoden aikana osoitettu valtioneuvostotason strategisessa ohjauksessa useita ennakointia koskevia tavoitteita. Ministeriö terävöitti asemaansa vuoden 2021 lopussa, kun se käynnisti poikkihallinnollisen ohjelman sote-alan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi.

EU- ja ETA-alueen ulkopuolella koulutetut sote-ammattilaiset eivät voi saada suoraan työperusteista oleskelulupaa laillistusta edellyttävään ammattiin

Työperusteista maahanmuuttoa on pidetty jo pitkään osaratkaisuna sote-alan työvoimapuolaan, 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 työperusteista oleskelulupaa sote-alan laillistettuihin ammatteihin, vaan heidän on ensin saatava Valvirasta ammatinharjoittamisoikeus. Tarkastuksen perusteella oleskelulupaprosessin lisäksi tulisi nopeuttaa myös ammattioikeuden myöntämisesseja.

Valvira voi edellyttää hakijalta ammattioikeuden myöntämiseksi korvaavia toimenpiteitä tai lisäopintoja. Sosiaali- ja terveydenhuollon hoitajakoulutuksen suorittaneilta puuttuu kuitenkin pätevytymispolku. Sairaanhoidajille on yritetty viime vuosina rakentaa pätevytymispolkua useassa erilaisessa hankkeessa. Pätevytymiskoulutukselle ei ole löytynyt kuitenkaan pysyvää rahoitusta, minkä vuoksi pätevytymiskoulutuksen kehittämistä jatketaan edelleen hankerahoituksella. Ammatinharjoittamisoikeuden saanti edellyttää myös, että henkilön täytyy näyttää Valviralle todistus riittävästä kielitaidosta. Lainsäädännössä ei ole kuitenkaan määritelty sitä, millaista kielitaitoa riittävällä kielitaidolla tarkoitetaan. Sote-henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden ohjelman alatyöryhmälle on annettu tehtäväksi esittää ehdotuksensa ulkomaisen työvoiman laillistamista koskevan koulutuksen rahoittamiseksi sekä laatia toimintasuunnitelma laillistusprosessin ja sitä tukevan pätevytymiskoulutuksen kehittämiseksi ja vakinaistamiseksi. Tarkastusvirasto katsoo, että tämän tehtävän täyttäminen on erittäin tarpeellista.

Kansainvälinen rekrytointi tapahtuu sote-alan rekrytointiyritysten välityksellä. Kansainvälistä rekrytointitoimintaa ei tällä hetkellä ohjata tai säädellä Suomessa millään säädöksellä. Siksi rekrytointimarkkinoilla toimitaan sote-alan rekrytointiyritysten luomilla pelisäännöillä. Sote-alan rekrytointiyritysten 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. Vaikka viranomaiset ja asiantuntijat kokevat toimintatavan epäeettiseksi, on se kuitenkin ainoa tapa rekrytoida Suomeen kansainvälistä työvoimaa suoraan sosiaali- ja terveysalalle.

Tällä hetkellä sote-alan rekrytointiyritykset tuovat maahan henkilöitä, joiden kielitaidon taso on heikompi verrattuna siihen, mitä Valvira edellyttää ulkomailla koulutuksensa suorittaneilta laillistettavilta ja nimikesuojauksen saaneilta hoitohenkilöiltä. Terveydenhuollon ammattihenkilön työssä vaadittavan riittävän kielitaidon varmistaminen kuuluu työnantajalle. Ulkomailla terveydenhuollon koulutuksen suorittaneiden ammatinharjoittamisoikeuteen joudutaan puuttumaan kuitenkin harvoin, ja yleensä kysymys on klinisen osaamisen vajeesta, ei kielitaidon puutteesta.

Suurissa kaupungeissa panostetaan työperusteisten maahanmuuttajien asettautumispalveluihin, pienemmissä kunnissa toiminta ei ole vakiintunut

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mukaan työn perusteella maahan muuttavien kotouttamispalveluita tulisi parantaa¹. Tarkastus osoitti, että kotouttamisen sijaan suurissa kaupungeissa on edistetty työperusteisten maahanmuuttajien Suomeen asettumista kokoamalla yhteen viranomaispalveluita maahanmuuttajille tarkoitettuihin ohjaus- ja neuvontapisteisiin.

Työperusteisten maahanmuuttajien kotouttamista voidaan tehostaa määrittelemällä nykyistä tarkemmin asettautumispalveluista vastaavat tahot ja heidän roolinsa sekä parantamalla valtion ja kuntien viranomaisten yhteistyötä. Lisäksi sähköinen tunnistautuminen tulisi ottaa käyttöön kaikissa maahantuloon liittyvissä palveluissa. Työperusteisille maahanmuuttajille tarjottavia kotouttamis- ja asettautumispalveluita tulisi vahvistaa ja vakiinnuttaa myös muissa kuin suurissa kaupungeissa. Kotoutumista ja maahan asettumista edistävät palvelut ovat Suomelle vetovoimatekijä, ja ne edesauttavat työperusteisten maahanmuuttajien ja heidän perheidensä jäämistä Suomeen. Maahanmuuttajien kotoutumiseen panostaminen on tutkimusten mukaan yhteiskunnalle erittäin kannattavaa².

Tarkastusviraston suositukset

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittelee, että

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

Sisällys

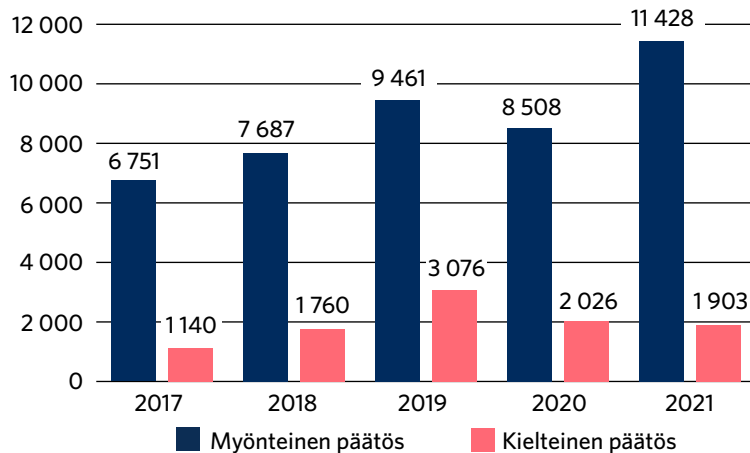
Tarkastusviraston kannanotot	4
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko työperusteisen maahanmuuton viranomaistoimintaa kehitetty ja toteutettu asetettujen tavoitteiden mukaisesti?	13
2.1 Työperusteisen maahanmuuton edistämisen toimet ovat oikeansuuntaisia, mutta monet asiat ovat edenneet hitaasti	13
2.2 Työperusteisen maahanmuuton tietoperustassa on edelleen puutteita, jotka vaikeuttavat seuranta-, ennakointi- ja tutkimustiedon tuottamista	24
3 Onko työperusteisen maahanmuuton lupa- ja palvelujärjestelmää kehitetty asiakaslähtöiseksi ja tehokkaaksi?	30
3.1 Lupaprosesseja on kehitetty määrätietoisesti ja työperusteisten oleskelulupien käsittelyajat ovat nopeutuneet	30
3.2 Asiakkaiden näkökulmasta lupaprosessi on jossain määrin sujuvoitunut, mutta on yritysten työvoimatarpeisiin nähden liian hidas	37
3.3 Työn perusteella maahan tulevien saamaa ohjausta ja neuvontaa pitää vielä parantaa	42
4 Ovatko tavoitteet lupa- ja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyyden kehittämisestä toteutuneet sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden kohdalla?	46
4.1 Sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden lupaprosessit ovat nopeutuneet, mutta perheenyhdistäminen on työntekijöille edelleen hidasta ja kallista	47
4.2 Ammattioikeuden myöntämisprosessi on usein joustamaton ja hankala asiakkaalle	49
5 Saavatko työn perusteella maahan muuttavat ja heidän perheensä tarvitsemansa kotouttamis- ja asettautumispalvelut ja onko palvelujärjestelmä hallinnollisesti tehokas?	58
Liite 1: Miten tarkastettiin	61
Liite 2: Tarkastuksen haastattelut	65
Viitteet	66



1 Mitä tarkastettiin

Hallitus tavoittelee työperusteisen maahanmuuton kaksinkertais-
tamista nykytasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että kestävyys-
tiekartan edellyttämä vähintään 50 000 työperusteisen maahan-
muuttajan kokonaislisäys toteutuu. Tämän jälkeen tavoitteena on
vähintään 10 000 maahanmuuttajan lisäys vuositason tasolla.³

Vuoden 2022 tammi-syyskuussa työn perusteella myönnettiin
yhteensä 12 126 ensimmäistä oleskelulupaa⁴. Vuonna 2021 vastaa-
via lupia myönnettiin 11 428⁵ (kuvio 1). Eniten lupia myönnettiin
Ukrainan, Venäjän ja Filippiinien kansalaisille. Myös työn perus-
teella rekisteröityneiden EU-kansalaisten määrä on kasvanut ja oli
5 333 vuonna 2021. Yli kolmannes rekisteröityneistä oli virolaisia.⁶



Kuvio 1: Ensimmäiset oleskelulupapäätökset työnteon perusteella 2017-
2021. Lähde: Maahanmuuttovirasto ja Euroopan muuttoliiketoimisto.

Tarkastuksessa selvitettiin työperusteiseen maahanmuuttoon
liittyviä viranomaisten toimenpiteitä ja tavoitteita, hallinnollisten
prosessien tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä viranomaisten
välisen yhteistyön toimivuutta. Toimialoista tarkasteltiin erityi-
sesti sosiaali- ja terveysalaa, jossa työvoimapula on suuri mutta
toimenpiteet työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi ovat
olleet vähäiset. Vuoteen 2035 mennessä sosiaali- ja terveysalalle
arvioidaan tarvittavan noin 200 000 uutta työntekijää⁷.

Tarkastuksen kaksi pääkysymystä olivat seuraavat:

1. Onko työperusteisen maahanmuuton viranomaistoimintaa kehitetty ja toteutettu asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja siten, että maahantuloprosessi on saatu sujuvaksi?
2. Onko työperusteisen maahanmuuton lupa- ja palvelujärjestelmää kehitetty asiakaslähtöiseksi ja tehokkaaksi?

Tarkastuksen aineisto kerättiin vuoden 2022 aikana. Lupaprosessien tarkastelu kohdistui vuoden 2021 alusta heinäkuuhun 2022. Muutoin tarkastelun kohteena olivat viranomaisten pitkän aikavälin toimenpiteet, sillä monet työperusteisen maahanmuuton tiekartassa ja pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa esitetyistä tavoitteista ovat olleet esillä pääministeri Juha Sipilän hallituskaudesta lähtien ja osa jo sitäkin aiemmin. Näissä hallitusten ohjelmissa esitetyt tavoitteet ovat olleet tarkastuksen kriteereinä.

Suomen väestö ja työllisten määrä kasvavat ainoastaan maahanmuuton kautta. Suomen huoltosuhde heikkenee huomattavasti nopeammin kuin muissa Pohjoismaissa. Työkäisen väestön väheneminen kasvattaa kestävyysvajetta. Valtiovarainministeriön laskelmien mukaan nettomaahanmuuton kasvu 50 prosentilla (7 500 henkilöllä) vähentää kestävyysvajetta 0,4 prosenttiyksiköllä, jos tulijat työllistyvät yhtä hyvin kuin maassa oleva väestö⁸. Pidemmällä aikavälillä työperusteisen maahanmuuton kasvattaminen pysyvästi 10 000 hengellä vuodessa pienentäisi kestävyysvajetta noin 0,5 prosenttiyksiköllä suhteessa bruttokansantuotteeseen eli runsaalla yhdellä miljardilla eurolla.⁹

Hallitusohjelmissa työperusteisen maahanmuuton edistäminen on nähty keinona kohentaa väestöllistä huoltosuhdetta, vahvistaa taloutta ja helpottaa työvoimapulasta kärsivien alojen tilannetta. Maahanmuuton kokonaistaloudellisia vaikutuksia ovat vaikutukset innovaatioihin, investointeihin ja hyödykemarkkinoihin. Osaava monimuotoinen työvoima houkuttelee kansainvälisiä investointeja¹⁰. Aiheen valtiontaloudellinen merkitys syntyy myös sitä kautta, että osaavan työvoiman puute on merkittävä kasvun este. Suomella on OECD-maista suurin pula korkeakoulutetuista työntekijöistä. Työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan 65 000 työpaikkaa jäi syntymättä osaajapulan takia vuonna 2019.¹¹

Kevään 2021 puoliväliriihessä työperusteisen maahanmuuton edistämiseen varattiin määrärahoja yhteensä 61 miljoonaa euroa, joista 44 miljoonaa euroa on pysyvä kehyspanostus¹². Määrärahat jakautuvat sisäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja koulutusperusteisen maahanmuuton osalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonaloille. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi EU-elpymispakettiin kuuluvalla RRF-rahoituksella tehtävää maahanmuuton digitaalisen infrastruktuurin investointia, joka toteutetaan vuosina 2021–2024. Investoinnin kokonaisrahoitus on 20 miljoonaa euroa.¹³

2 Onko työperusteisen maahanmuuton viranomaistoimintaa kehitetty ja toteutettu asetettujen tavoitteiden mukaisesti?

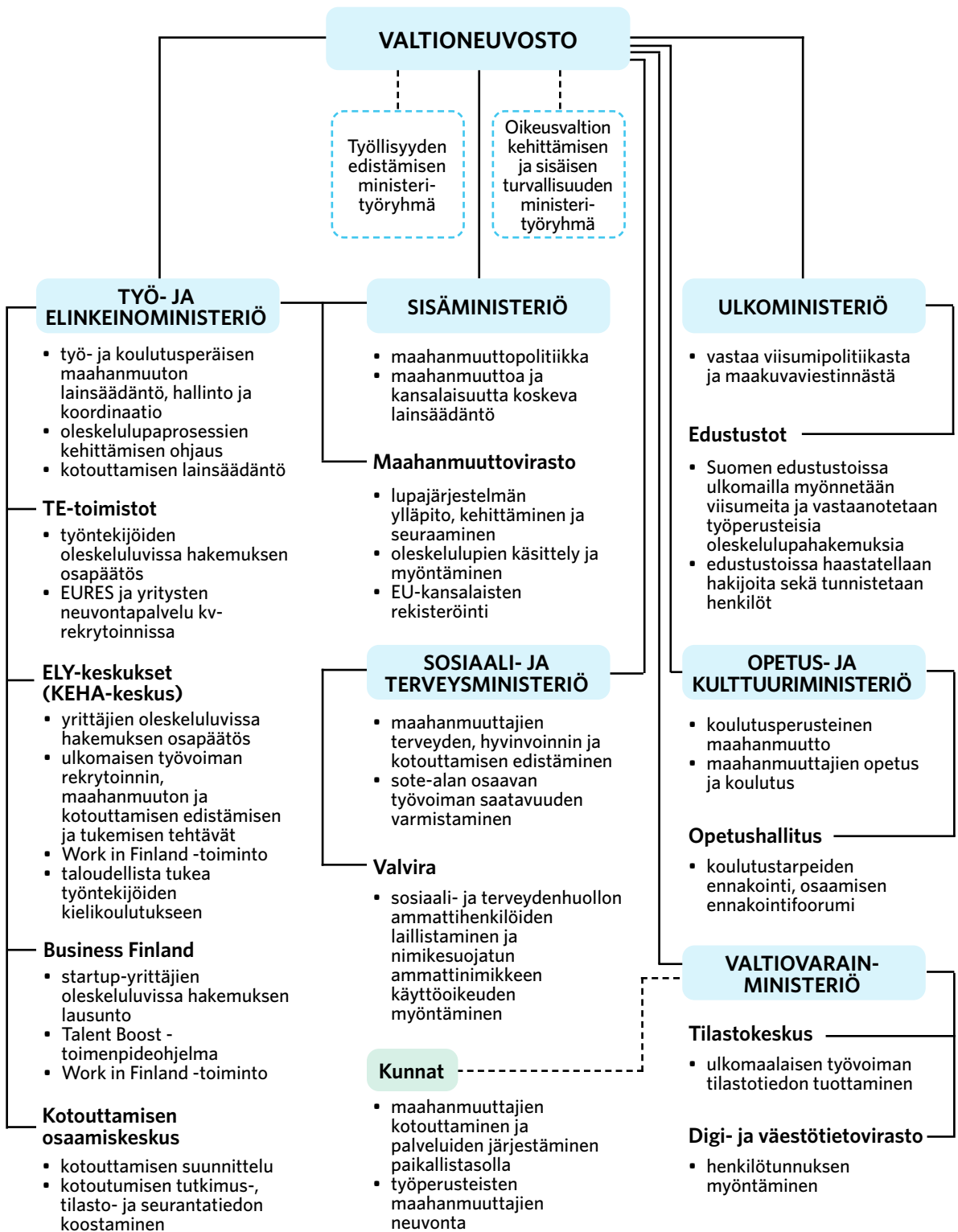
Maahanmuuton edistämisen ja siihen liittyvän viranomaistoiminnan ohjaus on ollut pääsääntöisesti yhdensuuntaista, mutta tavoitteiden toimeenpano on kärsinyt hitaudesta ja katkoksista. Ongelmina ovat olleet viranomaistoiminnan hallinnollisen rakenteen hajanaisuus ja eri viranomaisten vaihteleva sitoutuminen tavoitteisiin. Lisäksi ruohonjuuritason kehittämistoimet ovat olleet pitkälti hankerahoituksen varassa, mikä on haitannut pitkäjänteistä kehittämistä.

Työperusteista maahanmuuttoa kuvaavissa tilastoaineistoissa on edelleen merkittäviä puutteita, vaikka näiden korjaaminen on ollut jo pitkään kansallisena tavoitteena. Oleskelulupien perustetta kuvaavaa tietoa ei kyetä edelleenkään yhdistämään muuhun kansalliseen rekisteritietoon, joka estää työperusteista maahanmuuttoa kuvaavan tilastotiedon kattavan kokoamisen. Tarkastuksessa havaittiin, että sosiaali- ja terveysalalla ei ole viime vuosina tehty aktiivisesti työvoimatarpeen ennakointityötä.

2.1 Työperusteisen maahanmuuton edistämisen toimet ovat oikeansuuntaisia, mutta monet asiat ovat edenneet hitaasti

Työperusteista maahanmuuttoa edistävät ja ohjaavat useat eri viranomaiset ja toimijat

Työperusteista maahanmuuttoa edistetään Suomessa poikkiallinnollisesti. Työperusteisen maahanmuuton hallinnollinen rakenne on monitahoinen kokonaisuus, joka koostuu useista hallinnonaloista ja viranomaistahoista. Sitä ohjaa valtioneuvosto hallitusohjelman tavoitteiden ja tekemiensä linjausten mukaisesti. (Kuvio 2.)



Kuvio 2: Työperusteisen maahanmuuton hallinto.

Työperusteisen maahanmuuton edistämisen voimavaroja on vaikea todentaa kattavasti

Valtio edistää työperusteista maahanmuuttoa tällä hetkellä ensisijaisesti Talent Boost -ohjelman toimenpiteillä. Talousarvioesitysten mukaan toimintaan on osoitettu määrärahoja noin 64 miljoonaa euroa vuodelle 2022 ja noin 62 miljoonaa euroa vuodelle 2023. Nämä luvut sisältävät myös suurimman osan EU:n elpymis- ja palautumistukivälineestä (RRF) rahoitetusta 20 miljoonan euron investointituksesta, joka on jaettu neljälle vuodelle. Investointitukea on osoitettu työ- ja koulutusperusteisten lupaprosessien nopeuttamiseen tähtäävään järjestelmäkehitykseen ja viestintään.

Kansallinen Talent Boost -rahoitus jakaantuu kolmelle eri hallinnonalalle. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan merkittävimpiä työperusteista maahanmuuttoa edistäviä toimintoja ovat Business Finlandin Talent -toiminta, Talent Explorer -rahoitus, Talent Hub -toiminta, Work in Finland -rakenteen perustaminen sekä kansainvälisen rekrytinnin mallin toteuttaminen. Vuodelle 2022 on kuhunkin toimintoon kohdistettu noin 2–4,5 miljoonan euron määrärahat. Sisäministeriön hallinnonalalla työperusteisen maahanmuuton toimet ovat kohdistuneet ensi sijassa Maahanmuuttoviraston lupakäsittelyn ruuhkien purkuun, automaatiokehitykseen sekä tietojärjestelmien kehittämiseen. Näihin toimiin on kohdistettu määrärahoja noin 12 miljoonaa euroa vuodelle 2022. Osa määrärahoista on niin sanottua RRF-rahoitusta.¹⁴ Myös ulkoasiainhallinnon panostukset työperusteisen maahanmuuton edistämiseen ovat merkittävät. Esimerkiksi vuodelle 2022 on osoitettu RRF-rahoitusta noin 7 miljoonaa euroa, joka jakautuu Virtual Finland -palvelualueen kehittämiseen sekä tietojärjestelmäratkaisuihin (OLEDIGI)¹⁵.

Talent Boost -määrärahat muodostavat vain osan kaikista työperusteisen maahanmuuton edistämistoimista. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön sote-henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden ohjelman kahden miljoonan euron määrärahasta (TAE 2023) osa kohdistuu ulkomaisen työvoiman saatavuuden edistämiseen. Työperusteista maahanmuuttoa edistetään myös EU-hankerahoituksella. Luonnollisesti osa eri viranomaisten normaalista virkatyöstä sisältää työperusteisen maahanmuuton tehtäviä. Valtion ohella kuntasektori rahoittaa paikallistasolla tehtäviä edistämistoimia.

Työperusteista maahanmuuttoa on edistetty lukuisilla kehittämistavoitteilla ja -hankkeilla jo 20 vuoden ajan

Työperusteinen maahanmuutto on ollut esillä hallitusten ja hallinnon tavoitteistoissa noin 20 vuoden ajan. Sen tarve oli kirjattu selkeästi vuonna 2003 aloittaneen pääministeri Anneli Jäätteenmäen ja sitä seuranneen Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen ohjelmaan¹⁶.



Talent Boost -toimenpiteisiin on osoitettu vuosittain reilun 60 miljoonan euron määrärahat.

