SISÄASIAINMINISTERIÖ

Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa

Hankkeen loppuraportti

Maahanmuutto

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 31/2008

SISÄASIAINMINISTERIÖ

KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä
9.10.2008

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)	Julkaisun laji
Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa -hanke Puheenjohtaja hallitusneuvos Eero Koskenniemi Sihteeri ylitarkastaja Elina Immonen	Hankkeen loppuraportti
	Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö
	Toimielimen asettamispäivä 11.2.2008

Julkaisun nimi
Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa -hankkeen loppuraportti

Julkaisun osat
Hankekuvaus, johdanto, hankeraportti, liitteet ja lähdeluettelo

Tiivistelmä

Sisäasiainministeriö asetti 11.2.2008 hankkeen selvittämään mahdollisia yhteistyömuotoja työvoiman maahanmuuton edistämiseksi lähtömaiden kanssa ja perusti tätä tarkoitusta varten poikkihallinnollisen työryhmän. Työryhmässä olivat edustettuina sisäasiainministeriön lisäksi ulkoasiainministeriö, opetusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö. Työryhmä on järjestänyt myös asiantuntijakuulemisia.

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää, millaista yhteistyötä viranomaiset voisivat tehdä kolmansien maiden kanssa ulkomaisen työvoiman maahanmuuton edistämiseksi ja millaisia toimenpiteitä (mukaan lukien koulutusyhteistyö ja -ohjelmat) tämä edellyttäisi viranomaisilta Suomessa ja Suomen ulkomaan edustustoissa.

Työryhmän lähtökohtana on ollut vastuullinen, eettisiä periaatteita noudattava kohdennettu rekrytointi, joka hyödyttää sekä työntekijää, työnantajaa että lähtömaan yhteiskuntakehitystä. Myös Suomessa jo olevien maahanmuuttajien työllistymiseen tulee kiinnittää huomiota.

Työryhmä havaitsi, että työvoiman maahanmuuttoa koskevan yhteistyön toimenpiteitä ei voi rajata vain lähtömaassa tehtäviksi. Yhtä tärkeiksi, elleivät tärkeimmiksi, koettiin myös Suomessa tehtävät toimenpiteet.

Työryhmä on laatinut suosituksia, jotka koskevat julkishallinnon tehtäviä työvoiman maahanmuutossa Suomessa ja ulkomailla, tiedottamista, EU-rahoitteisia ohjelmia, sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstön rekrytoinnin erityiskysymyksiä, lähtömaissa järjestettävää valmennusta ja kielenopetusta, maahanmuuttajien opastusjärjestelmää ja ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden työllistymisen edistämistä.

Avainsanat (asiasanat)
Maahanmuutto, työvoima, ulkomaalaiset

Muut tiedot
Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-379-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut

Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN
Sisäasiainministeriön julkaisut 31/2008		1236-2840	978-952-491-378-2
Kokonaissivumäärä 70	Kieli suomi	Hinta 25,00 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

INRIKESMINISTERIET

PRESENTATIONSBLAD

Utgivningsdatum
9.10.2008

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation
Projektet Samarbetsformer med ursprungsländer för att främja arbetskraftsinvandring Ordförande, regeringsrådet Eero Koskenniemi Sekreterare, överinspektör Elina Immonen	Projektets slutrapport
	Uppdragsgivare Inrikesministeriet
	Datum för tillsättandet av organet 11.2.2008

Publikation (även den finska titeln)
Slutrapport för projektet Samarbetsformer med ursprungsländer för att främja arbetskraftsinvandring (Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa -hankkeen loppuraportti)

Publikationens delar
Projektbeskrivning, inledning, projektrapport, bilagor och källförteckning

Referat

Inrikesministeriet tillsatte den 11 februari 2008 ett projekt för att ta reda på möjliga samarbetsformer med ursprungsländer för att främja arbetskraftsinvandring och för detta ändamål grundades en tväradministrativ arbetsgrupp. Utöver inrikesministeriet bestod arbetsgruppen också av utrikesministeriet, undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet och finansministeriet. Arbetsgruppen har också hört olika experter.

Arbetsgruppen hade till uppgift att utreda hurdant samarbete myndigheterna kunde göra med tredjeländer för att främja arbetskraftsinvandring och hurdana åtgärder (inklusive utbildningssamarbete och utbildningsprogram) detta skulle förutsätta från myndigheterna i Finland och vid finska beskickningar i utlandet.

Arbetsgruppen har utgått ifrån att en målinriktad rekrytering ska ske ansvarsfullt och enligt etiska principer och dessutom ska den nyttja både arbetstagaren och arbetsgivaren samt samhällsutvecklingen i utflyttningslandet. Det bör också uppmärksammas att de invandrare som redan är i landet behöver sysselsättas.

Arbetsgruppen noterade att åtgärder för samarbetet som gäller arbetskraftsinvandring inte kan begränsas till ursprungslandet. Åtgärderna som vidtas i Finland upplevdes som lika viktiga, om inte ännu viktigare.

Arbetsgruppen har gett rekommendationer om den offentliga förvaltningens uppgifter som gäller arbetskraftsinvandring i Finland och utomlands och om informering, EU-delfinansierade program, specialfrågor kring rekrytering av social- och hälsovårdspersonal, utbildning och språkundervisning som ges i ursprungsländerna, vägledningssystem för invandrare samt främjande av sysselsättning för utländska examensstuderande i Finland.

Nyckelord
Migration, arbetskraft, utlänningar

Övriga uppgifter
Elektronisk version, ISBN 978-952-491-379-9 (PDF), www.intermin.fi/publikationer

Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Inrikesministeriets publikation 31/2008		1236-2840	978-952-491-378-2
Sidoantal 70	Språk finska	Pris 25,00 € + moms	Sekretessgrad Offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

MINISTRY OF THE INTERIOR

DESCRIPTION

Date of publication
9 October 2008

Authors (name, chairman and secretary of the body
The project called Forms of cooperation with countries of origin for encouraging labour migration
Chairman Mr Eero Koskenniemi, Governmental Counsellor
Secretary Ms Elina Immonen, Senior Adviser

Type of publication
Final report of the project

Commissioned by
Ministry of the Interior

Body appointed on
11 February 2008

Name of publication
Final report of the project Forms of cooperation with countries of origin for encouraging labour migration

Parts
Project description, introduction, project report, appendixes and bibliography

Abstract

The Ministry of the Interior set up on 11 February 2008 a project to examine possible forms of cooperation with countries of origin for the purpose of encouraging labour migration. With this in mind, the Ministry set up a cross-administrative working group. The working group consisted of representatives of the Ministry of the Interior along with representatives of the Ministry for Foreign Affairs, Ministry of Education, Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Employment and the Economy, and the Ministry of Finance. The working group also heard experts.

The duty of the working group was to examine what kind of cooperation the authorities could carry out with third countries to encourage immigration of foreign labour, and what measures, including training cooperation and training programmes, the authorities in Finland and at Finnish diplomatic and consular missions abroad should take.

The working group based its work on a responsible, targeted recruitment living up to ethical principles. This will benefit the employee, employer and the development of society in the country of origin. Furthermore, account should be taken of the employment of immigrants already residing in Finland.

The working group noticed that the measures taken within the framework of the cooperation on labour migration cannot be restricted to countries of origin. The measures taken in Finland were considered equally important, possibly even more important.

The working group has given recommendations for the public sector's tasks in labour migration in Finland and abroad, information, programmes co-financed by the European Union, special demands of recruiting staff for social welfare and health services, training and language teaching in countries of origin, guidance system for immigrants and promoting the employment of foreign students on examination courses.

Keywords
Migration, labour, foreign nationals

Other information
Electronic publication ISBN 978-952-491-379-9 (PDF), address www.intermin.fi/julkaisut

Name of series and number of publication		ISSN	ISBN
Ministry of the Interior's Publications 31/2008		1236-2840	978-952-491-378-2
Number of pages	Language	Price	Confidentiality rating
70	Finnish	25,00 € + VAT	Public
Distributed by		Published by	
Ministry of the Interior		Ministry of the Interior	

Hankekuvaus ja työryhmän työskentely

Sisäasiainministeriö asetti työryhmän selvittämään yhteistyömuotoja työvoiman maahanmuuton edistämiseksi lähtömaiden kanssa. Poikkihallinnollisessa työryhmässä jäseniä on ollut sisäasiainministeriön lisäksi ulkoasiainministeriöstä, opetusministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä sekä valtiovarainministeriöstä.

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää, millaista yhteistyötä viranomaiset voisivat tehdä kolmansien maiden kanssa ulkomaisen työvoiman maahanmuuton edistämiseksi ja millaisia toimenpiteitä (mukaan lukien koulutusyhteistyö ja -ohjelmat) se edellyttäisi viranomaisilta Suomessa ja Suomen ulkomaan edustustoissa.

Työryhmä kokoontui määräaikanaan (11.2.2008 - 30.9.2008) kaikkiaan 10 kertaa. Työryhmä järjesti 3 asiantuntijakuulemista keväällä 2008. Ensimmäinen kuulemistilaisuus oli suunnattu työnantajille ja työelämän osapuolille, toinen julkisyhteisöille ja viranomaisille. Kolmas tilaisuus järjestettiin järjestöille ja tutkimusyksiköille. Lyhyt yhteenveto kuulemistilaisuuksista ja niiden osanottajista on liitteenä. Työryhmä kuuli erikseen Kansainvälisen henkilövaihdon keskuksen CIMOn ja FINPROn edustajia syksyllä 2008. Kuulemisissa ja lausunnoissa esitetyt näkökohdat on huomioitu hankeasiakirjaa valmistellessa.

Saatuaan tehtävänsä suoritetuksi työryhmä kunnioittavasti luovuttaa raporttinsa sisäasiainministeriölle.

Helsingissä 9. päivänä lokakuuta 2008

Eero Koskenniemi

Irma Heikkilä-Paukkonen

Kaija Ilander

Elina Immonen

Ulla-Jill Karlsson

Tiina Oinonen

Tarja Rantala

Hannu Taipale

Marjukka Vallimies-Patomäki

Sisällys

OSA I 1

1 Johdanto 1
1.1 Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 1
1.2 Muut hankkeet työvoiman maahanmuuton edistämiseksi 1

2 Työvoiman saatavuus ja ulkomainen työvoima 3
2.1 Työvoiman rekrytointi ulkomailta 6
2.2 Rekrytointikanavat 7
2.3 Ulkomaalaisten Suomessa tarvitsemat oleskeluluvat 7
2.4 Työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistus 9

3 Muuttoliikkeen vaikutukset lähtömaihin 10
3.1 Muuttoliikkeen myönteisiä vaikutuksia 10
3.2 Muuttoliikkeen kielteisiä vaikutuksia 11
3.3 Muuttoliikkeen vaikutusten arviointia 12

4 Terveydenhuollon ammattilaiset 13
4.1 Ammatinharjoittamisen sääntely Suomessa 14
4.2 Ammatinharjoittamisen sääntely Euroopan unionissa 14
4.3 Terveydenhuoltohenkilöstön liikkuvuus 15
4.4 Ulkomainen henkilöstö Suomen terveydenhuollossa 16
4.5 Suomalaiset terveydenhuollon ammattihenkilöt ulkomailla 17
4.6 Eettiset periaatteet kansainvälisessä rekrytoinnissa 17

5 Ulkomailla hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen 19
5.1 Ammattipätevyyden tunnustaminen EU-säädösten mukaan 20
5.2 Kelpoisuus julkisen sektorin virkoihin 21
5.3 Maahanmuuttajan tukipalvelut 21
5.4 Maahanmuuttajien perheenjäsenten koulutuspalvelut 21

6 Kansainväliset mallit 23
6.1 Euroopan unionin toimet 23
6.2 Euroopan maiden strategioita 24
6.3 Kahdenvälisten sopimusten käyttäminen 25

6.4 Pohjoismaisia malleja 25
6.5 Pistejärjestelmät ja yhteistyö IOM:n kanssa 27

OSA II 29

Työryhmän suositukset 29
Suomen strategia työvoiman maahanmuutossa muotoutumassa 29
Suomessa jo olevat maahanmuuttajat 30
Yhteistyö lähtömaiden kanssa 30
Rahoitus 32

1 Julkishallinnon tehtävät työvoiman maahanmuutossa 33
1.1 Tiedottaminen 33
1.2 Suomen ulkomaan edustustot 34
1.2.1 Hanoin hanke-esitys työvoimakoordinaattorista 37
1.3 Työ- ja elinkeinohallinnon tehtävät 38
1.3.1 Yhteistyö Luoteis-Venäjän työhallinnon kanssa 41
1.4 Lähtömaiden kanssa toteutettava virkamiesvaihto 42

2 EU-rahoitteiset ohjelmat 44

3 Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön rekrytoiminen 47

4 Lähtömaissa järjestettävä valmennus ja kielenopetus 49
4.1 Inkerinsuomalaisille paluumuuttajille järjestetty koulutus 50

5 Maahanmuuttajien opastusjärjestelmä 52

6 Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden työllistymisen edistäminen 54

Liitteet

Liite 1: Yhteenveto työryhmän suosituksista 56

Liite 2: Yhteenvetoa kuulemistilaisuuksista ja lausunnoista 63

LÄHDELUETTELO 69

OSA I

1 Johdanto

1.1 Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan sisällytettiin keväällä 2007 edellisellä hallituskaudella valmistellun ja hyväksytyn maahanmuuttopoliittisen ohjelman toteutus. Hallitus asetti tavoitteekseen aktiivisen, kokonaisvaltaisen ja johdonmukaisen maahanmuuttopolitiikan, jossa on huomioitu uutena asiana ulkomaisen työvoiman tarve. Kymmenkunta ohjelman ehdotusta koski työvoiman maahanmuuton edistämistä.

Maahanmuuttopoliittisen ohjelman mukaan työvoiman liikkumista koskevaa yhteistyötä tulisi lisätä erityisesti EU-maiden, lähialueiden sekä muiden Suomen kannalta merkittävien työvoiman lähtömaiden kanssa. Ohjelmassa esitettiin, että myös sopimusperusteisen yhteistyön mahdollisuuksia tulisi selvittää. Lisäksi työnvälityspalveluja ja maahanmuuttajien opastusjärjestelmää tulisi kehittää.

Maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa ei määritelty tarkemmin, millaista yhteistyötä lähtömaiden kanssa tulisi tehdä tai mitä sopimusperusteinen järjestely käytännössä merkitsisi ja mikä sen oikeudellinen luonne olisi. Työvoiman maahanmuuton edistämisen yhteistyömuodot lähtömaiden kanssa -hanke perustettiin selvittämään yhteistyön muotoja ja sopimusten käyttökelpoisuutta.

1.2 Muut hankkeet työvoiman maahanmuuton edistämiseksi

Työvoiman maahanmuuton edellytyksiä on selvitetty vuoden 2008 aikana useissa poikkihallinnollisissa kehittämishankkeissa. Muita sisäasiainministeriön vetämiä hankkeita ovat Työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistus, Työvoiman maahanmuuton toimenpideohjelma ja Harmaan talouden hanke.

Aihetta sivuavat myös monet muut käynnissä olevat hankkeet, joiden keskiössä ovat mm. kotoutuminen, ihmiskaupan torjuminen ja metropolipolitiikka. Osaltaan työvoiman maahanmuuttoa ja siihen liittyvää opastusta ja neuvontaa kehittävät kaksi Euroopan sosiaalirahaston (ESR) nykyisen kauden (2007 – 2013) kehittämisohjelmaa: Maahanmuuton alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta (toimintalinja 2) ja Työperusteisen maahanmuuton edistäminen (toimintalinja 4). Ohjelmista tuetaan hankkeita, joilla

kehitetään ulkomaisen työvoiman rekrytointia ja opastusjärjestelmää käytännössä. Työperusteisen maahanmuuton edistämisen toimet voivat kohdistua vain toisiin Euroopan unionin jäsenmaihin.

Toimenpideohjelman tarkoituksena on koota työvoiman maahanmuuton hankkeiden tulokset, suositukset ja johtopäätökset konkreettiseksi ja operationaaliseksi kokonaisesitykseksi vuoden 2008 lopussa.

Osana ammatillisesti suuntautuneen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta (AKKU) sisäasiainministeriö on asettanut työryhmän ajalle 19.5.2008 - 31.12.2008 laatimaan konkreettiset suunnitelmat ja ehdotukset toimenpiteistä, joilla tuetaan maahanmuuttajien koulutusta ja kehitetään koulutustarjontaa heidän osaamistarpeitaan paremmin vastaaviksi ja erityispiirteitä huomioiviksi. Toimenpiteet sisältävät ainakin työvoimatarpeeseen vastaavan maahanmuuton tukemista, aikaisemmin ja muualla hankitun osaamisen tunnustamisen tehostamista, maahanmuuttajille soveltuvien koulutusmallien ja oppisopimuskoulutuksen lisäämistä sekä tehostettua kielenopetusta. Korkeasti koulutetuille maahanmuuttajille esitetään omia työhönsijoittumista parantavia ratkaisuja. Työnantajille, erityisesti pk-sektorille, esitetään työperusteista maahanmuuttoa tukevia ohjaus-, neuvonta- ja tietopalveluja.

Työvoiman maahanmuuttoa edistää myös vuoden 2008 loppuun mennessä laadittava korkeakoulujen kansainvälistymisen kansallinen strategia. Sen tavoitteena on kehittää Suomeen kansainvälisesti vahva ja vetovoimainen korkeakoulu- ja tiedeyhteisö. Pääministeri Vanhasen II hallitusohjelmaan perustuva korkeakoulujen kansainvälistymisstrategian valmistelu on osa korkeakoulujärjestelmän uudistamista. Valmistelusta vastaa opetusministeriö yhteistyössä korkeakoulujen ja sidosryhmien kanssa. Strategian tarkoitus on asettaa kansainvälistymisen tavoitteet tulevalle vuosikymmenelle ja määritellä keinot niiden saavuttamiseksi.

2 Työvoiman saatavuus ja ulkomainen työvoima

Työvoiman ikääntymisestä johtuva työntekijöiden poistuminen työmarkkinoilta on kiihtynyt 2000-luvun ensimmäisten vuosien aikana. Jo vuodesta 2004 lähtien työmarkkinoilta poistuvien henkilöiden määrä on ollut työmarkkinoille tulevien henkiöiden määrää suurempi. Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennusteen mukaan työikäisen väestön (15 - 64-vuotiaat) määrä kasvaa edelleen noin 10 000 henkilöllä vuodessa, mutta ilman väestön lisääntynyttä työmarkkinoilla oloa työmarkkinoiden kannalta yhä epäedullisemmaksi käyvä väestön ikärakenne olisi supistanut työvoimaa jo 1990-luvun puolivälistä lähtien. Työvoiman tarjonnan kasvua on ylläpitänyt työurien jatkuva pidentyminen, jolla uhkaavaa työvoimapulaa on saatu vielä lykättyä tuonnemmaksi.

Työurien pidentymisestä huolimatta osaavan työvoiman saatavuusongelmat ovat kasvaneet viime vuosina. Viimeisimpien Tilastokeskuksen toteuttamien työnantajahaastattelujen mukaan noin 38 % työvoimaa hakeneista toimipaikoista on kokenut vaikeuksia työvoiman hankinnassaan. Elinkeinoelämän keskusliiton EK:n henkilöstö- ja koulutustiedustelun mukaan 44 % sen jäsenyrityksistä on kokenut vaikeuksia ammattitaitoisen henkilöstön palkkaamisessa avoimiin työtehtäviin.

