



Työ- ja elinkeinoministeriö

kirjaamo.tem@gov.fi

jarmo.tiukkanen@gov.fi

kristel.stenman-huuskonen@gov.fi

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE ULKOMAALAISLAIN 5 LUVUN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt (VN/5283/2020) lausuntoa otsikkoasiassa. Keskuskauppakamari kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Keskuskauppakamarin lausunnon pääkohdat ovat seuraavat:

- Keskuskauppakamari yhtyy pääosin hallituksen esityksen tavoitteisiin ja pitää hyvänä sitä, että ulkomaalaislain viidettä lukua uudistetaan.
- Keskuskauppakamari huomauttaa, että pelkästään esitetyillä ulkomaalaislain muutoksilla ei tulla saavuttamaan maan hallituksen asettamaa tavoitetta oleskelulupien yhden kuukauden käsittelyajasta.
- Keskuskauppakamari pitää erittäin hyvänä sitä, että lain tasolla ohjataan ja kannustetaan jättämään oleskelulupahakemus sähköisenä.
- Keskuskauppakamari kannattaa sitä, että työnantajan roolia työperusteisessa oleskelulupaprosessissa kasvatetaan ja että työnantajasta tulee asianosainen.
- Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan etäkuulemisen mahdollistaminen on kannatettava uudistus, samoin kuin ulkoisen palveluntarjoajan käytön helpottaminen.
- Keskuskauppakamari pitää hallituksen esityksessä esitettyä työntajien sertifiointia erittäin kannatettavana, mutta huomauttaa, että sertifiointi ei saa jäädä vain rajatun pienen joukon hyödynnettäväksi.
- Keskuskauppakamari esittää sertifioidun työnantajan kriteereiksi oman pääoman pysymistä positiivisena kunakin tarkasteltavana vuotena, liikevaihdon kahden vuoden keskiarvon asettamista miljoonaan euroon per vuosi ja edellisen kahden vuoden aikana työnteon perusteella myönnettyjen oleskelulupien vähimmäismääräksi neljää. Työnantajan taloudellista vakautta ja kokemusta ulkomaalaisten osajien rekrytoinnista tulisi tarkistaa vain kahden edeltävän vuoden osalta.
- Keskuskauppakamari myös esittää, että sertifioidun työnantajan kriteereitä ei määriteltäisi ulkomaalaislaissa vaan ne siirrettäisiin asetustasolle.
- Keskuskauppakamari kannattaa erityisasiantuntijan oleskeluluvasta säätämistä omassa pykälässä ja tämän luvan merkityksen korostamista oleskelulupajärjestelmässä.
- Keskuskauppakamari esittää, että erityisasiantuntijan oleskeluluvan palkkavaatimus asetettaisiin keskimääräisen palkansaajan bruttopalkan tasolle ja osana palkkaa voitaisiin edelleen huomioida luontoisedut.
- Keskuskauppakamari on pettynyt siihen, että hallituksen esityksessä ei olla poistamassa työntekijöiden oleskelulupiin liittyvää niin sanottua saatavuusharkintaa.



Tarkemmat perustelut

Yleiset huomiot

Keskuskauppakamari yhtyy pääosin hallituksen esityksen tavoitteisiin ja pitää hyvänä sitä, että ulkomaalaislain viidettä lukua uudistetaan. Keskuskauppakamari myös kannattaa pääosin esitettyjä muutoksia, mutta tuo tässä lausunnossa esiin joitain muutostarpeita huomioitavaksi ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle. Painotamme sitä, että yritysten työvoiman saatavuuden kannalta näin keskeisessä lakiesityksessä on tarkoin huomioitava yritysten tarpeet ja esitettyjen muutosten vaikutukset yrityksiin.

Keskuskauppakamari pitää oleskelulupaprosessin nopeuttamista ensiarvoisen tärkeänä, koska se on keskeinen keino vauhdittaa osaajien maahanmuuttoa. Osaajapula vaivaa jo nyt suomalaisia yrityksiä käytännössä joka alueella ja toimialalla. Samalla väestörakenne muuttuu ja aiheuttaa oman haasteensa työvoiman saatavuuteen. Näiden haasteiden voittaminen vaatii osaamiseen perustuvan maahanmuuton lisäämistä.