Vuonna 2006 julkaistun *Maahanmuuttopolitiittisen ohjelman* painotus oli selvästi työperusteisen maahanmuuton edistämässä ja näköpiirissä olevaan työvoiman saatavuusongelmaan varautumisessa. Ohjelman tavoitteena oli vastata väestörakenteen ja työmarkkinoiden odotettavissa oleviin muutoksiin, joiden nähtiin aiheuttavan työvoimapulaa 2020-luvulle tultaessa. Sosiaali- ja terveysala mainittiin työvoiman saatavuuden kannalta kriittisenä toimialana. Ohjelman mukaan terveydenhuollon henkilöstön pätevyitymiskoulutuksen vakiintumattomuus ja riittämättömät kielten opiskelumahdollisuudet vaikeuttavat merkittäväällä tavalla sekä maassa olevien maahanmuuttajien että terveydenhuollon ammattilaisten rekrytointia ulkomailta.¹⁷

Pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus¹⁸ asetti tavoitteeseen aktiivisen ja johdonmukaisen maahanmuuttopolitiikan, jossa tuli huomioida myös ulkomaisen työvoiman tarve. Vuonna 2009 julkaistun *Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelman* pääpaino oli työperusteisen maahanmuuton edistämässä ja työvoiman saatavuusongelmiin varautumisessa. Ohjelman toimenpideohjeet liittyivät eri viranomaisten vastuiden ja yhteistyön kehittämiseen sekä edistämistoimien rahoituksen selkeyttämiseen. Tavoitteeksi asetettiin myös työperusteisen maahanmuuton tietopohjan ja seurannan kehittäminen ja varmistaminen.¹⁹

Toimenpideohjelmassa sosiaali- ja terveysministeriön edellytettiin ryhtyvän terveydenhuollon ammattilaisten rekrytointia koskevaan kehitystyöhön. Tavoitteena oli määritellä, mistä ja miten terveydenhuollon henkilöstöä voidaan parhaiten rekrytoida, kun huomioidaan alan vaatimukset ammatinharjoittamisoikeudesta, -kelpoisuudesta sekä kielitaidosta. Kiireisimpinä toimenpiteinä ministeriön piti arvioida ulkomailla hankitun osaamisen tunnustamista ja kartoittaa lainsäädännön muutostarpeita.²⁰

Vuonna 2013 julkaistiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman mukaisesti *Maahanmuuton tulevaisuus 2020* -strategia, jossa määriteltiin maahanmuuttopolitiikan suuntaviivat seuraavalle vuosikymmenelle. Strategian tavoitteiden mukaan osaavan työvoiman maahanmuuttoa on edistettävä työvoimatarpeen ennakoinnilla sekä luomalla valmiuksia kohdennettuihin rekrytointeihin ulkomailla. Strategiassa painotettiin maahanmuuttohallinnon työnjaon ja vastuiden selkeyttämistä sekä poikkihallinnollisuuden tehostamista. Myös maahanmuuttoa koskevan tilasto- ja tutkimustiedon saatavuutta ja käyttökelpoisuutta piti parantaa.²¹

Vuonna 2013 julkaistiin strategiaa tarkentava toimenpideohjelma, jossa yksilöitiin keskeisiä kehittämisalueita ja ilmaistiin tähän liittyvät toimeenpanon vastuut ja tarvittavat resurssit kehittämisalueittain. Valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Tilastokeskuksen piti ohjelman mukaan laatia ehdotus kattavasta työperusteisen maahanmuuton tilastointi- ja seurantajärjestelmästä, jolla kyettäisiin tuottamaan säännönmukaista ennakoitietoa ulkomaisen työvoiman tarpeesta strategisilla toimialoilla.



Vuonna 2006 kiinnitettiin huomiota terveydenhuollon ulkomaisten osaajien pätevyitymispolun puutteisiin.



Vuonna 2009 sosiaali- ja terveysministeriötä vastuutettiin kehittämään ja edistämään sote-alan ulkomaisen työvoiman rekrytointia.

Toimenpideohjelman mukaan työvoimaosuudeltaan suurimmalla toimialalla, sosiaali- ja terveyspalveluissa, tuli kehittää ja mallintaa kansainvälistä rekrytointia ja sen edellyttämää yhteistyötä. Sosiaali- ja terveysministeriön tuli laatia myös suositus sosiaali- ja terveysalan kansainvälisen rekrytoinnin eettisistä periaatteista.²²

Toimenpideohjelman tavoitteena oli lisäksi yhdenmukaistaa työperusteisen maahanmuuton palveluprosessit eri puolella maata sekä toteuttaa henkilötunnuksen antaminen ensimmäisen oleskeluluvan yhteydessä marraskuuhun 2014 mennessä. Toimenpideohjelman edellyttämien käytännön toimien kustannukset arvioitiin kuitenkin työperusteisen maahanmuuton eri osa-alueilla pieniksi. Suurin osa toimista ilmoitettiin tehtäväksi virkatyönä tai sitten hallinnolliset kustannukset ilmaistiin ”ei merkittäviä kustannuksia” -toteamuksella.²³

Sisäministeriö julkisti vuonna 2018 pääministeri Juha Sipilän hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelman *Töihin Suomeen – Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi*.²⁴ Ohjelmaa valmisteltiin rinnakkain vuonna 2017 käynnistetyn *Talent Boost – Kasvua kansainvälisistä osaajista* -toimenpideohjelman kanssa.

Vuoden 2018 maahanmuuttopoliittisen ohjelman teemat olivat pitkälti samat kuin aiemminkin. Keskeisenä tavoitteena oli strateginen, ennakoiva ja aktiivinen työvoiman maahanmuuttopoliitiikka. Samalla kokonaisuus tuli nivoa yhteen niin elinkeino- ja innovaatiopoliitiikan kuin työllisyys- ja koulutuspolitiikan kanssa. Käytännön toteuttamista siivitettiin kuvaamalla yleisellä tasolla erilaisia tavoitteita, esimerkiksi ennakointitiedon tärkeyttä, lupa- ja kotouttamisjärjestelmän toimivuutta sekä julkisen vallan roolia rekrytoinnin tukemisessa ja suuntaamisessa. Maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa painotettiin myös asiakaslähtöisyyttä.²⁵

Vuonna 2020 julkaistiin Talent Boost -toimenpideohjelma, joka on keskeinen pääministeri Sannan Marinin hallitusohjelman²⁶ työperusteista maahanmuuttoa linjaava ja ohjaava ohjelma-asiakirja. Ohjelman painopisteeksi on asetettu työvoimapulasta kärsivät alat sekä TKI-toiminnan kannalta olennaiset erityisosaajat, opiskelijat ja tutkijat.²⁷

Työperusteisen maahanmuuton kehittämiskohteet ovat olleet 2020-luvulla samoja kuin aiempina vuosikymmeninä

Vuonna 2021 julkaistun Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartan²⁸ tavoitteena oli koota yhteen työperusteisen maahanmuuton edistämistoimia ja ohjausta. Tiekartan valmistelu toteutettiin osana Talent Boost -ohjelmaa, ja työtä koordinoivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä opetus- ja kulttuuriministeriö.



Vuoden 2013 toimenpideohjelma sisälsi paljon tavoitteita, mutta toimenpanoon osoitettiin vain niukasti voimavaroja.



Vuoden 2018 ohjelmassa painotettiin jälleen lupaprosessien sujuvuutta, asiakaslähtöisyyttä ja ennakointitiedon merkitystä.

Tiekartan strategiset tavoitteet liittyvät Suomen kiinnostavuuden ja houkuttelevuuden lisäämiseen, maahanmuuttokokemuksen parantamiseen sekä kansainvälisen osaamisen lisäämiseen. Tiekartan mukaan tavoitteet saavutetaan luomalla maahanmuuton edistämiseksi vakiintuneet rakenteet ja riittävät resurssit kaikille hallinnon tasoille. Samalla rahoitusta ohjataan palvelujärjestelmän pitkäjänteiseen kehittämiseen ja yhteistyöhön. Viranomaisen välistä tiedonvaihtoa ja järjestelmien yhteensopivuutta kehitetään tavoitteiden mukaan lainsäädännöllisillä muutoksilla ja teknisillä ratkaisuilla.²⁹

Tuoreimmassa työperusteista maahanmuuttoa valtakunnallisesti edistävässä tavoiteasiakirjassa on paljon samaa kuin aiemmin toteutetussa ohjauksessa. Useimmat tavoitteet ovat olleet esillä lähes samassa muodossa ja osoitettu samoille tahoille jo aiemmin. Esimerkiksi tietojohtamista, tilastointia ja ennakointia on pyritty kehittämään jo yli vuosikymmenen ajan. Samoin koulutusjatkumoiden kehittäminen on ollut työperusteisen maahanmuuton kes toteema viimeisen 15 vuoden ajan.³⁰

Työperusteisen maahanmuuton ohjaus on ollut yhdensuuntaista mutta tavoitteiden toimeenpano hidasta

Tarkastuksessa havaittiin, että työperusteisen maahanmuuton kokonaisuutta on ohjattu pääsääntöisesti yhdensuuntaisesti eli työperusteisen maahanmuuton tavoite nähdään yhteisenä ja siihen on sitouduttu poikkihallinnollisesti. Samalla kuitenkin pitkän aikavälin ohjaus on jäänyt ylätason tavoitteiksi, joiden toimeenpano on edennyt hitaasti ja katkonaisesti. Tavoitteiden toistuva kirjaaminen kansallisiin tavoite- ja strategiapapereihin alleviivaa tätä.

Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton lainvalmistelu- ja kehittämisvastuun siirto työ- ja elinkeinoministeriölle on selkeyttänyt ja jännevöittänyt tehtäväalueen ohjausta ja toimeenpanoa. Sitä ennen työperusteisen maahanmuuton edistämisen vastuissa oli epäselvyyksiä, eikä tavoiteltujen toimien toimeenpanoon ollut osoitettu realistisia voimavaroja³¹. Siten sinänsä hyvänä pidetyt toimenpiteet ovat jääneet eri toimijoiden omissa priorisoinneissa taka-alalle.³²

Vaikka vastuunsiirto työ- ja elinkeinoministeriöön on suhteellisen tuore, suurimmassa osassa tarkastuksen haastatteluita arvioitiin, että sen myötä työperusteisen maahanmuuton edistäminen on nopeutunut ja konkretisoitunut. Työ- ja elinkeinoministeriön johdolla on kyetty kehittämään etenkin oleskelulupaprosessia. Myös Maahanmuuttoviraston ohjaukseen on tullut elinkeinopoliittista ja työllisyyspoliittista näkökulmaa, jota ei ole aiemmin ollut.³³



Vuoden 2021 tiekartassa on samoja teemoja kuin aiemmissa ohjausasiakirjoissa.



Työperusteisen maahanmuuton ohjausvastuun siirto työ- ja elinkeinoministeriöön on jännevöittänyt ohjausta ja toimeenpanoa.

Pitkän aikavälin tavoitteiden toimeenpanoa on hidastanut maahanmuuttopolitiikan haastava ja jatkuvasti muuttunut toimintaympäristö. Maahanmuuttovirasto on viime vuosina joutunut panostamaan voimavaroja maahanmuuton prosessien kehittämisen lisäksi humanitaarisesta ja muista syistä tapahtuvan maahanmuuton hallintaan. Se on joutunut vastaamaan esimerkiksi vuoden 2015 pakolaiskriisiin sekä koronapandemiasta johtuviin tilapäisen työvoiman liikkuvuuden ja tunnistautumisen ongelmiin. Tuoreimpana virasto on joutunut Ukrainan sodan tilapäisen suojelun hakijoiden nopeaan käsittelyyn.³⁴

Työperusteisen maahanmuuton strategiatason tavoitteissa sosiaali- ja terveysala on tunnistettu yhdeksi keskeiseksi työvoimapolusta kärsiväksi toimialaksi. Vuodesta 2006 lähtien kansallisessa ohjauksessa on mainittu lukuisia tavoitteita, jotka tähtäävät ulkomaisen työvoiman saatavuuden parantamiseen sote-alalla. Tavoitteet ovat koskeneet esimerkiksi sote-ammattilaisten kansainvälisen rekrytoinnin kehittämistä, ulkomailla hankitun osaamisen tunnustamista ja jatko- ja täydennyskoulutuspolkujen luomista. Tarkastuksen havaintojen perusteella sote-alalle asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet tarkoitetulla tavalla. Suomessa on toteutettu muutamia hankkeita, joissa on pyritty luomaan ulkomaisen terveydenhuollon tutkinnon suorittaneille koulutuspolkuja tutkintojen täydentämiseksi. Tähän mennessä hankkeet ovat päättyneet rahoituksen loppumiseen. Myöskään pysyviä koulutuspolkuja koskevia kansallisia käytäntöjä ei ole toistaiseksi onnistuttu luomaan.³⁵

Sosiaali- ja terveysministeriö ei ole viime vuosina aktiivisesti ennakoitunut sote-alan ulkomaisen työvoiman tarvetta eikä edistänyt työperusteista maahanmuuttoa. Ministeriö on myös omien virkamiestensä mukaan ollut sivuroolissa työperusteisen maahanmuuton kehittämistyössä.³⁶ Työperusteisen maahanmuuton roolia sote-alan työvoimapolun ratkaisussa on alettu taas aktiivisemmin edistämään vuoden 2021 lopussa käynnistyneessä Sote-alan henkilöstön riittävyden ja saatavuuden -ohjelmassa, jota vetää sosiaali- ja terveysministeriö.³⁷

Työperusteisen maahanmuuton hallinnon hajanaisuus on vaikuttanut toiminnan yhtenäisyyteen

Työperusteisen maahanmuuton hallintaa ovat vaikeuttaneet hajanainen hallintomalli ja kehittämistoiminnan perustuminen lukuisiin hankkeisiin ja toimintaohjelmiin. Viranomaiset ovat itsekin havainneet hallinnon ongelmia. Esimerkiksi vuoden 2018 hallituksen maahanmuuttoliittisessä ohjelmassa todetaan, että työvoiman maahanmuutto on tapahtunut Suomessa vailla kokonaisvaltaista strategista suunnittelua ja ilman että julkinen valta olisi



Sote-alan työperusteiselle maahanmuutolle asetetut tavoitteet eivät ole toteutuneet.

koordinoitua rekrytoinnin suuntaamista, rekrytointitoimenpiteitä tai rekrytoitavan työvoiman sijoittumista eri toimi- tai ammattialoille. Myöskään työvoimatarpeiden ennakoinnissa ei ole ohjelman mukaan eroteltu ulkomaisen työvoiman merkitystä ja osuutta työvoiman kokonaistarpeesta, mikä on osaltaan hidastanut työvoiman maahanmuuton strategista suunnittelua.³⁸

Sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön työnjako työperusteisen maahanmuuton hallinnoinnissa on nyky muodossaan periaatteessa selkeä. Käytännössä asiakokonaisuuksia on paljon ja kehittämistähti kiivas, joten ministeriöiden keskinäistä koordinaatiota tarvitaan edelleen. Tarkastuksen haastattelussa ilmeni, 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 luoda kitkaa niin eri viranomaisten kuin voimassa olevan säädöspohjan ja maahantulo prosessin välille. Suomeen töihin tulevan oleskelulupaprosessi eroaa useista muista maista siten, että valtio valvoo tulijoita tarkemmin etukäteen ja maahantuloon vaaditaan lukuisia hallinnollisia päätöksiä³⁹.

Tarkastuksessa ilmeni, että voimassa oleva lainsäädäntö ei tue työperusteisen maahanmuuton sujuvoittamisen tavoitteita parhaalla mahdollisella tavalla. Ulkomaalaislaki on nykyisellään vanha, ja se sisältää lukuisia säädösmuutoksia ja hankalasti tulkittavia yksityiskohtia. Usein työperusteista maahanmuuttoa edistävät muutokset vaativat myös ulkomaalaislain yleisen osan muuttamista, mikä mutkistaa säädösvalmistelua. Lisäksi työperusteisen maahanmuuton kokonaisuuteen vaikuttavat EU-säädökset sekä kansainväliset sopimukset. Tarkastuksen haastattelujen mukaan työperusteisen maahanmuuton hallintotehtävien siirron jälkeisessä tilanteessa on ollut paljon opittavaa. Välillä säädösvalmistelussa on edetty nopeasti kaikkia osapuolia kuulematta. Jälkeenpäin ongelmakohdat on tunnistettu ja toimintaa on pyritty kehittämään yhteistyötä ja tiedonvaihtoa kehittämällä⁴⁰.

Yleisen maahanmuuttopolitiikan ja työperusteisen maahanmuuton yhteensovittamista hankaloittaa myös ylätasen poliittisen ohjauksen hajautuminen kahteen putkeen. Työllisyyden edistämisen ministerityöryhmästä tulee syötteitä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimaan työperusteisen maahanmuuton kokonaisuuteen. Vastaavasti Oikeusvaltion kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden ministerityöryhmästä tulee syötteitä sisäministeriön hallinnoimiin maahanmuuttoasioihin.



Eri ministeriöt edistävät tavoitteita omista lähtökohdistaan.



Maahanmuuttopolitiikan kokonaisuutta ohjataan kahdesta ministerityöryhmästä.

Kahden ohjausputken ja ministeriöiden erilaisten tehtäväalueiden takia eri asiakokonaisuuksiin liittyvät taustakeskustelut, valmistelutiedot ja päätökset eivät aina kulje ajantasaisesti hallinnonalojen asiantuntijoiden ja valmistelijoiden välillä. Tämä vaikeuttaa käytännön hallintotyötä. Usein asioita vielä viedään eteenpäin kiireellä, jolloin niistä ei ehditä tai muisteta keskustella tai jakaa tietoa hallinnonalarajojen yli. Kokonaisuutta on vaikea hallita, vaikka koordinoivaa yhteistyötä tehdään paljon. Myös työperusteisen ja muun maahanmuuton erottaminen toisistaan on hankalaa ja osittain keinotekoista, sillä esimerkiksi perhesiteisiin, pysyviin oleskelulupiin ja kansalaisuuteen liittyvät asiat kuuluvat sisäministeriölle.⁴¹

Kansallisia Talent-tavoitteita on toimeenpantu vaihtelevilla rakenteilla ja voimavaroilla

ELY-keskusten rooli työperusteisen maahanmuuton edistämisessä vaihtelee paljon alueittain. Kaikilla ELY-keskuksilla on työperusteisen maahanmuuton tehtäviä, mutta kaikkia alueita ei ole pyritty ohjaamaan samansuuntaisesti. Työperusteisen maahanmuuton keskeisiä tehtäviä on aluehallinnossa keskitetty erityisesti Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen ELY-keskuksille sekä Uudenmaan TE-toimistolle. Alueellista erikoistumista voi pitää perusteltuna osaamisen ja asiantuntemuksen kehittymisen näkökulmasta. Toisaalta esimerkiksi yrittäjien oleskelulupa-asioiden keskittäminen Uudenmaan ELY-keskukselle herätti kysymyksiä muilla alueilla, koska sen myötä paikallisten ja alueellisten toimintaedellytysten arviointi jää muilla alueilla pinnalliseksi⁴².

Valtaosa tarkastuksen tietopyyntöön vastanneista ELY-keskuksista koki, että niille osoitetut työperusteisen maahanmuuton tehtävät ovat yleisellä tasolla ilmaistuja toiveita eikä niiden toteuttamiseen ole osoitettu pysyviä voimavaroja. Myös seurannan mittarit ovat ELY-keskusten käsityksen mukaan lähinnä laadullisia toteamuksia asiantilan kehittämistä.

Alueiden näkökulmasta työperusteisen maahanmuuton edistämistoimiin tarvitaan nykyistä selkeämpää vastuunjakoa ja koordinaointia. Maahanmuuttoa edistetään pääosin hankerahoilla, joita alueelle on saatu esimerkiksi EURES-toimintaan, ESR-hankkeisiin, Kokka-hankkeisiin, Talent Hub -toimintaan sekä Talent Boost-kehittämiseen. Samalle alueelle on voitu saada rahoitusta useasta paikasta, esimerkiksi korkeakoululle opetus- ja kulttuuriministeriöstä ja Talent Hub -toimintaan työ- ja elinkeinoministeriöstä. Tällöin alueella voi olla useampi täysipäiväinen projektityöntekijä. Toisilla alueilla taas edistämistoimia tehdään huomattavasti kevyemmällä voimavaroilla, lähinnä oman virkatyön rinnalla.



Työperusteisen maahanmuuton kehittämisessä ja käytännön tuessa on merkittävää alueellista vaihtelua.

Työperusteisen maahanmuuton kehittämistoimissa ja tuessa on erittäin suurta alueellista vaihtelua. Osittain tämä johtuu siitä, että suuret kaupungit (Talent Hubit) ovat aktiivisia työperusteisen maahanmuuton edistämässä, mutta samalla myös eri ELY-keskusten aktiivisuus ja panostukset vaikuttavat asiaan. Yleiskuva ELY-keskusten roolista työperusteisen maahanmuuton alueellisena edistäjänä ja koordinoijana jää kuitenkin epäselväksi. ELY-keskukset kokevat itsekkin hankalaksi hahmottaa, mikä on niiden tehtäväkenttä työperusteisen maahanmuuton kokonaisuudessa. ELY-keskusten toimintaa koordinoivan KEHA-keskusten rooliin ei ole kuulunut tällä hetkellä työperusteisen maahanmuuton tehtäviä.⁴³

Business Finland on keskeinen toimija työperusteisen maahanmuuton kansallisten strategisten tavoitteiden ja samalla Talent Boost -ohjelman toimeenpanossa. Business Finlandin tehtävät liittyvät maakuvatyöhön, erityisosaajien houkutteluun ja yritysten kansainväistymisen tukemiseen. Vuonna 2021 julkaistun Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartassa Business Finlandin tehtäväkenttää on laajennettu myös työvoimapulasta kärsivien alojen tukemiseen. Myös työ- ja elinkeinoministeriön ja Business Finlandin väliseen vuosia 2022–2025 koskevaan tulossopimukseen on kirjattu aiempaa laaja-alaisempi tavoite tukea yrityksiä ja TKI-toiminnan kasvua ja kansainvälistymistä kansainvälisten osaajien kautta⁴⁴.

Tarkastuksen haastatteluissa ilmeni, että toistaiseksi Business Finlandin Talent Boost -työ on painottunut edelleen maakuvatyöhön, suomalaisten yritysten kansainvälistymistyöhön sekä erityisosaajien ja startup-yritysten houkutteluun. Lisäksi Business Finland on tehnyt erilaisiin palvelualustoihin liittyvää työtä (esimerkiksi Finland Works, Work in Finland ja Jobs in Finland). Business Finlandin edustajat totesivat, että suorittavan tason työntekijöiden, esimerkiksi sote-alan osaajien, kansainvälisen houkuttelun ja rekrytoinnin tukitehtävät kuuluvat edelleen pääsääntöisesti TE-toimistoille ja ELY-keskuksille⁴⁵.

Tulosohjauksessa Business Finlandille on osoitettu myös Talent-toiminnan kansallisen koordinoinnin tehtävä. Vuonna 2020 tehdyn arvion⁴⁶ mukaan Business Finlandin Talent-toiminnan koordinaatorooli ei ole ollut kaikille toimijoille selkeä. Arviointiin sisältyneissä haastatteluissa pidettiin tärkeänä, että työperusteista maahanmuuttoa koordinoitaisiin myös operatiivisesti, jotta lukuisiin toimijoihin ja hankkeisiin perustuvan toiminnan resurssit kyettäisiin käyttämään tehokkaasti.⁴⁷



Yleiskuva ELY-keskusten roolista työperusteisen maahanmuuton alueellisena edistäjänä ja koordinoijana jäi epäselväksi.



Business Finlandin toiminnassa painottuu maakuvatyö ja erityisosaajien houkuttelu.

Työperusteisen maahanmuuton sujuvuutta voitaisiin parantaa voimavaroja yhdistämällä ja perustoimintaa kehittämällä

Tarkastuksen useissa asiantuntijahaastatteluisissa⁴⁸ tuotiin esille, että jopa työperusteista maahanmuuttoa aktiivisesti seuraavien on vaikea pysyä perässä, mitä kehittämistoimia työperusteisen maahanmuuton tehtäväalueella on meneillään ja mitkä kaikki tahot toimintaa kehittävät. ELY-keskuksille osoitetusta tietopyynnöstä puolestaan ilmeni, että runsaslukuinen ja alueellisesti vaihteleva kehittäminen on voinut johtaa toiminnan epäselvään organisoitumiseen ja jopa päällekkäiseen työhön.