Tilastokeskuksen haastattelututkimuksen mukaan työvoiman saatavuusongelmat ovat olleet viime aikoina yleisimpiä liikenteen ja rakennusalan toimipaikoissa. Työvoimatoimistotiedustelun mukaan toukokuussa 2008 vaikeasti täytettävien työpaikkojen määrät ovat edellisen vuoden tilanteeseen nähden lisääntyneet erityisesti terveydenhuollon ja sosiaalialan työssä sekä maa- ja metsätaloudessa. Rekrytointiongelmat ovat vähentyneet teollisen työn ammateissa.

Taulukko 1 Työvoimatoimistojen raportoimat vaikeimmin täytettävät ammatit toukokuussa 2007 ja 2008.

Toukokuu 2008	**Toukokuu 2007**
Sairaanhoitaja	Sairaanhoitaja
Lähihoitaja	Hitsaaja
Mansikanpoimija	Ajoneuvoyhdistelmän kuljettaja
Siivooja	Siivooja
Ajoneuvoyhdistelmän kuljettaja	Perushoitaja/lähihoitaja
Kokki	Puutarhatyöntekijät
Parturi-kampaaja	Koneistaja
Myyntineuvottelija	Kirvesmies
CNC-koneistaja	Kokki
Lehdenjakaja	Parturi-kampaaja

Lähde: Mika Tuomaala, Rekrytointiongelmat sekä työvoiman kysyntä ja tarjonta työvoimatoimistoissa, TEM, 07/2008

Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennusteen mukaan työvoiman saatavuusongelmien arvioidaan edelleen lisääntyvän, sillä lähivuosina työvoiman kysynnän ennakoidaan kasvavan työvoiman tarjontaa nopeammin. Työllisten määrän ennustetaan kasvavan absoluuttisesti eniten liike-elämän palveluissa. Suurinta työllisten vähenemää lähivuosina ennustetaan tietoliikennealalle. Parin viime kuukauden aikana talousennusteita on kuitenkin laskettu nopeasti alaspäin, mikä heijastuu myös työmarkkinakehityksessä.

Pitkällä aikavälillä työministeriön Työvoima 2025 -raportin arvioiden mukaan eniten työpaikkoja avautunee palvelu-, sosiaali- ja terveysalan sekä teollisuuden työssä. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että ko. ammattiryhmät ovat nykyisin suurimmat, joten niissä on eniten poistumaakin. Palvelu- sekä sosiaali- ja terveysalan työt on arvioitu myös tulevaisuuden kasvualoiksi. Alla olevissa taulukoissa on esitetty Työvoima 2025 -raportin arviot avautuvista työpaikoista ammattiryhmittäin vuoteen 2020.

Taulukko 2 Poistuma työllisestä työvoimasta ja avautuvat työpaikat peruskehityksen ennusteessa

		2005-2020		Vuotta kohti			
Pääammattiryhmä	Työlliset 2004	Poistuma	Työpaikkojen muutos	Avautuvat työpaikat	Poistuma	Työpaikkojen muutos	Avautuvat työpaikat
5 Palvelutyö	505 520	184 500	34 400	218 900	11 500	2 200	13 700
7 Sosiaali- ja terveysalan työ	299 690	131 000	53 600	184 600	8 200	3 400	11 600
2 Teollisuuden työ	441 100	170 400	-6 000	164 400	10 600	-400	10 200
6 Toimistotyö	233 480	106 900	-19 300	87 600	6 700	-1 200	5 500
3 Rakennusalan työ	139 020	59 800	14 000	73 800	3 700	900	4 600
10 Muu johto- ja asiantuntijatyö	129 670	55 000	6 600	61 600	3 400	400	3 800
8 Opetus- ja kasvatustyö	132 400	54 300	1 300	55 600	3 400	100	3 500
4 Liikenne- ja logistiikkatyö	137 500	52 500	-2 700	49 800	3 300	-200	3 100
1 Maa- ja metsätaloustyö	100 980	52 000	-23 800	28 200	3 200	-1 500	1 700
9 Kulttuuri- ja tiedotustyö	37 000	15 400	3 000	18 400	1 000	200	1 200
11 Turvallisuusalan työ	40 060	10 100	-2 300	7 800	600	-100	500
12 Tuntematon	87 510	25 000	4 900	29 900	1 600	300	1 900
Yhteensä	2 283 930	916 900	63 700	980 600	57 200	4 100	61 300

Taulukko 3 Poistuma työllisestä työvoimasta ja avautuvat työpaikat tavoitekehityksen ennusteessa

		2005-2020			Vuotta kohti		
Pääammattiryhmä	Työlliset 2004	Poistuma	Työpaikkojen muutos	Avautuvat työpaikat	Poistuma	Työpaikkojen muutos	Avautuvat työpaikat
5 Palvelutyö	505 520	172 900	58 800	231 700	10 800	3 700	14 500
7 Sosiaali- ja terveysalan työ	299 690	122 000	88 100	210 100	7 600	5 500	13 100
2 Teollisuuden työ	441 100	159 300	23 900	183 200	10 000	1 500	11 500
10 Muu johto- ja asiantuntijatyö	129 670	51 500	35 800	87 300	3 200	2 200	5 400
3 Rakennusalan työ	139 020	55 900	23 500	79 400	3 500	1 500	5 000
8 Opetus- ja kasvatustyö	132 400	50 800	11 100	61 900	3 200	700	3 900
6 Toimistotyö	233 480	100 200	-43 400	56 800	6 300	-2 700	3 600
4 Liikenne- ja logistiikkatyö	137 500	48 900	-1 900	47 000	3 100	-100	3 000
1 Maa- ja metsätaloustyö	100 980	48 900	-22 500	26 400	3 100	-1 400	1 700
9 Kulttuuri- ja tiedotustyö	37 000	14 300	9 300	23 600	900	600	1 500
11 Turvallisuusalan työ	40 060	9 100	-3 000	6 100	600	-200	400
12 Tuntematon	87 510	23 600	10 700	34 300	1 500	700	2 200
Yhteensä	2 283 930	857 400	190 400	1 047 800	53 800	12 000	65 800

Lähde: Työvoima 2025, Työpoliittinen tutkimus 325, työministeriö, 2007.

Ulkomaisen työvoiman määrän lisääminen on yksi keino korvata vähenevää kotimaista työvoimaa. Se on kuitenkin vain yksi komponentti työvoiman kokonaistarjonnassa. Työvoiman saatavuusongelmien ratkaisemiseksi on tärkeää hyödyntää työmarkkinoilla jo olevat työvoimaresurssit, kuten työmarkkinoille ensi kertaa tulevat nuoret, työttömät ja työvoiman ulkopuolella olevat työikäiset sekä maassa jo olevat maahanmuuttajat.

Suomessa asuu pysyvästi noin 132 000 ulkomaan kansalaista, mikä on n. 2,5 % koko väestöstä. Näistä työikäisiä on 79 % (n. 104 000 henkeä). Ulkomaalaisten keskimääräinen työllisyysaste on noin 50 % (joista työelämässä n. 52 000 henkeä) ja työttömyysaste n. 20 % (n. 21 000 henkeä). Työvoiman ulkopuolella olevia ulkomaalaisia on 30 % (n. 31 000 henkeä). Luvuissa on erittäin suurta vaihtelua kansalaisuusryhmittäin ja maahantulon syyn perusteella.

Vaikka ulkomaalaisten maahanmuutto onkin ollut kasvussa, pysyvä muutto työn perusteella on Suomessa yhä vähäistä. Työn perusteella muuttavien osuudeksi arvioidaan tällä hetkellä noin 5 – 10 % ulkomaalaisten nettomaahanmuutosta.

Ulkomailta palkattavan työvoiman kysyntää ei voida suoraan johtaa työvoiman ennustetun tarjonnan ja kysynnän perusteella. Ulkomaisen työvoiman kysyntää eri ammateissa voi kuitenkin jonkin verran päätellä avautuvien työpaikkojen ennusteista. Ammateissa, joissa poistuma on suurta ja työvoiman määrä kasvaa tulevaisuudessa, avautuu eniten työtilaisuuksia. Arviot siitä, miten paljon tätä varten tulisi palkata ulkomaista työvoimaa, riippuvat kuitenkin olennaisesti myös kantaväestön hakeutumisesta eri ammatteihin. Tähän puolestaan vaikuttavat monet muut tekijät, kuten koulutustarjonta, eri ammattialojen houkuttelevuus (palkka, työn mielekkyys,

"muotitekijät", jne.) tai eri tavoin koulutettujen mahdollinen maastamuutto. Yhä enenevässä määrin myös yritysten toiminta kansainvälisillä markkinoilla vaikuttaa työvoiman kysynnän ja tarjonnan tasapainoon.

2.1 Työvoiman rekrytointi ulkomailta

Työ- ja elinkeinoministeriön Tilastokeskuksella teettämien työnantajahaastattelujen mukaan noin 3 % vastanneista toimipaikoista ilmoitti palveluksessaan olevan ulkomaalaisia työntekijöitä vuonna 2007 [1]. Eniten ulkomaalaisia työntekijöitä on rekrytoitu maa- ja metsätalouteen. Teollisuuden toimipaikoissa on myös suhteellisesti muita toimialoja enemmän ulkomaalaisia. Toimipaikoista noin 2 % on hakenut työntekijöitä ulkomailta 12 viime kuukauden aikana. Eniten työntekijöitä on haettu maa- ja metsätalouteen ja teollisuuteen, vähiten julkisiin palveluihin ja kaupan alalle.

Ulkomaalaista työvoimaa on haettu eniten Virosta (34 % 12 viime kuukauden hakeneista toimipaikoista) ja muista vuonna 2004 EU:hun liittyneistä maista (22 %), Bulgariasta ja Romaniasta (16 %), muista EU/ETA – maista (34 %), Venäjältä (25 %). Muualta maailmasta on hakenut työntekijöitä 14 % toimipaikoista.

Suomessa tilapäisesti työskentelevien ulkomaalaisten työntekijöiden määrä on muutaman viime vuoden aikana kasvanut. Arvioiden mukaan Suomessa käy vuosittain töissä kymmeniä tuhansia ulkomaalaisia lyhyillä tai pidemmillä komennuksilla. EU:n alueelta Suomeen lähetetyistä työntekijöitä ei ole saatavilla luotettavia tilastotietoja. Suomessa tilapäisesti työskentelevät ulkomaalaiset ovat ensisijaisesti lähetettyjä työntekijöitä, jotka työllistyvät erityisesti rakennus- ja metallialalle, maa- ja puutarhatalouteen sekä puhtaanapito- ja kuljetusaloille.

Vastaanottajamaiden haasteet liittyvätkin ensisijaisesti palvelujen liikkuvuuden ja lähetettyjen työntekijöiden määrän kasvuun. Globaaleilla työmarkkinoilla työvoiman käyttötavat ovat muuttuneet ja vuokratyövoiman käyttö ja alihankinta lisääntynyt. Myös ammatinharjoittajien määrä on lisääntynyt rajat ylittävien palvelujen tarjonnassa. Lähetettyjen työntekijöiden vähimmäistyöehtojen (erityisesti vähimmäispalkka ja työajat) noudattamisessa ja osin myös työturvallisuudessa on puutteita. Jäsenmaiden viranomaisten välisen yhteistyön parantaminen mm. sähköisen tiedonvaihdonjärjestelmän avulla on keskustelussa lähetettyjen työntekijöiden osalta EU:ssa. Toimenpiteitä sääntöjen sopeuttamiseksi ja valvontamahdollisuuksien parantamiseksi ollaan parhaillaan kehittämässä mm. yhteispohjoismaisesti.[2]

[1] Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2007, Mika Tuomaala, TEM Analyyseja 5/2008

[2] Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser. Slutraport fra en nordisk arbejsgruppe under Nordisk Ministeråd. TemaNord 2008:502

2.2 Rekrytointikanavat

Ulkomailta rekrytoinnissa käytetään monia kanavia. Suorien kontaktien ja jo olemassa olevien verkostojen hyödyntäminen on yleistä, lisäksi rekrytointikanavina käytetään omia verkkosivuja ja ilmoittelua kohdemaan sanomalehdissä. Viime aikoina on yhä useammin käytetty rekrytoinnin apuna yksityisiä koti- ja ulkomaisia henkilöstövuokrausyrityksiä. Myös kunnat, aikuiskoulutuslaitokset ja kehitysyhtiöt ovat olleet rekrytoimassa työvoimaa ulkomailta. Julkista työnvälitystä (Eures, European Employment Services) on myös hyödynnetty rekrytoitaessa työvoimaa EU/ETA-alueelta. Yritykset käyttävät monesti useita eri rekrytointikanavia.

Rekrytointiin osallistuu useasti monia eri tahoja, jotka hoitavat yrityksen kanssa verkostomaisesti prosessin eri vaiheita: valinta-, haastattelu- ja testausmatkoja, perehdyttämiskoulutusta ja asettautumispalveluja.

Julkisista rekrytointikanavista EURES on EU:n komission rahoittama ja Suomessa työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima eurooppalainen työnvälityspalvelu, jonka tavoitteena on edistää työntekijöiden liikkuvuutta EU/ETA-alueella. Eri maiden työvoimatoimistoissa työskentelevät neuvojat opastavat työnhakijoita, jotka haluavat työskennellä toisessa Euroopan talousalueen maassa sekä työnantajia, jotka haluavat rekrytoida työntekijöitä näistä maista. Työnhaun tukena on ammatillisen liikkuvuuden portaali, josta löytyvät EU/ETA-maiden työvoimatoimistoihin ilmoitetut avoimet työpaikat sekä CV-palvelu työnhakijoille ja työnantajille.

Erityisesti EU:n laajentumisen jälkeen suomalaiset Eures-neuvojat ovat osallistuneet työpaikkamessuille ns. uusissa jäsenmaissa. Eures-neuvojat järjestävät työnantajille sopivissa kohdemaissa paikallisen yhteistyökumppanin avustuksella myös erillisiä haastattelu- ja rekrytointitilaisuuksia, joissa kerrotaan Suomen työelämästä ja työnhausta Suomessa.

Eures-verkosto on myös toiminut yhdessä ESR-hankkeiden kanssa työvoiman rekrytoimiseksi Suomeen. Verkoston vahvuutena projekteissa on ollut erityisesti rekrytointiväylänä toimiminen ja ulkomaisten yhteistyökumppanien tuntemus. ESR-projektit ovat puolestaan tuottaneet Suomeen saapuville työntekijöille asettautumispalveluja. Näin on pystytty hyödyntämään synergiaetuja.

2.3 Ulkomaalaisten Suomessa tarvitsemat oleskeluluvat

Euroopan unionista tai toisista Pohjoismaista tulevat kansalaiset eivät tarvitse oleskelulupaa asuakseen tai työskennelläkseen Suomessa. Laki eräiden Euroopan unionin valtioiden kansalaisten työntekoa koskevien tietojen rekisteröinnistä (alaviitteeseen 418/2006) velvoittaa kuitenkin Tsekin, Viron, Latvian, Liettuan,

Unkarin, Puolan, Slovenian ja Slovakian kansalaisia ilmoittamaan tiedot työnteosta työvoimatoimistoon viimeistään 14 päivän kuluttua työnteon aloittamisesta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tarvitse tehdä, jos työ kestää vähemmän kuin 14 päivää tai jos poliisi on jo rekisteröinyt työntekijän oleskeluoikeuden. Laki ei koske Bulgarian ja Romanian kansalaisia, mutta työ- ja elinkeinohallinto sekä työmarkkinakeskusjärjestöt suosittelevat tietojen ilmoittamista myös näiden maiden kansalaisille. Lain tavoitteena on edistää työvoiman liikkuvuuden tilastointia ja seurantaa. Muut EU:n kansalaiset ja heihin rinnastettavat voivat työskennellä Suomessa 3 kuukauden ajan ilman mitään viranomaismuodollisuuksia. Jos oleskelu kestää yli 3 kuukautta, oleskeluoikeus on rekisteröitävä paikallispoliisilla.

Kolmansista maista muuttavat tarvitsevat joko oleskeluluvan, jolla maassa voi asua pitempiä aikoja, tai viisumin, joka oikeuttaa lyhytaikaiseen oleskeluun maassa. Töihin tulevalle myönnetään lähtökohtaisesti työntekijän oleskelulupa, mutta myös useisiin muilla perusteilla myönnettyihin oleskelulupiin sisältyy ainakin osittainen työntekooikeus. Suomessa voi siis tehdä työtä tietyin rajoituksin, vaikka oleskeluluvan peruste ei olisikaan työ, vaan esimerkiksi kansainvälinen suojelu, perheside tai opiskelu. Eräille ammattiryhmille myönnetään oleskelulupa ”muilla perusteilla”, vaikka he tulevat selkeästi tekemään työtä Suomeen. Tällaisia ovat mm. erityisasiantuntijat, urheilijat ja valmentajat, kuten myös tutkijat ja kotiapulaiset. Niin ikään pelkällä viisumilla maassa oleskelevat voivat eräin edellytyksin tehdä Suomessa työtä. Tällaisia työntekijöitä ovat kausityöntekijät (esim. marjanpoimijat), lähetetyt työntekijät ja muu tilapäistyövoima.

Maahanmuuttoviraston (MIGRI) tilastojen mukaan lähes kaikin lupaperustein myönnetyissä oleskeluluvissa on tapahtunut kasvua viime vuosina. Erityisesti on kasvanut työntekijöiden oleskelupien hakemusmäärät. Vuodesta 2007 työntekijän oleskelulupahakemusten määrä kasvoi noin 65 %. Myönteisten päätösten osuus vuonna 2007 oli kaikista oleskelulupahakemuksista noin 95 %. Hakemusten määrä on jatkanut kasvuaan myös kuluvana vuonna. Vuoden 2008 tammi-kesäkuussa työntekijän oleskelulupahakemuksia tehtiin 3 637. Kasvua edellisen vuoden vastaavaan ajanjaksoon kertyi noin 20 %. Kasvua edellisen vuoden tammi-huhtikuun on 21 %. Kaikkien vireille tulleiden oleskelulupahakemusten määrässä on tapahtunut kasvua noin 19 %.

Taulukko 4 Vireille tulleet oleskelulupahakemukset vuosina 2005 - 2007

Hakemukset Ansökningar Applications	2005	2006	2007	Muutos-% Ändring % Change % (2006–2007)
Oleskeluluvat yhteensä, joista Uppehållstillstånd - alla Residence permits - all	19 372	18 074	19 808	+10
• Oleskeluluvat perhesiteen perusteella • Uppehållstillstånd - familjeband • Residence permits - family ties	5 607	5 312	5 665	+7
• Työntekijän oleskeluluvat • Uppehållstillståndt - arbetare • Residence permits - worker	3 716	3 838	6 318	+65
• Opiskelijan oleskeluluvat • Uppehållstillstånd - studerande • Residence permits - student	3 448	3 506	3 991	+14
Turvapaikka Asyl Asylum	2 684	1 829	1 276	-30

Lähde: Maahanmuuttovirasto, Vuosikertomus

2.4 Työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistus

Voimassa olevan ulkomaalaislain mukaan kolmansien maiden kansalaisten työnteko Suomessa edellyttää pääsääntöisesti työntekijän oleskelulupaa. Työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisesti. Työvoimatoimiston työlupayksikkö arvioi ensin, onko avoinna olevaan työhön saatavissa kohtuullisessa ajassa sopivaa työntekijää kotimaasta. Sen jälkeen arvioidaan työehtojen asianmukaisuus, työnantajan edellytykset toimia työnantajana sekä ulkomaalaisen toimeentulon riittävyys. Oleskelulupa tulee myöntää vain edellytykset täyttävälle henkilölle, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä tai hyväksyttyä terveydentilaa. Tämän jälkeen Maahanmuuttovirasto myöntää ensimmäisen oleskeluluvan ja kihlakunnan poliisilaitos jatkoluvan, jos luvan myöntämisen yleiset edellytykset täyttyvät.