Kauppakamareiden tuoreimman (syksy 2021) jäsenyrityskyselyn tuloksista saa selkeän kuvan siitä, kuinka vakava osaajapulatilanne on jo nyt ja kyselyn tulosten perusteella osaajapulaa voidaan ennakoida jatkuvan lähivuosina. Kyselyyn vastanneista 74,1 prosenttia ilmoitti, että yrityksellä on pulaa tai paljon pulaa osaavasta työvoimasta. 67,7 prosenttia vastaajista puolestaan ilmoitti, että osaavan työvoiman saatavuus rajoittaa yrityksen kasvua ja liiketoiminnan kehittymistä. 76,3 prosenttia vastaajista ilmoitti, että yrityksen rekrytointitarve kasvaa tai kasvaa merkittävästi 2–3 vuoden aikajänteellä.

Väestörakenteen muutos aiheuttaa ison haasteen osaajien saatavuuteen. Uusimpien väestöennusteiden mukaan Suomen väkiluku kääntyy laskuun 2030-luvun alkupuolella. Vuonna 2040 Suomessa on ennustettu olevan vuoteen 2019 verrattuna noin 180 000 alle 15-vuotiasta lasta vähemmän, noin 100 000 työkäistä (15–64-vuotiaat) vähemmän ja noin 290 000 yli 64-vuotiasta enemmän. Työkäisen väestön pieneneminen jatkuu siis edelleen.

Maan hallitus on asettanut tavoitteekseen, että oleskelulupien käsittelyaika saadaan pudotettua keskimäärin yhteen kuukauteen hallituskauden loppuun mennessä. Keskuskauppakamari huomauttaa, että pelkästään esitetyillä ulkomaalaislain muutoksilla tätä tavoitetta ei tulla saavuttamaan. Painotamme sitä, että hallituksella pitää olla valmiuksia tehdä kaikki tarvittavat toimenpiteet tavoitteen saavuttamiseksi.

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

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



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

Lupakäsittely

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

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

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

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

Sertifioidut työnantajat

Keskuskauppakamari pitää hallituksen esityksessä esitettyä työntajien sertifiointia erittäin kannatettavana. Huomautamme kuitenkin, että sertifiointi ei saa jäädä vain rajatun pienen joukon hyödynnettäväksi. Sertifiointin pitää myös aidosti keventää ja nopeuttaa oleskelulupaprosessia, jotta se olisi yritysten näkökulmasta houkutteleva ja hyödyllinen.

Hallituksen esityksessä todetaan, että sertifioidujen työntajien ei tarvitsisi toimittaa sertifiointin hakemisen yhteydessä selvitettyjä tietoja uudelleen työntekijänsä oleskelulupahakemuksen yhteydessä eikä hakijan tarvitsisi esittää työsuhteen keskeisiä ehtoja vaan ne kysyttäisiin ainoastaan työnantajalta. Hallituksen esitys ei kuitenkaan anna



selkeää kuvaa sertifiointin vaikutuksista oleskelulupaprosessin nopeuteen tai keveyteen. Keskuskauppakamari vaatiiikin vaikutusarvioiden täydentämistä tältä osin.

Keskuskauppakamari esittää näkemyksensä, että hallituksen esityksen mukaisesti toteutettuna hyödyt työntajien sertifiointista tulevat jäämään vähäisiksi. Keskeinen syy tähän on liian tiukaksi asetettu raja sertifioiduksi työnantajaksi pääsemisessä. Hallituksen esityksen perusteluissa on esitetty, että vain noin 50 yritystä koko maassa täyttäisi sertifioidulle työnantajalle esitetyt kriteerit.

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

Keskuskauppakamari vaatii sertifiointin kriteerien madaltamista, jotta suurempi määrä työnantaja pystyy hakeutumaan sertifioiduksi työnantajaksi ja järjestelmästä saatava hyöty ja vaikuttavuus kasvaa. Esitämme, että työnantajan taloudellista vakautta ja kokemusta ulkomaalaisten osajien rekrytoinnista tarkistettaisiin vain kahden edeltävän vuoden osalta. Tällöin myös uudet yritykset voivat nopeammin hakeutua sertifioiduksi työnantajaksi. Kriteereiksi esitämme oman pääoman pysymistä positiivisena kunakin tarkasteltavana vuotena, liikevaihdon kahden vuoden keskiarvon asettamista miljoonaan euroon per vuosi ja edellisen kahden vuoden aikana työnteon perusteella myönnettyjen oleskelulupien vähimmäismääräksi neljää.