Hankkeisiin perustuvaa kehittämistoimintaa kritisoiitiin haastatteluisia siitä, että toiminta jää usein lyhytjänteiseksi ja alueellisesti epäyhtenäisiksi kokonaisuuksiksi. Hankkeissa työpanosta kuluu hakemuksiin ja raportointiin. Useat hankkeet ovat lyhytaikaisia, jolloin hallinnollisen työn osuus muodostuu suureksi ja hankkeissa luotujen käytäntöjen jatkuvuutta ei voida varmistaa. Samalla työperusteisen maahanmuuton edistämiseen ja toimeenpanoon käytettyjen resurssien kokonaismäärää on mahdotonta arvioida, kun niin valtio, kunnat, oppilaitokset kuin järjestöt järjestävät toimintaa hanke pohjaisesti.” Haastatellut pitivät työperusteisen maahanmuuton edistämisen ja tukemisen tehtäviä useimmiten pysyvänä toimintana, joka vaatii tietyt prosessit, rakenteet ja toimintatavat, jotta maahantulo muodostaisi yhdenmukaisen ja järkevästi hallinnoidun kokonaisuuden.⁴⁹

TE-palvelut 2024 -uudistuksen myötä kansainvälisen rekrytoinnin tehtävät on tarkoitus koota työ- ja elinkeinoministeriön tulosohtajaan valtakunnallisesti keskitettyyn Work in Finland -toimintoon. Toimintoa toteuttavat yhteisvastuullisesti Business Finland ja KEHA-keskus.⁵⁰ Vuonna 2025 voimaan astuva uudistus kokoaisi yhteen kehittämistoimintaa, joka on nykyisin hajanaista.

Kehittämistoiminnan kokoaminen yhteen on tarkastuksen havaintojen perusteella suositeltava tavoite. Uuden toiminnon suunnittelussa ja toimeenpanossa tulee suunnitella myös se, miten alueilla ja paikallisesti tuetaan kansainvälisen rekrytoinnin ja työperusteisen maahanmuuton käytännön toimia. Tässä huomio pitää kohdistaa erityisesti kuntien ja valtion vastuiden selkeään työnjakoon sekä maahanmuuttajien tueksi tehtävien käytännön toimien kirkastamiseen. Työperusteisen maahanmuuton edistämiseksi tarvitaan pysyviä rakenteita ja toimintamalleja sekä konkreettisia toimia, joilla tuetaan maahanmuuttajien osaamista ja kielitaidon kehittämistä sekä parannetaan yhteiskunnan palvelujen saatavuutta.



TE-palvelut 2024 -uudistuksella kehittämistoimia pyritään kokoamaan yhteen.

2.2 Työperusteisen maahanmuuton tietoperustassa on edelleen puutteita, jotka vaikeuttavat seuranta-, ennakointi- ja tutkimustiedon tuottamista

Tilastotieto työn perusteella Suomeen muuttaneista on yhä puutteellista

Valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2012 julkaisemassa työperäistä maahanmuuttoa koskevassa tuloksellisuustarkastuksessa todettiin, että ”työperäistä maahanmuuttoa ei ole tilastoissa, tutkimuksissa eikä valtion talousarviossa eriytetty muusta maahanmuutosta”⁵¹. Nyt tehdyn tarkastuksen perusteella työperusteisen maahanmuuton tietoperustan ongelmat ovat säilyneet ennallaan. Tarkastuksen havaintojen mukaan tietopuutteet vaikeuttavat edelleen työperusteisen maahanmuuton kattavan tilastotiedon laatimista. Samalla tietopuutteet estävät aihealueen arviointia ja tutkimusta.⁵²

Usea taho tuottaa tietoa työperusteisen maahanmuuton eri osa-alueista, mutta kokonaiskuva puuttuu. Tilastokeskus tuottaa tietoa väestöstä ja työssäkäynnistä ja sen osana eri tavoin jaoteltua tietoa maahanmuuttajista ja kotoutumisesta. Tätä tietoa ei kuitenkaan kyetä suoraan ja kattavasti yhdistämään maahanmuuton syyhyn, koska oleskeluluvan perustetta kuvaavaa tietoa ei voida yhdistää muuhun kansalliseen rekisteritietoon. Väestötasolla ei siis tiedetä, miten työn perusteella maahan tulleet ovat työllistyneet pidemmällä aikavälillä tai kuinka moni on jäänyt Suomeen. Tällainen tieto olisi ensiarvoisen tärkeää, jotta voidaan arvioida työperusteisen maahanmuuton edistämisen tavoitteiden toteutumista ja ylipäätään seurata työperusteista maahanmuuttoa⁵³. Tietopuutteet vaikeuttavat myös palvelutarjonnan ennakointia ja suunnittelua kunnissa, koska kunnat eivät saa ajanmukaista tietoa alueelleen sijoittuvista työperusteisista maahanmuuttajista⁵⁴.

Tarkastuksen haastatteluissa kuvattiin tietojen yhdistämisen ongelmia eri tavoin. Keskeisimpänä ongelmana haastateltavat pitivät sitä, että oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä ei aina kyetä antamaan henkilötunnusta ja tietojen päivittämisessä jälkeinpäin on ongelmia ja viiveitä. Toisaalta useissa haastatteluissa viitattiin myös siihen, että vaikka Maahanmuuttovirastolla on henkilötunnus tai muu yksilöivä tieto, niin virasto ei jaa henkilötunnustietoa aktiivisesti tai kehitä sitä tilastoavaimena, jolla rekisteritietoja voitaisiin yhdistää. Maahanmuuttovirasto mainitsi tietojen yhdistämisen ongelmien johtuvan myös maahanmuuttohallintoa koskevasta Mahti-lainsäädännöstä⁵⁵, jonka mukaan oleskelulupakäsittelyssä kerättyjä tietoja voi käyttää vain oleskeluluvan käsittelyyn liittyvissä hallinnollisissa toimitissa.⁵⁶



Ulkomaista työvoimaa kuvaavista tilastoista ei voida erotella työperusteisesti maahan muuttaneita.

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 9 §:n mukaan oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä voidaan myöntää henkilötunnus ja samalla tallentaa väestötietojärjestelmään ulkomaalaisen oleskeluluvan lajia ja kestoja koskevia tietoja. Lain 22 §:n mukaan tiedot väestötietojärjestelmään tallentaa pääsääntöisesti Maahanmuuttovirasto. Tietojen tallentamisen yhteydessä Maahanmuuttovirasto saa pääsääntöisesti väestötietojärjestelmästä käyttöönsä henkilölle annetun henkilötunnuksen. Ulkomailla henkilön tunnistamisen väestötietojärjestelmää varten voi tehdä vain Suomen ulkomaan edustusto. Myös ulkoministeriön käyttämä ulkoinen palveluntarjoaja voi tunnistaa henkilön oleskelulupahakemuksen käsittelyä varten, mutta ei tietojen väestötietojärjestelmään tallentamista varten.⁵⁷

Tilanteissa, joissa ulkomailla tunnistamisen tekee muu kuin Suomen ulkomaan edustusto, ei henkilön tietoja voida tallentaa väestötietojärjestelmään eikä hän voi saada henkilötunnusta oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Näissä tilanteissa Digi- ja väestötietovirasto tai Verohallinto rekisteröi ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään sen jälkeen, kun henkilö on saanut oleskeluluvan ja saapunut Suomeen. Myös muista syistä on mahdollista, että ulkomaalaisen tietojen tallentaminen väestötietojärjestelmään ei aina onnistu oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Yleisimmin ongelmat liittyvät siihen, että ulkomaalaisen rekisteröitäviä tietoja verrattaessa aiemmin tallennettujen henkilöiden tietoihin havaitaan, että samoilla tai lähes vastaavilla tiedoilla on jo aiemmin rekisteröity tiedot väestötietojärjestelmään. Tällöin Digi- ja väestötietoviraston on varmistuttava siitä, ettei henkilön tietoja tallenneta väestötietojärjestelmään useammin kuin kerran. Jos havaitaan riski saman henkilön useampikertaisesti rekisteröinnistä, tutkitaan asiaa tarkemmin ja tällöin henkilötunnuksen saaminen oleskeluluvan saamisen yhteydessä yleensä estyy. Näissä tapauksissa henkilö saa henkilötunnuksen, kun hän asioi henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietovirastossa. Tietojen tallentaminen väestötietojärjestelmään oleskelulupapäätöksen yhteydessä voi estyä muistakin syistä, kuten teknisistä tai inhimillisistä virheistä johtuen, mutta nämä tapaukset ovat harvinaisempia.⁵⁸

Muutamassa tarkastuksen haastattelussa viitattiin myös siihen, että viranomaiset ovat tehneet rekisteritietojen yhdistämiseen tähtävää yhteistyötä ja että näkyvissä olisi parannusta. Tilastokeskus sekä Digi- ja väestötietovirasto ovat kyenneet kerran vuodessa yhdistämään rajallisesti oleskelulupatietoja rekisteriaineistoon, mutta näissäkin aineistoissa on puutteita. Ongelma ratkeaisi, mikäli henkilötunnus ja oleskelulupa annettaisiin poikkeuksetta yhtäaikaaisesti. Samalla oleskeluluvan perustetietoa voitaisiin käyttää rekisteritilastojen lähteenä⁵⁹.



Henkilötunnusta ei kyetä aina antamaan oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä.

Valtiovarainministeriöltä saadun lausunnon mukaan keskeistä olisi, että Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmään saataisiin lisättyä henkilötunnus niissä tilanteissa, joissa se nykyisin jää puuttumaan. Mikäli puutteiden korjaamiseksi pyrittäisiin kehittämään väestötietojärjestelmän oleskeluoikeustietoja, olisi tietojen kattavuuden varmistamiseksi kehitettävä ennen kaikkea väestötietojärjestelmän oleskeluoikeustietojen ajantasaisuutta ja kattavuutta. Käytännössä oleskeluoikeustietoja tulisi päivittää väestötietojärjestelmässä kattavasti tilanteissa, joissa EU- ja ETA-alueen ulkopuolisen maahanmuuttajan tiedot tallennetaan väestötietojärjestelmään myös muun toimijan kuin Maahanmuuttoviraston toimesta.⁶⁰ Kokonaisuuteen tulee vaikuttamaan myös henkilötunnuksen uudistustyö, joka on parhaillaan käynnissä, ja jonka yhtenä tavoitteena on henkilötunnuksen myöntämisen aikaistaminen jo oleskeluluvan hakemusvaiheeseen⁶¹.

Rekisteritietojen ajantasaisuuden ja yhdistämisen lisäksi tietopuutteita on myös tilapäisen työvoiman sekä EU-alueen sisällä vapaasti liikkuvan työvoiman rekisteröinnissä. Nämä ongelmat ovat kuitenkin mittaluokaltaan pienempiä, koska vapaasti liikkuvien henkilöiden tilastolliselle seurannalle ei ole yhtä suurta yhteiskunnallista tarvetta kuin pysyvästi maahan tuleville.⁶² Tarkastuksen aikana tuli esille myös muita tietopuutteita, joista merkittävien on ulkomailla tutkinnon suorittaneiden koulutustietojen puutteet⁶³. Niiden paikkansapitävyyteen tulee jatkossa kiinnittää huomiota, jotta kansalliset koulutustilastot pysyisivät luotettavina. Tarkastuksessa saaduissa lausunnoissa painotettiin tämän asian tärkeyttä, mutta sisältö- ja aikarajoitteiden takia itse tarkastuksessa ei voinut paneutua tähän asiaan tarkemmin⁶⁴.

Hajautuneet vastuut vaikeuttavat kattavan seuranta- ja ennakointitiedon tuottamista

Työvoima- ja osaamistarpeiden ennakointitiedon tuottamisesta ovat vastuussa työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalat⁶⁵. Ennakointia tehdään myös poik-kihallinnollisissa yhteistyörakenteissa, esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön johtamassa pitkän aikavälin ENKO-työssä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen johtamassa Osaamisen ennakointifoorumissa (OEF). Ennakointityötä tehdään myös alueellisella ja paikallisella tasolla, esimerkiksi ELY-keskuksissa, maakuntaliitoissa sekä kunnissa⁶⁶. Ammattiliitot ennakoivat toimialakohtaisesti⁶⁷, ja myös elinkeinoelämän toimijat ovat aktiivisesti ennakointitoimintaan⁶⁸.



Tieto maahanmuuttajien ulkomailla suoritetuista tutkinnoista on puutteellista.

Tarkastuksessa ennakoinnin kysymyksiä sivuttiin työperusteisen maahanmuuton tietopohjaan liittyvissä haastatteluissa. Haastateltujen mukaan eri ministeriöt ovat reagoineet hitaasti ennakointijärjestelmän kokonaisuuden saattamiseksi kuntoon⁶⁹. Myöskään yhteistyö eri ministeriöiden ja muiden toimijoiden välillä ei ole ollut saumatonta⁷⁰. Haastatellut näkivät alueilla tehtävän ennakointityön resurssit ja painoarvon nykytilanteessa vähäisenä⁷¹. Ennakoinnin puutteiden takia kokonaiskuva ulkomaisen työvoiman tarpeista eri toimialoille on jäänyt epäselväksi⁷². Tosin työ- ja elinkeinoministeriössä on käynnissä toimialakohtaisen ennakoinnin hanketyö⁷³. Kansallisen tietopohjan puutteet on pantu merkille myös syksyllä 2021 käynnistyneessä sote-alan henkilöstön saatavuuden ja riittävyyden ohjelmatyössä, ja tietopohjan puutteiden korjaaminen onkin nostettu yhdeksi sosiaali- ja terveysministeriön vetämän ohjelman strategiseksi kärjeksi⁷⁴.

Kansallisen työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden ennakointijärjestelmien toimivuutta on arvioitu viime vuosina useaan otteeseen. Uusin ennakointijärjestelmän kehittämistä koskeva linjaus on annettu vuonna 2020 valtioneuvoston Vaikuttavaan ennakointiin -julkaisuna⁷⁵. Linjauksessa on annettu konkreettiset suuntaviivat, työnjaot ja resurssitarpeet, joilla ennakointityö saataisiin kuntoon. Päävastuun työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden ennakointijärjestelmän yksityiskohtaisesta kehittämisestä ja resurssien kohdentamisesta tulisi olla jatkossakin työ- ja elinkeinoministeriöllä sekä opetus- ja kulttuuriministeriöllä. Kehittämistyö edellyttää yhteistä vuosisuunnittelua ennakointijärjestelmän tuottaman tiedon sisällöistä ja tiedon tuotannon ajallisesta kohdentamisesta. Linjauksen mukaan ennakointijärjestelmän kokonaisuuden kehittämisen olisi tarkoituksenmukaista perustua hallituskaudet ylittävään näkemykseen kehittämisen suunnasta.⁷⁶ Tarkastuksen havaintojen perusteella ennakointijärjestelmää on tärkeää uudistaa myös siksi, että ulkomaisen työvoiman tarpeesta saadaan tarkempaa toimialakohtaista tietoa.

Sosiaali- ja terveysalalla ei ole viime vuosina tehty kokonaisvaltaista työvoimatarpeen ennakointityötä

Tarkastushavaintojen perusteella vastuunjako sote-alan työvoimatarpeen ennakoinnissa on ollut epäselvä. Tarkastuksen suunnitteluvaiheen haastatteluissa sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet katsoivat, ettei ministeriö ole erityisen aktiivisesti ennakoinnin suunnittelusta sote-alan henkilöstön riittävyyttä etenkin ulkomaisen työvoiman saatavuuden näkökulmasta.⁷⁷ Sosiaali- ja terveysministeriön vähäinen rooli tuli esille myös eri viranomaisten ja asiantuntijoiden haastatteluissa. Sosiaali- ja terveysministeriö on jossain määrin osallistunut muiden hallinnonalojen työvoima- ja koulutustarpeiden ennakoinnin työryhmiin, mutta esimerkiksi poikkihallinnollisesta ENKO-työstä ministeriön kerrottiin vetäytyneen vuonna 2015.⁷⁸



Osaamis- ja työvoimatarpeen ennakoinnin kokonaisuudessa on parannettavaa.



Sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut viime vuosina vähäinen rooli sote-alan ulkomaisen työvoimatarpeen ennakoinnissa.

Näkyvintä sote-alan työmarkkinatilanteen seuranta ja työvoimatarpeiden ennakointia on viime vuosina tehnyt työ- ja elinkeinonministeriön hallinnonala. Olemassa olevista tilasto- ja ennakointitiedosta on koottu toimialaraportteja⁷⁹, joissa on pyritty luomaan kokonaiskuvaa sote-alan työvoimatarpeiden ajankohtaisista muutoksista ja pidemmän aikavälin tilanteesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus ovat puolestaan seuranneet ja ennakoineet työvoimatarpeita koulutusjärjestelmän näkökulmasta osana Osaamisen ennakointifoorumin työtä⁸⁰.

Sote-alan työvoimatarpeiden ennakoinnin näkökulmasta epäselvät vastuunjaot ovat heikentäneet toimialaa koskevan tiedon saatavuutta. Seurantaan on jäänyt katvealueita, mikä on hankaloittanut kattavaa ennakointia. Keskeinen katvealue on yksityinen sote-toimiala, jonka työvoimatarpeiden seuranta ei kuulu selkeästi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle eikä työ- ja elinkeinonministeriölle. Sote-alan seurannan tulisi kuitenkin tapahtua tarkalla tasolla, ammattiryhmittäin, koska toimialalla eri tehtäväalueiden kelpoisuuksista säädetään laeilla, eivätkä yleisarviot henkilöstötarpeista palvele esimerkiksi koulutuksen järjestäjiä. Sote-alaa koskevan ennakointitiedon kokoamista on vaikeuttanut myös käytettävissä olevan ennakointi- ja seurantatiedon pistemäisyys.⁸¹

Vuoden 2021 lopussa sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö terävöitti rooliaan sote-alan työvoimatarpeita koskevassa työssä, kun se käynnisti poikkihallinnollisen ohjelman sosiaali- ja terveystieteiden henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi. Ohjelmassa tuotetaan tilannekuva ja ennusteet kansallisesta ja alueellisesta työvoimatarpeesta sekä sen edellyttämistä välttämättömistä toimenpiteistä.⁸² Ohjelmatyöltä odotetaan tällä hetkellä tuloksia, ja julkisuudessa onkin keskusteltu siitä, mitä työryhmän on mahdollista saada aikaiseksi annetussa ajassa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon työperusteisen maahanmuuton koordinoiva työ on aloitettu tilanteessa, jossa useat yritykset jo rekrytoivat ulkomailta henkilöstöä ja tulijoiden kansallisuudet ja koulutustaustat vaihtelevat. Monet tulijat eivät kuitenkaan voi työllistyä suoraan siihen ammattiin, johon heidät on lähtömaassa koulutettu. Kelpoisuuden saaminen edellyttää usein Suomessa suoritettavia täydennysopintoja. Sosiaali- ja terveystieteiden edustajien mukaan maahan tulevien sote-alan työntekijöiden osaamista, ammattikelpoisuuksia sekä jatko- ja täydennyskoulutuksen tarpeita olisi hyvä suunnitella aiempaa selkeämpinä kokonaisuuksina.⁸³ Tarkastuksen perusteella koordinoivilla toimilla on kiire, koska sote-alan työperusteinen maahanmuutto on todellisuutta, mutta samalla monet osaamisen tunnistamiseen, jatko- ja täydennyskoulutustarpeisiin sekä työnantajien tukeen liittyvät toimet on mitoitettu pienemmälle määrälle tulijoita. Olisi myös hyvä



Sote-alan työvoimatarpeita tulisi ennakoida systemaattisesti ja ammattiryhmittäin, jotta tieto palvelisi koulutuksen järjestäjiä.



Sote-alan työvoiman riittävyyden ja saatavuuden ohjelmatyöltä odotetaan konkreettisia toimia.

luoda maahantuloa tukevia käytäntöjä, joiden suunnittelu annettiin sosiaali- ja terveysministeriön tehtäväksi jo vuonna 2009 julkaistussa työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelmassa⁸⁴.

Tarkastuksen aikana esille tuli useassa yhteydessä näkemys, että sote-alan työvoimapula ja sen vaatima valmistautuminen olisi tullut yllätyksenä eri toimijoille, erityisesti sosiaali- ja terveysministeriölle. Käytännössä asia ei ole voinut tulla yllätyksenä, sillä sote-alan työvoimatarpeiden muutoksia on ennakoitu 20–30 vuotta ja ministeriö on saanut myös tätä koskevia kehittämistavoitteita. Asioiden toimeenpano ei ole kuitenkaan edennyt toivotusti ja nyt ratkaisuilla olisi välitön tarve. Esimerkiksi koulutusjärjestelmää olisi voitu muokata jo aiemmin sellaiseksi, että se tukisi mahdollisimman hyvin ulkomaisen sote-työvoiman täydennys- ja jatkokoulutusta.

3 Onko työperusteisen maahanmuuton lupa- ja palvelujärjestelmää kehitetty asiakaslähtöiseksi ja tehokkaaksi?

Työperusteisen maahanmuuton hallinnon siirtyminen työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle on näkynyt lupaprosessien määrätietoisenä kehittämistyönä. Työperusteisten oleskelulupien käsittelyajat ovat nopeutuneet. Erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien luvat käsitellään tavoitellussa kahdessa viikossa. Työntekijöiden ja yrittäjien oleskelulupaprosessit ovat edelleen pitkiä.

Tarkastuksen perusteella työperusteisen maahanmuuton lupa- ja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyydessä sekä asiakkaiden saamassa ohjauksessa ja neuvonnassa on vielä kehitettävää. Asiakkaiden näkökulmasta Maahanmuuttoviraston palvelualttiudessa on parannettavaa ja etenkin lupaprosessista pitäisi tehdä hakijoille ja heidän työnantajilleen ennustettavampi.

Järjestelmän asiakaslähtöisyyttä ja tehokkuutta voivat jatkossa lisätä se, että Suomen ulkomaan edustustojen oleskelulupatehtäviä ulkoistetaan nykyistä laajemmin ja että käyttöön otetaan hakijoiden etäkuulemiset Suomesta. Asiakkaille muutokset merkitsisivät sujuvampaa asiointia ja säästöä matkakustannuksissa.

3.1 Lupaprosesseja on kehitetty määrätietoisesti ja työperusteisten oleskelulupien käsittelyajat ovat nopeutuneet

Tarkastuksen perusteella lupaprosessien hitaus ja toimimattomuus on ollut yksi merkittävä syy siihen, miksi työvoiman palkkaaminen ulkomailta on ollut verraten vähäistä. Lupaprosessin pullonkauloista on tehty useita selvityksiä vuosina 2018–2020⁸⁵, ja niiden havainnot ovat hyvin eri viranomaisten tiedossa.



Lupaprosessin pullonkaulat on selvitetty ja hallinto jatkaa työtä niiden purkamiseksi.

Työperusteisen maahanmuuton hallinnon siirtyminen työ- ja elinkeinoministeriön vastuulle on näkynyt lupaprosessien määrätietoisena kehittämistyönä. Työ- ja elinkeinoministeriö sai tarkastuksessa muilta ministeriöiltä ja suurilta kaupungeilta kiitosta osallistavasta ja sidosryhmiä kuulevasta otteesta lupaprosessien kehittämisessä. Lupaprosessin hallinnon tehokkuutta heikentävät kuitenkin edelleen prosessin jakautuminen usealle viranomaistaholle, puutteellisista hakemuksista koituva lisätyö ja viiveet sekä työntekijöiden ja yrittäjien lupien hitaat osapäätösprosessit. Lupaprosessin alkuvaihetta hidastaa joissain maissa jonot Suomen edustustossa.

Lupaprosessin pullonkauloista on yritetty päästä eroon vuoden 2020 huhtikuussa alkaneessa ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishankkeessa⁸⁶. Kehittämistoimista viimeisin on meneillään oleva ulkomaalaislain 5 luvun uudistaminen⁸⁷. Lainsäädäntömuutosten lisäksi lupaprosessien sujuvoittaminen edellyttää muutoksia maahanmuuttoviranomaisten tietojärjestelmään sekä automaation lisäämistä. Maahanmuuttoviraston mukaan automaation piiriin on vielä saattamatta monta prosessia. Täysin automaattista prosessia ei lainsäädäntö mahdollista.⁸⁸

Sisäministeriö selvittää maaliskuun 2023 loppuun mennessä, millaisia muutoksia maahanmuuton erityislainsäädäntöön on tehtävä, jotta automaattinen päätöksenteko voidaan ottaa käyttöön.⁸⁹ Sisäministeriössä on valmistelu erityislainsäädäntöä, jonka toteutuessa automaattinen päätöksenteko tulisi mahdolliseksi tietyissä Maahanmuuttoviraston asiaryhmissä⁹⁰.