Kaksivaiheista päätöksentekoa on kritisoitu monimutkaiseksi ja hitaaksi. Ruuhka- ja loma-aikoina työntekijän oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika on voinut olla 8 viikkoa, yksittäistapauksissa käsittely on voinut kestää pidempäänkin. Työvoimaharkinta on katsottu osin tarpeettomaksi, sillä myönteisten päätösten osuus tehdyistä päätöksistä on ollut viime vuosina n. 90 %.

Sisäasiainministeriö on parhaillaan laatimassa hallituksen esitystä, jonka mukaan saatavuusharkinnasta luovuttaisiin. Lupien myöntäminen keskitettäisiin Maahanmuuttovirastoon. Uudistuksen tavoitteena on edistää työehtojen ja työnantajien velvoitteiden noudattamista tehostamalla ennakko- ja jälkivalvontaa. Ennakkovalvonnasta vastaisi luvat myöntävä Maahanmuuttovirasto ja jälkivalvonnasta kuten ennenkin, työsuojelupiirit.

3 Muuttoliikkeen vaikutukset lähtömaihin

Lähinnä läntisten teollisuusmaiden väestön ikääntyessä työvoiman riittävyydestä ja sen rekrytoinnista muista maista on käyty vilkasta keskustelua sekä Euroopan unionissa että muilla kansainvälisillä foorumeilla. Viime vuosina keskusteluissa on alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota muuttoliikkeen vaikutuksiin niissä maissa, joista väestöä lähtee työhön ulkomaille. Usein lähtijät ovat parhaassa työiässä ja parhaita osaajia, joiden taitoja tarvittaisiin myös heidän kotimaassaan. [3] Suomi on pitänyt tärkeänä yhteisesti sovittujen periaatteiden noudattamista luotaessa eurooppalaista maahanmuuttopolitiikkaa. Siinä tulisi huomioida laaja-alaisesti muuttoliikkeen vaikutukset ja yhtymäkohdat kehitysyhteistyöpolitiikkaan. Kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön tulisi perustua aitoon kumppanuuteen ja sen pitäisi olla luonteva osa unionin ulkoista politiikkaa.

Muuttoliikkeestä pitäisi olla hyötyä sekä lähtö- että kohdemaalle, sen aiheuttamia negatiivisia vaikutuksia lähtömaan olosuhteisiin tulisi minimoida. Maastamuutto voi vaikuttaa kielteisesti lähtömaihin, varsinkin jos rekrytoidaan suuria määriä työntekijöitä yhteiskunnan toimimisen kannalta elintärkeiltä aloilta kuten terveydenhuollosta. Vaikka viime kädessä muuttopäätöksen tekee aina yksilö, on suositeltavaa, että työvoimaa etsivät tahot eivät kohdistaisi aktiivisia rekrytointikampanjoitaan sellaisiin työntekijäryhmiin, joiden muutto vaarantaisi lähtömaan yhteiskuntakehityksen.

3.1 Muuttoliikkeen myönteisiä vaikutuksia

Maastamuutto voi olla lähtömaan näkökulmasta negatiivinen tai positiivinen ilmiö, tai molempia - vaihtelevassa määrin ja näkökulmasta riippuen. Myönteisesti se vaikuttaa lähtömaan talouteen tuottamalla hyvinvointia ja välitöntä kasvua.

Toiseen maahan muuttavat henkilöt vähentävät ennen kaikkea työttömyyden aiheuttamaa kuormitusta lähtömaassa. Korkean syntyvyyden ja harjoitetun koulutuspolitiikan seurauksena monissa maissa on suoranaista ylitarjontaa työvoimasta ja koulutettukin työvoima on alityöllistettyä. Jotkut kolmannet maat, kuten Intia ja Kiina, ovatkin tarkoituksellisesti luoneet itselleen siirtotyövoiman markkinaraon esimerkiksi tietotekniikan alalla.

[3] Ks. esim. EU:n komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle; Euroopan yhteinen maahanmuuttopolitiikka: Periaatteet, toimet ja välineet, KOM (2008) 359 lopullinen

Ulkomailla työskentelevät henkilöt lähettävät kotimaahan jääneille perheenjäsenilleen osan ansioistaan, mistä seuraa lähtöalueiden taloudellista voimistumista, köyhyyden vähentymistä, koulutuksen laadun parantumista ja terveydentilan kohentumista. Lähtömaahan virtaava tulo voi edistää yrittäjyyttä ja sijoituksia sekä lisää säästöjä. Nämä tekijät yhdessä vaikuttavat elinoloihin myönteisesti ja lisäävät lähettäjämaan kansantaloudellisia resursseja. Ulkomailla työskentelevien rahalähetykset ylittävät jo nyt huomattavissa määrin virallisen kehitysavun määrän. Rahalähetykset muodostavat usein huomattavan osan köyhien maiden kansantaloudesta.

Muuttoliike voi myös sysätä lähtömaissa liikkeelle uusia yhteiskunnallisia mekanismeja, joilla tavoitellaan esimerkiksi tehokkaampaa muuttovirtojen hallinnointia, työntekijöiden suojelua, rahavirtojen hyödyntämistä ja kotiinpaluun edistämistä. Se voi synnyttää tarpeita yhteistyön lisäämiseen kohdemaiden, siirtolaisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa parantaen näin valtion institutionaalisia ja sääntelymekanismeja. Kotiin palaavat maastamuuttajat vaikuttavat lähtömaan talouteen myönteisesti tuodessaan mukanaan muualla hankkimiaan taitoja ja teknologiaa, jotka puolestaan lisäävät lähtömaan tuottavuutta ja siten myös valtion resursseja.

Muuttoliike edistää myös ns. sosiaalista resurssisiirtoa, millä tarkoitetaan erilaisten hyödyllisten ajattelumallien siirtymistä siirtolaisten mukana takaisin lähtömaihin. Tällaisia ovat esimerkiksi demokraattiset ja osallistumista edistävät toiminta- ja ajattelutavat sekä käsitykset terveydestä, naisten asemasta ja yhteisöjen järjestäytymisestä. Viestintävälineiden kehittyminen tukee osaltaan sosiaalista resurssisiirtoa kasvattamalla yhteiskunnallista tietotaitoa saavien määrää huomattavasti.

3.2 Muuttoliikkeen kielteisiä vaikutuksia

Kielteisesti muuttoliike voi vaikuttaa lähtömaan kehitykseen silloin, kun odotettavissa olevat myönteiset vaikutukset eivät osu yksiin maan kehitystarpeiden kanssa. Näin käy esimerkiksi silloin, kun maastamuuttajien lähettämät rahavarat johtavat liialliseen taloudelliseen riippuvuuteen perhe- ja yksilötasolla. Rahansiirtojen lähetyskulut ovat usein mittavia, jopa 25 % lähetettävästä rahamäärästä, mikä syö huomattavan osan niiden positiivisesta vaikutuksesta. Rahoja ei osata myöskään aina käyttää tuottavalla tavalla sijoituksiin tai yrittäjyyteen.

Eniten tienaavat huippuosaajat käyttävät myös usein tulonsa henkilökohtaisiin mieltymyksiin niin ulkomailla kuin kotimaassa, jolloin rahasiirtojen vaikutukset eivät leviä niille sektoreille, jotka edesauttaisivat köyhimpien tilanteen paranemista. Lisäksi epäsuorana seurauksena on tulonjaollisten erojen kasvu. Polarisaatio voi johtaa kärjistyneisiin yhteiskunnallisiin jännitteisiin. Kehityksen ja vakauden sijasta tuloksena voi olla täysin vastakkain prosessi, jopa konflikti.

Korkeasti koulutettujen henkilöiden muutto ulkomaille aiheuttaa aivovuotoa, joka voi laskea lähtömaan taloudellista tuottavuutta, heikentää yhteiskunnan kehittymistä ja vaikeuttaa peruspalvelujen, kuten opetuksen ja terveydenhuollon järjestämistä. Lähtömaissa ei aina myöskään osata hyödyntää sinne palaavien ulkomailla hankkimaa osaamista, jolloin hyöty siitä jää saamatta.

Lisäksi muuttoliike voi vaikuttaa kielteisesti lähtömaan kehitykseen aiheuttamalla sosiaalisia ongelmia kuten perheiden hajoamista ja mielenterveysongelmia. Vastaavasti kohdemaissa maahanmuuttajat voivat joutua hyväksikäytön kohteiksi, jolloin sosiaalisten ongelmien laajuus korostuu.

3.3 Muuttoliikkeen vaikutusten arviointia

Kuten edellä on todettu, muuttoliikkeen vaikutukset ovat moninaiset eri aloilla ja eri maissa. Myönteisenä ja tavoittelemisen arvoisena muuttoliikettä voidaan pitää silloin, kun

- Maastamuutto on vapaaehtoista muuttajan itsensä näkökulmasta
- Kohdemaassa tarvitaan henkilön työpanosta
- Lähtömaassa on työvoimaa yli oman tarpeen
- Lähtömaa hyötyy liikkuvuudesta mm. rahansiirtoina sekä kokemusten ja tietotaidon kierron kautta.

Viime vuosina on alettu puhua yhä enemmän yhteiskehityksestä (co-development), jolla tarkoitetaan maahanmuuton käyttämistä yhteistyön muotona rikkaiden ja köyhien maiden välillä. Yhteiskehityksestä puhuttiin ensimmäisen kerran Ranskassa 1990-luvun alussa, jolloin haluttiin afrikkalaisten siirtolaisten perustamien organisaatioiden käyttävän paremmin resurssejansa lähtömaittensa hyväksi.

Yhteiskehityksessä on lukuisia toimijoita. Vastaanottajamaassa niitä ovat maahanmuuttajien yhdistykset, jotka ovat kiinnostuneita osallistumaan lähtömaansa yhteiskunnalliseen muutokseen. Tärkeitä ovat myös vastaanottajamaan kansalaisjärjestöt, jotka voivat antaa taloudellista ja koulutustukea yhteistyöprojekteille. Lähtömaissa toimijoita ovat paikallisjärjestöt, jotka voivat ohjata resursseja kehitystarpeisiin. Lisäksi tulevat kaikki muut toimijat, jotka ovat sitoutuneet lähtö- ja tulomaiden väliseen yhteistyöhön. Yhteiskehityksessä maahanmuuttajat nähdään keskeisinä toimijoina kehitystyössä, joka perustuu heidän mahdollisuutensa vaikuttaa sekä lähtömaan kehitykseen että tulomaan tarjoamiin resurssimahdollisuuksiin.

4 Terveydenhuollon ammattilaiset

Työvoima 2025 -raportin mukaan sosiaali- ja terveysalan työssä avautuu
185 000 - 210 000 työpaikkaa vuosina 2005 – 2020. Vuositasolla työpaikkoja avautuu 11 000 – 12 000. Määrä on noin viidesosa kaikilla toimialoilla avautuvista työpaikoista. Valtioneuvoston vuosille 2007 – 2012 hyväksymän Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman mukaisesti päästrategiat sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuuden turvaamiseksi ovat sosiaali- ja terveysalan koulutuksen aloituspaikkojen lisääminen sekä Suomessa asuvien maahanmuuttajien kouluttaminen ja rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle. Lisäksi edellytetään muita toimenpiteitä kuten riittävää alan aikuiskoulutusta, alan koulutuksen ja työelämän vetovoimaisuuden turvaamista sekä alan tuottavuuden kasvua.

Terveydenhuoltohenkilöstön aktiivinen rekrytointi ulkomailta on Suomessa vielä uusi, mutta kansainvälisesti ilmiö on nopeasti yleistynyt. Maailman terveysjärjestö WHO on seurannut terveydenhuoltohenkilöstön liikkuvuutta ja globalisoituvia työmarkkinoita sekä arvioinut maastamuuton syitä ja seurauksia ja strategioita hallita muuttoliikettä. Tämän pohjalta WHO valmistelee terveydenhuollon kansainvälisen rekrytoinnin eettisiä suosituksia vuoden 2009 yleiskokouksen käsittelyyn.

Viimeaikaiset kansalliset ja kansainväliset kehitystrendit osoittavat, että sosiaali- ja terveydenhuolto tulee olemaan yksi niistä aloista, joilla työvoiman tarve lisääntyy. Ala ei ole tiukasti sidoksissa talouden suhdanteisiin. Suomessa pääosin julkisin varoin kustannetun sosiaali- ja terveydenhuollon tason voidaan arvioida pysyvän kutakuinkin vakaana. Ennemminkin voidaan ajatella, että sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöstön tarve kasvaa, kun väestö ikääntyy ja yhä useampi kansalainen tarvitsee hoitoa ja hoivaa.

Terveydenhuoltohenkilöstön kansainvälistä rekrytointia tarkastellaan tässä raportissa erikseen sen erityisyyden vuoksi. Terveydenhuollon ammattihenkilönä toimimisen säännelty ja potilasturvallisuuden vaatimukset on otettava huomioon rekrytoitaessa työntekijöitä ulkomailta. Terveydenhuoltohenkilöstön liikkuvuuden lisääntyminen on nostanut keskusteluun myös kansainväliseen rekrytointiin liittyvät eettiset kysymykset.

Sosiaalihuollon henkilöstön rekrytointi ulkomailta ei ainakaan toistaiseksi ole ollut yhtä yleistä eikä sitä käsitellä tässä yhteydessä. Tässä vaiheessa maahanmuuttajien työllistyminen sosiaalihuoltoon ratkaistaan kouluttamalla jo maassa asuvia maahanmuuttajia sosiaalihuollon tehtäviin.

4.1 Ammatinharjoittamisen sääntely Suomessa

Terveydenhuollon ammatinharjoittamista säännellään kansallisesti ja kansainvälisesti. Sääntelyn tarkoituksena on potilasturvallisuuden ja terveyspalveluiden laadun takaaminen sekä vapaan liikkuvuuden turvaaminen EU/ETA-alueilla.

Keskeiset kansalliset säännökset sisältyvät terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin (559/1994) ja asetukseen (564/1994). Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) myöntää hakemuksesta oikeuden toimia terveydenhuollon ammattihenkilönä ja käyttää suojattuja ammattinimikkeitä sekä pitää terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriä valvontatehtäviensä hoitamista varten. Terveydenhuollon ammattihenkilölain nojalla myönnetään ammatinharjoittamisoikeus 17 laillistetulle terveydenhuollon ammattihenkilöryhmälle. Luvattomasta terveydenhuollon ammattihenkilönä toimimisesta voidaan Suomessa tuomita sakko- tai vankeusrangaistus. Lisäksi asetuksen perusteella myönnetään oikeus käyttää 13 suojattua terveydenhuollon ammattinimikettä. Nimikesuojattujen ammattihenkilöiden ammateissa voivat toimia muutkin riittävän koulutuksen, kokemuksen ja ammattitaidon omaavat, mutta heillä ei ole oikeutta käyttää suojattua ammattinimikettä.

4.2 Ammatinharjoittamisen sääntely Euroopan unionissa

Keskeinen EU-lainsäädännön säädös on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY ammattipätevyyden tunnustamisesta. Direktiivi säätelee terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattipätevyyden tunnustamista suoritettujen tutkintojen perusteella ja vapaata liikkumista Euroopan unionin alueella ja Euroopan talousalueella. Direktiivin säännökset terveydenhuollon ammattihenkilöistä on Suomessa pantu täytäntöön terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lainsäädännön muutoksin. Harmonisoituun koulutukseen perustuva automaattinen tunnustaminen koskee terveydenhuollon ammattihenkilöistä lääkäriä, hammaslääkäriä, proviisoria, sairaanhoitajaa ja kätilöä. Muiden terveydenhuollon ammattihenkilöryhmien kohdalla verrataan hakijan tutkintoa vastaavaan suomalaiseen tutkintoon sekä huomioidaan hakijan ammatinharjoittamisoikeus ja ammattikokemus lähtömaassa. Lisäksi hakijalle voidaan määrätä kelpoisuuskoe tai sopeutumisaika.

TEO laillistaa tai myöntää luvan myös EU/ETA-valtion ulkopuolisen valtion kansalaisille ja koulutuksensa niissä suorittaneille. Laillistus myönnetään toistaiseksi, mutta lupa on aina määräaikainen, ja se voi olla rajoitettu vain tiettyyn ammattitehtävään. Hakijan tutkintoa verrataan vastaavaan suomalaiseen tutkintoon, minkä perustella hakijalta edellytetään kuulustelun suorittamista tai koulutuksen täydentämistä. Esimerkkejä ovat ESR:n rahoittamassa projektissa järjestetty pätevöitymiskoulutus EU/ ETA-alueen ulkopuolelta Suomeen tulleille

hammaslääkäreille ja farmaseuteille sekä lääkärinä toimimisen edellyttämään kuulusteluun valmentava koulutus. Myös esimerkiksi sairaanhoitajille on järjestetty ESR:n ja työvoimapoliittisella rahoituksella pätevöitymiskoulutusta sekä siihen ja työelämään valmentavaa koulutusta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöltä edellytetään terveydenhuollon ammattihenkilölain perusteella tehtävien edellyttämää riittävää kielitaitoa. EU/ETA-valtioiden kansalaisilta ei saa vaatia suomen kielen taitoa rekisteröinnin yhteydessä, vaan kielitaidon arviointi on työnantajan tehtävä. EU/ETA-valtioiden ulkopuolisilta kansalaisilta TEO vaatii kielikokeen suorittamista ennen rekisteröintiä.

4.3 Terveydenhuoltohenkilöstön liikkuvuus

Terveydenhuoltohenkilöstön muuttoliike noudattelee pitkälti samoja trendejä kuin monien muiden ammattiryhmien niin maiden sisällä kuin niiden välillä. Pääsääntöisesti alemman tulotason alueilta ollaan halukkaita siirtymään korkeamman tulotason alueille. Muuttoliikettä edistävät alhainen tulotaso, terveyspalvelujärjestelmän resurssipula, huonot työolosuhteet sekä puutteelliset täydennyskoulutus- ja etenemismahdollisuudet.

Ulkomaalaistaustaisen terveydenhuoltohenkilöstön osuus on kasvanut 30 viime vuoden aikana merkittävästi Länsi-Euroopassa, Pohjoismaat mukaan lukien. EU:n laajentuminen sekä suuret tuloerot Keski-Euroopan ja Itä-Euroopan maiden välillä ovat lisänneet terveydenhuollon henkilöstön työperusteista maahanmuuttoa. Tämä kehitys on johtanut henkilöstöpulaan eräissä Itä-Euroopan maissa, mikä on nostanut rekrytointiin liittyvät eettiset kysymykset kansainväliseen terveyspoliittiseen keskusteluun. Globaalissa terveydenhuoltohenkilöstön muuttoliikkeessä Eurooppa on kauttakulkualue Afrikan, Etelä-Amerikan ja Aasian terveydenhuollon ammattilaisille, joiden lopullisena kohteena ovat Australia, Kanada ja Yhdysvallat.