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

Keskuskauppakamari myös esittää, että sertifioidun työnantajan kriteereitä ei määriteltäisi ulkomaalaislaissa vaan ne siirrettäisiin asetustasolle. Tällöin kriteereiden arvioiminen olisi helpompaa niihin voitaisiin tehdä sertifioidujen työnantajien järjestelmän toimivuutta parantavia muutoksia muutaman vuoden tarkastelujakson jälkeen.

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

Erityisasiantuntijan oleskelulupa

Keskuskauppakamari kannattaa erityisasiantuntijan oleskeluluvasta säätämistä omassa pykälässä ja tämän luvan merkityksen korostamista oleskelulupajärjestelmässä. On myös



hyvä, että pykälässä todetaan selkeästi, että niin sanottu saatavuusharkinta ei koske erityisasiantuntijoita.

Keskuskauppakamari pitää kuitenkin ongelmallisena hallituksen esityksen vaatimusta erityisasiantuntijan palkkatasosta, joka on esitetty olevan 1,1-kertainen verrattuna keskimääräisen palkansaajan bruttopalkkaan. Lisäksi luontoisetuja ei saisi enää huomioida osana palkkaa. Tällä hetkellä erityisasiantuntijan bruttopalkkavaatimus on vähintään 3000 euroa kuukaudessa ja palkkaan voidaan yleensä huomioida luontoisedut. Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan merkittävästi kiristyvä palkkavaatimus tulee johtamaan siihen, että yhä useampi erityisasiantuntija tipahtaa saatavuusharkinnan piiriin, mikä puolestaan hidastaa ja vaikeuttaa osaajien maahanmuuttoa Suomeen.

Keskuskauppakamari esittää, että erityisasiantuntijan oleskeluluvan palkkavaatimus asetettaisiin keskimääräisen palkansaajan bruttopalkan tasolle ja osana palkkaa voitaisiin edelleen huomioida luontoisedut. Tässäkin tapauksessa palkkavaatimus nousisi nykyiseen tilanteeseen verrattuna, mutta olisi yritysten ja Suomeen haluavien erityisasiantuntijoiden näkökulmasta kohtuullisempi.

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

Saatavuusharkinta

Keskuskauppakamari on pettynyt siihen, että hallituksen esityksessä ei olla poistamassa työntekijöiden oleskelulupiin liittyvää niin sanottua saatavuusharkintaa. Hallituksen esityksessä ainoat saatavuusharkintaan liittyvät muutokset ovat valtakunnallisesta työolupalinjauksesta luopuminen ja osapäätökseen liittyvä käsittelyjärjestyksen muutos. Keskuskauppakamari pitää kumpaakin näistä esityksistä järkevinä, mikäli saatavuusharkintaa ei poisteta kokonaan.

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

Saatavuusharkinta on aikansa elänyt järjestelmä, joka ei enää toimi tarkoituksenmukaisella tavalla. Yksi keskeinen haaste liittyy siihen, että järjestelmä perustuu vahvasti ammattiluokitukseen. Osaajien saatavuuden tarkastelu ISCO-ammattiluokituksen nelinumeroilla jaotuksella johtaa todella pienten työntekijäryhmien tarkasteluun, mikä ei edistä



työvoiman saatavuutta. Esimerkiksi kaikki kokit tai hitsaajat eivät ole samanlaisia ja rekrytoivalla yrityksellä voi olla hyvinkin erilaisia ja tarkkoja osaamisvaatimuksia.

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

Osaajien maahanmuuton vauhdittaminen

Keskuskauppakamari haluaa nostaa esiin tarpeen jatkaa Suomen maahanmuuton prosessien ja lainsäädännön kehittämistä myös tämän hallituksen esityksen ja muiden TalentBoost -ohjelma toimenpiteiden jälkeen. Painotamme sitä, että poliitikkojen ja valmistelijoiden tulee suhtautua avoimesti kaikkiin esityksiin, joilla voidaan vauhdittaa osaajien maahanmuuttoa.

Keskuskauppakamarin näkemyksen mukaan työhön ja opiskeluun perustuvan maahanmuuton hallinnon siirtäminen työ- ja elinkeinoministeriöön on ollut hyvä ratkaisu. Hallinnon kehittämistä pitää jatkaa eriyttämällä työhön ja opiskeluun perustuvan maahanmuuton johto, hallinto ja resurssit omaan yksikköön Maahanmuuttoviraston sisälle. Tämän yksikön ohjauksesta ja resursseista vastaisi jatkossa yksin työ- ja elinkeinoministeriö.

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

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

KESKUSKAUPPAKAMARI

Mikko Valtonen
johtava asiantuntija



Lisätietoja:

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