Maahanmuuttovirastolla on jo hyviä kokemuksia osa-automaatiosta oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Osa-automaatio tarkistaa luvan kriteerien täyttymistä ja muodostaa päätösehdotuksen automaattisesti käsittelijän tarkastettavaksi ja vahvistettavaksi. Sen avulla on pystytty nopeuttamaan esimerkiksi ukrainalaisten jättämien tilapäisen suojelun hakemusten käsittelyä.⁹¹ Tulevaisuudessa automaatio nopeuttaa lupaprosessia merkittävästi, erityisesti jos hakemuskäärät kasvavat huomattavasti tulevaisuudessa.

Erytisasiantuntijoiden lupaprosessi sujuu tavoiteajassa, työntekijöiden ei

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa asetettiin tavoitteeksi keskimäärin yhden kuukauden käsittelyaika työperusteiselle oleskeluluvulle⁹². Vuonna 2021 työn perusteella myönnettiin yhteensä 11 428 ensimmäistä oleskelulupaa. Niistä hieman yli puolet (5 929) oli työntekijän oleskelulupia. Työntekijän oleskelulupaa hakevat esimerkiksi kokit, hoiva-avustajat, siivoajat ja ravintolatyöntekijät. Samana vuonna erityisasiantuntijoille tehtiin 1 293 myönnteistä oleskelulupapäätöstä. Ulkomaalaislain mukaan erityisasiantuntija on henkilö, joka tulee Suomeen työskentelemään erityisosaamista



Osa-automaatiosta oleskelulupahakemusten käsittelyssä on hyviä kokemuksia.



Yli puolet työperusteisista oleskeluluvista myönnetään työntekijöille.

vaativissa asiantuntijatehtävissä⁹³. Erityisasiantuntijoita ovat esimerkiksi IT-alan erityisosaajat. Eniten erityisasiantuntijoita on Suomeen muuttanut Venäjältä, Intiasta ja Kiinasta⁹⁴. 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.⁹⁵

Käsittelyajat nopeutuivat vuonna 2021 ja edelleen vuoden 2022 alkupuoliskolla. Hakemuksen käsittelyaika riippuu kuitenkin siitä, millä perusteella oleskelulupaa on haettu. Erityisasiantuntijoiden ja kausityöntekijöiden luvat käsitellään yleensä nopeasti. Työntekijöiden, yrittäjien ja kasvuyrittäjien kaksivaiheiset lupaprosessit ovat hitaampia. Työntekijän oleskeluluvassa TE-toimisto tekee ensin hakemukseen osapäätöksen. Sitä 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 velvoitensa ja onko henkilön toimeentulo turvattu. Vuoden 2022 syksyllä TE-toimistot siirtyivät työntekijän oleskelulupapäätöksissä yhteiseen käsittelyjonoon⁹⁶. Yrittäjien oleskeluluvissa ELY-keskus arvioi ensin yritystoiminnan kannattavuuden ja yrittäjän toimeentulon riittävyden. Kasvuyrittäjän puolestaan tulee hankkia Business Finlandin myönteinen lausunto ennen oleskeluluvan hakemista⁹⁷. Näiden osapäätösten ja lausuntojen jälkeen Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen.

Vuonna 2021 tavoitteena oli saada käsiteltyä 45 vuorokaudessa ne työntekijöiden oleskeluluvat, jotka sisälsivät TE-toimiston osapäätöksen. Tavoitteeseen ei vielä päästy, toteuma oli 75 vuorokautta. Vuodelle 2022 tavoitteeksi asetettiin 30 vuorokautta⁹⁸. Vuoden 2022 heinäkuussa työntekijöiden luvat käsiteltiin keskimäärin 68 vuorokaudessa. Erityisasiantuntijoiden oleskelulupien käsittelyaika sen sijaan oli lähellä tavoiteltua kahta viikkoa vuonna 2021. Vuoden 2022 heinäkuussa niiden keskimääräinen käsittelyaika oli 8 vuorokautta. (Ks. taulukko 1.)



Heinäkuussa 2022 erityisasiantuntijoiden lupaprosessi kesti keskimäärin 8 vuorokautta.

Taulukko 1: Työperusteisten oleskelulupien keskimääräiset käsittelyajat vuorokausina 2018–2021 ja 7/2022.⁹⁹

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

Käsittelyajoissa näky jo toukokuussa 2022 käyttöön otettu riskiperusteinen käsittelymalli, jossa hakemuksista enintään 20 prosenttia ohjautuu automaattisten tarkistusten kautta tarkempaan tarkasteluun. Maahanmuuttoviraston mukaan malli sitoo aiempaa huomattavasti vähemmän henkilöstöresursseja.¹⁰⁰

Ulkomaalaislain 5 luvun uudistamisen myötä muiden viranomaisten rekistereistä saatavan tiedon käyttöä oleskelulupa-asioissa tehostettaisiin¹⁰¹. Tarkastuksessa haastateltujen työnantajien mukaan tämä olisi suuri parannus nykyiseen verrattuna.

Lupaprosessia voi tehostaa myös se, että osapäätösvaihe siirtyy TE-toimistoilta Maahanmuuttovirastolle, kun työllisyyspalvelut siirtyvät kuntiin vuonna 2025. Työntekijöiden lupaprosessin hitain vaihe on TE-toimistossa tehtävät osapäätökset. Maahanmuuttovirastossa puolet työntekijän oleskelulupahakemuksista ratkaistaan enintään kahdeksassa vuorokaudessa siitä, kun hakemus on saapunut TE-toimistosta.¹⁰²

Hallituksen esityksessä julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä esitetään myös saatavuusharkinnan siirtämistä Maahanmuuttovirastolle vuonna 2025. Päätöksenteon keskittäminen yhdelle viranomaiselle ja osapäätöksistä luopuminen on perusteltua, kun hallituksen tavoite on sujuvoittaa maahan-tuloa ja nopeuttaa päätöksentekoprosessia.¹⁰³ Tarkastuksen perusteella kaavaillun muutoksen riskinä on, että alueellisia näkökohtia huomioidaan entistä heikommin lupaprosessissa. Sisäministeriön mukaan lupaprosessin yksinkertaistaminen ja tehostaminen edellyttäisi tosiasiallisesti myös työvoiman saatavuusharkinnasta luopumista tai vähintään tämän vaihtoehdon selvittämistä¹⁰⁴.

Tarkastuksen perusteella lupaprosessin tehokkuutta on heikentänyt se, että saatavuusharkintaa tehdään alueellisesti kaukana työnteon paikasta. Esimerkiksi Turun kaupungin näkökulmasta ongelmana on, että harkinta tehdään Pirkanmaan eikä Varsinais-Suomen TE-toimistossa, mikä on hidastanut prosesseja. Pirkanmaan TE-toimistolla ei ole myöskään samoja kannustimia saada ihmisiä työllistymään nopeasti Varsinais-Suomen alueella kuin Varsinais-Suomen TE-toimistolla.¹⁰⁵

Myös Pohjois-Savon ELY-keskus toi esille, että alueen osapäätökset tehdään liian kaukana alueelta. Ne tehdään Kaakkois-Suomen TE-toimistossa, joka tekee osapäätökset Pohjois-Savon lisäksi viiden muun maakunnan alueella. Käytännössä Kaakkois-Suomen TE-toimiston alue on liian suuri, ja prosessin tehokkuus on heikentynyt.¹⁰⁶ Työ- ja elinkeinoministeriön voimassa olevan asetuksen mukaan ulkomaalaislain (301/2004) nojalla työ- ja elinkeinotoimistolle säädettyihin tehtäviin toimivaltaisista viranomaisista ovat Uudenmaan, Kaakkois-Suomen, Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistot¹⁰⁷.



Riskiperusteinen käsittely, automatisaatio ja osapäätösten siirtyminen TE-toimistoilta Maahanmuuttovirastolle tulevat tehostamaan lupaprosessia.

Kasvuyrittäjien oleskelulupaprosessit ovat nopeutuneet merkittävästi, mutta yrittäjien lupaprosessi kestää edelleen pitkään

Kasvuyrittäjän oleskelulupia myönnettiin vuonna 2021 yhteensä 155 kappaletta, mikä oli merkittävästi enemmän kuin aiempina vuosina, jolloin niitä myönnettiin vuosittain noin 50¹⁰⁸. Kasvuyrittäjien oleskeluluvat käsiteltiin vuonna 2021 jo 24 vuorokaudessa, mikä oli huomattavasti lyhyempi aika kuin edellisinä vuosina. Vuoden 2022 heinäkuussa keskimääräinen käsittelyaika oli 15 vuorokautta. (Ks. taulukko 1). Tarkastuksessa Business Finland sai asiantuntijoilta kehuja siitä, että se antoi nopeasti oleskelulupa-an tarvittavat lausunnot.

Vuonna 2021 yrittäjien oleskelulupien keskimääräinen käsittelyaika oli 186 vuorokautta. Suurin osa ajasta kului ELY-keskuksessa, jossa käsittelyaika oli keskimäärin 121 vuorokautta. Sen jälkeen Maahanmuuttovirasto teki päätöksen keskimäärin 52 vuorokaudessa.¹⁰⁹ Vuonna 2022 yrittäjien lupien käsittely on nopeutunut tuntuvasti, keskimäärin 85 vuorokauteen (ks. taulukko 1).

Ulkomaalaislain muuttamisesta annetussa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että yrittäjien, kuten muidenkin työperusteisten oleskelulupahakemusten enimmäiskäsittelyaika saisi olla kaksi kuukautta. Tästä ajasta puolet kuluisi ELY-keskuksessa ja puolet Maahanmuuttovirastossa.¹¹⁰ Ehdotettu muutos olisi nykytilanteeseen verrattuna erittäin suuri erityisesti siksi, että yrittäjän oleskeluluvassa harkinta on laajempaa kuin työnteon perusteella myönnettävissä oleskeluluvissa. Yrittäjän oleskelulupa-an liittyy myös vaikeasti automatisoitavia asioita, kuten liiketoimintasuunnitelman arviointi.¹¹¹ Valtaosa hakijoista saa kielteisen päätöksen, koska edellytyksiä kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen ei ole. Vuonna 2021 kielteisten päätösten osuus yrittäjien lupahakemuksista oli 72 prosenttia.¹¹² Kaikista työperusteisistä oleskelulupahakemuksista alle 20 prosenttia ratkaistaan kielteisesti¹¹³.

Tarkastuksen asiantuntijahaastatteluissa ja yrittäjille suunnatussa kyselyssä yrittäjien oleskelulupaprosessia pidettiin kohtuuttoman vaikeana ja pitkäkestoisena. Vastaajien mukaan moni suomalainen yrittäjä ei selviäisi lupaprosessista, saati EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tuleva yrittäjä. Haastatellut kiinnittivät huomiota myös siihen, että lupajärjestelmä ei mahdollista sellaisten henkilöiden maahantuloa, joilla olisi paljon potentiaalia yrityksen perustamiseen mutta joilla ei vielä ole omaa yritystä¹¹⁴.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii nopeuttamaan yrittäjien lupaprosessia¹¹⁵. Maahanmuuttoviraston mukaan yrittäjien lupaprosessia voi nopeuttaa sillä, että hakemukseen tarvittavia tietoja haetaan jatkossa suoraan viranomaisrekistereistä, sekä muuttamalla



Työperusteisen maahanmuuton edistäminen edellyttää yrittäjien oleskelulupaprosessin merkittävää nopeuttamista.

hakemuslomake älylomakkeeksi. Vuodesta 2022 myös yrittäjien oleskelulupahakemusten käsittelyssä on hyödynnetty automaatioita aiempaa laajemmin, ja lisäksi käyttöön otetaan riskiperusteinen käsittelymalli, jossa hakemuksista enintään 20 prosenttia ohjautuu tarkempaan tarkasteluun.¹¹⁶

D-viisumi ei ole lisännyt työperusteista maahanmuuttoa toivotusti

Erytisasiantuntijoiden pikakaista -palvelulupauksen toteutumista tukee 1.6.2022 käyttöön otettu kansallinen viisumi, eli niin kutsuttu D-viisumi. Pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi on voimassa 100 vuorokautta¹¹⁷.

D-viisumin toivottiin tukevan pikakaistan 14 vuorokauden palvelulupauksen toteutumista siten, että erityisasiantuntijat ja kasvuyrittäjät sekä heidän perheenjäsenensä voivat matkustaa Suomeen heti sen jälkeen, kun oleskelulupa on myönnetty¹¹⁸. Viisumi ei vaikuta oleskelulupahakemusten käsittelyaikoihin. Viranomaiset arvioivat, että koko lupaprosessin ajallinen säästö on noin 7–14 vuorokautta. Ajallinen säästö voi toteutua vain sillä edellytyksellä, että pitkäaikaista viisumia haetaan samanaikaisesti oleskeluluvan hakemisen kanssa sähköisessä asiointipalvelussa. Lakimuutoksen toimeenpanossa hakijoita on tarkoitus ohjeistaa jättämään hakemukset samanaikaisesti. Tiedottamisesta ja kouluttamisesta vastaa Maahanmuuttovirasto.¹¹⁹

Viranomaiset arvioivat valmisteluvaiheessa, että viisumia haki mahdollisesti noin 80 prosenttia kaikista erityisasiantuntijoista, kasvuyrittäjistä sekä heidän perheenjäsenistään. Karkean arvion mukaan pitkäaikaista viisumia koskevia hakemuksia jätettäisiin vuosittain noin 2 500.¹²⁰

Tarkastuksen perusteella D-viisumin käytännön merkitys voi jäädä vähäiseksi. Tarkastusviraston Suomen edustustoille suuntaaman kyselyn mukaan vain pieni osa kansainvälisistä erityisasiantuntijoista haki D-viisumia sen käyttöönoton alkuvaiheessa. Suurin osa edustustojen vastaajista (8/12) arvioi, että jatkossakin vain 0–10 prosenttia erityisasiantuntijoista hakee D-viisumia. Turkin ja Iranin edustustoissa osuudeksi arvioitiin tavoitellut 70–90 prosenttia. Maahanmuuttoviraston ilmoittamien tietojen mukaan vuoden 2022 kesä-syyskuussa tuli vireille 347 D-viisumihakemusta¹²¹.

Vuoden 2022 maaliskuussa ulkoministeriö piti edustustoille useamman D-viisumia koskevan koulutustilaisuuden. Lisäksi edustustoille lähetettiin uudistusta koskeva tietopaketti¹²². Tarkastusviraston kyselyssä kävi kuitenkin ilmi, että edustustot kokivat saamaansa ohjeistuksen puutteelliseksi.



Erytisasiantuntijoista vain murto-osa haki D-viisumia ensimmäisen 2–3 kuukauden aikana.

D-viisumin käyttöä ollaan laajentamassa. Vuoden 2022 kesäkuussa annetussa hallituksen esityksessä ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kansallisen viisumin myöntämisestä opiskelijoille, tutkijoille, sertifioitujen työnantajien työntekijöille, yritysten johtotehtävissä toimiville sekä edellä mainittujen perheenjäsenille¹²³.

Tarkastuksen perusteella D-viisumin tai laajemmin pikakaistan kustannushyötyä on jatkossa syytä arvioida. Hallituksen esityksessä pikakaistan edellyttämien tietojärjestelmämuutosten arvioitiin aiheuttavan yhteensä noin 3 964 250 euron kertaluonteiset kustannukset. Ulkoasiainhallinnon osuus kustannuksista olisi noin 3 030 250 euroa ja Maahanmuuttoviraston osuus noin 934 000 euroa.¹²⁴ Vuoden 2022 toukokuun lopussa Maahanmuuttoviraston kustannusarvio järjestelmäkehitykselle oli kasvanut 1 050 000 euroon¹²⁵.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kustannusarviossa tulee ottaa huomioon se, että pikakaistaa varten kehitettyjä järjestelmämuutoksia voidaan jatkossa hyödyntää laajemmin myös muiden lupien käsittelyssä¹²⁶.

Työperusteisessa maahanmuutossa tulisi panostaa myös suorittavaan työhön ja palvelualoihin

Tarkastuksessa haastateltujen yritysten ja asiantuntijoiden mukaan työperusteisessa maahanmuutossa tulisi panostaa voimakkaammin suorittavaan työhön ja palvelualoihin, eikä ainoastaan erityisasiantuntijoihin.

Vakiintuneen hallinto- ja oikeuskäytännön mukaan erityisasiantuntijan palkan tulee olla vähintään 3 000 euroa bruttona kuukaudessa¹²⁷. Ulkomaalaislain muutoksesta annetun hallituksen esityksen mukaan ulkomaalaiselle myönnetään erityisasiantuntijan oleskelulupa, jos hän toimii erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä, josta hänelle maksettava palkka on vähintään keskimääräinen palkansaajan bruttopalkka. Hallituksen esityksessä erityisasiantuntijan vähimmäispalkan raja kulkee 3 380 eurossa, ja raja muuttuisi vuosittain.¹²⁸

Jos uudistus toteutuu hallituksen esityksen mukaisena, se voi hidastaa lupaprosesseja, koska nykyistä suurempi osa hakijoista jäisi erityisasiantuntijoille tehtyjen pikakaistojen ulkopuolelle. Myös hallituksen esitystä koskevissa lausunnoissa kiinnitettiin paljon huomiota erityisasiantuntijuuden kriteereihin ehdotettuihin muutoksiin. Lausunnoissa tuotiin esiin, että hallinnollinen työ lisääntyy, kun erityisasiantuntijan vähimmäispalkkaa nostetaan vakiintuneesta 3 000 eurosta.



Pikakaistan edellyttämät tietojärjestelmämuutokset ovat maksaneet neljä miljoonaa euroa.

Ehdotettu muutos siirtäisi jatkossa aiempaa suuremman joukon hakemuksia TE-hallinnon osapäätösmenettelyn piiriin. Hallituksen esityksessä katsottiin kuitenkin, että palkkarajan muutoksen vaikutukset olisivat työntekijälle positiivisia siten, että työnantajat nostaisivat palkkoja erityisasiantuntijoilta vaaditun rajan yli¹²⁹.

Käytännössä erityisasiantuntijat ja työntekijät ovat hyvin eriarvoisessa asemassa keskenään. Erityisasiantuntijan perheenjäsenet saavat oleskeluluvan yleensä nopeasti ja samaan aikaan perheenkokoajan kanssa, mutta työntekijälle perheenyhdistämisprosessi on hidaskäynnissä ja kallis (ks. tarkemmin luku 4). Perheenyhdistämisprosessin hitaus ja epävarmuus vaikuttaa myös siten, että työntekijöille on vaikeaa suunnata houkuttelukampanjoita, koska ei voida luvata, että heidän perheenjäsenensä voivat muuttaa Suomeen¹³⁰.

3.2 Asiakkaiden näkökulmasta lupaprosessi on jossain määrin sujuvoitunut, mutta on yritysten työvoimatarpeisiin nähden liian hidaskäynnissä

Tarkastuksessa asiakkaiksi katsottiin Suomeen työperusteista oleskelulupaa hakevat osaajat sekä heitä palkkaavat yritykset. Lupaprosessin asiakaslähtöisyyttä selvitettiin yrityksille, edustustoille sekä hanketoimijoille suunnattujen kyselyjen avulla.

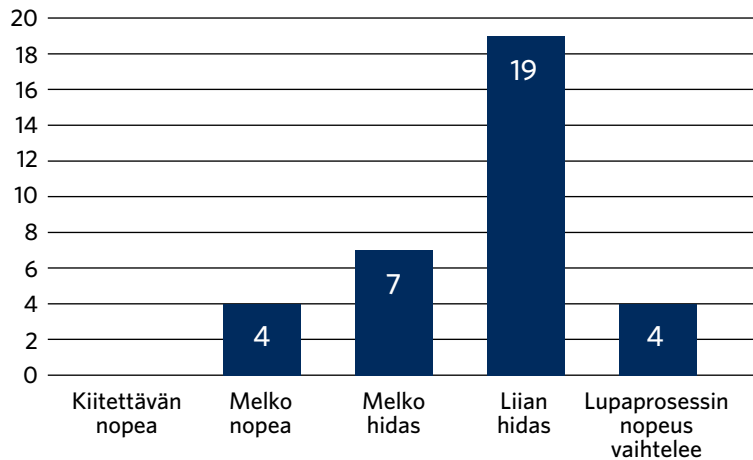
Tilastojen perusteella sekä viranomaisten näkökulmasta lupaprosessi on viime vuosina sujuvoitunut. Asiakkaat eivät näe tilannetta yhtä hyvänä. Yrityksille suunnatun kyselyn vastaajista vain kuusi prosenttia oli sitä mieltä, että lupaprosessi on nopeutunut viimeisen vuoden aikana. Vastaajista 56 prosenttia piti työperusteisten maahanmuuttajien lupaprosessia liian hitaana yrityksen työvoimatarpeisiin nähden. (Ks. kuvio 3.) Syiksi heikosti sujuviin lupaprosesseihin yritykset näkivät epätäydelliset ja väärin perustein tehdyt hakemukset, joita palautetaan hakijoille, Maahanmuuttoviraston hitaat ja byrokraattiset prosessit sekä sen, että työnantajien on vaikea hahmottaa monimutkaista prosessia.



Työnantajien on vaikea hahmottaa monimutkaista lupaprosessia.

Yritykset: Työperusteisten maahanmuuttajien lupaprosessi on yrityksemme työvoimatarpeisiin nähden

Vastaajien määrä (n=34)



Kuvio 3: Yritysten vastaukset kysymykseen "Työperusteisten maahanmuuttajien lupaprosessi on yrityksemme työvoimatarpeisiin nähden tällä hetkellä mielestäni...". Lähde: VTV:n kysely yrityksille 29.3.2022.

Asiakkaiden näkökulmasta lupaprosessia hankaloittavat myös se, että työnantajan on vaikea saada viranomaisilta tietoa prosessin kulusta, ja se, ettei prosessin kesto 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 heikentää edelleen se, että viranomaisten toiminta ei ole tasalaatuista.



Yrityskyselyyn vastanneista kolme prosenttia oli sitä mieltä, että lupaprosessia on helppo ennakoida.

Jonot Suomen edustustoissa ovat lyhentyneet

Sekä viranomaisten että asiakkaiden mukaan yksi lupaprosessin pullonkaula on EU- ja ETA -alueen ulkopuolelta tulevien työntekijöiden hakemusten hidas alkuvaihe lähtömaissa. Ulkoasiainhallinnon työperusteiseen maahanmuuttoon kohdistuvia resursseja on vahvistettu vuoden 2022 alusta pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti. Edustustoihin on palkattu määräaikaista työvoimakonsuleita ja koordinaattoreita, joiden avulla yritetään nopeuttaa lupaprosesseja.¹³¹

Määräaikaisia työvoimakonsuleita on sijoitettu ulkomaanedustustoon kahden vuoden toimikauden ajaksi kaksi New Delhiin Intiaan ja yksi Manilaan Filippiineille. Lisäksi Helsingistä käsin toimii kolme kahden vuoden määräajaksi rekrytoitua kiertävää työvoimakonsulia ja toiminnan koordinaattori, joiden yhtenä tehtävänä on purkaa hakemusjonoja.¹³²

Tarkastuksen edustustoille tehdyssä kyselyssä kolmessa edustustossa 15:stä on ollut määräaikainen työvoimakonsuli (Intiassa, Kosovossa ja Filippiineillä). Niissä oli kyetty nostamaan vireille pantujen hakemusten määrää ja työvoimakonsulit olivat auttaneet purkamaan hakemusjonoja. Esimerkiksi Filippiineillä aiemmin ruuhkautuneessa Suomen Manilan suurlähetystössä on tavoitteena päästä syksyn 2022 kuluessa siihen, että hakija saa ajan tunnistautumiseen viikon sisällä hakemuksen jättämisestä. Suurimmassa osassa edustustoja ajan saa noin kuukauden sisällä.