Maailman terveysjärjestön WHO:n raportissa vuodelta 2006 arvioitiin, että terveydenhuoltohenkilöstön vajeet ovat kriittisellä tasolla 57 maassa. Näistä maista 36 sijaitsee Afrikassa. Kun Euroopassa terveydenhuoltohenkilöstön määrä 1 000 asukasta kohden on keskimäärin 18,9 vastaava luku on Afrikassa 2,3 (taulukko 5).

Taulukko 5 Terveydenhuoltohenkilöstön määrä ja kriittinen vaje WHO:n kuudella alueella (WHO 2006).

WHO:n alue	Terveydenhuoltohenkilöstö		Maiden määrä yhteensä	Maat, joissa kriittinen vaje*
	Määrä yhteensä	Määrä / 1 000 asukasta		
Afrikka	1 640 000	2,3	46	36
Itäinen Välimeri	2 100 000	4,0	21	7
Kaakkois-Aasia	7 040 000	4,3	11	6
Läntinen Tyyni valtameri	10 070 000	5,8	27	3
Eurooppa	16 630 000	18,9	52	0
Amerikka	21 740 000	24,8	35	5
Yhteensä	59 220 000	9,3	192	57

* Vaje kattaa lääkärit, sairaanhoitajat ja kätilöt.

Henkilöstön vajeiden ja liikkuvuuden kasvun myötä henkilöstön saatavuus ja riittävyys ovat 2000-luvulla nousseet keskeiseksi kysymykseksi kansainvälisessä terveyspoliittisessa yhteistyössä. WHO korostaa henkilöstön merkitystä strategisena voimavarana terveyspalvelujärjestelmän vahvistamisessa. Maailman terveysraportti vuodelta 2006 antoi WHO:n jäsenmaille viitekehyksen henkilöstövoimavarojen kehittämiseen ja riittävyyden turvaamiseen koskevien kansallisten politiikkaohjelmien laatimista varten. Viitekehys sisältää kuusi toimenpidealuetta, jotka käsittelevät lainsäädäntöä, rahoitusta, koulutusta, poikkihallinnollista yhteistyötä sekä henkilöstövoimavarojen johtamista ja suunnittelua. Lähtökohdaksi otetaan työmarkkinoiden muutosvoimien arviointi, joka kattaa henkilöstön saatavuuden ja käytön ohella työvoiman kansainvälisen liikkuvuuden.

4.4 Ulkomainen henkilöstö Suomen terveydenhuollossa

Pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta ulkomaalaistaustaisen osuus ja merkitys terveydenhuollon henkilöstössä on pysynyt pienenä Suomessa. Alueellisesti määrät voivat vaihdella huomattavastikin: esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla ja monilla alueilla Itä-Suomessa on keskimääräistä enemmän ulkomaalaistaustaisia lääkäreitä. Vuonna 2005 terveydenhuoltohenkilöstöstä vain runsaalla 2 %:lla oli ulkomaalaistausta. Vastaava osuus kaikilla muilla toimialoilla oli noin prosenttiyksikön korkeampi.

Vaikka muissa EU/ETA-maissa koulutettujen terveydenhuollon ammattihenkilöiden laillistusten määrä on pieni verrattuna esimerkiksi muihin Pohjoismaihin, määrä nousee suhteellisesti voimakkaammin kuin suomalaisen koulutuksen perusteella laillistettujen määrä.

Vuonna 2007 EU/ETA-alueelta tuli Suomeen 256 lääkäriä, 72 sairaanhoitajaa ja 25 hammaslääkäriä. Eniten tulijoita oli Virosta. Vuoden 2007 lopussa 115:llä EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulleella lääkärillä oli Suomessa voimassa oleva ammatinharjoittamislupa. Heistä puolet oli venäläisiä.

4.5 Suomalaiset terveydenhuollon ammattihenkilöt ulkomailla

Suomalaisista työikäisistä lääkäreistä sekä sairaanhoitajista tai terveysalan vastaavan tason koulutuksen saaneista noin 5 % on ulkomailla. Vuonna 2006 ulkomailla oli runsas 800 lääkäriä ja noin 4 000 sairaanhoitajaa tai vastaavan tason koulutuksen saanutta terveydenhuollon ammattihenkilöä. Lääkäreitä oli eniten Ruotsissa, Yhdysvalloissa, Saksassa ja Isossa-Britanniassa. Sairaanhoitajien ja vastaavan tason koulutuksen saaneiden keskuudessa suosituimmat maat olivat Ruotsi, Norja, Iso-Britannia ja Sveitsi.

Työikäisten terveydenhuollon ammattihenkilöiden muutto Suomesta ulkomaille kääntyi laskuun 2000-luvulle tultaessa. Muutama vuosi sitten sairaanhoitajien ja vastaavan tason koulutuksen saaneiden vuotuinen paluumuutto oli jopa hieman yleisempää tai samalla tasolla kuin lähtömuutto. Paluumuutto on myös nopeutunut. Vuonna 2003 ulkomaille lähteneistä sairaanhoitajista ja vastaavan tason koulutuksen saaneista noin puolet palasi Suomeen kolmen vuoden kuluessa. Vuonna 1997 lähteneistä vajaa 40 % palasi samassa ajassa.

4.6 Eettiset periaatteet kansainvälisessä rekrytoinnissa

Henkilöstöpulan ja koulutetun terveydenhuoltohenkilöstön maastamuuton kasvu monissa kehitysmaissa ovat nostaneet esiin globaalin solidaarisuuden vaatimuksen kansainvälisessä terveyspoliittisessa yhteistyössä. WHO:ssa valmistellaan parhaillaan kansainvälisen rekrytoinnin eettisiä suosituksia, joiden on tarkoitus tulla yleiskokouksen käsittelyyn vuonna 2009. WHO:n jäsenmaana Suomi on mukana tässä työssä. Taulukkoon 6 on koottu WHO:n kokoamia esimerkkejä organisaatioiden välisistä ja kansallisista rekrytointikäytännöistä, joissa otetaan eettiset näkökohdat huomioon. Tarkoituksena on yhtäältä taata sopivien työntekijöiden saanti ja toisaalta vähentää kielteisiä vaikutuksia lähtömaihin.

Taulukko 6 Kansainvälisen rekrytoinnin käytäntöjä WHO:n Euroopan alueella (WHO 2007).

Organisaatioiden välinen	**Käytäntö**	**Maa**
▪ Yhteishanke (twinning)	Yhteistyö lähettävän ja vastaanottavan sairaalan välillä	Viro, Saksa, Iso-Britannia
▪ Henkilöstövaihto	Henkilöstön määräaikainen siirto toiseen organisaatioon	Saksa, Iso-Britannia
▪ Koulutustuki	Kouluttajia ja muita voimavaroja vastaanottavasta organisaatioista lähettävälle organisaatiolle	Viro, Saksa, Iso-Britannia
▪ Kahdenvälinen sopimus	Vastaanottavan ja lähettävän työantajan välinen sopimus: esim. koulutuskustannusten korvaaminen, määräaikainen rekrytointi tai lisäkoulutus	Saksa, Iso-Britannia
Kansallinen		
Valtioiden välinen sopimus	Vastaanottavan ja lähettävän maan välinen sopimus esim. koulutuskustannusten korvaaminen, määräaikainen rekrytointi, lisäkoulutus tai henkilöstö, josta on ylitarjontaa	Iso-Britannia Puola, Hollanti
▪ Eettiset suositukset	Vastaanottavassa maassa sovitaan periaatteista, jotka rajoittavat työnantajia lähettävien maiden valinnassa ja rekrytoitujen työntekijöiden työsuhteiden kestoa	Iso-Britannia
▪ Kompensaatio	Vastaanottava maa maksaa korvausta lähettävälle maalle: työsuhteen keston, koulutuksen tai työllistymisen kustannusten perusteella	
▪ Hallittu maastamuutto	Lähtömaa käynnistää ohjelman pysäyttääkseen suunnittelemattoman maastamuuton vaikuttamalla sitä estäviin tekijöihin	
▪ Koulutus ulkomaille	Lähettävän maan hallitus tekee päätöksen virallisen päätöksen terveydenhuoltohenkilöstön kouluttamisesta ulkomaiden tarpeisiin lisätäkseen maastamuuttajien rahalähetyksiä kotimaahan	

5 Ulkomailla hankitun osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen

Toisessa maassa hankittu osaaminen ja suomalaiset ammattitaitovaatimukset eivät aina kohtaa. Uuteen maahan muuttaminen synnyttää yleensä väistämättä osaamisvajetta esim. ammatin sisällöllisten osaamisvaatimusten tai maiden välisistä teknologisista eroista johtuen – työkulttuurieroista puhumattakaan. Eri ammatissa toimimiseen liittyy usein myös erillistä osaamisen ja alan hallinnan osoittamista. Teollisuudessa työskenteleviltä vaaditaan usein esimerkiksi tulityökortin suorittaminen. Hitsaajilla on omat kansainväliset luokkavaatimukset tietyissä työtehtävissä. Ravintola-alalla vaaditaan tavallisesti hygieniapassin suorittaminen. Tällaiset ammattispesifiset vaatimukset edellyttävät tietyn kielitaitotason hallintaa sekä säädöksien tuntemista.

Osaamisen yhteensovittamisessa ei ole kyse yksinomaan siitä, mitä maahanmuuttajien tulisi tehdä ammattitaitonsa eteen, vaan myös siitä, miten suomalaiset työelämän ja koulutusorganisaatioiden asiantuntijat osaavat tunnistaa ja tunnustaa maahanmuuttajilla jo olemassa olevaa osaamista ja miten joustavia koulutuksellisia ratkaisuja on käytettävissä heidän ammattitaitonsa kehittämiseksi.

Ammatillisen aikuiskoulutuksen henkilökohtaistamismääräys (OPH 43/011/2006) koskee myös maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden ja työntekijöiden yksilöllistä opetusta ja ohjausta. Erityisesti ammatilliseen aikuiskoulutukseen liittyvä näyttötutkintojärjestelmä antaa mahdollisuuden hyödyntää aikaisempaa osaamista ja muuta kuin virallisen koulutuksen piirissä hankittuja tietoja ja taitoja.

Henkilökohtaistamisessa on otettava huomioon erilaisesta kulttuuri- ja kielitaustasta tai muusta syystä kuten luki- ja kirjoitushäiriöistä mahdollisesti johtuvat erityistarpeet ja lähtökohdat. Koulutuksen järjestäjän tulee toimia niin, että näyttötutkintoa suorittamaan hakeutuneet saavat asiakaslähtöisesti suunniteltua ja toteutettua neuvontaa ja ohjausta. Koulutuksen järjestäjän on tehtävä yhteistyötä näyttötutkinnon järjestäjän, tutkinnon tai koulutuksen hankkijan, työpaikkojen edustajien ja muiden tarvittavien asiantuntijoiden kanssa.

Tutkintojen tunnustamisen ja kansainvälisen vertailun menettelyt vaihtelevat maittain ja ammateittain. Osassa maita (esim. Islanti) on paljon säänneltyjä ammatteja, joihin pääsemiseksi vaaditaan tiettyjä tutkintoja, opintoja ja/tai työkokemusta. Osassa maita (esim. muut Pohjoismaat) säänneltyjä ammatteja on vähän. Säänneltyyn ammattiin pääsyn vaatimuksena on tavallisimmin tietty oman maan tutkinto. Suomessa yksityisen sektorin työnantajat arvioivat itse ulkomaisen tutkinnon antamaa pätevyyttä päättäessään työntekijöidensä valinnasta. Tunnustamispäätöstä ei vaadita, jollei kyseessä on säännelty ammatti.

Ulkomaisen tutkinnon suorittanut tarvitsee tutkinnon tunnustamispäätöksen hakiessaan Suomessa sellaista julkisen sektorin virkaa, johon on asetettu tutkintoa koskevia vaatimuksia. Yksityissektorilla päätös tarvitaan myös silloin, jos hakijan ammatissa säännellään ammatinharjoittamisoikeutta. Alakohtaiset viranomaiset päättävät ammatinharjoittamisoikeuksien myöntämisestä. Ammatinharjoittamisoikeuden tarvitsevat Suomessa terveydenhuollon ammatinharjoittajat, eläinlääkärit, julkishallinnon tilintarkastajat, kauppakamarin tai keskuskauppakamarin hyväksymät tilintarkastajat, asianajajat ja merenkulun ammatinharjoittajat.

Opetushallitus on tutkintojen tunnustamisessa keskeinen viranomainen. Opetushallituksen päätökset perustuvat joko lakiin ammattipätevyyden tunnustamisesta (1093/2007) tai lakiin ulkomailla suoritettujen korkeakoulututkintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta (531/1986). Sovellettava laki määräytyy hakijan kansalaisuuden ja tutkinnon suoritusmaan mukaan.

5.1 Ammattipätevyyden tunnustaminen EU-säädösten mukaan

Euroopan unionissa pääsyä säänneltyyn ammattiin säätelee Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY ammattipätevyyden tunnustamisesta. Sen lähtökohtana on, että unionin kansalaisen pääosin jossakin toisessa EU/ETA-valtiossa tai Sveitsissä saavuttama ammattipätevyys tunnustetaan kaikissa jäsenmaissa. Suomessa direktiivi on pantu toimeen ammattipätevyyden tunnustamisesta annetulla lailla (1093/2007) sekä tekemällä muutoksia terveydenhuollon ammattihenkilöistä ja eläinlääkäreistä annettuihin säädöksiin.

Opetushallituksen päätös tehdään ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1093/2007) mukaan silloin, kun hakemus koskee EU/ETA-kansalaisen toisessa EU/ETA-valtiossa hankkiman ammattipätevyyden tunnustamista (esim. opettaja, sosiaalityöntekijä, pelastustoimen päätoiminen virka, poliisihallinnon, puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen virka) ja kyseinen ammatti on Suomessa säännelty.

Myönteisen päätöksen edellytyksenä on, että hakijalla on lähtömaassa täysi kelpoisuus toimia siinä tehtävässä, johon hän hakee kelpoisuutta Suomessa. Päätökset voivat olla ehdollisia. Lisävaatimuksena voidaan edellyttää sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen suorittamista, jos koulutuksen kesto tai koulutuksen tai ammattitehtävien sisältö lähtömaassa eroavat olennaisesti koulutuksen tai ammattitehtävien sisällöstä Suomessa. Päätöksessä ei voida määrätä täydentäviä opintoja. Päätöksen saanut voi itse valita, suorittaako sopeutumisajan vai kelpoisuuskokeen. Pakollinen kelpoisuuskoe voidaan kuitenkin määrätä silloin, jos ammatin harjoittaminen edellyttää kansallisen lainsäädännön tarkkaa tuntemusta ja toiminnan keskeinen ja pysyvä osa on kansallista lainsäädäntöä koskevien neuvojen antaminen.

5.2 Kelpoisuus julkisen sektorin virkoihin

Moniin julkisen sektorin virkoihin tai tehtäviin on asetettu koulutusta koskevia kelpoisuusvaatimuksia. Vaatimuksena voi olla tietyn tasoinen tutkinto, tietty tutkinto tai määrätyt opinnot. Täyttääkseen kelpoisuusvaatimukset ulkomailla opiskellut tarvitsee Opetushallituksen päätöksen tutkinnon tunnustamisesta.

Opetushallituksen päätös tutkinnon tasosta tehdään ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain (531/1986) mukaan. Päätös antaa hakijalle kelpoisuuden sellaiseen julkisen sektorin virkaan tai tehtävään, johon vaaditaan päätöksessä mainittu korkeakoulututkinto. Korkeakoulututkinto voi olla ammattikorkeakoulututkinto, ylempi ammattikorkeakoulututkinto, alempi tai ylempi korkeakoulututkinto, jatkotutkintona suoritettu lisensiaatin tutkinto tai tohtorin tutkinto. Päätös tehdään sen koulutuksen tason perusteella, josta ulkomainen tutkintotodistus on annettu. Koulutuksen taso arvioidaan koulutuksen laajuuden ja vaativuuden perusteella.

Ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta annetun lain perusteella voidaan tehdä myös päätöksiä kelpoisuudesta sellaiseen virkaan tai tehtävään, johon vaaditaan tietty tutkinto tai määrätyt opinnot. Myönteisen päätöksen edellytyksenä on, että hakijan tutkinto tai opinnot vastaavat laajuudeltaan, vaativuudeltaan ja sisällöltään Suomessa vaadittavaa tutkintoa tai opintoja. Päätöksessä voidaan edellyttää täydentäviä opintoja. Edellä on selostettu tutkintojen tunnustamisen säädöspohjaa. Tämän lisäksi maahanmuuttajille asetetaan käytännössä myös muita vaatimuksia, joista merkittävin on kielitaitovaatimus. Palkkauskin voi määräytyä osittain työntekijän suorittamien kansallisten tutkintojen perusteella.

5.3 Maahanmuuttajan tukipalvelut

Opetushallitus antaa hakemuksesta asiantuntijalausuntoja ulkomaisista ammatillisista tutkinnoista. Niissä tutkintoa verrataan lähinnä vastaaviin suomalaisiin tutkintoihin. Lausunnot eivät tuota virkakelpoisuutta, mutta ovat tukena työnhaussa. Opetushallitus on myös ammattipätevyysdirektiivissä määritelty yhteystaho, jonka tehtävänä on mm. auttaa maastamuuttaja löytämään tulomassaan tutkintojen tunnustamisesta vastaava viranomainen. Maahanmuuttajien näkökulmasta tutkintojen tunnustamista koskevan tiedon keskittäminen helpottaa tiedonsaantia.

5.4 Maahanmuuttajien perheenjäsenten koulutuspalvelut

Maahanmuuttajien koulutuksen tavoitteena on antaa Suomeen muuttaville valmiuksia toimia tasavertaisina jäseninä suomalaisessa yhteiskunnassa. Suomessa vakinaisesti

asuvalla oppivelvollisuusikäisellä (7–17-vuotiaalla) maahanmuuttajalla on oikeus samaan perusopetukseen kuin suomalaisilla. Suomessa koulunkäynti ei ole sidottu kansalaisuuteen. Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus perusopetukseen ja perusopetuslain 4§:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Perusopetuslain mukaan oppivelvollisuus on Suomessa vakinaisesti asuvilla lapsilla, samoin oikeus saada esiopetusta. Kunta tai muu opetuksen järjestäjä voi ottaa lapsen oppilaaksi perusopetukseen tai esiopetukseen siitä riippumatta, katsotaanko lapsen asuvan vakinaisesti siinä kunnassa, jossa hän oleskelee.

Maahanmuuttajien opetus järjestetään muun muassa muun esiopetuksen yhteydessä, perusopetukseen valmistavana opetuksena, suomi/ruotsi toisena kielenä – opetuksena, tukiopetuksena, maahanmuuttajien oman äidinkielen opetuksena, ammatilliseen peruskoulutukseen valmistavana koulutuksena, kotoutumiskoulutuksena sekä luku- ja kirjoitustaidon opetuksena.

6 Kansainväliset mallit

6.1 Euroopan unionin toimet

Euroopan unionissa on pyritty jo viimeisen 1990-luvulta alkaen lähentämään jäsenvaltioiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa mm. harmonisoimalla jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Erityisesti Tampereen [4] ja Haagin [5] ohjelmat ovat olleet merkittäviä edistysaskeleita.