Kyselyn perusteella jonojen pituus vaihtelee hyvin paljon edustustoittain. Vuoden 2022 heinä–elokuussa joissain edustustoissa ei ollut lainkaan jonoja, kun toisissa jonottajia oli enimmillään 100–135. Jonot ovat kuitenkin lyhentyneet koronapandemian aikaisista. Esimerkiksi Intian New Delhin lähetystössä oli lokakuussa 2021 jonossa 2 060 hakijaa, joista 850 oli afgaaneja ja loput opiskelijoina, työperusteisia hakijoita ja perheen yhdistämistä hakeneita. Ulkoministeriön ja Business Finlandin mukaan Intia on yksi niistä maista, joista Suomeen halutaan rekrytoida erityisasiantuntijoita ja jonne on suunnattu houkuttelukampanjoita¹³³.

Lupaprosessia voi tehostaa ja asiakaslähtöisyyttä lisätä ulkoisilla palveluntarjoajilla, hakijoiden etäkuulemisilla ja työnantajien sertifiointilla

Lupaprosessin alkuvaihetta yritetään nopeuttaa myös jo tehdyillä ja valmisteilla olevilla lakimuutoksilla. Ne tuovat mahdollisuuden käyttää entistä laajemmin ulkoisia palveluntarjoajia, kuulla ulkomailla olevia hakijoita Suomesta käsin sekä sertifioida luotettavia työnantajia.

Kesäkuussa 2022 voimaan astuneessa ulkomaalaislain muutoksessa (121/2022, 28 a §) säädetään ulkoisen palveluntarjoajan tehtävistä pitkäaikaisen viisumin, eli D-viisumin hakuprosessissa. Ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan antaa suoritettavaksi esimerkiksi tietojen, hakemusten ja viisumimaksun vastaanottaminen ja toimittaminen Suomen edustustolle. Vuoden 2021 loppuun mennessä ulkoministeriö oli sopinut oleskelulupa-asioihin liittyvien tehtävien antamisesta ulkoisen palveluntarjoajan, VFS Globalin, tehtäväksi Intiassa, Filippiineillä, Nigeriassa, Etiopiassa,



Työvoimakonsulit ovat auttaneet jonojen purkamisessa.



Viisumitehtävien ulkoistus sujuvoittaa hakijoiden ja työnantajien asioita ja säästää hakijoiden matkakustannuksissa.

Keniassa, Turkissa, Ukrainassa ja Venäjällä Pietarissa. Yhdysvalloissa ja Kanadassa on ulkoistettu sähköiset hakemukset.¹³⁴ Ulkoministeriön ja edustustojen tehtäviin kuuluu ulkoisen palveluntarjoajan ohjaus ja valvonta.

Tarkastuksessa haastatellut asiantuntijat näkivät ulkoisten palveluntarjoajien käytön lupaprosessissa tavoiteltavana ja lupaprosessia nopeuttavana tekijänä. Tehtävien ulkoistus sujuvoittaa hakijoiden ja työnantajien asiointia ja säästää hakijoiden matkakustannuksissa. Parhaimmillaan ulkoisten palveluntarjoajien käyttö voi helpottaa merkittävästi hakijan välttämätöntä asiointia Suomen viranomaisten kanssa. Edustustoille tehdyn kyselyn perusteella ulkoistaminen on sujuvoittanut lupaprosessia, koska hakijat pääsevät tunnistautumaan nopeammin eikä heidän tarvitse matkustaa pitkiä matkoja edustustoon. Kaikki edustustot eivät kuitenkaan ole tyytyväisiä ulkoisen palveluntarjoajan työhön. Niiden mukaan VFS Global tekee virheitä, joiden korjaamiseen menee virkamiehiltä paljon aikaa.

Edustustoissa lupaprosesseja ovat viivästyttäneet suulliset kuulemiset. Ulkoministeriön mukaan useat matalapalkka-aloille sekä perheen yhdistämistä hakevat haastatellaan. Edustustossa saattaa kuitenkin olla vain 1–3 haastattelukoppia, ja usein tarvitaan myös tulkki, jonka saamisessa saattaa olla viivettä.

Valmisteilla oleva ulkomaalaislain 5 luvun muutos mahdollistaisi sen, että Maahanmuuttovirasto voisi tehdä kuulemisen etäyhteyden välityksellä. Tarvittaessa Maahanmuuttoviraston virkamiehet voisivat kuulla hakijoita myös ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa, jos tila, järjestelyt, yhteydet ja turvallisuus saadaan varmistettua.¹³⁵ Ulkoministeriön mukaan etäkuuleminen on yleistä monissa Euroopan maissa¹³⁶.

Kymmenen edustustoa 15:sta arvioi tarkastuksen kyselyssä, että etäkuuleminen nopeuttaisi työperusteisia oleskelulupaprosesseja paljon tai melko paljon. Edustustoissa katsottiin, että Maahanmuuttovirastolla on enemmän henkilöresursseja suorittaa kuulemiset. Kuulemisten siirto Maahanmuuttovirastoon vapauttaisi edustustojen resursseja hakemusten käsittelyyn ja hakijoiden tunnistamiseen. Pietarissa edustusto on pilotoinut etäkuulemisia Maahanmuuttoviraston kanssa. Siellä lupaprosessi on lyhentynyt jopa puolella vuodella.

Etäkuulemiset hyödyttäisivät selvästi myös asiakkaita, eli hakijoita ja heidän työnantajiaan. Edustustojen ja Maahanmuuttoviraston¹³⁷ mukaan hakijat säästävät matkakustannuksissa, mikäli kuuleminen suoritetaan ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa. Etäkuulemisissa voidaan kysyä päätöksenteon kannalta olennaimpia kysymyksiä ja siten vähentää todennäköisyyttä, että asioita tarvitsee selvittää myöhemmin kirjallisilla kysymyksillä. Tämä



Kaikki edustustot eivät ole täysin tyytyväisiä VFS Globalin toimintaan.



Hakijoiden etäkuuleminen voi nopeuttaa lupaprosesseja jopa puolella vuodella. Se edellyttää tiivistä yhteistyötä Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön välillä.

nopeuttaisi prosessia. Etäkuulemisen haittoja asiakkaan näkökulmasta voivat olla haastattelijan paikallistuntemuksen puute ja se, että vuorovaikutus on erilaista etäyhteyden välityksellä¹³⁸. Edustustojen näkökulmasta käytännön ongelmia voivat aiheuttaa erityisesti heikot verkkoliikenneyhteydet ja vaikeus saada tulkkeja.

Etäkuulemiseen liittyy myös lukuisia teknisiä yksityiskohtia, jotka ovat vielä epäselviä ja jotka täytyy ratkaista ennen kuin kuulemisia voidaan toteuttaa¹³⁹. Ne koskevat muun muassa puhelinyhteyden turvallisuuteen liittyviä vaatimuksia, pöytäkirjan allekirjoittamista sekä suullisen kuulemisen tallentamista, tallenteen säilyttämistä ja sen hävittämistä.

Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön välillä ei ole myöskään vielä sovittu monista vastuukysymyksistä, jos etäkuulemiset tulevat Maahanmuuttoviraston tehtäväksi. Avoimna on esimerkiksi se, kumpi taho vastaa laitteiston toimittamisesta edustustoihin, hallinnoi haastattelutiloja ja huolehtii niiden soveltuvuudesta haastatteluihin. Edelleen pitää sopia siitä, kumpi taho hallinnoi haastatteluaiakatauluja sekä huolehtii yhteydenpidosta asiakkaisiin ja tulkkauksen järjestämisestä. Ratkaista pitää myös se, miten kustannukset ja tulot jakautuvat, jos kuulemisen suorittaa Maahanmuuttovirasto.¹⁴⁰ Tekniset yksityiskohdat on mahdollista ratkaista, mutta se edellyttää yhteistä tahtotilaa ja sujuvaa yhteistyötä Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön välillä. Ulkoministeriön mukaan yhteistyötä Maahanmuuttoviraston kanssa tiivistetään entisestään¹⁴¹.

Lupajärjestelmän tehokkuus ja asiakaslähtöisyys voi lisääntyä myös luotettavien työnantajien sertifiointin myötä. Sitä koskevia säännöksiä ehdotetaan esityksessä ulkomaalaislain muuttamisesta¹⁴². Sertifioitujen työnantajien ei tarvitsisi toimittaa lupaviranomaisille sertifiointin hakemisen yhteydessä selvitettyjä tietoja uudelleen työntekijänsä oleskelulupahakemuksen yhteydessä. Tarkastuksen perusteella tällä olisi suuri asiakastyytyväisyyttä lisäävä vaikutus niille työnantajille, jotka rekrytoivat säännöllisesti työntekijöitä EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta. Esimerkiksi tarkastuksessa haastatelluissa sote-alan yrityksissä sertifiointia pidettiin hyvänä ja kannatettavana, jos sertifikaatin kriteerit ovat selvät ja läpinäkyvät.¹⁴³ Sertifiointin vaikutus riippuu kuitenkin siitä, kuinka suurta osaa työnantajia se koskisi. Hallituksen esityksen mukaan sertifiointin myöntämisen edellytyksistä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella¹⁴⁴.



Etäkuulemisen monet tekniset ja vastuunjakoon Maahanmuuttoviraston ja ulkoministeriön välillä liittyvät yksityiskohdat ovat auki.



Työnantajien sertifiointi voi lisätä lupajärjestelmän tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä, jos se otetaan käyttöön riittävän laajasti.

3.3 Työn perusteella maahan tulevien saamaa ohjausta ja neuvontaa pitää vielä parantaa

Vuodesta 2020 lähtien työ- ja elinkeinoministeriö on myöntänyt erityisavustusta kunnille ja kuntayhtymille maahanmuuton ohjaus- ja neuvontapalveluiden käynnistämiseen ja kehittämiseen. Vuoden 2022 syksyn erityisavustuskierron keskittyi ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen, ja siinä tuetaan 21 kuntien toteuttamaa hanketta.¹⁴⁵ Tarkastuksen perusteella ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittäminen on vielä kesken.

Suomen edustustoille suunnatussa kyselyssä 44 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että oleskelulupien hakijat eivät saa riittävästi ohjausta ja neuvontaa lupaprosessin eri vaiheissa. Hankkeille suunnattuun kyselyyn vastanneista 67 prosenttia katsoi, ettei työperusteisille maahanmuuttajille ja heidän perheenjäsenilleen ole tarjolla riittävästi yleisiä ohjaus- ja neuvontapalveluita lupaprosessin aikana.

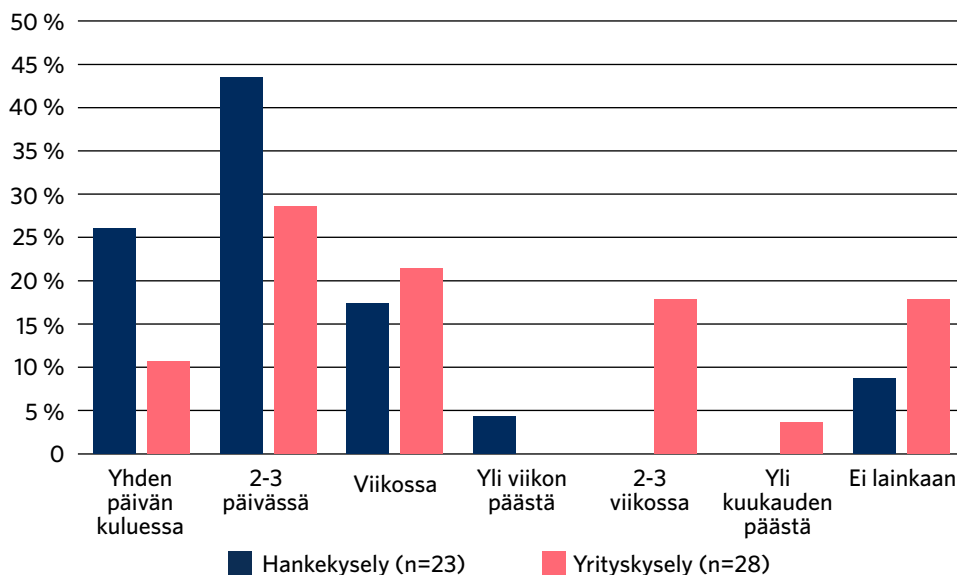
Tarkastuksessa kuullut asiantuntijat kertoivat, että ennen maahantuloa tarjottavassa neuvonnassa on aukkoja. Edustustot kokivat, että neuvontaa vaikeuttaa hakijoiden puutteellinen kielitaito ja muiden kuin englanninkielisten ohjeiden puute. Pulmia aiheuttaa myös hakijoiden digitaitojen puute ja se, että edustuston henkilökunnalla ei ole aina aikaa opastaa heitä hakemusten teossa. Lisäksi joissain maissa hakijat käyttävät hakuprosessin apuna agenteja, jotka eivät välttämättä ohjeista hakijoita oikein.

Yrityksille suunnatun kyselyn perusteella yritykset etsivät ongelmatilanteissa neuvoa internetistä ja ottavat yhteyttä viranomaisiin, pääasiassa Maahanmuuttovirastoon ja TE-toimistoihin. Hankkeiden edustajat ottavat lisäksi yhteyttä kaupunkien ja kuntien viranomaisiin. Viranomaisten vastausaika yhteydenottoihin vaihteli paljon (ks. kuvio 4). Hankkeiden edustajille vastattiin kokonaisuudessaan nopeammin kuin yrityksille. Yritykset ja hanketoimijat katsoivat yhteistyön olevan toimivinta työ- ja elinkeinoministeriön sekä TE-toimistojen kanssa ja haastavinta Maahanmuuttoviraston kanssa. Verkkosivuista kyselyihin vastanneet käyttivät eniten Maahanmuuttoviraston ja TE-toimistojen sivustoja. Vastaajat kokivat sivustojen olevan yleisesti ottaen kohtalaisia, mutta kehitystä nähtiin tapahtuneen. Syksyllä 2022 avattiin yhden luukun neuvontapalvelu työnantajille osana Work In Finland- toimintaa¹⁴⁶.



Työperusteisen maahanmuuton hajanainen toimijakenttä heijastuu asiakkaiden saamaan ohjaukseen ja neuvontaan.

Viranomaisen vastasi yhteydenottoon



Kuvio 4: Viranomaisten keskimääräinen vastausaika yritysten ja hanketoimijoiden yhteydenottoihin. Lähde: Tarkastuksessa tehdyt kyselyt.

Hankkeiden seurauksena maahanmuuttajille on luotu paljon uusia neuvontapalveluja, joiden tarkoituksena on neuvoa asiakkaita olemassa olevista, vakiintuneista palveluista. Näiden uusien palveluiden kapasiteetti ei ole kuitenkaan riittävä, eivätkä ne poista toimijakentän hajanaisuuden ongelmaa.

Suurissa kaupungeissa työnantajat palvelleaan lupa-asioissa parhaan mukaan. Kaupungin neuvontapalveluissa työskentelevillä ei kuitenkaan ole suoraa yhteyttä lupaviranomaisiin, vaan he jonottavat samoissa lupaviranomaisten puhelinpalveluissa kuin työnantajat.

Myös tarkastuksen kyselyyn vastanneet hanketoimijat olivat sitä mieltä, että valtion viranomaistahojen tulisi panostaa omiin neuvontapalveluihinsa eikä olettaa, että kunnat ja järjestöt neuvovat maahanmuuttajia valtion viranomaistahojen asioissa. Sekä yrityksille että hanketoimijoille suunnatuissa kyselyissä heikoimmat arviot asiakaslähtöisyydestä saivat Maahanmuuttovirasto ja Digi- ja väestötietovirasto, joka vastaa ulkomaalaisten rekisteröinnistä.

Digi- ja väestötietovirastossa on meneillään kehittämistoimia palveluiden saatavuuden ja asiakaslähtöisyyden parantamiseksi. Vuonna 2022 tavoitteena on ollut lyhentää henkilöasiakkaiden palveluiden käsittelyaikoja.¹⁴⁷ Digi- ja väestötietovirastolla ja sitä ohjaavalla valtiovarainministeriöllä on yhteinen tavoite kehittää palveluiden asiakaslähtöisyyttä systemaattisilla digitalisointitoimilla sekä asiakasviestintää ja -ohjausta parantamalla. Valtiovarainministeriön ja Digi- ja väestötietoviraston välisen vuoden 2022 tulossopimuksen tavoitteeksi on kirjattu työperusteisen maahanmuuton asiakkaiden rekisteröintien nopeuttaminen.¹⁴⁸



Maahanmuuttoviraston ja Digi- ja väestötietoviraston koetaan siirtävän palveluviranomaisen rooliaan muille tahoille.

Maahanmuuttoviraston palvelualltiudessa nähdään parannettavaa

Talent Boost -ohjelman seurantaraportin mukaan Maahanmuuttoviraston tulisi parantaa yrityksille suunnattua oleskelulupaneuvontaa sekä kytkeä palvelut tiiviimmin osaksi alueellisia palveluverkostoja¹⁴⁹. Maahanmuuttovirastolle asettamissaan tulostavoitteissa sisäministeriö puolestaan edellyttää, että oleskelulupaprosessit ovat asiakaslähtöisiä ja laadukkaita ja että viraston asiakaspalvelu on nopeaa ja läpinäkyvää¹⁵⁰.

Työperusteisten hakijoiden lupaprosessin sujuvoittaminen ja asiakaslähtöisyyden kehittäminen ovat olleet Maahanmuuttoviraston painopisteitä vuodesta 2021 lähtien. Asiakaslähtöisyyttä on pyritty lisäämään muun muassa asiakkaille lähetettävien automaattiviestien avulla. Viesteillä kerrotaan asiakkaalle hakemuksen ja prosessin etenemisestä. Maahanmuuttoviraston verkkosivuston asiointirobotissa ”Kamu chatbotissa” on otettu vuonna 2021 käyttöön uusi ominaisuus, jonka kautta asiakas voi seurata hakemuksen etenemistä jonossa.¹⁵¹ Vaikka tämä on lisännyt toiminnon käyttöä, työnantajan ja oleskeluluvan hakijan tietotarpeita ei täytä riittävästi pelkkä sijoitus jonossa. Paljon ulkomaisia työntekijöitä rekrytoiville yrityksille tärkeintä olisi, että heillä olisi Maahanmuuttovirastossa yhteyshenkilö, jolle osoittaa tiedusteluja ja jolle he voisivat myös antaa suoraan lisätietoja niistä hakijoista, joiden lupaprosessi syystä tai toisesta kestää kauan.¹⁵²

Vuoden 2022 helmikuun lopussa Maahanmuuttovirasto avasi uuden puhelinpalvelun asiakkaille. Maahanmuuttoviraston mukaan neuvontapalvelu on otettu hyvin vastaan ja asiakkaiden sekä sidosryhmien palaute on ollut positiivista.¹⁵³ Tarkastuksessa yrityksille suunnatun kyselyn tekohehkellä Maahanmuuttoviraston uudistettu puhelinpalvelu oli ollut käytössä kuukauden. Vastaa- jista 12 prosenttia kertoi olevansa tietoinen uudistuksesta, 88 prosenttia ei ollut.

Tarkastuksen perusteella Maahanmuuttoviraston toimintakulttuuri ei vielä täysin tue työperusteisen maahanmuuton tavoitteiden toteuttamista. Asiakkaiden näkemysten mukaan Maahanmuuttoviraston toiminnassa näkyy edelleen sen alkuperäinen lakisääteinen tehtävä, joka ei ole maahanmuuttajien houkuttelemisen ja asiakaspalvelu vaan pikemminkin hakemusten asianmukainen ja tarkka etukäteinen käsittely ja maahanmuuttoon liittyvien riskien ehkäisy.

Maahanmuuttovirastoa ohjaavien sisäministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön mukaan virastossa tarvitaan toimintatapojen ja -kulttuurin muutos¹⁵⁴. Maahanmuuttovirastossa nähdään, että muutos sisäisen turvallisuuden toimijasta kohti asiakaspalveluorganisaatiota on meneillään, mutta se vaatii henkilöstöltä ajatus- tavan muutosta. Tavoitteena on, että prosessit suunnitellaan ison

massan näkökulmasta ja riskiprofiloinnin avulla varmistetaan, että väärinkäytökset kuitenkin huomataan.¹⁵⁵ Vuoden 2022 toukokuussa Maahanmuuttovirastosta saatujen tietojen perusteella toimintatapoja on kehitetty tähän suuntaan¹⁵⁶.

Asiakastyytyväisyyteen virastossa meneillään olevat kehittämistoimet eivät ole vielä täysin heijastuneet. Asiakkaat pitävät Maahanmuuttovirastoa etäisenä ja kokevat viraston toimivan liian kaukana käytännön asiakasrajapinnasta. Kauppakamarin vuoden 2022 alussa tekemässä selvityksessä yritys vastaajista 25 prosenttia oli Maahanmuuttoviraston toimintaan joko tyytymättömiä tai erittäin tyytymättömiä. Osuus oli merkittävästi suurempi määrä kuin esimerkiksi verottajan ja kuntien tarjoamiin maahanmuuttopalveluihin tyytymättömien.¹⁵⁷

4 Ovatko tavoitteet lupaja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyyden kehittämistä toteutuneet sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden kohdalla?

Sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden lupaprosessit ovat tarkastuksen perusteella nopeutuneet viime vuosina. Lupaprosesseja ovat nopeuttaneet Maahanmuuttovirastoon lisätyt resurssit ja työnantajien parantunut tietoisuus siitä, millaisia selvityksiä TE-toimisto vaatii työntekijöiden oleskelulupien osapäätöksiä varten. Uudellamaalla prosessia on nopeuttanut luopuminen tilapäisesti useiden sote-alan ammattien saatavuusharkinnasta. Perheen yhdistäminen on sen sijaan sote-alan työntekijöille edelleen hidasta ja kallista.

Työperusteinen maahanmuutto ei ole nopea osaratkaisu sosiaali- ja terveydenhuollon työvoimapulaan. Ulkomailla koulutuksensa suorittaneiden ammattioikeuksien myöntämisprosessi saattaa kestää joidenkin henkilöiden kohdalla 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 suorittaneet sairaanhoitajat pystyvät päteväytymään vain yksittäisten hankkeiden kautta. Sen sijaan kaikki EU- ja ETA-alueen ulkopuolella lääkärikoulutuksen suorittaneet käyvät läpi samansisältöisen päteväytymispolun. Kielitodistuksen esittäminen Valviralle on edellytys ammattioikeuden saannille, mutta tehtävässä tarvittavan kielitaidon varmistaminen kuuluu työnantajalle.

4.1 Sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden lupaprosessit ovat nopeutuneet, mutta perheenyhdistäminen on työntekijöille edelleen hidasta ja kallista

Sosiaali- ja terveydenhuollon hoitajien lupaprosessi on kaksivaiheinen, ja siihen kuuluu TE-toimiston tekemä osapäätös (katso luku 3). EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta hoitajia rekrytoivien sote-alan rekrytointiyritysten mukaan osapäätökset tehdään nyt aiempaa nopeammin. Työnantajilta pyydettävät lisäselvitykset tosin vaihtelevat hyvin paljon alueittain, eivätkä työnantajat aina näe niille järkeviä perusteita. Sote-alan rekrytointiyritysten mukaan lupaprosessia on nopeuttanut Maahanmuuttoviraston saamat lisäresurssit ja se, että työnantajat tietävät yhä paremmin, millaisia selvityksiä TE-toimisto vaatii osapäätöksiä varten. Lisäksi Uudellamaalla luovuttiin vuoden 2021 syksyllä määräaikaaisesti tiettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden saatavuusharkinnasta, mikä on sote-alan rekrytointiyritysten mukaan jo näkynyt lupaprosessin nopeutumisena.