Keskeinen elementti yhteisessä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa on ollut myös maahanmuuton ulkoisen ulottuvuuden vahvistaminen. EU:ssa on vuodesta 2005 sovellettu ns. kokonaisvaltaista lähestymistapaa muuttoliikepolitiikkaan (Global Approach to Migration [6]). Tavoitteena on ollut edistää laillista maahanmuuttoa kiinnittäen samalla huomiota aiemmin tässä raportissa eriteltyihin, lähtömaan kehitykseen vaikuttaviin näkökohtiin.

Osana Euroopan unionin pyrkimyksiä kehittää kokonaisvaltaista maahanmuuttopolitiikkaa komissio esitteli joulukuussa 2005 laillisen maahantulon toimintasuunnitelman. Toimintasuunnitelman ytimen muodostavat viisi direktiiviä, joista yksi on ulkomaalaisten työntekijöiden oleskelulupahakemuksen menettelyä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisiä oikeuksista käsittelevä ns. puitedirektiivi ja muut neljä eri alojen sektoridirektiivejä. Sektoridirektiivit koskevat erityisosaajien, kausityöntekijöiden, yritysten sisällä siirtyvien työntekijöiden sekä työharjoittelijoiden maahan pääsyä ja maassa oleskelua.

Puitedirektiivin ja erityisosaajadirektiivien käsittely on käynnistynyt neuvoston maahantulotyöryhmässä. Erityisosaajadirektiivi on tarkoitus hyväksyä syksyllä 2008. Kausityöntekijöitä sekä yritysten sisällä siirtyviä työntekijöitä ja työharjoittelijoita koskevat komission direktiiviehdotukset on tarkoitus antaa lähiaikoina. Ehdotusten tarkoituksena on edistää Euroopan maiden asemaa kansainvälisessä työvoimasta käytävässä kilpailussa ja harmonisoida jäsenmaiden lainsäädäntöä, mikä edistää myös jäsenmaiden sisäistä liikkuvuutta. Tätä ennen on toteutettu jo ns. perheenyhdistämisdirektiivi (2003/86/EY), direktiivi pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (2003/109/EY), ns. opiskelijadirektiivi (2004/114/EY) ja ns. tutkijadirektiivi (2005/71/EY). Lisäksi ns. vapaan liikkuvuuden direktiivi säätää unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä liikkumisesta jäsenmaasta toiseen. Direktiivit on pantu kansallisesti täytäntöön ulkomaalaislain muutoksilla.

[4] Puheenjohtajan päätelmät: Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. lokakuuta 1999.
[5] Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: Haagin ohjelma: kymmenen painopistettä seuraaviksi viideksi vuodeksi Kumppanuus Euroopan uudistamiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla, KOM(2005) 184 lopullinen.
[6] K. esim. Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille, Muuttoliikkeisiin liittyvät ensisijaiset toimet: Hampton Courtin kokouksen ensimmäinen jatkotoimi, KOM(2005) 621 lopullinen.

6.2 Euroopan maiden strategioita

Euroopan maiden strategiat koskien ulkomaista työvoimaa vaihtelevat suuresti. Toiset maat, kuten Tanska, pyrkivät rekrytoimaan aktiivisesti työntekijöitä ulkomailta. Toiset, kuten Puola, taas houkuttelevat takaisin muualle työhön lähteneitä kansalaisiaan. Jotkut maat pyrkivät hallittuun maahanmuuttoon karsimalla maahanmuuton lieveilmiöitä. Eri tavoin toteutettavat työntekijöiden valikoinnit ja täsmävalinnat ovat yleistymässä. Esimerkiksi Hollannissa työluvan saa nopeutetusti henkilö, jonka palkkatulot ylittävät tietyn tulorajan vuodessa.

OECD:n tekemän selvityksen mukaan valtaosa EU/OECD-maista rekrytoi ulkomaista työvoimaa tarvelähtöisesti (demand-driven) ja työnantajavetoisesti (employer-driven). Jos kotimaasta ei ole löydettävissä sopivaa työntekijää, työnantaja voi laajentaa hakuansa ulkomaille. Monissa maissa työnantajien rekrytointitarve käy läpi työvoimapoliittisen harkinnan (labor market test/ employment test), jolla varmistetaan, että kotimaasta kyseistä työntekijää ei ole saatavissa. Tämä harkinta toteutetaan valtaosassa maita siten, että työnantajan on pidettävä työpaikkailmoitusta esim. julkisessa työnvälityksessä tietyn aikaa. Ellei sopivaa työntekijää löydy, työnantaja voi ryhtyä hakemaan sopivaa henkilöstöä ulkomailta.

OECD:n analyysin mukaan yllättävän harva sen jäsenmaista/EU-maista harjoittaa aktiivista ja tehokasta työvoiman rekrytointipolitiikka, vaikka monet maat ilmoittavat tarvitsevansa ammattitaitoisia työntekijöitä tulevaisuudessa suuria määriä. Tehokkaita keinoja oikeiden ammattilaisten löytämiseksi OECD:n mukaan olisivat työpaikkamessut ja -portaalit, verohelpotukset ja muut tukiaiset sekä tulijoille vaivattomat tavat saada tunnistetuksi ja tunnustetuksi heidän osaamisensa. Harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta työntekijöitä ulkomailta on pyritty saamaan enimmäkseen vain helpottamalla maahan pääsyä. Toisaalta aina ponnistelut eivät ole onnistuneet, kuten on käynyt Tshekin tapauksessa. Maassa toteutettiin monikielinen työnhakua helpottava portaali ja tuettiin työnhakijoita lupavaiheessa ja asettautumisessa. OECD:n arvion mukaan maan alhainen palkkataso, kevennysyrityksistä huolimatta raskas byrokratia ja kielivaikeudet estivät toivottuun tulokseen pääsemisen.

Iso-Britannia on pyrkinyt puolestaan hyödyntämään EU:n vapaata liikkuvuutta työvoiman saannissaan mahdollisimman paljon. Parhaillaan maassa kehitellään Australian mallin mukaista pistejärjestelmää, joka sallisi koulutettujen, kielitaitoisten ja sopeutumiskykyisten ammattilaisten maahan tulon pula-aloille kolmansista maista ilman saatavuusharkintaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi ammattitaidottomien, EU:n ulkopuolisista maista Isoon-Britanniaan pyrkivien maahanmuuttajien määrän rajaamista. Hyvänä puolena on pidetty sitä, että sekä viranomainen että tulija voi pisteiden perusteella arvioida oleskeluluvan saannin todennäköisyyttä.

6.3 Kahdenvälisten sopimusten käyttäminen

Ulkoasiainministeriö laati työryhmälle selvityksen sopimusten käytöstä työvoiman maahanmuuton edistämisessä. Yhtä selkeää sopimuksiin perustuvaa yhteistyömallia ei löytynyt. Suurin osa Euroopan maista pyrkii edistämään työvoiman maahanmuuttoa muilla aktiivisilla toimenpiteillä kuin sopimusjärjestelyillä. Suurimmalla osalla jäsenvaltioista ei ole työvoiman maahanmuuttoa koskevia sopimuksia lähtömaiden kanssa. Baltian mailla, Tanskalla, Islannilla, Irlannilla, Luxemburgilla, Alankomailla, Tshekillä, Puolalla ja Romanialla ei ole minkäänlaisia työvoiman maahanmuuton sopimusjärjestelyjä. Pitkäaikaista työvoimaa koskevia kahdenvälisiä sopimuksia on Slovakialla, Portugalilla, Italialla, Ranskalla ja Espanjalla. Sopimuksista suurin osa kohdistuu kolmansiin maihin, kuten Ukrainaan. Italian tapauksessa sopimuksella säädellään maahanmuuton määrällisistä kiintiöistä poikkeamista.

Portugalilla on työvoiman maahanmuuttoa koskeva kahdenvälinen sopimus Ukrainan kanssa. Se koskee Ukrainan kansalaisia, joilla on työvoimaa välittävän yrityksen kautta solmittu, Portugalin työ- ja sosiaaliturvaministeriössä rekisteröity työsopimus (third party labour). Sopimuksen mukaisesti Portugalin työvoima- ja ammattikoulutuskeskus ja Ukrainan valtion työvoimakeskus vaihtavat keskenään tietoja työmahdollisuuksista eri aloilla sekä työvoiman saatavuudesta. Sopimus ei ole kuitenkaan käytännössä osoittanut hyödylliseksi. Ukrainalaiset eivät ilmeisesti hyödynnä sopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia, vaan tulevat maahan yleisen maahanmuuttolain määräysten mukaisesti.

Kausityöntekijöitä, väliaikaista työvoimaa ja nuoria koskevia sopimuksia on jonkin verran enemmän. Sopimukset ovat yleensä kahdenvälisiä. Esimerkiksi Saksalla, Slovenialla ja Bulgarialla on kahdenvälisiä kausityötä ja -työntekijöitä koskevia sopimusjärjestelyitä, joista osa EU:n ulkopuolisten maiden (Makedonia ja Moldova) kanssa. Osaan työvoiman maahanmuuton sopimuksista sisältävät myös toimenpiteitä laittoman maahanmuuton torjumiseksi ja laittomien maahanmuuttajien takaisinottamisen edistämiseksi.

6.4 Pohjoismaisia malleja

Muut Pohjoismaat ovat Suomen kannalta mielenkiintoisimpia vertailukohteita maiden samankaltaisuuden vuoksi, vaikka muilla Pohjoismailla onkin enemmän ja pitemmältä ajalta kokemusta maahanmuutosta. Varsinkin Norja on rekrytoinut pitkään työntekijöitä ulkomailta, viime vuosina myös Ruotsi ja Tanska ovat ryhtyneet aktiivisesti edistämään työvoiman maahanmuuttoa.

Tanskassa hyväksyttiin vuoden 2008 alussa ”Jobplan”, jonka tarkoituksena on varmistaa työvoiman saanti niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä. Maassa on myös

uudistettu oleskelulupajärjestelmää ja ryhdytty aktiivisesti tiedottamaan Tanskan työmahdollisuuksista EU-maissa ja kolmansissa maissa. Työntekijöitä halutaan nimenomaan työvoimapulasta kärsiville aloille. Tanskaan voi saada myös työnhakuviisumin (Green Card), joka mahdollistaa ammattihenkilöiden tulon maahan etsimään työtä. Viisumi myönnetään pistejärjestelmällä, jossa pisteitä saa koulutuksesta, kielitaidosta (pohjoismaiset kielet ja englanti/saksa), työkokemuksesta ja iän perustella. Lisäksi saa pisteistä, jos edustaa sitä ammattialaa, joka on mainittu Tanskan viranomaisten laatimassa listauksessa työvoimapula-alana (Danish Job Card Scheme). Henkilöllä on 6 kuukautta aikaa löytää työpaikka pula-alalta. Maahan voi myös jäädä jos löytää työpaikan, jossa ansaitsee vähintään 63 000 euroa vuodessa.

Tanskassa on myös julkaistu enemmän tietoa tulijoille eri kielillä ja Intiaan Tanskan suurlähetystön yhteyteen on perustettu tietopiste (Work in Danmark Center). Keskuksen on tarkoitus palvella sekä työnhakijoita että yrityksiä yhden luukun periaatteella tuomalla viranomaisprosessit mahdollisimman lähelle työnhakijoita.

Tanskan ulkomaan lähetystön tehtävänä on toimia linkkinä yritysten ja työnhakijoiden välillä, mutta työhönottoa koskevista neuvotteluista huolehtii vastaanottava yritys itse. Tanskan ulkoasianministeriön periaatteisiin kuuluu, että lähetystön yrityksille tarjoamat palvelut ovat maksullisia. Julkisen sektorin suhteen on kuitenkin mahdollista käyttää harkintaa. Berliinin suurlähetystö tarjoaa myös yritykselle mahdollisuuden maksua vastaan laittaa logonsa ja rekrytointiin liittyvän linkin lähetystön verkkosivuille. Lähetystö huolehtii siitä, että viisumien myöntäminen työpaikan saaneille sujuu nopeasti ja mutkattomasti.

Norja arvioi parhaillaan uudelleen työvoiman maahanmuuttoa koskevaa politiikkaansa. Työvoiman maahanmuuttoa koskeva hallituksen selonteko annettiin Suurkäräjille keväällä 2008. Siinä tehdään uusia linjauksia ja otetaan kantaa lupapolitiikkaan. Suurin osa Norjassa työskentelevistä ulkomaalaisista tulee EU-maista, jonka kansalaiset ovat sen pääasiallisin rekrytointikohde. Selonteossa ehdotetaan helpotettavaksi kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahanmuuttoa mm. sallimalla korkeasti koulutettujen työskentely Norjassa jo ennen työluvan myöntämistä. Kolmansista maista tulevan työvoiman maahanmuuton sääntelyn haluttaisiin perustuvan enemmän työvoiman tarpeeseen ja sen tulisi edistää mahdollisuuksia rekrytoida tarvittavia työntekijöitä ulkomailta. Selonteossa annetaan työnantajalle nykyistä suurempi vastuu työvoiman rekrytoinnissa. Valtion tehtäväksi nähdään pääasiassa viranomaispuitteiden luominen kuten nopea lupakäsittely ja joustava sääntely.

Lisäksi viranomaisten tehtäväksi nähdään tiedon levittäminen Norjasta varteen otettavana työskentelymaana. Työ- ja integraatioministeriön aloitteesta on käynnistetty laaja kampanja eri puolilla Eurooppaa. Lähinnä erilaisten messujen ja edustustojen avulla jaetaan tietoa työmahdollisuuksista Norjassa. Myös norjalaiset kunnat ovat olleet aktiivisia. Viranomaiset eivät kuitenkaan varsinaisesti hoida ulkomaalaisten työntekijöiden työnvälitystä, se on työnantajien vastuulla. Ne käyttävät apunaan

pääasiassa välitysyrityksiä. Työnantajat ovat päävastuussa myös kielikoulutuksen järjestämisestä, sitä on toteutettu jonkin verran myös lähtömaassa.

Norjalla on aiemmin ollut kahdenvälinen sopimus Filippiinien kanssa. Sopimus solmittiin Norjan työviraston ja Filippiinien Ruotsin suurlähetystön välillä. Sopimuksessa keskityttiin filippiiniläisten työntekijöiden sosiaalisiin oikeuksiin.

Ruotsin hallitus on myös alkanut viime vuosina kohdentamaan maahanmuuttopolitiikkansa painopistettä työperusteiseen maahanmuuttoon. Ruotsissa ollaan parhaillaan uudistamassa oleskelulupalainsäädäntöä. Hallituksen esitys hyväksyttäneen vuoden 2008 aikana. Tavoitteena on helpottaa työ- ja oleskelulupien saantia luopumalla saatavuusharkinnasta ja pidentämällä lupien kestoa. Suunnitteilla on myös muilla perusteilla maahan tulleiden henkilöiden työllistymisen helpottaminen. Esimerkiksi jos viisumilla maahan tullut ulkomaalainen löytää työpaikan Ruotsista, hänelle voidaan myöntää oleskelulupa Ruotsissa eikä hänen tarvitse palata kotimaahansa sitä hakemaan. Myös kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneet voisivat tiettyjen edellytysten täyttyessä hakea oleskelulupaa työnteon perusteella (ns. track change). Työntekomahdollisuuksista tiedottamisen kannalta Ruotsin toimet ovat samansuuntaisia kuin Norjan ja Tanskan; se pyrkii markkinoimaan työmahdollisuuksiaan aktiivisesti messuilla ja tapahtumissa sekä kohdentamaan toimenpiteitä erityisesti niihin ammattiryhmiin, joista on pulaa (esim. sairaanhoitajat). Edustustojen rooli maan markkinoinnissa nähdään tärkeänä.

6.5 Pistejärjestelmät ja yhteistyö IOM:n kanssa

Kanada, Australia, Uusi-Seelanti ja osin Yhdysvallat käyttävät pistejärjestelmiä ulkomaalaisten työntekijöiden valinnassa. Riittävän korkeat pisteet saanut henkilö voi tulla maahan ilman ennalta varmistettua työpaikkaa. Pisteitä saa ennen muuta kielitaidosta, työmarkkinoilla kulloinkin tarvittavasta ammattitaidosta, sopivasta iästä, työkokemuksesta ja sukulaissuhteesta ao. maan kansalaiseen. Yleensä kriteereihin sopivia tulijoita on paljon mutta käytännössä seurataan tarkasti eri ammattialoilla tarvittavien työntekijöiden määrää ja myönnetään lupia sen mukaisesti.

Kerroin työmarkkinoilla tarvittavan ammatin kohdalla voi olla erityisen suuri ja voi olla, että juuri muusta ammatista/koulutuksesta ei saa lähellekään vastaavaa pistemäärää. Vaikka pistejärjestelmässä pärjätäkseen ei tarvitse olla työpaikka, käytännössä jo olemassa olevasta työpaikasta/työtarjouksesta saa lisäpisteitä.

Kansainvälinen Siirtolaisuusjärjestö IOM on avustanut kansainvälisessä rekrytoinnissa useita maita. IOM on tehnyt yhteistyötä mm. Kanadan, Israelin, Italian ja Espanjan kanssa. Maat ovat turvautuneet IOM:n maksullisiin palveluihin välttääkseen epäluotettaviksi osoittautuneita välitysyrityksiä lähtömaissa. IOM on mm. avustanut työntekijöiden löytämisessä, orientoimisessa, kielikoulutuksessa ja käytännön

matkajärjestelyissä. Tshekin kanssa IOM on tehnyt yhteistyötä hankkimalla sille tietyt kriteerit täyttäviä työntekijöitä muista Itä-Euroopan maista. Valituille on tarjottu mahdollisuus pysyvään oleskelulupaan tavallista nopeammin.

Muita hankkeita, joissa IOM on ollut osapuolena, ovat mm. albanialaisten työntekijöiden valitseminen Italiaan, ecuadorilaisen työvoiman löytäminen ja avustaminen Espanjaan, hoitoalan työntekijöiden rekrytoiminen Sri Lankasta Italiaan, kiertomuuton järjestäminen Kolumbiasta Espanjaan. IOM on myös avustanut ihmiskaupan uhreja Slovakiassa integroitumaan yhteiskuntaan ja työmarkkinoille. IOM on myös avustanut puolalaisten hoitajien paluuta Alankomaista Puolaan.

OSA II

Työryhmän suositukset

Suomen strategia työvoiman maahanmuutossa muotoutumassa

Hallituksen ohjelmaan osaksi liitetty maahanmuuttopoliittinen ohjelma sisältää alustavia linjauksia työvoiman maahanmuuton edistämiseksi. Siinä edellytetään, että hallituskaudella laaditaan työvoiman maahanmuuttoa koskeva toimenpideohjelma. Toimenpideohjelmaa valmistellaan sisäasiainministeriössä ja se valmistuu vuoden 2008 loppuun mennessä. Tämä työryhmä on valmistellut lähtömaayhteistyötä koskevat suositukset maahanmuuton toimenpideohjelmaa varten.

Maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa linjataan, että Suomen tulee harjoittaa suunnitelmallista ja pitkäjänteistä politiikkaa, jolla tehdään aikaisempaa tunnetummaksi Suomen vetovoimatekijöitä ja lisätään työvoiman liikkumista koskevaa yhteistyötä erityisesti EU-maiden, lähialueiden sekä muiden Suomen kannalta merkittävien työvoiman lähtömaiden kanssa. Liikkuvuutta tulisi pyrkiä helpottamaan yksinkertaistamalla työntekijöiden oleskelulupajärjestelmää ja lisäämällä ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää ja edistämällä heidän työllistymistään. Samalla on kuitenkin pyrittävä estämään väärinkäytökset ja mm. ihmiskauppa.