Sote-alan rekrytointiyritysten mukaan hoitajien lupaprosessi kestää lyhimmillään viisi–kuusi viikkoa ja pisimmillään kolme kuukautta. Kaikkein pisimmillään koko lupaprosessin kesto on ollut yhdeksän kuukautta. Erityisesti Filippiineillä prosessi on nopeutunut paljon suurlähetystön uudelleenavaamisen ja lisäresursoinnin myötä. Singaporessa ja Hong Kongissa lupa-asioiden hoitamisen yritykset ovat kokeneet sujuvaksi. Useissa maissa toimivan ulkoisen palveluntarjoajan VFS Globalin toiminta ei sen sijaan saanut kaikilta yrityksiltä kiitosta.¹⁵⁸ Sote-alan rekrytointiyritykset ja Helsingin seudun kauppakamari ovat toivoneet sujuvuutta myös ryhmien oleskelulupakäsittelyyn¹⁵⁹. Sote-alan rekrytointiyritysten mukaan lupaprosessi on suunniteltu yksittäisten työntekijöiden rekrytointiin, ei tilanteisiin, joissa kerralla haetaan oleskelulupia suurelle työntekijöiden joukolle.¹⁶⁰

Työntekijöiden perheenyhdistämisen helpottaminen olisi Suomelle merkittävä vetovoimatekijä

Perheenyhdistäminen tarkoittaa, että Suomessa luvallisesti oleskelevan henkilön perheenjäsenet voivat hakea oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella. Vuonna 2021 Maahanmuuttovirasto teki työperusteisille maahanmuuttajille myönteisiä perheenyhdistämispäätöksiä yhteensä 8 257, huomattavasti enemmän kuin aiempina vuosina¹⁶¹. Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella edellyttää, että hakijan toimeentulo Suomessa on turvattu. Jos perheessä on esimerkiksi kaksi aikuista ja kaksi alaikäistä lasta, toimeentuloon vaaditaan yhteensä 2 600 euron nettotulot kuukaudessa.¹⁶²



Sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöille perheenyhdistäminen on vaikeaa.

Tuloraja ei ole ehdoton. Käytännössä Maahanmuuttovirasto soveltaa päätöksissä noin 10–15 prosentin harkintamarginaalia. Maahanmuuttovirastossa on valmistelussa toimeentuloedellytystä koskevan ohjeen päivittäminen. Voimassa oleva lainsäädäntö asettaa kuitenkin raamit ohjeen sisällölle. Mahdollista lainmuutostyötä alustamaan on keväällä 2023 alkamassa mahdollisesti VN TEAS -tutkimushanke.¹⁶³

Sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijäammateissa nykyisille tulorajoille ei helposti yllätä. Hoiva-avustajan peruspalkka on noin 1 900 euroa kuukaudessa ja lähihoitajan 2 200 euroa kuukaudessa¹⁶⁴. Perheenyhdistämisen tulorajat ovat ylitsepääsemätön este monissa muissa Suomessa yleisissä ammateissa työskenteleville ulkomaalaisille¹⁶⁵.

Vuoden 2022 alkupuoliskolla (31.5. asti) erityisasiantuntijan perheenjäsenen oleskeluluvan käsittely vei keskimäärin 13 vuorokautta ja muun työperusteisen luvan saaneen perheenjäsenen luvan 114 vuorokautta¹⁶⁶ (ks. taulukko 2). Sekä tarkastuksen hankeettä yrityskyselyssä perheenyhdistämisen prosessin kestoa pidettiin kohtuuttoman pitkänä.

Taulukko 2: Perhesiteen perusteella tehtyjen oleskelulupahakemusten keskimääräiset käsittelyajat vuorokausina 2018–2022 (31.5.2022 asti).
Lähde: Maahanmuuttovirasto.¹⁶⁷

Oleskelulupahakemukset	2018	2019	2020	2021	2022
Ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus					
Työ	102	134	109	69	69
Erytisasiantuntijan (ml. sininen kortti) perheenjäsenet	29	49	34	21	13
Kasvuyrittäjän perheenjäsenet	48	53	80	48	27
Muut työperustaisten luvan saaneiden perheenjäsenet	149	189	144	99	114
Jatkolupahakemus					
Työ	64	87	75	67	72
Erytisasiantuntijan (ml. sininen kortti) perheenjäsenet	23	42	32	35	22
Kasvuyrittäjän perheenjäsenet	-	-	72	32	42
Muut työperustaisten luvan saaneiden perheenjäsenet	89	112	99	85	94

Maahanmuuttoviraston ja edustustojen mukaan työntekijän perheenjäsenten hakemusprosessia hidastavat eniten selvitysten ja laillistettujen asiakirjojen tarve sekä hakijoiden suulliset kuulemiset edustustoissa. Edustustoissa toivottiin Maahanmuuttoviraston ohjeistavan hakijoita paremmin siitä, että perheenjäsenten asiakirjat tulee laillistaa. Lisäksi toimeentulon selvittäminen saattaa olla työlästä, jos perheenyhdistämistä hakevalla henkilöllä on useita eri tulonlähteitä eikä välttämättä lainkaan vakituisia tuloja. Tulorekisterin toivotaan helpottavan toimeentulon arviointia. Kesäkuussa 2022 myös Maahanmuuttoviraston henkilöstöpula pitkitti olennaisesti perhesideperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyaikaa.¹⁶⁸



Työntekijän perheenjäsenten hakemusprosessia hidastavat selvitysten ja laillistettujen asiakirjojen tarve sekä suulliset kuulemiset.

Maahanmuuttovirasto on asettanut tavoitteeksi perhelupien käsittelyn nopeuttamisen¹⁶⁹. Perheenyhdistämisen lupaprosesseissa on otettu käyttöön riskiperusteinen käsittelymalli. Myös automaatiota kehitetään, mutta Maahanmuuttoviraston mukaan se on perhesideasioissa hitaampaa ja rajatumpaa kuin työ- ja opiskeluperusteisissa oleskelulupaprosesseissa¹⁷⁰.

Tarkastuksen perusteella perheenyhdistämisen merkittävä nopeutuminen ja helpottuminen lisäisi sosiaali- ja terveydenhuollon matalapalkkaisten työntekijöiden halukkuutta tulla ja jäädä Suomeen. Sosiaali- ja terveydenhuollon kentällä on ollut jonkin verran havaintoja siitä, että hoitajia on muuttanut Ruotsiin, jossa perheenyhdistäminen on helpompaa.¹⁷¹ Haastateltujen sote-alan rekrytointiyriytysten mukaan valtaosa EU- ja ETA- alueen ulkopuolelta Suomeen tulleista hoitajista on kuitenkin jäänyt Suomeen¹⁷².

4.2 Ammattioikeuden myöntämisprosessi on usein joustamaton ja hankala asiakkaalle

Työperusteiset maahanmuuttajat ratkaisevat vain hyvin pienen osan työvoimatarpeesta

Työ- ja elinkeinoministeriö kysyi loppukesällä 2021 työmarkkinaosapuolilta, koulutuksen järjestäjiltä, tutkijoilta ja asiantuntijoilta karkeaa arviota siitä, mikä olisi sosiaali- ja terveydenhuollon kansainvälinen työvoimantarve, jos kokonaistyövoimantarve vuoteen 2030 mennessä on 200 000 työntekijää. Vastajien mukaan ulkomailta tulisi rekrytoida työvoimaa noin 10 prosenttia vuoteen 2030 mennessä.¹⁷³

Arviot ulkomailta rekrytoitavan työvoiman vuosittaisesta tarpeesta ovat hyvin paljon suuremmat kuin niiden ulkomailla koulutettujen henkilöiden lukumäärä, jolle vuosittain myönnetään oikeus työskennellä Suomessa sote-alan ammatissa. Sosiaali- ja terveydenhuollossa puhutaan tuhansien työperusteisten maahanmuuttajien tarpeesta, mutta Valvira myönsi ammattioikeudet vain noin 500 henkilölle vuonna 2021 (taulukko 3).

Vuosina 2018–2021 ulkomailla suoritetun koulutuksen perusteella myönnetty ammattioikeudet kasvoivat 76:lla (18 %). 71 prosenttia kasvusta selittyy lääkäriskoulutuksen ulkomailla suorittaneiden määrän kasvulla. (Taulukko 3.) Ammattioikeuksien määrä ei ole kuitenkaan sama kuin ammattioikeuksia saaneiden henkilöiden määrä, koska yhdellä henkilöllä voi olla useampia ammattioikeuksia¹⁷⁴. Taulukon lukuihin sisältyvät myös suomalaiset, jotka ovat suorittaneet koulutuksensa ulkomailla.



Sote-alalle tarvittaisiin tuhansia työperusteisia maahanmuuttajia vuosittain, mutta ammattioikeuksia on myönnetty vuosittain vajaat 500.

Taulukko 3: Ulkomailla terveydenhuollon ja sosiaalihuollon tutkinnon suorittaneiden laillistukset ja nimikesuojaukset vuosina 2018–2021. Lähde: Valviran tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2020¹⁷⁵ ja vuodelta 2021¹⁷⁶.

Ulkomailla tutkinnon suorittaneiden laillistukset ja nimikesuojaukset	2018	2019	2020	2021
Myönnettyt sosiaali- ja terveydenhuollon ammattioikeudet yhteensä	422 ¹	442	490	498
laillistukset	385	407	468	486
nimikesuojaukset	37 ¹	35	22	12
Terveydenhuollon tutkinnon ulkomailla suorittaneiden ammattioikeudet yhteensä, joista	397	424	467	455
lääkärit, erikoislääkärit	253	283	265	307
sairaanhoitajat	33	50	60	48
lähihoitajat	17	11	8	3
Sosiaalihuollon tutkinnon ulkomailla suorittaneiden ammattipätevyudet yhteensä	25 ²	18	23	43
laillistukset	25	17	22	39
nimikesuojaukset	*	1	1	4

¹ Ei sisällä sosiaalihuollon nimikesuojauksia.

² Vain laillistetut henkilöt.

* Vuoden 2018 osalta jaottelua kotimaassa ja ulkomailla suoritettuihin tutkintoihin ei voida tehdä, koska sosiaalihuollon lähihoitajat vietiin teknisenä massa-ajona sosiaalihuollon ammattihenkilörekisteriin. Kaikkien henkilöiden kohdalta tilastoista ei löydy koulutuksen suoritusmaata.

Laajamittainen ulkomaisen työvoiman rekrytointi toteutuu yksityisten sote-alan rekrytointiyriytysten välityksellä

Suomessa ei ole tällä hetkellä minkäänlaista lakia, joka säätelisi sote-alan kansainvälistä rekrytointitoimintaa, vaan rekrytointimarkkinoilla toimitaan sote-alan rekrytointiyriytysten pelisäännöillä. Osa yrityksistä tuo Suomeen Filippiineiltä tutkinnon suorittaneita sairaanhoitajia hoiva-avustajiksi ja lähihoitajiksi¹⁷⁷. Osa taas rekrytoi henkilöitä, joilla on pitkä työkokemus hoitoalalta mutta ei välttämättä hoitoalan tutkintoa¹⁷⁸. Nämä henkilöt opiskelevat lähimmäisessä hoiva-avustajan opintokokonaisuuden teoriaopinnot ja antavat koulutukseen liittyvät näytöt Suomessa järjestämisluvan omaavalle taholle, ennen kuin aloittavat työskentelyn hoiva-avustajana.¹⁷⁹ Työvoimaa rekrytoidaan hoiva-avustajiksi tai lähihoitajiksi, koska ne ovat ainoita mahdollisuuksia tuoda Suomeen työntekijöitä EU- ja ETA-alueen ulkopuolisista maista työskentelemään suoraan sote-alalla. Hoiva-avustajakoulutus ei ole ammatillinen tutkinto¹⁸⁰, jolloin hoiva-avustajan tehtävissä toiminen ei edellytä Valviran myöntämää ammattioikeutta.

Tarkastuksen yhteydessä haastateltujen Suomen sote-alan rekrytointiyriytysten rekrytointimallit muistuttavat osin Filippiinien ja Saksan valtioiden väliseen sopimukseen perustuvaa Triple Win -mallia. Mallit edistävät nimenomaan työperusteista maahanmuuttoa, koska ulkomailta rekrytoituilla on jo Suomeen tai Saksaan saapuessaan työpaikka¹⁸¹. Saksassa käytössä oleva Triple Win -malli näyttäisi olevan eettisempi toimintatapa kuin se, mitä Suomi sairaanhoitajataustaisille rekrytoituille tarjoaa. Saksalaisessa mallissa filippiiniläiset sairaanhoitajat opiskelevat oppisopimuksella sairaanhoitajiksi, ja heille maksetaan oppisopimuskoulutuksen aikana laillistetun sairaanhoitajan palkkaa¹⁸². Osa Suomeen rekrytoituista filippiiniläisistä sairaanhoitajista joutuu opiskelemaan omaa tutkintoaan alempiasteisen tutkinnon, ja oppisopimuskoulutuksen aikana heille voidaan maksaa aluksi harjoittelijan vähimmäispalkkaa, jota tehtävien vähitellen muuttuessa vaativammiksi määritellään uudelleen¹⁸³.

Yksi syy sairaanhoitajataustaisten kouluttamisessa alempiasteiseen koulutukseen voi olla myös se, että Suomessa ei ole mahdollista kouluttautua oppisopimuksella sairaanhoitajaksi. Oppisopimuskoulutus on ammatillista perus- ja lisäkoulutusta¹⁸⁴. Sairaanhoitajakoulutus on korkea-asteen koulutusta. Sote-ministeriyöryhmä on kuitenkin hyväksynyt linjauksen, jonka mukaan on tärkeää, että esimerkiksi Suomeen rekrytoidut sairaanhoitajat tekevät lähtökohtaisesti sairaanhoitajien työtä¹⁸⁵.

EU- ja ETA-alueen ulkopuolisissa maissa koulutuksensa suorittaneet pääsevät laillistusta edellyttäviin ammatteihin vain kiertoteitse

Työperusteinen oleskelulupa edellyttää työpaikkaa. EU- ja ETA-alueen ulkopuolissa maissa sosiaali- tai terveydenhuollon koulutuksen suorittaneet henkilöt eivät voi saada työperusteista lupaa suoraan heidän koulutustaan vastaavaan mutta Suomessa laillistamista edellyttävään ammattiin, esimerkiksi sairaanhoitajaksi. Heidän on ensin suoritettava Valviran määräämät lisäopinnot, jotta he voivat saada Valvirasta oikeuden toimia laillistetussa ammatissa. Lisäopintoja ei voi kuitenkaan suorittaa muualla kuin Suomessa, joten EU- ja ETA-alueen ulkopuolella kouluttautuneen täytyy hakea työperusteista oleskelulupaa jollain muulla perusteella, esimerkiksi työskennelläkseen jossain muussa ammatissa¹⁸⁶.

Ulkomailla sote-alan koulutuksen suorittanut henkilö voi kuitenkin toimia nimikesuojatun ammattihenkilön ammatissa, esimerkiksi lähihoitajana, jos työnantaja arvioi, että henkilöllä on riittävä koulutus, kokemus, ammattitaito ja kielitaito kyseessä olevaan tehtävään¹⁸⁷. Hän ei voi kuitenkaan käyttää nimikesuojattua ammatinimikettä. Käytännössä EU- ja ETA-alueen ulkopuolella sairaanhoitajiksi tai muuhun laillistettuun ammattiin koulutetut henkilöt joutuvat kulkemaan kiertotietä Suomen sote-alan työmarkkinoille.



Sote-alan yritysten rekrytointimallit ovat eettisesti huonompia kuin Triple Win-malli.



Nimikesuojatussa ammatissa voi toimia, jos työnantaja arvioi henkilön suoriutuvan ammattiin liittyvistä tehtävistä.

EU- ja ETA-alueen ulkopuolella terveydenhuollon ammattiin kouluttautuneet hakevat vuosi vuodelta enemmän ammattioikeuksia

EU- ja ETA-alueen ulkopuolella terveydenhuollon koulutuksen suorittaneiden henkilöiden ammattioikeuksia koskevat hakemuskäärät kasvoivat 25 prosentilla vuosien 2017 ja 2021 välillä. Suurin osa hakemuksista koski lääkäri- ja sairaanhoitajakoulutuksen perusteella myönnettäviä laillistuksia. Vaikka nimikesuojattuja ammatteja koskevat hakemukset ovat lisääntyneet, niitä tehdään edelleen hyvin vähän. (Taulukko 4.)

Taulukko 4: EU- ja ETA-alueen ulkopuolella koulutuksen suorittaneiden lääkäreiden ja sairaanhoitajien laillistuksia koskevat hakemukset sekä terveydenhuollon ammattinimikkeen käyttöoikeuksia koskevat hakemukset 2017-2021. Lähde: Valvira¹⁸⁸.

Hakemukset	2017	2018	2019	2020	2021
Yhteensä	207	161	n. 180	n. 196	n. 259
Laillistus yhteensä, joista	199	152	n. 170	n. 188	n. 240
a) lääkärit	73	61	55	42	71
b) sairaanhoitajat	37	40	61	89	79
Nimikkeen käyttöoikeus yht.	8	9	10	8	19

EU- ja ETA-alueen ulkopuolella suoritetun koulutuksen perusteella vireille laitettu hakemus ei aina johda laillistukseen saman vuoden aikana. Tämä johtuu siitä, että hakemuksiin tehdään päätös lisäopinnoista. Hakemuksia voidaan myös hylätä, jos asiakirjat ovat puutteelliset tai hakijalla ei ole kyseiseen ammattiin johtavaa koulutusta. Osa hakijoista voi myös peruuttaa hakemuksensa. Asia voi myös raueta, jos tarvittavia lisäselvityksiä ei toimiteta ajoissa. Lisäksi osa hakemuksista saatetaan jättää kokonaan tutkimatta.¹⁸⁹

Ammattipätevyuden automaattinen tunnustamisjärjestelmä koskee vain EU- ja ETA-valtioissa suoritettuja viittä terveydenhuollon ammattia

Ulkomailta sote-alan koulutuksen suorittaneen henkilön laillistamisprosessin kulkuun vaikuttaa se, missä maassa koulutus on suoritettu ja kuuluuko koulutus automaattisen vai yleisen tunnustamisjärjestelmän piiriin. Laillistamisprosessin kulkuun vaikuttaa myös se, missä vaiheessa hakija esittää todistuksen suomen tai ruotsin kielen taidostaan. (Kuvio 5.)

Ammattipätevyden automaattinen tunnustamisjärjestelmä koskee viittä terveydenhuollon koulutusta, jotka on Euroopan unionin tasolla saatettu toisiaan vastaaviksi¹⁹⁰. Nämä koulutukset ovat lääkäri, hammaslääkäri, sairaanhoitaja, proviisori ja kättilö. Järjestelmässä hakijoilta ei voida edellyttää sopeutumisaikaa tai kelpoisuuskoetta¹⁹¹. Jos hakija ei täytä ammattipätevyden automaattisen tunnustamisen edellytyksiä, häneen sovelletaan yleistä tunnustamisjärjestelmää koskevia säännöksiä¹⁹². (Kuvio 5.)

Vaikka ammattipätevyys voidaan tunnustaa ennen kuin hakija on esittänyt todistuksen riittävästä kielitaidostaan¹⁹³, ei tunnustaminen yksinomaan anna henkilölle oikeutta toimia terveydenhuollossa laillistettuna ammattihenkilönä¹⁹⁴. Ennen lopullista laillistamista hakijan on esitettävä todistus riittävästä kielitaidosta, koska ammattipätevyysdirektiivin 53 artiklan mukaan kaikilta voidaan vaatia kielitodistusta laillistamisprosessin yhteydessä potilasturvallisuuden takia¹⁹⁵.



Ammattipätevyden tunnustaminen ei oikeuta toimimaan säännellyssä ammatissa.

Yleisessä tunnustamisjärjestelmässä koulutus saa erota olennaisesti suomalaisesta koulutuksesta, EU- ja ETA-alueen ulkopuolella suoritetun koulutuksen on vastattava suomalaista koulutusta

Terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevassa laissa (559/1994, 8 §) luetellaan ammatit, joita yleinen tunnustamisjärjestelmä koskee. Näitä ovat

- farmaseutti
- fysioterapeutti
- hammasteknikko
- laboratoriohoitaja
- terveydenhoitaja
- optikko
- psykologi
- puheterapeutti
- ravitsemusterapeutti
- röntgenhoitaja
- suuhygienisti ja
- toimintaterapeutti.

Yleisessä tunnustamisjärjestelmässä hakijan koulutusta verrataan vastaavaan suomalaiseen koulutukseen. Vertailussa otetaan huomioon myös hakijan muilla tavoilla hankkima osaaminen.¹⁹⁶ Arviointiprosessissa pyydetään asiantuntijalausunto suomalaiselta koulutuksen järjestäjältä (yliopisto, ammattikorkeakoulu),

jos Valvira ei pysty arvioimaan koulutuksien välisiä oleellisia eroja sille toimitettujen asiakirjojen perusteella. Jos hakijan koulutus ei olennaisesti eroa suomalaisesta koulutuksesta ja hakija on esittänyt Valviralle todistuksen kielitaidostaan, hakija laillistetaan. Muussa tapauksessa laillistaminen tapahtuu vasta sen jälkeen, kun hakija on esittänyt kielitodistuksen.

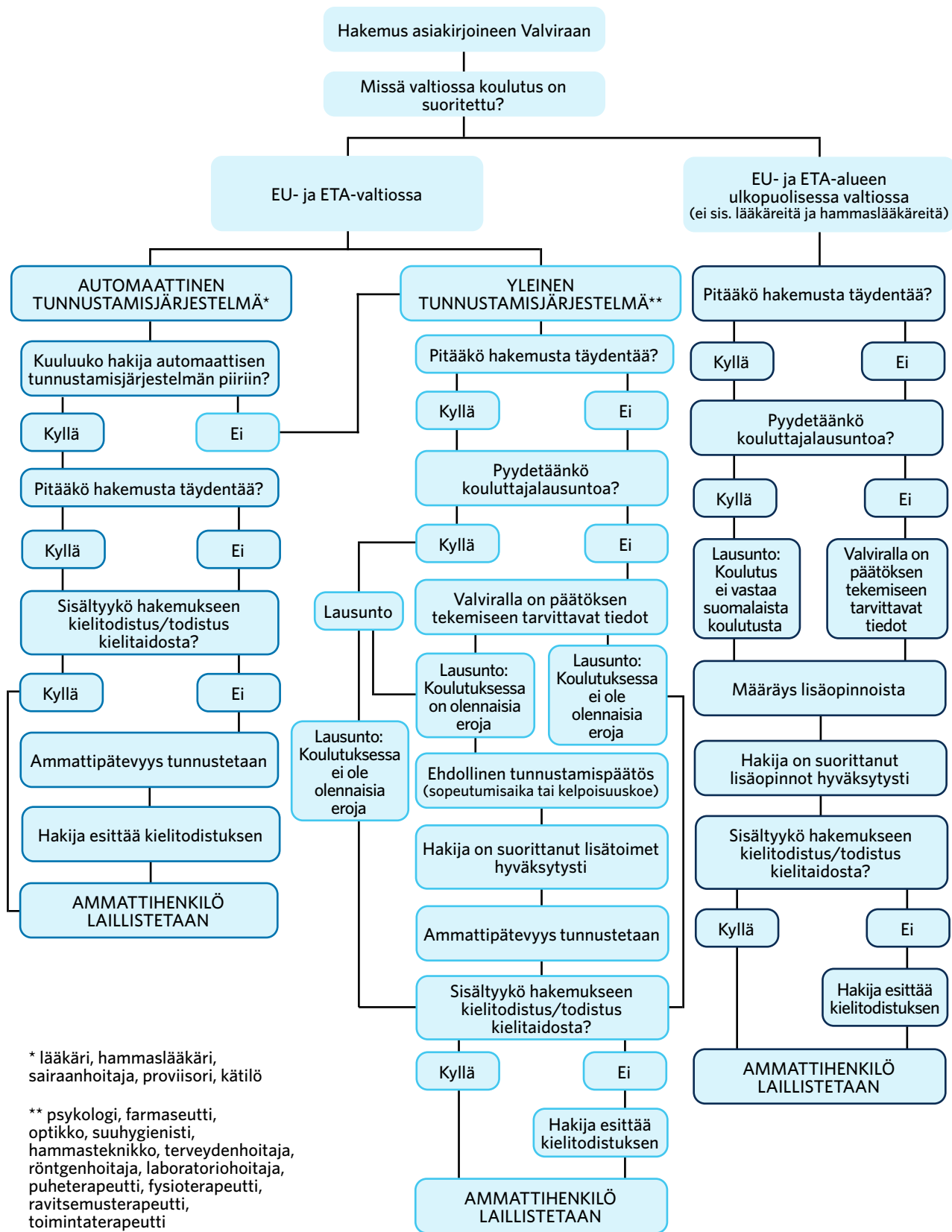
Jos hakijan koulutus eroaa olennaisesti vastaavasta suomalaisesta koulutuksesta, hakijalle tehdään ehdollinen ammattipätevyyden tunnustamispäätös¹⁹⁷. Siinä Valvira voi määrätä hakijalle korvaavina toimenpiteinä kelpoisuuskokeen tai enintään kolme vuotta kestävästä sopeutumisajan¹⁹⁸. Kun hakija on hyväksytysti suorittanut korvaavan toimenpiteen ja toimittanut kielitodistuksen, hänet laillistetaan. Muussa tapauksessa hakijan ammattipätevyys tunnustetaan, mutta laillistus tapahtuu vasta kielitodistuksen toimittamisen jälkeen.