Euroopan sosiaalirahaston (ESR) työvoiman maahanmuuttoa koskevassa kehittämisohjelmassa tullaan käynnistämään Suomen vetovoimastrategian valmistelu ja sen mukaiset tiedotustoimenpiteet. Sisäasiainministeriön johdolla laaditaan parhaillaan hallituksen esitystä työntekijän oleskelulupajärjestelmän uudistamiseksi. Siinä esitetään, että kolmansista maista tulevien työntekijöiden maahan saapuminen on edelleen luvanvaraista, mutta heidän tuloaan maahan pyritään nopeuttamaan ja yksinkertaistamaan luopumalla saatavuusharkinnasta. Uudistukset on kaavailtu tulevaksi voimaan vuoden 2009 aikana.

Työvoiman maahanmuuttoa koskevat tarkemmat strategiset linjaukset ovat siis parhaillaan valmistumassa. Toimenpiteet ulkomaisten työntekijöiden saatavuuden varmistamiseksi ovat pitkälti samoja kuin muissa maissa: aktiivisempi tiedottaminen avoinna olevista työmahdollisuuksista ja lupajärjestelmän keventäminen.

Työryhmä korostaa, että työvoiman liikkuvuusyhteistyössä lähtökohtana on vastuullinen, eettisiä periaatteita noudattava kohdennettu rekrytointi. Hyvät työolot,

korkeat standardit ja yhdenvertainen kohtelu ovat keskeisiä tekijöitä, joilla voidaan varmistaa kestävä työvoiman rekrytointi lähtömaista Suomeen. Samalla tulee kuitenkin varmistua siitä, että maassa jo olevat työvoimareservit ja maahanmuuttajien osaaminen hyödynnetään täysimääräisesti tehostamalla kotouttamista sekä käyttämällä maahanmuuttajien kielitaitoa ja kulttuurituntemusta apuna rekrytoinnissa ja uusien muuttajien opastamisessa.

Suomessa jo olevat maahanmuuttajat

Työvoiman rekrytointi ulkomailta on huomattavasti vaativampi prosessi kuin suomalaisten tai jo maassa olevien maahanmuuttajien työllistäminen. Työvoiman rekrytointi ulkomailta pitäisikin aina olla toissijainen vaihtoehto, johon ryhdytään vasta kun kaikki muut keinot on käytetty.

Valtaosa Suomessa asuvista maahanmuuttajista on parhaassa työiässä ja heidän motivaationsa päästä työhön on korkea. Maahanmuuttajille järjestetyn kotoutumiskoulutuksen kautta useimmilla pidempään Suomessa asuneilla on suomen tai ruotsin kielen taito ja heidän osaamistaan on päivitetty Suomen työelämän tarpeisiin. Vaikka maahanmuuttajien työttömyysaste onkin viime vuosien hyvän työllisyyskehityksen johdosta laskenut, on se edelleen lähes kolminkertainen kantaväestöön verrattuna. Suomessa asuvien maahanmuuttajien työvoimaresurssit tulee selvittää yhteistyössä työviranomaisten kanssa ennen kuin työvoimaa aletaan ulkomailta laajamittaisesti rekrytoida. Myös maahanmuuttajien kontakteja lähtömaihin, heidän kulttuurin tuntemustaan ja kielitaitoaan pitäisi hyödyntää paremmin ulkomaille suuntautuvissa rekrytoinneissa ja uusien muuttajien opastuksessa.

Yhteistyö lähtömaiden kanssa

Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää, millaista yhteistyötä viranomaiset voisivat tehdä kolmansien maiden kanssa ulkomaisen työvoiman maahanmuuton edistämiseksi ja millaisia toimenpiteitä (mukaan lukien koulutusyhteistyö ja -ohjelmat) se edellyttäisi viranomaisilta Suomessa ja Suomen ulkomaan edustustoissa.

Työryhmä toteaa, ettei kahdenvälisiin sopimuksiin perustuva työvoiman liikkuvuusyhteistyö tarjoa työmarkkinatilanteiden nopeisiin muutoksiin vastaavaa joustavaa järjestelmää. Sopimuksen solmiminen toisen valtion viranomaisten kanssa on aikaa vievä ja raskas prosessi. Lisäksi rekrytointitarpeet saattavat vaihdella nopeasti, mikä voi johtaa siihen, että kyseinen maa ei välttämättä ole enää rekrytointipoliittisesti kiinnostavin lähtömaa sopimuksen allekirjoittamisvaiheessa. Myös muiden maiden esimerkit osoittavat, että kahdenvälisiä sopimuksia käytetään suhteellisen vähän. Kaiken kahdenvälisen yhteistyön vahvistamisessa on myös syytä muistaa, ettei valtio

voi velvoittaa yrityksiä rekrytoimaan työvoimaa tietystä maasta, mikä kuulemistilaisuuksissakin tuli ilmi.

Työryhmä päätyi suosittelemaan ensisijaisesti jo olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä ja keveitä, helposti liikuteltavia tukitoimia niihin maihin, joista rekrytoidaan jo merkittäviä määriä työntekijöitä Suomeen. Euroopan unionin alueella jo toimivaa Eures-verkostoa tulisi hyödyntää paremmin. Myös Venäjälle suuntautuvia yhteistyömuotoja ja yleensä lähialueyhteistyötä tulisi kehittää. Lisäksi niihin kolmansiin maihin, joihin rekrytointitoimenpiteitä kohdistuu, Suomen edustustojen osaamista tulisi vahvistaa resursoimalla niitä eri tavoin projektiluonteisesti.

Suomen kannalta merkittävät ulkomaisen työvoiman lähtömaat ovat edelleenkin Euroopan unioni, jonka alueella EU-kansalaiset voivat liikkua ja työskennellä vapaasti. Lähialueilta Suomeen tulee työntekijöitä lähinnä Venäjältä ja Ukrainasta. Muiksi Suomen kannalta merkittäviksi kolmansiksi maiksi ovat osoittautuneet Kaakkois-Aasian väkirikkaat maat Kiina, Vietnam ja Filippiinit, joista suomalaiset työnantajat ovat joko rekrytoineet tai haluaisivat rekrytoida työntekijöitä.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää myös mahdollista koulutusyhteistyötä ja -ohjelmia lähtömaiden kanssa. Maahanmuuttohallinnon kehittämistä tutkinut selvitysmies Ole Norrback katsoi keväällä 2008 julkaistussa raportissaan, että työvoiman lähtömaissa työnantajien tulisi vastata pääosin rekrytoinnin ja koulutuksen kustannuksista. Edustustojen tehtävä olisi tukea toimintaa informoimalla työnantajia työelämästä ja opetuksen tasosta asemamaassa ja antaa työnhakijoille tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Työryhmä päätyi samansuuntaisiin suosituksiin. Mikäli rekrytoitaville työntekijöille halutaan järjestää koulutusta jo lähtömaassa, tulee työnantajan vastata kustannuksista. Julkishallinnon tehtävänä puolestaan on tuottaa oppimateriaalia sekä neuvoa työnantajia ja työntekijöitä lähtömaassa. Ulkomaisen terveydenhuollon henkilöstön rekrytoinnin työryhmä totesi erityiskysymykseksi, jota pitäisi selvittää omana kokonaisuutenaan.

Erityisesti Suomen työelämästä tiedottamisen tärkeys nousi yhdeksi vilkkaimmin keskustelluista aiheista. Kuten muiden maiden esimerkitkin osoittavat, oikeanlaisen tiedon välittäminen on yksi keskeisimmistä välineistä työvoiman maahanmuutossa. Tietoa tarvitsevat sekä muuttoa suunnittelevat ulkomaalaiset että suomalaiset työnantajat. Myös muut tahot, kuten edustustot, tarvitsevat neuvontatehtävässään helposti löydettävissä olevaa suomalaisen työelämän tietoutta. Ongelmaksi ei koettu tiedon puutetta, vaan ennemminkin sen hajanaisuutta. Työryhmä on ottanut kantaa myös tiedotuksen järjestämiseen.

Työryhmän toimeksiannon rajaaminen osoittautui haasteelliseksi, sillä kansainvälinen muuttoliike on monitahoinen ilmiö, jolla on vaikutuksia lähtö- ja kohdemaahan sekä yksilöön ja yhteisöön. Työvoiman maahanmuuttoa koskevan yhteistyön toimenpiteitä ei voitukaan rajata vain lähtömaassa tehtäviksi. Yhtä tärkeätä on luoda vastaanottavassa

maassa edellytykset tehokkaaseen kotouttamiseen sekä varmistua mm. kielen opiskelun järjestämisestä ja kustannusvastuista.

Rahoitus

Työryhmän esittämät toimenpiteet toteutetaan myönnettyjen määrärahojen ja kevään 2008 kehyspäätöksen puitteissa. Osaan toimenpiteistä hyödynnetään myös kahteen ESR-kehittämisohjelmaan varattuja varoja.

1 Julkishallinnon tehtävät työvoiman maahanmuutossa

Kuulemistilaisuuksiin osallistuneista valtaosa toivoi, että julkishallinto osallistuisi ulkomaisten työntekijöiden rekrytointiin aktiivisesti. Siltä toivottiin erityisesti Suomen työoloista kertovan tiedon tuottamista ja välittämästä muuttoa suunnitteleville. Myös työnantajat kertoivat tarvitsevansa tietoa siitä, miten menetellä oikein ulkomaisen työntekijän rekrytoinnissa ja minkä tahon puoleen kääntyä, kun kotimaasta ei enää löydy sopivaa työvoimaa. Suomen ulkomaan edustustojen tukea lähtömaissa kaivattiin - myös muun kuin oleskelulupaprosessin osalta. Lisäksi julkishallinnolta toivottiin tukea työelämän kehittämiseksi niin, että työyhteisöissä olisi valmiudet vastaanottaa ulkomaisia työntekijöitä. Erityisen tärkeäksi julkishallinnon rooli nähtiin kielikoulutuksen ja kotouttamistoimenpiteiden toteutuksessa.

Julkishallintoa koskevat yksityiskohtaiset suositukset työvoiman maahanmuutossa on jaettu eri otsikoiden alle.

1.1 Tiedottaminen

Kuulemisissa tuli toistuvasti esiin tiedottamisen tarve työvoiman maahanmuuttoon liittyvistä moninaisista asioista eri kohderyhmille. Tiedottaminen nähtiin selkeästi julkishallinnon tehtäväksi. Selkeää ja helposti ymmärrettävää tietoa tarvitsevat niin työnantajat kuin työntekijät. Tietoa tarvitaan sekä lähtö- että kohdemaassa. Työnantajien tiedon tarpeet koskivat työntekijän oleskeluluvan hankkimiseen liittyviä asioita, mutta myös rekrytointimahdollisuuksia ja työntekijöille tarkoitettua opastusaineistoa.

Suomeen muuttoa suunnitteleva työntekijä tarvitsee realistista tietoa Suomesta ja työoloista, suomalaisesta yhteiskunnasta ja kulttuurista, palkkatasosta, veroista, asumisesta sekä oikeuksista ja velvollisuuksista. Tiedon tulisi edistää myös työntekijän kotoutumista ja arjessa toimimista.

Tiedottamisen avulla haluttiin myös ennaltaehkäistä työvoiman hyväksikäyttöä välittämällä tietoa maksuista ja maksuttomuudesta (Suomeen voi päästä töihin, ilman että maksaa suhteettomia välitys- ja palvelumaksuja). Suomeen muuttavalle tulee antaa selkä kuva siitä, mikä suomalaisessa yhteiskunnassa on sallittua ja mikä ei.

Varsinaisesti tiedon puutetta työvoiman maahanmuuttoa liittyvistä asioista ei koettu ongelmaksi. Ongelmia aiheuttaa ennemminkin se, että tieto on kovin hajallaan ja sitä on toisinaan vaikea löytää.

Yhtenäinen tiedottaminen, esimerkiksi internetissä, Suomeen tulosta kiinnostuneelle puuttuu.

Työryhmä toteaa, ettei ole mielekästä perustaa uutta portaalia, jonne kaikki tiedot tuotettaisiin ja käännettäisiin alusta asti kokonaan, sillä tietoa on jo olemassa eri kohderyhmien tarpeisiin. Sen sijaan tulisikin kartoittaa internetissä jo olevat aineistot ja linkittää ne yhteen domain-nimeen. Uusi sivusto edellyttäisi lähinnä esittelytekstien ja lyhyiden johdantojen laatimista sekä tarvittaessa puuttuvan tiedon tuottamista. Jotta sivusto toimisi linkitysten varassa, se edellyttäisi, että kukin substanssiviranomainen tuottaa ja ylläpitää selkeää, maahanmuuttajien näkökulmasta laadittua tietoa omille sivuilleen.

Edellä mainittujen ESR-kehittämisohjelmien tukirakenteen toimintamenoihin on varattu rahaa Suomen vetovoimastrategian laatimiseksi ja sen toteuttamiseksi. On toivottavaa, että vetovoimastrategian mukaista tiedotuskampanjaa toteutetaan mm. nämä suositukset huomioiden. Yhteisen nettiportaalin lisäksi tarvetta on myös paperille painetulle tiedolle, jota voidaan jakaa edustustoissa ja esimerkiksi työpaikkamessuilla. ESR-rahoituksella voidaan kustantaa huomattava osuus tiedotuskustannuksista.

1. SUOSITUS

Internetissä jo olemassa olevat maahanmuuttoa ja työntekoa Suomessa koskevat tiedonlähteet linkitetään yhteen domain-sivustoon, http://virtual.finland.fi, joka on laajasti Suomea esittelevä promootiosivusto.

ESR-tukirakenne huolehtii siitä, että keskeiset osapuolet tuottavat omille sivuilleen riittävästi ajankohtaista tietoa Suomesta työnteko- ja opiskelumaana ja kääntävät sen tarpeellisille kielille. Tieto linkitetään virtual.finland.fi -sivustolle.

ESR-tukirakenne tuottaa osana vetovoimastrategian toteutusta myös esitteitä, joissa esitellään Suomea työnteko- ja opiskelumaana.

1.2 Suomen ulkomaan edustustot

Edustustot ovat Suomen valtion pääasialliset edustajat ulkomailla. Tämän lisäksi maailmalla on Finpron toimistoja, joiden tehtävänä on suomalaisten yritysten viennin edistäminen. Lisäksi Suomella on ulkomailla toimivia kulttuuri- ja tiedeinstituutteja, joiden tavoitteena on tehdä suomalaista kulttuuri- ja tiedemaailmaa tunnetuksi asemamaissaan. Suomen kieltä ja kulttuuria on mahdollista opiskella yli 100 yliopistossa 30 eri maassa. Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO tukee

ulkomailla tapahtuvaa opetusta ulkomaisten yliopistojen suomen kielen ja kulttuurin neuvottelukunnan UKANin välityksellä.
Suomen ulkomaan edustustot ovat jo nyt, joskin vaihtelevassa määrin, tekemisissä työvoiman maahanmuuton kysymysten kanssa. Suomen edustustoverkkoon kuuluu 97 toimipistettä. Oleskelulupahakemuksia otetaan vastaan ja Schengen-viisumihakemuksia käsitellään 89 edustustossa. Oleskelulupahakemuksen käsittely edustustoissa ei ole pelkästään hakemusten vastaanottoa vaan edustustoissa myös neuvotaan luvan hakijoita, haastatellaan oleskelulupien hakijoita ja vastataan oleskelulupahakemuksia käsittelevien kotimaan viranomaisten tiedusteluihin.

Maailmanlaajuisesti Suomen työvoimatarpeet ovat pienet ja kysyntä tarvekohtaista - yleensä työntekijöiltä edellytetään tiettyä koulutusta. Laajamittaista työvoiman rekrytointia Suomeen voitaneen siksi olettaa jatkossakin tapahtuvan vain tietyissä maissa.

Maahanmuuttohallinnon kehittämistä tutkinut selvitysmies Ole Norrback katsoo keväällä 2008 julkaistussa raportissaan, että työvoiman lähtömaissa työnantajien tulisi vastata pääosin rekrytoinnin ja koulutuksen kustannuksista. Edustustojen tehtävä olisi tukea toimintaa informoimalla työnantajia työelämästä ja opetuksen tasosta asemamaassa sekä antamalla työnhakijoille tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Työryhmän mielestä selvitysmiehen ehdotukset ovat linjassa edustustojen toimenkuvan kanssa. Asemamaan oloihin perehtyminen ja siitä tiedottaminen samoin kuin oikean tiedon antaminen Suomesta asemamaalaisille on edustustojen tehtävä. Asemamaan työelämän seuraaminen työvoimaresurssit mukaan lukien on edustustojen tehtävä jo hallituksen maahanmuuttopoliittisen ohjelmankin valossa.

Erityisesti niissä maissa, joissa tapahtuu laajamittaisempaa työvoiman rekrytointia, edustustojen olisi tarpeen paneutua työvoiman maahanmuuton kysymyksiin laajemmin. Selvitettäviä asioita olisivat muun muassa asemamaan hallituksen ja työviranomaisten suhtautuminen työvoiman maahanmuuttoon, työnvälityksen toimijat ja toimivuus. Usein on myös tarpeen kartoittaa, onko asemamaassa löydettävissä suomalaisten standardien mukaisia luotettavia terveystarkastuksia. Luotettavien yhteistyökumppaneiden, kuten ammattitaitotestauksia tekevien oppilaitosten löytämiseksi tarvitaan myös paikallisia yhteyksiä ja tietoa.

Paikallisten olojen asiantuntemusta tarvitaan myös rekrytoinnin kohdennuksessa. Nimenomaan kohdentamaton tiedottaminen työvoimatarpeesta luo tilaisuuden nk. välikäsille päästä keräämään ulkomailla työskentelystä kiinnostuneilta perusteettomia maksuja. Yleisimmät väärinkäytökset liittyvät erilaisten työnvälittäjien harjoittamaan virheellisten tietojen levittämiseen Suomen viranomaisten perimistä maksuista mm. oleskeluluvista. Edustustojen on pyrittävä oikaisemaan virheelliset tiedot kaikin käytettävissä olevin keinoin: kotisivuillaan, vastaanottotilojen ilmoitustauluilla, mahdollisissa Suomen työmarkkinoita koskevissa tiedotus- tai messutilaisuuksissa jne. Työryhmä on samaa mieltä selvitysmies Norrbackin kanssa, joka totesi raportissaan,

että edustustojen ja muun valtionhallinnon osallistuminen työvoiman maahanmuuttoa koskevaan prosessiin loisi toiminnalle luotettavuutta, mikä vähentäisi osaltaan työntekijöiden välittämiseen liittyviä lieveilmiöitä. Saman toivat esiin useat kuulemistilaisuuksiin osallistuneet tahot.