EU- ja ETA-alueen ulkopuolisissa maissa terveydenhuollon koulutuksen suorittaneiden laillistamisprosessissa hakijoilta joudutaan aina pyytämään hakemukseen lisäselvityksiä. Koulutusten välisiä eroja arvioitaessa kriteerinä on, että hakijan koulutuksen on vastattava vastaavaa suomalaista koulutusta. Tämän seurauksena hakijoille määrätään aina lisäopintoja.¹⁹⁹ Hyväksytysti suoritettujen lisäopintojen ja esitetyn kielitodistuksen jälkeen, hakijat laillistetaan.

Automaattisessa tunnustamisjärjestelmässä ammattipätevyyden tunnustaminen kestää keskimäärin kolme kuukautta (minimissään 30 päivää) ja yleisessä tunnustamisjärjestelmässä keskimäärin neljä kuukautta. EU- ja ETA-alueen ulkopuolella suoritettun koulutuksen perusteella tehtävän päätöksen antaminen lisäopinnoista kestää vähintään neljä kuukautta.²⁰⁰ On vaikea arvioida, kuinka kauan henkilön ammattioikeuden saanti keskimäärin kestää siitä, kun kaikki tarvittavat asiakirjat ovat saapuneet Valviraan ja Valvira tekee lopullisen ammattioikeutta koskevan päätöksen. Ammattioikeuden myöntämisen prosessin kokonaiskestoon vaikuttaa se, kuinka nopeasti henkilö suorittaa lisäopinnot ja esittää kielitodistuksen. Esimerkiksi sairaanhoitajan laillistusprosessi hakemuksen vireille saattamisesta ammatinharjoittamisoikeuden saamiseen voi kestää runsaasta 10 kuukaudesta vajaaseen kuuteen vuoteen²⁰¹.



Hakemusten 3–4 kuukauden käsittelyaika koskee vain ammatinharjoittamisoikeuden myöntämisen prosessin ensivaihetta.



Kuvio 5: Valviran terveydenhuollon ammatinharjoittamisoikeuden erilaiset myöntämismenettelyt. Menettelyt eivät sisällä lääkärin ja hammaslääkärin laillistamismenettelyjä.

EU- ja ETA-alueen ulkopuolella terveydenhuollon koulutuksen suorittaneilta puuttuu pätevytymispolku

Suomessa ei ole järjestetty EU- ja ETA-alueen ulkopuolissa maissa sote-alan koulutuksen suorittaneille pätevytymispolkuja, lukuun ottamatta lääkäri- ja hammaslääkärikoulutuksen suorittaneita²⁰². Suomessa on ollut käynnissä useita hankkeita, joissa on kehitetty terveydenhuollon ammattiryhmille pätevytymiskoulutusta. Niitä ei ole otettu kuitenkaan käyttöön. Tarkastushavaintojen mukaan suurin syy on ollut pysyvän rahoituksen puuttuminen²⁰³. Myöskään ammattikorkeakoululaki (932/2014) ei velvoita ammattikorkeakouluja järjestämään laillistamiseen johtavaa pätevytymiskoulutusta ulkomailla koulutuksen suorittaneille henkilöille.

Pysyvän rahoituksen puuttuessa esimerkiksi sairaanhoitajien pätevyttämistä on jatkettu hankerahoituksella²⁰⁴. Opetus- ja kulttuuriministeriö on ehdottamassa vuoden 2022 neljänteen lisätalousarvioon huomattavaa lisärahoitusta pätevytymiskoulutukseen, ja pätevytymispolkuun liittyen sosiaali- ja terveysministeriö on ehdottamassa Valviralle lisärahoitusta laillistamispolun sujuvoittamiseen²⁰⁵. Lisäksi sote-henkilöstön riittävyys ja saatavuus -ohjelman alatyöryhmän pitää laatia vuoden 2023 aikana ehdotus, miten ulkomaisen työvoiman laillistamista tukeva koulutus tulisi rahoittaa. Lisäksi työryhmän pitää laatia vuosien 2022–2023 aikana toteuttamissuunnitelma laillistusprosessin ja sitä tukevan pätevytymiskoulutuksen kehittämiseksi ja vakinaistamiseksi²⁰⁶. Lokakuussa vuonna 2022 opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö tekivät yhteisen esityksen laillistusprosessin sujuvoittamisesta ja pätevytymiskoulutuksen toteuttamisesta jo vuonna 2023²⁰⁷.

Kielitaidottomuus vaikeuttaa pääsyä laillistusta tai nimikesuojausta edellyttäviin tehtäviin

Lainsäädännössä ei ole määritelty tarkemmin, millaista taitotasoa 'riittävällä kielitaidolla' tarkoitetaan²⁰⁸. Valvira on määritellyt vähimmäistaitotasoksi yleisellä kielitutkinnolla osoitettuna YKI3 kaikilta osa-alueilta²⁰⁹. Vaatimus ei koske EU- ja ETA-alueen ulkopuolella lääkärikoulutuksen suorittaneita.²¹⁰ YKI3 arvosanan saanut henkilö ei kuitenkaan pysty vielä toimimaan asiantuntijana suomen kielellä.²¹¹

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 18 a §:n 1 momentin mukaan ammattihenkilöllä tulee olla hänen hoitamien tehtävien edellyttämä riittävä kielitaito. Terveydenhuollossa on kuitenkin tehtäviä, joissa toimivat henkilöt eivät ole säännöllisessä kontaktissa potilaisiin. Hallituksen esityksen (HE 4/2020 vp) mukaan näissä tehtävissä toimivien kielitaidolle voitaisiin asettaa matalampia vaatimuksia.²¹² Samaa ehdotettiin tarkastuksen yhteydessä tehdyissä haastatteluissa²¹³. Valvira on kuitenkin asettanut



Hankerahoituksella korvataan pysyvän rahoituksen puutetta.



Kielitaitotason riittävydestä vallitsee erilaisia käsityksiä.

laillistamisen ja nimikesuojauksen myöntämisen edellytykseksi kaikille ulkomailla koulutuksensa suorittaneille henkilöille (paitsi lääkäreille) vähintään saman kielitaitotason. Tästä huolimatta Valvira toteaa tarkastuskertomusluonnokseen antamassaan lausunnossa, että hyvien työllistymismahdollisuuksien näkökulmasta kielitaitovaatimuksen ei tule olla liian korkea²¹⁴.

Puutteellinen kielitaito näyttäisi kuitenkin olevan harvoin ensisijainen syy, jonka perusteella ulkomailla koulutuksen suorittaneiden ammattihenkilöiden toimintaan puututaan. Valtaosassa niistä tilanteista, joissa ammatinharjoittamisoikeuteen on jouduttu puuttumaan, henkilön ammattipätevyys on tunnustettu automaattisen tunnustamisjärjestelmän nojalla. Yleensä tapauksissa on kysymys kliinisen osaamisen vajeesta, ja samassa yhteydessä voi myös puutteellinen kielitaito tulla esille.²¹⁵

Työntekijän kielitaidon varmistamisesta aiheutuu työnantajalle lisäkustannuksia

Tehtävien hoidossa vaadittavan, riittävän kielitaidon varmistaminen kuuluu terveydenhuollossa työnantajalle²¹⁶. Suomeen sote-alan rekrytointiyriytysten välityksellä rekrytoitujen henkilöiden kielitaidon varmistamisesta aiheutuu työnantajille kustannuksia myös heidän Suomeen tulonsa jälkeen, koska sote-alan yritysten lähtömaakoulutuksen yhteydessä antama kielikoulutus ei anna sellaista taitotasoa, mitä esimerkiksi Valvira edellyttää ammattioikeuden saaneilta henkilöiltä. Lisäksi tarkastuksessa haastateltujen sote-alan rekrytointiyriytysten kielitaitoa koskevissa tasovaatimuksissa oli eroja²¹⁷, jolloin rekrytoitujen kielelliset valmiudet ovat erilaisia.

Tarkastushavaintojen perusteella kielikoulutuksesta työnantajille aiheutuvat kustannukset saattavat olla yksi tekijä, joka ei motivoi työnantajia palkkaamaan työntekijöitä, joiden suomen tai ruotsin kielen taidossa on puutteita²¹⁸. Tarkastuksen kyselyyn vastanneista yrityksistä enemmistö (58 prosenttia) katsoi, että työperusteisten maahanmuuttajien kielikoulutuksen järjestäminen kuuluu kaupungille tai kunnalle ja 36 prosenttia katsoi sen kuuluvan työnantajalle.

Tarkastushavainnot viittaavat myös siihen, että riittävä kielitaito turvaamalla voidaan edistää työperusteisten maahanmuuttajien jäämistä Suomeen²¹⁹. Tarkastusviraston yrityksille suunnatun kyselyn mukaan kielitaito oli yksi viidestä tekijästä, joiden kyselyyn vastanneet yritykset katsoivat edesauttavan Suomeen jäämistä.

Tarkemmat sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden rekrytointia ja maahantuloa koskevat tarkastushavainnot on esitetty tarkastuksen liitteenä olevassa muistiossa.



Enemmistö kyselyyn vastanneista työnantajista katsoo kielikoulutuksen kuuluvan kaupungille tai kunnalle.

5 Saavatko työn perusteella maahan muuttavat ja heidän perheensä tarvitsemansa kotouttamis- ja asettautumispalvelut ja onko palvelujärjestelmä hallinnollisesti tehokas?

Kotoutumista ja maahan asettumista edistävät palvelut ovat Suomelle vetovoimatekijä, ja ne edesauttavat työperusteisten maahanmuuttajien ja heidän perheidensä jäämistä Suomeen. Kotoutumiseen panostaminen on tutkimusten mukaan yhteiskunnalle erittäin kannattavaa²²⁰.

Tarkastuksen perusteella kunnat eivät tarjoa kotouttamispalveluita työperusteisille maahanmuuttajille. Sen sijaan kunnat ovat kehittäneet palveluita, joilla tuetaan Suomeen asettumista. Työperusteisia maahanmuuttajia tukevan palvelujärjestelmän tehokkuutta ovat suurissa kaupungeissa parantaneet Talent Hub -rahoituksella kehitetyt hyvät käytännöt. Pienemmissä kunnissa toiminta ei ole vakiintunut.

Työperusteiset maahanmuuttajat jäävät vaille kotouttamispalveluita

Valtioneuvoston selonteossa kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista todetaan, että työvoiman kansainvälistyessä Suomen tulee kiinnittää yhä enemmän huomiota työn ja opiskelun perässä Suomeen muuttaneiden asettautumiseen ja kotoutumiseen²²¹.

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 julkais-
tun Maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaisesti.

Talent Hub -rahoituksella on kehitetty hyviä käytäntöjä asettautumispalveluiden järjestämiseen

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 alueelle²²². Esimerkiksi Helsingissä on suunnitteilla korkeampi palvelutaso niin sanotun pikakaistan kautta Suomeen tuleville erityisasiantuntijoille²²³. Talent Hub- rahoituksen leikkaantuminen valtionrahoitteisten Hubien osalta kolmesta miljoonasta yhteen miljoonaan tulee kuitenkin aiheuttamaan suurissa kaupungeissa toiminnan priorisointia²²⁴.

Pienemmillä paikkakunnilla Talent Hub -toiminta on kuitenkin vielä täysin hankkeiden varassa, ja nähtäväksi jää, pyrkivätkö kunnat vakiinnuttamaan toimintaa. Työperusteisten maahanmuuttajien ja heidän perheenjäsentensä asettautumiseen ja kotouttamiseen myös suurten kaupunkien ulkopuolella on jatkossa kiinnitettävä enemmän huomiota.

Tarkastuksen havaintojen näkökulmasta kotoutumislain uudistamiseen sisältyvä esitys siitä, että ELY-keskuksille tulisi lain myötä uusi asettautumisen edistämisen tehtävä, on perusteltu. Lakiesityksen (HE 208/2022 vp) mukaan ELY-keskukset vastaisivat kotoutumisen ja asettautumisen edistämisen alueellisesta kehittämisestä, yhteistyöstä, yhteensovittamisesta, seurannasta ja valvonnasta.

Tarkastuksen perusteella vuoden 2018 Maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoite vahvistaa yhteistyötä rekrytoivien yritysten, viranomaispalveluiden, järjestöjen ja yksityisten asettautumis-
palvelujen tuottajien välillä, ei ole täysin toteutunut. Toimijoille on epäselvää, mitä asettautumisella tarkoitetaan, miten se eroaa kotouttamisesta ja miten vastuu jakautuu valtion, kuntien, työnantajien ja maahanmuuttajien kesken. Tarkastuksen perusteella hallituksen esityksessä kotoutumisen edistämisestä (HE 208/2022 vp) esitetty ehdotus asettautumispalveluiden tarkemmasta määrittämisestä laissa, on perusteltu.



Asettautumispalveluista linjattiin vuoden 2018 Maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa. Silti käsite on toimijoille vielä epäselvä.

Sähköinen etärekisteröityminen lähtömaassa nopeuttaisi asettumista Suomeen

Vuoden 2018 Maahanmuuttopoliittisen ohjelman tavoitteet siitä, että asettautuminen voisi alkaa jo lähtömaassa, eivät vielä ole toteutuneet. Viranomaispalveluissa vaaditaan vahvaa tunnistautumista, mikä edellyttää fyysistä käyntiä viranomaisen toimipisteessä Suomessa. Hallinnon tehokkuuden merkittävä parantaminen edellyttää sähköisen tunnistautumisen käyttöönottoa kaikissa maahantuloon liittyvissä palveluissa. Yritysten kokemusten mukaan työntekijän henkilötunnusta voi joutua odottamaan parikin kuukautta. Sen vuoksi myös pankkitilin saanti ja palkanmaksu viivästyvät.

Ulkoministeriön vetämässä, vuosina 2021–2025 toteutettavassa Virtual Finland -hankkeessa tavoitteena on luoda Suomelle digitaalisen maahantulon palveluinfrastruktuuri, jolla helpotetaan yritysten, työntekijöiden ja opiskelijoiden maahantuloa sekä asettumista Suomeen. Hankkeelle on kohdennettu neljän miljoonan euron rahoitus EU:n elpymis- ja palautumistukiväline (RRF) -rahastosta²²⁵. Suomi rahoittaa hanketta lisäksi kansallisesti kahdella miljoonalla eurolla.²²⁶

Syksyllä 2022 eduskunnassa on käsiteltyssä hallituksen esitys digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi sekä hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta. Esitysten yhtenä tavoitteena on mahdollistaa tunnistautuminen sähköisiin asiointipalveluihin yhdenvertaisesti myös ulkomaalaisille sekä mahdollistaa sähköinen etärekisteröintimenettely²²⁷. Ehdotettujen lakimuutosten kaavailtu voimaantulo on 1.9.2023. Tarkastuksen perusteella uudistukset tehostaisivat työperusteisen maahanmuuton hallintoa ja sujuvoittaisivat työperusteisten maahanmuuttajien Suomeen tuloa.

Tarkemmat työperusteisten maahanmuuttajien kotouttamista ja asettautumista koskevat tarkastushavainnot on esitetty tarkastuksen liitteenä olevassa muistiossa.

Liite 1: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää työperusteiseen maahanmuuttoon liittyviä toimenpiteitä ja tavoitteita, hallinnollisten prosessien tehokkuutta ja asiakaslähtöisyyttä sekä viranomaisten välisen yhteistyön toimivuutta. Työvoimapula-aloista tarkasteltiin erityisesti sosiaali- ja terveystaloutta ja sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden maahantuloon liittyviä kysymyksiä.

Tarkastuksella pyrittiin tuottamaan oleellista tietoa eduskunnalle ja hallinnolle. Hallinnossa on käynnissä useita työperusteisen maahanmuuton järjestelmän kehittämishankkeita. Hallinto hyötyy kehittämistyössään siitä, jos tarkastuksessa tunnistetaan oleellisia kehittämiskohteita, toimivia hyviä käytäntöjä sekä tuotetaan aiheesta uutta tietoa. Eduskunta hyötyy tarkastuksen tuottamasta tiedosta arvioidessaan järjestelmään kohdistuvien lainsäädäntötoimien tarkoituksenmukaisuutta.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohteena olivat työperusteisesta maahanmuutosta vastaavien viranomaisten pitkän aikavälin toimenpiteet. Aktiivinen maahanmuuttopolitiikka yhtenä talouskasvun ja työllisyyden vahvistamisen keinona on esiintynyt hallituksen strategia-asiakirjoissa vuodesta 2005. Työperusteisten maahanmuuttajien lupaprosessin sujuvuutta tarkasteltiin erityisesti vuosien 2021–2022 osalta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunnot työ- ja elinkeinoministeriöltä, sisäministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, ulkoministeriöltä, opetus- ja kulttuuriministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Maahanmuuttovirastolta, Sosiaali- ja terveystaloutta lupa- ja valvontavirasto Valviralta, Digi- ja väestövirastolta ja Tilastokeskukselta. Opetus- ja kulttuuriministeriötä lukuun ottamatta, kaikki tahot antoivat lausunnon.

Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit on esitelty alla. Tarkastuksessa vastataan kaikkiin suunnitelmassa esitettyihin tarkastuskysymyksiin, mutta niitä on osin muokattu ja ne on raportoitu eri järjestyksessä kuin suunnitelmassa.

Tarkastuskysymys 1: Onko työperusteisen maahanmuuton viranomaistoimintaa kehitetty ja toteutettu asetettujen tavoitteiden mukaisesti?

Kriteerit:

- Työperusteisen maahanmuuton tavoitteet ja toiminnan ohjaaminen ovat yhden-suuntaisia. Tavoitetta johdetaan poikkihallinnollisena kokonaisuutena. Tavoite nähdään yhteisenä ja siihen on sitouduttu poikkihallinnollisesti.
- Työperusteisen maahanmuuton viranomaisten toiminta on organisoitu tarkoituksenmukaisesti ja vastuunajat ovat selkeät.
- Työperusteisesta maahanmuutosta tuotetaan suunnitelmallisesti ennakoinnin, suunnittelun ja toiminnan kannalta riittävää seurantatietoa. Maahanmuuttoa koskevan tilasto- ja tutkimustiedon saatavuutta ja käyttöä on kehitetty tavoitteiden mukaisesti. Erityisesti strategisten työvoima-alojen ennakointia tehdään säännöllisesti. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon ulkomaisen työvoimatarpeen ennakointia on kehitetty siten, että tiedetään mistä ja miten ammattihenkilöitä voidaan parhaiten rekrytoida huomioiden alan vaatimukset ammatinharjoittamisoikeudesta ja kelpoisuudesta sekä kielitaidosta.

Kriteerien lähteet:

- Maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategia ja toimenpideohjelma; Töihin Suomeen – Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi; pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma ja pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma; Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta; Talent Boost -toimenpideohjelma; Maahanmuuttohallinnon toiminnan sekä työperäisen maahanmuuton hallinnon siirron yleistavoitteet, VTV:n tarkastuskertomus 13/2012 sekä tarkastuksen jälkiseurantaraportti 13.10.2014; Hyvän hallinnon kriteerit, hallintolain säädösnumero 10 § sekä HE 72/2002 vp; Tulosohjauksen yhteiset periaatteet, VM 21/2012.

Tarkastuskysymys 2: Onko työperusteisen maahanmuuton lupa- ja palvelujärjestelmää kehitetty asiakaslähtöiseksi ja tehokkaaksi?

Kriteerit:

- Työperusteisten oleskelulupien nopea ja sujuva käsittely on varmistettu. Oleskelulupien käsittelyprosessit ovat tehostuneet, kun työperusteisen maahanmuuton hallinto on siirretty työ- ja elinkeinoministeriöön. Vuodelle 2021 asetetut määrälliset tavoitteet lupaprosessien kestoajoista on saavutettu. Maahanmuuttohallinnon työnajat ja vastuut ovat selkeät ja poikkihallinnollinen yhteistyö tehokasta.
- Asiakkaat (kansainväliset osaajat ja työnantajat) kokevat lupaprosessin sujuvaksi ja nopeaksi ja he ovat saaneet viranomaisilta sitä koskevaa ohjausta ja neuvontaa. Lupaprosesseja on nopeutettu edustustoverkkoa vahvistamalla ja purkamalla prosesseihin liittyviä pullonkauloja.

Kriteerien lähteet:

- Töihin Suomeen – Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi; Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma ja pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma; Maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategia; Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta; Talent Boost -toimintajärjestelmä ja tavoitteet, Talent Hub -avustusten tavoitteet; Valtion talousarvio, sisäministeriön pääluokka, Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot: Vuoden 2021 määrälliset tavoitteet lupaprosessin kestolle; Tarkastusvaliokunnan mietintö: Kotouttamisen toimivuus; hallintolaki (434/2003), 7 ja 8 §.

Tarkastuskysymys 3: Ovatko tavoitteet lupa- ja palvelujärjestelmän asiakaslähtöisyyden kehittämiseksi toteutuneet sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden kohdalla?

Kriteerit:

- Sosiaali- ja terveysalalle töihin tulevien työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä lupaprosessi on nopea ja sujuva. Jo maahan muuttaneiden työntekijöiden osaaminen tunnustetaan, he pääsevät koulutustaan vastaavaan työhön ja heillä on mahdollisuus täydentää Suomessa osaamistaan. Heillä on mahdollisuus ammattialalla tarvittavan kielitaidon oppimiseen.

Kriteerien lähteet:

- Maahanmuuton tulevaisuus 2020-strategia; pääministeri Marinin hallitusohjelma; Tarkastusvaliokunnan mietintö: Kotouttamisen toimivuus.

Tarkastuskysymys 4: Saavatko työn perusteella maahan muuttavat ja heidän perheensä tarvitsemansa kotouttamis- ja asettautumispalvelut ja onko palvelujärjestelmä hallinnollisesti tehokas?