Asemamaassa työntekijöiden rekrytoinnista, mukaan lukien väärinkäytöksistä, saa parhaiten tietoa rekrytointikokemusta omaavien maiden edustoilta. Myös maassa mahdollisesti toimivalle IOM:lle kertyy paljon hyödyllistä tietoa. Yhteydenpito näihin toimijoihin lähtömaassa auttaa pysymään ajan tasalla kulloisistakin väärinkäytöstavoista - ne kun harvoin kohdistuvat vain yhteen maahan rekrytoitaviin työntekijöihin. Hyvä esimerkki edustojen välisestä yhteistyötä on Schengen-maiden edustojen konsuli- ja viisumivirkailijoiden yhteistyö. Työvoiman rekrytoinnin asioissa yhteyden pitoa on syytä laajentaa myös EU:n ulkopuolelle, mm. Australiaan ja Kanadaan. Myös pohjoismaisen yhteistyön tehostaminen tässä asiassa olisi todennäköisesti erittäin hyödyllistä, ovathan kaikki Pohjoismaat tällä hetkellä työvoimaa rekrytoivia maita. Pohjoismaisen yhteistyön (johon Baltian maatkin alkavat osallistua enenevässä määrin) täysimääräinen hyödyntäminen työntekijöiden oleskelulupaprosessissa kohdalla maissa, joissa viisumihakemukset on keskitetty jonkin Pohjoismaan edustustolle, edellyttäisi kuitenkin mahdollisesti Suomelta säädös- ja tietojärjestelmämuutoksia.

Edustustot tarvitsevat nykyistä enemmän tukea tiedon jakamisessa Suomen työmarkkinoista ja Suomeen tulevien työntekijöiden opastamisessa monissa eri asioissa. Selvitysmies Norrbackin ehdotus, että työmarkkinaosapuolet ja valtionhallinto yhdistäisivät tiedottamisensa yhteiseen portaaliin, jossa annettaisiin tietoa Suomen työelämästä ja yhteiskunnasta maahanmuuttajalle sopivassa muodossa, on erityisesti edustustojen kannalta tervetullut ja kannatettava ehdotus. Edustustojen tarpeita yhdenmukainen portaali palvelisi parhaiten silloin, kun edustuston henkilökunta pystyy sen kautta hankkimaan tarvitsemaansa taustatietoa ja voisi samalla ohjata asiakkaat hankkimaan tarvitsemaansa tietoa sitä kautta. (Ks. tarkemmin suositus tiedottamisesta)

Yhdeksi edustustojen palveluksi ja luotettavuutta lisääväksi elementiksi on ehdotettu edustustojen ja/tai Finpron (jonka toimistot ulkomailla ovat yleensä suurlähetystöjen kaupallisia edustustoja) tilojen antamista rekrytoivien yritysten käyttöön maksua vastaan. Työryhmä katsoo, että tämä kysymys on ratkaistava maakohtaisesti, sillä kaikilla edustustoilla ei välttämättä ole asiakkaiden palveluun soveltuvia tiloja. Myös muiden rekrytoivien maiden käytäntöjä voisi soveltuvin osin huomioida. Esimerkiksi Tanskan ulkoasiainministeriön periaatteisiin kuuluu, että ulkomaan edustustojen yrityksille tarjoamat palvelut ovat maksullisia.

Nykyresursseillaan edustustojen on mahdotonta osallistua kovin syvällisesti työnantajien tai työntekijöiden neuvontaan saati taustatietojen selvittelemiseen. Tästä syystä työryhmä suosittelee, että niiden maiden edustustoja, joista suomalaiset työnantajat rekrytoivat suuremmassa määrin työntekijöitä, pitäisi resursoida siten, että niihin palkattaisiin työvoimakoordinaattori määräaikaiseen työsuhteeseen. Kokeilun

voisi aloittaa Suomen Vietnamin suurlähetystöstä, joka on jo osallistunut resurssiensa puitteissa pienimuotoiseen työvoiman maahanmuuttoa koskevaan hankkeeseen.

2. SUOSITUS

Edustustot tukevat vain hyvin suunniteltua ja kohdennettua rekrytointia, millä ehkäistään rekrytoitavien henkilöiden taloudellista hyväksikäyttöä lähtömaassa ja joutumista kiskonnantapaiseen työsyrjinnän tai jopa ihmiskaupan uhriksi Suomessa. Väärinkäytösten ehkäisemissä hyödynnetään edustustojen lähtömaa-asiantuntemusta ja Schengen-yhteistyössä saatuja tietoja.

1.2.1 Hanoin hanke-esitys työvoimakoordinaattorista

Etelä-Pohjanmaan Liitto on yhdessä alueensa yritysten, kuntien ja muiden alueellisten toimijoiden kanssa alkanut toteuttaa pienimuotoista työntekijöiden rekrytointihanketta Vietnamissa. Paikalliset viranomaiset Vietnamissa ovat suhtautuneet hankkeeseen myönteisesti. Maakuntaliiton edustajat ovat allekirjoittaneet yhteistyön aieasiakirjoja (Memorandum of Understanding) mm. Hanoin, Ho Chi Minhin ja Hai Phongin kaupunkien kanssa. Yhteistyöasiakirjoilla on pohjustettu työntekijöiden muuttoa Vietnamista Etelä-Pohjanmaalle.

Etelä-Pohjanmaan hanke on käytännössä jo pilottiprojekti, jossa on otettu huomioon sekä kouluttaminen, työllistyminen ja kotoutuminen yritys-, kunta- ja aluetasoilla. Työministeri Cronbergin vierailun yhteydessä maaliskuussa 2008 hanke sai tukea sekä Suomen että Vietnamin viranomaisilta, työministeriöltä ja Hanoin kaupungilta. Tapaamisissa mm. Vietnamin varapääministeri ja ulkoministeri kiinnittivät huomiota hankkeen laadullisiin tekijöihin ja pitivät hanketta kannatettavana.

Etelä-Pohjanmaan Maakuntaliitto on ehdottanut Suomen Vietnamin edustustolle työvoimakoordinaattorin palkkaamista Hanoihin. Maakuntaliitto on valmis kustantamaan puolet koordinaattorin palkkakuluista. Hanoin suurlähetystö on suhtautunut myönteisesti Etelä-Pohjanmaan hankkeeseen ja tehnyt ulkoasiainministeriölle esityksen määräaikaisen (1 - 2 vuotta) työvoimakoordinaattorin sijoittamiseksi suurlähetystöön vuoden 2009 alusta alkaen.

3. SUOSITUS

Käynnistetään kaksivuotinen työvoimakoordinaattori-kokeilu Suomen Vietnamin edustustossa. Koordinaattori olisi suurlähettilään alainen ja hänen tehtävänsä jakautuisivat samassa suhteessa kuin rahoitus eteläpohjanmaalaisten yritysten rekrytoinnissa avustamiseen ja muilta osin rekrytoinnin yleisten edellytysten selvittämiseen Vietnamissa sekä mahdollisuuksien mukaan muiden suomalaisten yritysten rekrytoinnin avustamiseen. Toiminnassa tulisi selvittää hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja työvoiman rekrytoinnissa. Työvoimakoordinaattorin tehtäviin edustustossa tulisi kuulua myös työntekijöiden oleskelulupa-asioiden käsittely.

4. SUOSITUS

Asianomaiset ministeriöt selvittävät, miten edellä mainittua työvoimakoordinaattori-kokeilua voisi laajentaa muihin maihin. Järjestelyn tulee olla hallinnollisesti riittävän kevyt, jotta se voi reagoida työmarkkinoiden muuttuviin tarpeisiin.

1.3 Työ- ja elinkeinohallinnon tehtävät

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) osallistuu hallituksen maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon yhteistyössä eri ministeriöiden ja hankkeiden kanssa edistämällä maahanmuuttajien osaamisen kehittymistä, työllistymistä ja sijoittumista elinkeinoelämään, kehittämällä edellytyksiä vastuulliselle työvoiman maahanmuutolle sekä tukemalla työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän kestävää kansainvälistymistä ja vetovoimaisuuden lisääntymistä. Ministeriön maahanmuuttopolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon liittyvät tehtävät on kuvattu tarkemmin maahanmuuttoasioiden toimintasuunnitelmassa. Suunnitelma on valmisteltu maahanmuuttohankkeessa, joka on yksi ministeriön strategisista hankkeista (702/041/2008).

Suunnitelmassa on lähtökohtana Suomessa jo olevien maahanmuuttajien kotouttamisen toimeenpanon tehostaminen, osaamisen kehittäminen sekä työllistymisen ja yrittäjyyden edistäminen. Tähän liittyen työ- ja elinkeinoministeriö tulee muun muassa kehittämään yhteistyössä työ- ja elinkeinokeskusten kanssa ja metropolipolitiikkaan sovittaen maahanmuuttajien työvoimapalvelujen tarkoituksenmukaista organisointia uudistuvissa työ- ja elinkeinotoimistoissa.

Liikkuvuuden lisääntyminen on yksi osa työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän kansainvälistymistä. Nopeasti muuttuvilla työmarkkinoilla työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä on kehittää edellytyksiä vastuulliselle työvoiman maahanmuutolle. Ulkomaista työvoimaa ja työvoiman tarvetta koskevan tiedon lisäämiseksi tavoitteena on mm. kehittää työhallinnon tilastointijärjestelmää siten, että tietoja ulkomaalaisista työnhakijoista saadaan nykyistä yksityiskohtaisemmin, kehittää työmarkkinoiden

ennakointia työvoiman maahanmuuttoa tukevaan suuntaan sekä edistää tutkimusta maahanmuuton sekä työmarkkinoiden ja elinkeinoelämän välisistä yhteyksistä.

Työsyrjinnän ehkäisemiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi työ- ja elinkeinoelämässä työ- ja elinkeinoministeriö korostaa ulkomaalaisen työvoiman tehokkaan työehtovalvonnan tärkeyttä työmarkkinoiden kestävän kansainvälistymisen yhtenä avainkysymyksenä ja selvittää, miten voisi osaltaan tukea valvonnan tehokkuutta. Työelämän yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys ovat ajankohtaistumassa työperusteisen maahanmuuton lisääntyessä ja ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden määrän lisääntyessä työmarkkinoilla ja työelämässä.

Työelämässä esiintyvä syrjintä vaikuttaa kielteisesti maassa asuvien maahanmuuttajien työllistymiseen ja työssä etenemismahdollisuuksiin sekä työehtojen asianmukaiseen toteutumiseen ulkomaalaisten työntekijöiden kohdalla. Syrjintä työelämässä vaikeuttaa myös työmarkkinoiden kehittymistä. Työ- ja elinkeinoministeriö edistää yhdenvertaisuutta työ- ja elinkeinoelämässä osana sisäasiainministeriön hallinnoimaa EU:n Progress-ohjelmaan kuuluvaa YES-hanketta (Yhdenvertaisuus etusijalle).

Työmarkkinoiden rakenteellinen muutos vaikuttaa työyhteisöjen johtamiseen ja kehittämiseen. Työyhteisöjen johtamisen ja kehittämisen yksi ulottuvuus on monimuotoisuuden johtaminen. Ministeriö selvittää omalta osaltaan miten monimuotoisuuden johtamista (diversity management) kehittymistä voidaan tukea.

Julkinen työnvälitys

Työvoiman maahanmuutossa julkisen työnvälityksen rooli on keskittynyt erityisesti EU:n sisäisen liikkuvuuden edistämiseen Eures-työnvälitysverkoston avulla. Lisäksi on toteutettu joitakin hankkeita EU-projektirahoituksella. Myös lähialueiden, erityisesti Venäjän kanssa on ollut liikkuvuus- ja koulutusprojekteja. Julkisten työnvälityskanavien käyttö Eures-verkoston ulkopuolisista maista rekrytoitaessa on toistaiseksi ollut vähäistä, johtuen muun muassa siitä, että työvoimatoimistoille ei ole säädetty vahvaa kansainvälisen työnvälityksen tehtävää EU- ja ETA-alueen ulkopuolisista maista rekrytoitaessa eikä myöskään osoitettu siihen resursseja.

Julkisen kansainvälisen työnvälityksen vähäisyys on osin johtanut sekä Suomesta että ulkomailta käsin toimivien yksityisten työnvälitysyritysten lisääntymiseen. Kehitys on vastannut kansainvälisten työnvälityspalvelujen kysyntään ja luonut edellytyksiä alan liiketoiminnan kasvulle. Joissakin tapauksissa liiketoimintaan on kuitenkin liittynyt myös epäkohtia, kuten työnhakijoilta ja työntekijöiltä suoraan tai välillisesti perittäviä välitys- ja muita palvelumaksuja. Yksityistä kansainvälistä työnvälitystä on hankala valvoa varsinkin silloin, kun yritys toimii ulkomailta käsin. Julkisten työvoimapalvelujen kansainvälistä ulottuvuutta tulisikin laajentaa. Laajentaminen edellyttää säännösten lisäämistä työvoimapalvelulakiin sekä työvoimatoimistojen

henkilöresurssien turvaamista. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee lisäksi yhteistyössä työmarkkinajärjestöjen kanssa ulkomailta palkkaamisen pelisääntöjä osana ministeriön joustoturva-hanketta.

Ulkomaista rekrytointia tekevät tällä hetkellä monenlaiset toimijat: yritykset, koulutusorganisaatiot, kunnat, järjestöt sekä työ- ja elinkeinohallinto, jotka voivat tarjota erilaisille asiakkaille erilaisia palveluita. Yhteisistä toimintatavoista ja pelisäännöistä on kuitenkin tärkeä sopia mm. luotettavien yhteistyötahojen kartoittamiseksi lähtömaassa. Eri alueiden ja toimijoiden välistä yhteistyötä tulisi niin ikään kehittää, jotta rekrytointiprosessi olisi koordinoidumpaa ja siinä voitaisiin hyödyntää synergioita.

5. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää tulisiko ulkomailta palkkaamisen pelisääntöjä kirjata ministeriön valmisteluvastuulla olevaan työoikeudelliseen lainsäädäntöön.

6. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoelämän yhdenvertaisuuden ja moninaisuusvalmiuksien edistämisessä siirrytään projektiluonteisen toiminnan sijasta pysyvään toimintaan.

7. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoministeriö kehittää julkisia kansainvälisiä työvoimapalveluja mm. laajentamalla Eures-verkoston kattavuutta Suomessa kouluttamalla maahan lisää neuvojia ja varmistamalla tarvittavat resurssit. Yhteistyötä Euroopassa sijaitsevien Suomen edustustojen kanssa kehitetään lisäämällä työnhakuun ja työmarkkinatilanteeseen liittyvää säännöllistä tiedonvälitystä. Myös tiedotus- ja rekrytointitilaisuuksien sekä messujen järjestämisessä tiivistetään yhteistyötä. Eures-työnvälityspalvelun kokemuksia, rekrytointikanavia ja asiantuntijaverkostoa hyödynnetään käynnistyvissä työperusteisen maahanmuuton ESR-projekteissa, joissa myös mallinnetaan asettautumispalvelujen järjestämistä.

8. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on määrittää julkisen kansainvälisen työvoimapalvelun rooli sekä kehittää sen toimintaa ja yhteistyömuotoja EU/ETA-alueen ulkopuolisista maista rekrytoinnissa uusissa työ- ja elinkeinotoimistoissa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi. Työryhmä tulee myös määrittelemään yhteistyössä mm. yksityisten henkilöstöpalveluyritysten kanssa yhteiset toimintatavat kansainvälisessä rekrytoinnissa. Lisäksi työryhmän tehtävänä on suunnitella rekrytointia tukevia palvelutuotteita, kehittää eri toimijoiden välistä yhteistyötä, tehdä tarvittavat lainsäädäntömuutokset sekä valmistella kolmansien maiden kanssa toteutettavia hankkeita.

1.3.1 Yhteistyö Luoteis-Venäjän työhallinnon kanssa

Suomen työ- ja elinkeinohallinnolla on pitkät yhteistyöperinteet Luoteis-Venäjän työhallintojen kanssa. Yhteistyöstä ovat vastanneet itärajan tuntumassa toimivien työvoima- ja elinkeinokeskusten työvoimaosastot, joilla on ollut yhteistyösopimukset Venäjän työhallintojen kanssa. Yhteistyö on perustunut alueiden hyvinkin erilaisiin tarpeisiin, ja se on sisältänyt ennen kaikkea tiedon vaihtoa, kausityövoiman (mansikanpoimijat) välitystä, yhteisiä pienhankkeita ja virkailijavaihtoa.

Vuosina 2004 - 2007 Etelä-Savon ja Kaakkois-Suomen TE-keskukset toteuttivat Interreg-rahoitteista Työvoiman liikkuvuus -hanketta yhdessä Pietarin ja Leningradin alueen työhallintojen kanssa. Hankkeen tavoitteena oli edistää työntekijöiden liikkuvuutta yhteisiä työnvälityskanavia ja menetelmiä luomalla sekä selkiyttämällä rekrytointiprosessia. Projekti julkaisi myös internet-sivustoa, jonne saattoi jättää työpaikkahakemuksen.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on Pietarin pääkonsulaatissa erityisasiantuntija. Erityisasiantuntija seuraa mm. paikallisia työmarkkinoita ja niiden kehitystä, osallistuu hallinnonalan lähialueyhteistyöhön ja vastaa inkerinsuomalaisten paluumuuttoasioista.

Osaavasta työvoimasta on pulaa erityisesti Pietarin alueella. Tämän johdosta Suomen kanssa tehtävään aktiiviseen rekrytointiyhteistyöhön ei ole perusteita. Tästä huolimatta venäläiset ovat kiinnostuneita työskentelemään Suomessa. Venäjältä muuttaa Suomeen lisäksi huomattava määrä perheenjäseniä ja yhä enenevässä määrin myös lähetettyjä työntekijöitä. Lisäksi inkeriläisiä paluumuuttajia tulee muutamia satoja vuosittain.

Karjalan tasavallan työhallinto on kiinnostunut yhteistyöstä Suomen kanssa, vaikka myös siellä on pulaa osaavista työntekijöistä. Karjalan tasavallan työhallinto on esittänyt Suomen työ- ja elinkeinohallinnon edustajille työvoiman maahanmuuttoon liittyen yhteistyöhankkeita, jotka hyödyttäisivät myös Karjalan tasavaltaa.

Etelä-Savon TE-keskus on toteuttamassa yhdessä neljän eri TE-keskusalueen kanssa ESR-rahoitteista hanketta, jonka tavoitteena on kehittää Itä-Suomesta pysyvän ja tilapäisen työperusteisen maahanmuuton pilottialue. Yhteistyötä tehdään EU-maiden lisäksi Venäjän kanssa.

9. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinohallinto kehittää yhteistyössä TE-keskusten, Pietarin pääkonsulaatin erityisasiantuntijansa kanssa tiedotus-, koulutus- ja liikkuvuusyhteistyötä Luoteis-Venäjän työhallintojen välillä. Suunnittelussa hyödynnetään lähialueyhteistyöprojektien kokemuksia. Lisäksi selvitetään tarvetta ja mahdollisuuksia säännöllisen neuvontapalvelun perustamiseksi Pietariin.

10. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii edistämään yhdessä TE-keskusten kanssa työvoiman liikkuvuutta ja pendelöintiä Suomen ja Venäjän lähialueiden välillä. Lisäksi on tarvetta kehittää ammatillista koulutusta siten, että osaaminen on helpompi määritellä ja osaamisen kriteerit ovat yhtenäiset.

1.4 Lähtömaiden kanssa toteutettava virkamiesvaihto

Kansainvälisen henkilövaihdon keskus CIMO myöntää tukea suomalaisen valtionhallinnon työntekijän virkamiesvaihtoon, joka tapahtuu toisen maan hallinnossa virkamiehen omalla hallinnonalalla ja kestää vähintään kuukauden. Vaihtopaikan hankkii joko virkamies tai hänen työnantajavirastonsa kansainvälisiä yhteistyötahojaan hyödyntäen. CIMO voi myös avustaa paikan hankinnassa. Vaihtojakson pituus voi olla enimmillään 6 kuukautta. Virkamiesvaihdossa yksilötukea voidaan myöntää matkakustannuksiin, kohtuullisiin asumiskustannuksiin sekä osaan ulkomaanpäivärahakustannuksista. Työnantajavirasto osallistuu kustannuksiin esimerkiksi myöntämällä palkallista virkavapautta tai maksamalla matkat tai kurssimaksut.