Kriteerit:

- Kansainvälisten osaajien ja heidän perheidensä aktiivista kotoutumista suomalaisen yhteiskuntaan on vahvistettu, tehostettu ja nopeutettu. Asettautumis- ja kotouttamispalveluita on parannettu ja ne toimivat hallinnon näkökulmasta tehokkaasti. Perheille on tarjolla englanninkielisiä palveluja.

Kriteerien lähteet:

- Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma; Tarkastusvaliokunnan mietintö: Kotouttamisen toimivuus; Talent Boost -ohjelman ja Talent Hub -avustusten tavoitteet.

Tarkastuksen suunnitteluvaiheessa kuultiin tarkastuksen kohdeorganisaatioita tarkastusasetelmasta ja tarkastuksen kriteereistä. Kuuleminen ei antanut aihetta muuttaa asetelmaa eikä kriteerejä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineisto koostui 38 suunnittelu- ja tarkastusvaiheessa tehdyistä viranomaisten, asiantuntijoiden ja yritysten haastatteluista (ks. Liite 2), kolmesta kyselystä, viranomaisille osoitetuista tietopyynnöistä sekä tilastoista, erityisesti Maahanmuuttoviraston tuottamasta tilastotiedosta. Kirjallinen aineisto koostui viranomaisten asiakirjoista, lainsäädännöstä ja sen valmistelun asiakirjoista sekä tutkimuksista ja selvityksistä.

Tarkastuksen kyselyt suunnattiin yrityksille, hanketoimijoille ja edustustoille. Yrityksille 29.3.2022 lähetettyyn kyselyyn vastasi 36 yritystä. Yritykset edustivat 17 eri toimialaa. Kymmenen yrityksen toimiala oli teollisuus. Ahvenanmaata lukuun ottamatta vastaajia oli kaikista maakunnista. Suurin osa (60 %) vastaajista oli Uudeltamaalta. Yrityksistä 13 oli suuryrityksiä, 11 mikroyrityksiä, 8 pieniä yrityksiä ja 4 keskisuuria yrityksiä. Kysely jaettiin ensimmäisessä vaiheessa Keskuskauppakamarin kautta alueellisille kauppakamareille. Toisessa vaiheessa kyselyä jaettiin sosiaalisen median kautta, HALI ry:n kautta sekä Pohjanmaan ELY-keskuksen kautta. Kyselyyn vastattiin anonyymisti ja kyselylinkkiä oli mahdollista jakaa eteenpäin. Kyselyn vastausprosentti ei jakotavan vuoksi ole tiedossa.

Hanketoimijoille suunnattu kysely lähetettiin 3.5.2022 yhteensä 37 hankkeelle, joiden tavoitteet ovat liittyneet tai sivunneet työperusteista maahanmuuttoa. Hankkeista 11 liittyi Talent -toimintaan ja lopuissa hankkeissa tavoitteena on ollut maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittäminen. Kyselyyn saatiin vastaukset 28 hankkeesta, joten vastausprosentti oli 76.

Heinäkuussa 2022 lähetettiin kysely 17 edustustoon niihin maihin, joissa on ollut eniten työperusteisia oleskelulupahakemuksia. Vastaukset pyydettiin 31.8.2022 mennessä. Määräaikaan mennessä vastauksia tuli 16 vastaajalta, 15 edustustosta.

Tietopyynnöt osoitettiin ELY-keskusten maahanmuuttojohtajille, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT:lle, Maahanmuuttovirastolle, Opetushallitukselle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä Valviralle.

Tarkastuksen aineiston analyysimenetelminä olivat laadullinen sisällönanalyysi ja kvaalileva määrällinen analyysi.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin 20.12.2021-14.12.2022.

Tarkastuksen aineisto kerättiin vuoden 2022 tammikuun-lokakuun välisenä aikana.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtavat tuloksellisuustarkastajat Sari Hanhinen ja Mikko Koskinen, tuloksellisuustarkastusneuvos Taina Rintala sekä projektiasiantuntija Sari Aroalho. Tammikuun 2022 ajan projektissa työskenteli myös johtava tuloksellisuustarkastaja Liisa Kähkönen. Projektipäällikkönä toimi Sari Hanhinen ja projektin omistajana apulaisjohtaja Vesa Koivunen.

Liite 2: Tarkastuksen haastattelut



Suunnitteluvaiheen haastattelut, syksy 2021

Business Finland, Elinkeinoelämän keskusliitto, Helsingin kaupunki, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, Maahanmuuttovirasto, Moniheli ry., opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL, Suomen Yrittäjät, TEHY, Turun kaupunki, Työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Uudenmaan ELY-keskus ja Uudenmaan TE-toimisto.

Tarkastusvaiheen haastattelut, kevät 2022

Attendo, Barona, Espoon kaupunki (Talent Boost -toiminta), Helsingin kaupunki (Talent Boost -toiminta), Hyvinvointiala HALI ry, Kotouttamisen osaamiskeskus, Maahanmuuttovirasto, Mehiläinen ja Healthcare Staffing Solutions, Pohjois-Savon ELY-keskus, Silkkitie, Tampereen kaupunki (Talent Boost -toiminta), Tilastokeskus, Metropolia ammattikorkeakoulu (TOKASA-hanke), Turun kaupunki (Talent Boost) -toiminta, Valvira, Varsinais-Suomen ELY-keskus ja Varsinais-Suomen TE-toimisto.

Tarkastusvaiheen haastattelut ja tarkastuksen päähavaintojen esittely kohdeorganisaatioille, syksy 2022

Aalto-yliopisto, Business Finland, Maahanmuuttovirasto, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö ja Valvira.

Viitteet

- 1 Tarkastusvaliokunnan mietintö TrVM 6/2018. Kotouttamisen toimivuus.
- 2 Sarvimäki & Hämäläinen, 2016. Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. Aalto Yliopisto ja VATT.
- 3 Valtioneuvoston julkaisuja 2021:74. Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035.
- 4 Maahanmuuttovirasto, 2022. Tilastot.
- 5 Maahanmuuttovirasto, 2022a. Maahanmuuton tilastot 2021: Ennätysmäärä haki oleskelulupaa työn perusteella.
- 6 Euroopan muuttoliikeverkosto, 2022. Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikka-raportti.
- 7 Valtioneuvoston julkaisuja 2021:74.
- 8 Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62. Valtioneuvoston selonteko kotoutumisen edistämisen uudistamistarpeista.
- 9 Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43. Hallituksen kestävyystiekartta.
- 10 Valtioneuvoston julkaisuja 2021:74.
- 11 Emt.
- 12 Valtioneuvosto, 2021. Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä.
- 13 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2021. Kommentit tarkastussuunnitelmaluonnokseen, sähköposti 14.12.2021.
- 14 Valtion talousarvioesitykset, 2019–2023. Kansallinen rahoitus Talent Boost -ohjelmaan, taulukko työ- ja elinkeinoministeriö.
- 15 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastusraporttiluonnokseen työperusteisesta maahanmuutosta, TEM muistio 16.11.2022.
- 16 Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma 17.4.2003 ja Pääministeri Matti Vanhasen I hallituksen ohjelma 24.6.2003.
- 17 Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma: valtioneuvoston periaatepäätös 19.10.2006, Työhallinnon julkaisu 371/2006, Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma. Työhallinnon julkaisu 371/2006, ehdotus ohjelmaksi.
- 18 Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007.
- 19 Sisäasiainministeriön julkaisuja 23/2009. Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma.
- 20 Emt.
- 21 Sisäasiainministeriön julkaisuja 5/2013. Maahanmuuton tulevaisuus 2020 - työryhmän ehdotus. Sisäasiainministeriö, 2013. Valtioneuvoston periaatepäätös maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia.
- 22 Sisäasiainministeriö, 2013. Maahanmuuton tulevaisuus 2020 -strategia – toimenpideohjelma.
- 23 Emt.
- 24 Sisäministeriön julkaisu 1/2018. Töihin Suomeen - Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi.

- 25 Emt.
- 26 Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019.
- 27 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2020. Talent Boost -toimenpideohjelma.
- 28 Valtioneuvoston julkaisuja 2021:74.
- 29 Emt.
- 30 Emt.
- 31 Haastattelut 15.6.2022 ja 3.9.2021.
- 32 Haastattelut 22.6.2022 ja 18.1.2022.
- 33 Haastattelut 13.9.2021, 16.9.2021, 24.9.2021, 29.9.2021 ja 28.9.2021.
- 34 Maahanmuuttoviraston toimintakertomukset vuosilta 2015, 2016, 2020 ja 2021. Haastattelu 21.9.2021.
- 35 Haastattelu 8.2.2022a.
- 36 Haastattelut 17.9.2021 ja 22.9.2021.
- 37 Nordic Healthcare Group Oy, 2022. Sosiaali- ja terveysalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden ohjelma, Tilannekuva ja ennustetyö – Esiselvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön haastattelut 15.9.2021 ja 28.9.2021.
- 38 Sisäministeriön julkaisu 1/2018.
- 39 Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 1/2021. Työperäisen maahanmuuton kannustimet ja esteet – Katsaus kirjallisuuteen ja politiikkatoimiin.
- 40 Valtiotalouden tarkastusviraston selvitys 1/2021. Sisäministeriön haastattelu 24.9.2021.
- 41 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 13.9.2021 ja sisäministeriön haastattelu 24.9.2021.
- 42 Tietopyyntö ELY-keskuksille 31.8.2022.
- 43 Haastattelut 16.9.2021 ja 25.1.2022. Tietopyyntö ELY-keskuksille 31.8.2022.
- 44 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2021a. Innovaatiokeskus Business Finlandin tulostavoiteasiakirja vuosille 2022–2025, VN/13762/2021.
- 45 Haastattelu 25.10.2021.
- 46 Owlgroup, 2020. Talent Boost -toimenpideohjelman Business Finlandin osuuden arviointi, ennakoiva arviointi.
- 47 Emt.
- 48 Haastattelut 21.9.2021, 22.9.2021, 27.9.2021, 27.1.2022 ja 15.6.2022.
- 49 Haastattelut 26.1.2022 ja 10.2.2022.
- 50 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2022. Esitysluonnos julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä koskevaiksi lainsäädännöksi VN/558/2022. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedote, 28.9.2021. Ministerityöryhmä linjasi: Kunnille siirtyä pääosa henkilö-, työnantaja- ja yrityspalveluista.
- 51 Valtiontalouden tarkastusvirasto 13/2012. Tarkastuskertomus, Työperäinen maahanmuutto.
- 52 Sisäministeriön haastattelu 24.9.2021 ja haastattelut 8.6.2022 ja 27.9.2022.
- 53 Haastattelut 5.10.2022 ja 27.9.2022.
- 54 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 2.6.2022.
- 55 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020).
- 56 Haastattelu 25.10.2021.
- 57 Valtiovarainministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperäinen maahanmuutto. Lausunto 14.11.2022.
- 58 Emt.
- 59 Haastattelu 8.6.2022.

- 60 Valtiovarainministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperäinen maahanmuutto. Lausunto 14.11.2022.
- 61 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi, HE 132/2022 vp. Sisäministeriön lausunto valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukseen. Lausunto 16.11.2022.
- 62 Emt.
- 63 Esim. haastattelu 5.10.2022.
- 64 Tilastokeskuksen lausunto VTV:n työperusteiseen maahanmuuttoon liittyvistä tarkastuskertomus- ja tarkastusmuistiolounnoksista. Lausunto 11.11.2022. Valtiovarainministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperäinen maahanmuutto. Lausunto 14.11.2022.
- 65 Valtioneuvoston julkaisu 2020:20. Vaikuttavaan ennakointiin: Valtakunnallisen työvoima-, koulutus- ja osaamistarpeiden ennakointijärjestelmän kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 19.1.2022 sekä opetus- ja kulttuuriministeriön haastattelu 23.5.2022.
- 66 Haastattelu 9.2.2022.
- 67 Haastattelu 25.1.2022.
- 68 Opetus- ja kulttuuriministeriön haastattelu 23.5.2022.
- 69 Haastattelu 8.10.2021.
- 70 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 2.6.2022.
- 71 Haastattelu 25.1.2022.
- 72 Sisäministeriön julkaisu 1/2018: Maahanmuuton tilannekatsaus. Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 2.6.2022.
- 73 Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM108:00/2021. Tiekartta työvoiman toimialoittaisen ja alueellisen saatavuuden varmistamiseksi.
- 74 Sosiaali- ja terveysministeriö, 2022. Sosiaali- ja terveysalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden ohjelmaa koskeva toimeenpano 2022–2023, luonnos 28.9.2022.
- 75 Valtioneuvoston julkaisu 2020:20.
- 76 Emt.
- 77 Sosiaali- ja terveysministeriön haastattelut 15.9.2021 ja 28.9.2021.
- 78 Opetus- ja kulttuuriministeriön haastattelut 21.9.2022 ja 23.5.2022, työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 22.6.2022, haastattelut 24.9.2021, 8.2.2022 ja 1.4.2022.
- 79 Esim. Työ- ja elinkeinoministeriön toimialaraportit 2022:2. Sosiaali- ja terveyspalvelualan työvoima ja yrittäjäkenttä.
- 80 Opetushallitus, 2022. Osaamisen ennakointifoorumi. Opetus- ja kulttuuriministeriön haastattelu 23.5.2022.
- 81 Haastattelu 1.4.2022.
- 82 Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 16.6.2022. Sote-ministeriryhmä: Sote-henkilöstön riittävyyden turvaamiseksi useita toimenpiteitä.
- 83 Sosiaali- ja terveysministeriön haastattelu 28.9.2021.
- 84 Sisäasiainministeriön julkaisuja 23/2009.
- 85 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 28/2018. Työnteon perusteella myönnettävien oleskelulupien käsittelyn pullonkauloja koskeva esiselvitys.
- 86 Työ- ja elinkeinoministeriö, TEM027:00/2020. Ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishanke.
- 87 HE 114/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

- 88 Haastattelu 1.10.2021.
- 89 Sisäministeriö, SM025:00/2022. Maahanmuuttoviraston automaattinen päätöksenteko.
- 90 Sisäministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 91 Sisäministeriö, 2022. Maahanmuuttovirastolle halutaan mahdollistaa myös automaattinen päätöksenteko.
- 92 Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019.
- 93 Maahanmuuttovirasto, 2022a.
- 94 Emt.
- 95 Työ- ja elinkeinoministeriö, 2021b. Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2022 talousarvio: Tavoitteena kestävä kasvun vauhdittaminen työllisyyden ja investointien kautta.
- 96 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 97 Maahanmuuttovirasto, 2022b. Työluvut.
- 98 Valtion talousarvioesitykset.
- 99 Maahanmuuttovirasto, 2022. Tilastot. Vuoden 2022 heinäkuun osalta työ- ja elinkeinoministeriö, tiedonjako 30.9.2022.
- 100 Maahanmuuttovirasto, 2022c. Vastaus Valtiontalouden tarkastusviraston tietopyyntöön 31.5. ”Kysymyksiä Maahanmuuttovirastolle työperusteista maahanmuuttoa koskevaa tarkastusta varten”.
- 101 HE 114/2022 vp.
- 102 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 103 HE 207/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle julkisten työvoima- ja yrityspalveluiden uudelleen järjestämisestä.
- 104 Sisäministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 105 Haastattelu 29.9.2021.
- 106 Haastattelu 25.1.2022.
- 107 Työ- ja elinkeinoministeriön asetus, 835/2017. Työ- ja elinkeinoministeriön asetus ulkomaalaislain nojalla säädettyihin tehtäviin toimivaltaisista työ- ja elinkeinotoimistoista.
- 108 Euroopan muuttoliikeverkosto, 2022. Vuosittainen maahanmuutto- ja turvapaikka-raportti, Suomi 2021.
- 109 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 110 HE 114/2022 vp.
- 111 Emt.
- 112 Emt.
- 113 Emt.
- 114 Haastattelu 10.2.2022.
- 115 Työ- ja elinkeinoministeriön tapaaminen 30.9.2022.
- 116 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 117 Valtioneuvosto, 2021a. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta.
- 118 Emt.
- 119 HE 122/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 3 ja 5 §:n muuttamisesta.
- 120 Emt.
- 121 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.

- 122 Ulkoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 123 HE 99/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.
- 124 HE 122/2021 vp.
- 125 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 126 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 127 HE 114/2022 vp.
- 128 Emt.
- 129 Emt.
- 130 Haastattelu 5.10.2022.
- 131 Ulkoministeriö, 2021. Kommentit tarkastussuunnitelmaluonnokseen, sähköposti 16.12.2021.
- 132 Ulkoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 133 Ulkoministeriön haastattelu 14.10.2021 ja haastattelu 25.10.2021.
- 134 HE 114/2022 vp.
- 135 Emt.
- 136 Ulkoministeriön haastattelu 14.10.2021.
- 137 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 138 Emt.
- 139 Lausuntopalvelu, 2022. Maahanmuuttoviraston lausunto koskien hallituksen esitystä ulkomaalaislain muuttamisesta, 4.3.2022.
- 140 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 141 Ulkoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 142 HE 114/2022 vp.
- 143 Haastattelut 18.1.2022, 31.1.2022, 2.2.2022, 3.2.2022 ja 7.2.2022.
- 144 HE 114/2022 vp.
- 145 Valtioneuvosto, 2022. Maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalveluiden kehittämiseen ja vakiinnuttamiseen myönnettiin erityisavustuksia.
- 146 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 147 Digi- ja väestötietoviraston lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 148 Valtiovarainministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 14.11.2022.
- 149 Owlgroup, 2020.
- 150 Valtion talousarvioesitykset.
- 151 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 152 Haastattelut 18.1.2022, 31.1.2022, 2.2.2022, 3.2.2022 ja 7.2.2022.
- 153 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 154 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 13.9.2021 ja sisäministeriön haastattelu 24.9.2021.
- 155 Haastattelu 1.10.2021.
- 156 Maahanmuuttovirasto, 2022c.

- 157 Lausuntopalvelu, 2022a. Helsingin seudun kauppakamarin lausunto koskien hallituksen esitystä ulkomaalaislain muuttamisesta, 7.3.2022
- 158 Haastattelut 18.1.2022, 31.1.2022, 2.2.2022, 3.2.2022 ja 7.2.2022.
- 159 Lausuntopalvelu, 2022a.
- 160 Emt.
- 161 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 162 Maahanmuuttovirasto, 2022d. Internetsivut.
- 163 Sisäministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 164 Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat, 2022. Palkkatilastot.
- 165 Keskuskauppakamari, 2021. Suomi tarvitsee lisää maahanmuuttoa – Hallituksen D-viisumiesitystä korjattava ja työntekijöiden perheenyhdistämistä helpotettava.
- 166 Emt.
- 167 Emt.
- 168 Emt.
- 169 Maahanmuuttovirasto, 2022a.
- 170 Maahanmuuttovirasto, 2022c.
- 171 Haastattelu 8.2.2022a.
- 172 Haastattelut 18.1.2022, 31.1.2022, 2.2.2022, 3.2.2022 ja 7.2.2022.
- 173 Työ- ja elinkeinoministeriön haastattelu 2.6.2022.
- 174 Valvira, 2022a. Valviran tilinpäätös ja toimintakertomus 2021.
- 175 Valvira, 2020. Valviran tilinpäätös ja toimintakertomus 2020.
- 176 Valvira, 2022a.
- 177 Haastattelut 26.10.2022, 18.1.2022, 31.1.2022, 2.2.2022, 3.2.2022 ja 7.2.2022.
- 178 Haastattelu 3.2.2022 ja 10.2.2022.
- 179 Emt.
- 180 Sosiaali- ja terveysministeriö, 2020. Suositus hoiva-avustajan tehtävänkuvasta, osaa-
misvaatimuksista ja niihin vastaavasta koulutuksesta iäkkäiden palveluissa. Kun-
tainfo 11/2020.
- 181 Haastattelu 25.1.2022.
- 182 Vartiainen, P., 2019. Filippiiniläisten sairaanhoitajien polut Suomeen. Tutkimus
oppimisesta ja työyhteisöintegraatiosta kansainvälisen rekrytoinnin kontekstissa.
Tampereen yliopiston väitöskirjat 18. PunaMusta Oy. Tampere.
- 183 Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat, 2022a. Vastaus kysymykseen oppisopimus-
koulutettaville maksettavasta palkasta, sähköposti 23.6.2022.
- 184 Laki oppisopimuskoulutuksesta 1605/1992, 1.2 §.
- 185 Sosiaali- ja terveysministeriö, 2022.
- 186 HE 4/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toiminta-
kyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveystalviteista annetun lain muut-
tamisesta. Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994, 2.2 §. Laki sosiaali-
huollon ammattihenkilöistä 817/2015, 3.2 §. Valvira, 2022b. Sähköposti 4.3.2022.
- 187 Emt.
- 188 Valvira, 2020 ja Valvira, 2022a.
- 189 Emt.
- 190 Valvira, 2022c. Hakemusohjeet.
- 191 Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta 1384/2015, 3.1 § 8 kohta.
- 192 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994, 2 luku 8.4 §.

- 193 Valvira, 2022d. EU/ETA-valtioissa koulutetut.
- 194 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994, 8 b § ja HE 22/2007 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain muuttamisesta.
- 195 EPNDir 2005/36/EY ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005.
- 196 Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta 1384/2015, 7.2 §.
- 197 Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta 1384/2015, 13.2 §.
- 198 Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta 1384/2015, 7 §.
- 199 Valvira, tapaaminen 12.10.2022 ja Valvira, 2022e. Sähköposti 13.10.2022.
- 200 Valvira, 2022a.
- 201 Valvira, tapaaminen 12.10.2022 ja Valvira, 2022e.
- 202 Valvira, 2022f. EU/ETA-valtioiden ulkopuolella koulutetut lääkärit.
- 203 Haastattelu 8.2.2022b ja opetus- ja kulttuuriministeriö, 2022. Sähköposti 13.9.2022.
- 204 Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2022.
- 205 Sosiaali- ja terveysministeriö, tapaaminen 10.10.2022.
- 206 Sosiaali- ja terveysministeriö, 2022.
- 207 Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnoksesta 15.11.2022.
- 208 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994, 18 a §.
- 209 Valvira, 2022g. Kielitaito.
- 210 Tampereen yliopisto, 2021. EU/ETA-alueiden ulkopuolelta lääkäreiksi valmistuneilta, Suomessa laillistetun lääkärin oikeuksia hakevilta edellytetään käytännön potilastenttiin ilmoittautuessa kielitaitotasoa YKI 4 / B2. Tiedote 1.10.2021.
- 211 Tampereen yliopisto, 2022. Opas maahanmuuttajalääkäreille ja työyhteisöille.
- 212 HE 4/2020 vp.
- 213 Haastattelu 24.9.2021 ja 8.2.2022.
- 214 Valviran lausunto Ulkomaisen työvoiman rekrytointia sote-alalle koskevasta tarkastusmuistiosta 11.11.2022.
- 215 Puhelinkeskustelu 30.5.2022.
- 216 Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994, 18 a.2 §.
- 217 Emt.
- 218 Taloustutkimus Oy, 2020. Kotona Suomessa - Selvitys maahanmuuttajien rekrytoimisesta.
- 219 Haastattelu 8.2.2022b ja Valtiontalouden tarkastusviraston tekemä yrityskysely.
- 220 Sarvimäki & Hämäläinen, 2016.
- 221 Valtioneuvoston julkaisuja 2021:62.
- 222 Haastattelu 26.1.2022, 9.2.2022, 10.2.2022 ja 8.3.2022.
- 223 Haastattelu 10.2.2022.
- 224 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 225 Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto VTV:n tarkastuskertomusluonnoksesta Työperusteinen maahanmuutto, 16.11.2022.
- 226 Ulkoministeriö, 2022. Virtual Finland - kehittämishanke.
- 227 HE 133/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevasi lainsäädännöksi. HE 132/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)