Työryhmä esittää, että lähtömaiden kanssa tehtävää yhteistyötä työvoiman maahanmuuttokysymyksissä voisi tehdä CIMOn virkamiesvaihdon välityksellä. Vaihdon tavoitteena olisi luoda yhteistyöverkostoja lähtömaan eri tahoihin sekä hankkia tietoa erityisesti koulutuksesta, työnvälitysmenetelmistä ja muista rekrytoinnin kannalta relevanteista asioista, esim. terveystarkastuksista. Työryhmä esittää, että virkamiesvaihto ei saisi rajoittua vain yhteen puolen vuoden mittaiseen vaihtoon; vuoden tai kahden pituinen vaihto-ohjelma antaisi parhaat edellytykset toimivalle yhteistyölle.

11. SUOSITUS

Opetusministeriö käynnistää neuvottelut CIMOn kanssa virkamiesvaihto-ohjelman laajentamiseksi koskemaan lähtömaiden kanssa tehtävää yhteistyötä työvoiman rekrytoimiseksi Suomeen.

2 EU-rahoitteiset ohjelmat

Euroopan sosiaalirahasto

Euroopan sosiaalirahasto (ESR) on yksi EU:n rakennerahastoista. Sen toimilla kehitetään inhimillisiä voimavaroja ja edistetään työllisyyttä. Toimintaa ohjataan monivuotisella ohjelmalla (nykyinen ohjelmakausi 2007 - 2013), johon on listattu keskeisimmät kansalliset kehittämishaasteet ja tavoitteet. Ohjelma jakaantuu valtakunnalliseen ja alueelliseen osaan. Valtakunnallinen osio toteutetaan laajoina projektikokonaisuuksina eli kehittämisohjelmina. Kehittämisohjelma toimii yksittäisistä projekteista saatujen tulosten ja käytäntöjen kokoajana sekä hyvien käytäntöjen edistäjänä ja projektien tukirakenteena. Tällainen kehittämisohjelman tukirakenne maahanmuuttoaiheisille ohjelmille on perusteilla sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolle vuoden 2008 aikana. Alueellinen osio toteutetaan taas alueellisiin ja paikallisiin tarpeisiin perustuvina projekteina, joita rahoitetaan ja seurataan aluetasolla. ESR-projektit rahoitetaan viiden toimintalinjan kautta, joista yksi edistää eurooppalaista yhteistyötä työvoima-, koulutus- ja elinkeinopolitiikassa sekä työperusteista maahanmuuttoa työvoiman alueellista ja paikallista saatavuutta helpottamaan. Toinen ohjelma, Maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjaus ja neuvonta, pyrkii kehittämään maassa jo olevien ohjausta ja neuvontaa työmarkkinoille kiinnittymisessä ja kotoutumisessa.

Työperusteisen maahanmuuton kehittämisohjelman valmistelu on perustunut hallituksen hyväksymään maahanmuuttopoliittisen ohjelmaan. Se on valmisteltu pilotoimaan ja kehittämään sekä maahanmuuttopoliittisessa ohjelmassa että hallitusohjelmassa mainittuja, työperusteisen maahanmuuton kokonaisuuteen kuuluvia toimenpiteitä. Kehittämisohjelmaa toteutetaan Suomessa ja yhteistyössä muiden potentiaalisten työvoiman lähtömaiden kanssa EU-alueella tarkoituksena luoda ja kehittää opastavia koulutus-, neuvonta- ja muita palveluita sekä Suomessa että lähtömaassa.

Kehittämisohjelmaa toimeenpannaan käytännössä erilaisina projekteina, josta saatuja kokemuksia voidaan hyödyntää kansallisen maahanmuuttopolitiikan ja – lainsäädännön sekä käytäntöjen kehittämisessä sekä kolmansien maiden välisessä yhteistyössä työvoiman muuton osalta. Työperusteista maahanmuuttoa edistävän kehittämisohjelman hankekokonaisuudet ovat: opastusjärjestelmän kehittäminen, yhteistyöverkoston rakentaminen Suomen ja niiden EU-maiden kanssa, joista työntekijöitä on tarkoitus hankkeen puitteissa rekrytoida, Suomen vetovoimastrategian kehittäminen, työnantajien tukeminen rekrytoinneissa sekä pilottiprojektien kehittäminen ja tukeminen.

EU:n komission rahoitusohjelmat

EU:n komissio myöntää avoimilla kilpailuilla jäsenmaille rahoitusta työvoiman maahanmuuttoa edistäviin hankkeisiin, jotka kohdistuvat myös kolmansiin maihin. Usein rahoituksen myöntämisen ehtona on, että hanke toteutetaan yhteistyössä yhden tai useamman EU:n jäsenmaan kanssa.

Viro on esittänyt kiinnostuksensa tehdä yhteistyötä Suomen kanssa työvoiman hankkimiseksi kolmansista maista. Suomessa on taas esiintynyt kiinnostusta tehdä ulkomaisen työvoiman hankintaa yhteistyössä muiden Pohjoismaiden kanssa. Hankeyhteistyön avulla on mahdollista luoda pysyviä ja luottamuksellisia suhteita lähtömaiden viranomaisiin ja muihin toimijoihin. Kustannuksista komission osuus on vähintään 80 %. Rahoitettavien toimintojen kriteerit vaihtelevat ohjelmittain ja vuosittain.

Tällaisia ohjelmia ovat mm. Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum ja Progress. Programme of Cooperation with Third Countries on ANEAS-ohjelman korvaava ohjelma vuosille 2007 - 2013. Siitä voidaan rahoittaa kolmansien maiden kanssa toteutettavia hankkeita, jotka tähtäävät idästä ja etelästä kohti Euroopan unionia suuntautuvien maahanmuuttovirtojen parempaan hallintaan. Ohjelma kattaa kaikki maahanmuuton keskeiset aspektit kuten muuttoliikkeen ja kehityksen yhteyden vahvistamisen, hallitun työvoiman maahanmuuton, laittoman siirtolaisuuden ja kansainvälisen suojelun.

Progress on EU:n ohjelma työllisyyden ja sosiaalisen yhteisvastuun edistämiseksi Euroopan unionissa. Ohjelman avulla rahoitetaan mm. tutkimus-, selvitys-, kehitys- ja tiedotustoimia työllisyyssektorilla, sosiaalisen suojelun alalla, työntekijöiden työsuojelun ja työoikeudellisen aseman parantamiseksi sekä syrjinnän torjumiseksi ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi. Ohjelma on toiminnassa vuoden 2007 alusta vuoden 2013 loppuun. Progress-ohjelman avulla rahoitetaan lähinnä Euroopan tason toimia, jäsenvaltioiden välisten hyvien käytäntöjen vaihtoa sekä tiedottamista. Progress-ohjelmasta on rahoitettu erilaisia tutkimuksia ja tilannearvioita, tilastollisten menetelmien ja indikaattoreiden kehittämistä, yhteisön lainsäädännön ja tavoitteiden täytäntöönpanon seurantaa jäsenvaltioissa, verkottumista ja verkostojen toiminnan edistämistä, hyvien toimintatapojen levittämistä sekä erilaisia tiedotushankkeita.

12. SUOSITUS

Työryhmän suositukset huomioidaan sisäasiainministeriöön perustettavan ESR-kehittämisohjelmien tukirakenteen toiminnassa.

13. SUOSITUS

Sisäasiainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö seuraavat komission myöntämää hankerahoitusta työvoiman maahanmuuton hankkeisiin, tiedottavat mahdollisuuksista ja tarvittaessa aktivoivat alaishallintoaan ja muita relevantteja toimijatahoja hakemaan rahoitusta.

3 Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön rekrytoiminen

Ammatinharjoittamisen luvanvaraisuus ja kielitaidon merkitys lisäävät ulkomaalaisten työntekijöiden rekrytoinnin haasteellisuutta erityisesti sosiaali- ja terveyssektorilla. Alan kielitaitovaatimukset liittyvät potilasturvallisuuteen ja asiakkaan oikeuksien toteutumiseen.

Terveydenhuollon ammattihenkilöitä ovat:

- Laillistetut ammattihenkilöt, joille myönnetään ammatinharjoittamisoikeus (esim. lääkäri, hammaslääkäri, farmaseutti, yhteensä 17 nimikettä).

- Nimikesuojatut ammattihenkilöt, joilla on koulutuksensa puolesta oikeus käyttää nimikesuojattua ammattinimikettä (esim. hammashoitaja, lähihoitaja, naprapaatti, yhteensä 13 nimikettä).

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (TEO) laillistaa tai myöntää luvan EU/ETA-alueen ulkopuolisen valtion kansalaisille ja koulutuksensa niissä suorittaneille. Laillistus myönnetään toistaiseksi, mutta lupa on määräaikainen, ja se voi rajoittua vain tiettyyn ammattitehtävään.

Sosiaalialan ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista säädetään laissa sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (272/2005).

Suomessa asuvien ulkomaalaisten sosiaali- ja terveydenhuoltoalojen työvoimatarpeisiin vastaavaan koulutukseen ja harjoitteluun liittyviä kehittämistarpeita selvitetään parhaillaan osana ammatillisen aikuiskoulutuksen kokonaisuudistusta (AKKU).

14. SUOSITUS

Toimivaltaiset viranomaiset (STM, TEO, OPM, TEM) laativat yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan työelämän, koulutuksen ja ammattijärjestöjen kanssa terveydenhuollon ja sosiaalialan ulkomaisen työvoiman rekrytointia, pätevöittämistä ja viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat suositukset. Niissä otetaan huomioon erityisesti näiden alojen vaatimukset ammatinharjoittamisoikeudesta ja kelpoisuudesta sekä WHO:n suositukset terveydenhuoltohenkilöstön kansainvälisestä rekrytoinnista.
Suosituksen pohjalta käynnistetään ensiksi pilottihanke terveydenhuollon alalla ja myöhemmin sosiaalialalla.

15. SUOSITUS

Lisätään ulkomailla asuville suomalaisille sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille tiedotusta työmahdollisuuksista Suomessa ja paluumuuton kannalta keskeisistä kysymyksistä yhteistyössä Eures-työnvälitysverkoston, alan järjestöjen ja Suomi-seurojen kautta.

4 Lähtömaissa järjestettävä valmennus ja kielenopetus

Monet työnantajat ovat tuoneet esiin useissa yhteyksissä, että työntekijöitä olisi hyvä opastaa ja osin kouluttaakin lähtömaassa, ennen kuin he tulevat Suomeen. Tätä on perusteltu mm. sillä, että koulutuksen järjestäminen on usein edullisempaa lähtömaassa ja koulutetut henkilöt olisivat heti valmiita työntekoon Suomeen saavuttuaan. Koulutuksen ja opastuksen tarvetta ja sisältöä on kuitenkin liki mahdotonta määritellä etukäteen. Jossain tilanteessa voi riittää perustietojen antaminen yhteiskunnasta ja työmarkkinoilla toimimisesta, kun taas toisessa tilanteessa tulisi antaa perusteellistakin kielenopetusta ja ammatillista koulutusta. Etukäteen annettuun opastukseen ja koulutukseen vaikuttavat myös lähtömaa, ammattiala, työsuorituksen kesto, kohderyhmän laajuus ja rahoitusvastuun jakautuminen.

Lähtömaassa tapahtuvaa henkilökohtaista valmennusta ei ole mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa järjestää työvoimapoliittisena koulutuksena sillä se edellyttää, että henkilö on käytettävissä Suomen työmarkkinoilla tullakseen valituksi toimenpiteeseen. Sen sijaan tulisi selvittää mitä muita rahoitusvaihtoehtoja sekä opastus- ja koulutusmahdollisuuksia on olemassa. ESR-rahoitteisissa hankkeissa on mahdollista kokeilla erilaisia koulutusmalleja EU:n alueella, kolmansissa maissa niiden toteuttaminen EU-rahoituksella ei ole mahdollista. Kuten on jo todettu, pääasiallinen vastuu ennen Suomeen muuttoa annettavasta kielikoulutuksesta ja perehdytyksestä on työnantajalla.

Ennen muuttoa tapahtuvan perehdytyksen järjestämisessä on otettava huomioon työnantajien erilaiset rekrytointitarpeet; erityisesti pienillä ja keskisuurilla yrityksillä rekrytointitarve on yleensä akuutti ja työntekijät on saatava töihin mahdollisimman pikaisesti. Tällöin suomen kielen opiskelu tulisi järjestää työn ohessa. Tämä on myös todettu käytännössä tehokkaaksi tavaksi oppia kieltä.

Osana valtakunnallista maahanmuuttajien alkuvaiheen ohjausta ja neuvontaa käsittelevässä ESR-kehittämisohjelmassa on valmisteilla verkko-opiskelukokonaisuus, jonka avulla voi opiskella suomen tai ruotsin kieltä ja yhteiskuntatietoa jo ennen Suomeen muuttoa. Saman ohjelman puitteissa kehitetään myös digitaalinen kielitaidon arviointijärjestelmä. Lisäksi verkkoon viedään eri kielillä laadittava Suomeen muuttajien alkuinfopaketti.

Korkeakoulut ovat vuoden 2008 alusta lähtien voineet järjestää opiskelijaryhmille korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta, ns. tilauskoulutusta, muun maksullisen toiminnan rinnalla. Tilauskoulutusta voidaan järjestää muille kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisille ja niille, jotka Euroopan yhteisön lainsäädännön tai Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa

tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaisiin. Koulutuksen tilaajana ja rahoittajana tulee olla jokin valtio, kansainvälinen järjestö, suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.

Valtion oppilaitokset jotka järjestävät koulutusta perusopetuslain (628/1998), lukiolain 629/1998), ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 630/1998) ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain nojalla (631/1998) voivat myös maksupalvelutoimintana järjestää jatko- ja täydennyskursseja sekä erillisiä kursseja ja koulutustilaisuuksia.

4.1 Inkerinsuomalaisille paluumuuttajille järjestetty koulutus

Inkerinsuomalaiset paluumuuttajat, joilla on ulkomaalaislain 48§:n mukainen muutto-oikeus Suomeen suomalaisen syntyperän perusteella, on ainoa ryhmä, jolle järjestetään lakisääteisesti ennen Suomeen muuttoa muuttovalmennusta ja kielitaidon testausta. Saadakseen oleskeluluvan suomalaisen syntyperän perusteella inkerinsuomalaisten on osallistuttava Suomen viranomaisten järjestämille suomen kielen ja suomalaisen yhteiskuntatiedon kurssille ja suoritettava kielitutkinto. Lisäksi heillä tulee olla käytössään asunto Suomessa. Muuttovalmennuksen pituus on keskimäärin 250 tuntia ja se toteutetaan pääosin iltakursseina yhden lukuvuoden aikana. Kielitutkinto järjestetään digitaalisesti. Vaadittava kielitaidon taso vastaa eurooppalaisen viitekehyksen mukaista A2-tasoa (perustaso). Tutkinnossa on neljä osakoetta: puhuminen, puheen ymmärtäminen, tekstin ymmärtäminen ja kirjoittaminen. Tähän mennessä noin 2 000 inkerinsuomalaista (79 % yrittäneistä) on suorittanut kielitutkinnon.

Inkeriläisiltä edellytettävä peruskielitaito on kannustanut suomalaisia työnantajia rekrytoimaan työvoimaa heidän joukostaan. Paluumuuttojonossa olevia inkerinsuomalaisia ohjataankin tehostetusti Suomeen työhön mm. tukemalla työnantajien kohdennettuja rekrytointitilaisuuksia Petroskoissa ja Pietarissa. Vuodesta 1990 lähtien yhteensä noin 25 000 inkerinsuomalaista perheenjäsenineen on muuttanut Suomeen.

16. SUOSITUS

Vastuu lähtömaassa tapahtuvasta valmennuksesta ja kielenopetuksesta kuuluu pääasiassa työnantajalle. Viranomaiset voivat osallistua valmennuksen järjestämiseen voimassaolevien säädösten ja resurssien puitteissa.

Viranomaisten tehtävä on tuottaa, koota ja levittää ajankohtaista kulttuuritaustat huomioonottavaa opastusmateriaalia niiden maiden kielillä, joista näytettäisiin rekrytoitavan työvoimaa merkittäviä määriä.

17. SUOSITUS

Hyödynnetään edustustojen, ystävyysseurojen, Suomi-seurojen, oppilaitosten ja korkeakoulujen kansainvälisiä verkostoja suomen kielen opetuksessa ja suomalaiseen yhteiskuntaan perehdyttämisessä.

18. SUOSITUS

Lähtömaissa järjestettävää kielenopetusta ja kielitaidon testaamista suunniteltaessa hyödynnetään ne kokemukset, jotka on saatu inkerinsuomalaisten muuttovalmennuksesta ja kielitaidon arviointiin kehitetystä digitaalisesta tutkinnosta.

5 Maahanmuuttajien opastusjärjestelmä

Maahanmuuttajien opastusjärjestelmän lähtökohtana on, että muuttaja, yhteiskunta ja työnantaja osallistuvat perehdytykseen, joka kattaa kielen opiskelun, perustiedot yhteiskunnassa toimimisesta ja kunnan palveluista sekä työtehtävistä. Opastus järjestetään osin työaikana ja osin vapaa-ajalla siten, että kielenopetus tapahtuu iltaisin, viikonloppuisin ja osin sovittuina aikoina työpaikalla. Kyseessä on alkuvaiheen selviytymiskielitaidon hankkiminen ja työhön perehdyttäminen. Opettajan/ työhön perehdyttäjän palkkaamisesta vastaa valtio/kunta tai työnantaja. Muuttaja sitoutuu sovittuihin toimenpiteisiin.

Perehdytysvaiheen jälkeinen kielenopiskelu tulee liittää tiiviisti urasuunnitteluun, jonka tavoitteena on saavuttaa työtehtävien edellyttämän ammatillinen pätevöityminen ja turvata jatkossa etenemismahdollisuudet ammatissa tai edetä uusiin työtehtäviin. Ammattitaidon päivittäminen ja siihen liittyvä jatkokielenopetus voidaan järjestää eri tavoin riippuen alueella tarjolla olevista opiskelumahdollisuuksista esim. yhteishankintakoulutuksena, jonka kustannukset jakautuvat työnantajan ja työhallinnon kesken. Vaihtoehtona on myös räätälöidysti yksittäisten opiskelupaikkojen hankkiminen. Oppisopimuskoulutus tarjoaa suoraan työhön tulleille soveltuvan perus- ja jatkokoulutusväylän. Siihen valmentavaa koulutusta, mukaan lukien kielen opetus, voidaan työnantajan toimesta ja kustannuksella käynnistää jo lähtömaassa. Kielenopetus voidaan käynnistää em. kehitteillä olevan portaalin avulla.

19. SUOSITUS

Työnantajien tulisi riittävän ajoissa neuvotella kuntien, työ- ja elinkeinohallinnon ja muiden muuttajien palveluista vastaavien viranomaisten kanssa ulkomaille suuntautuvista rekrytointisuunnitelmistaan erityisesti silloin, kun kyseessä on suurempien työntekijämäärien rekrytointi. Näin voitaisiin riittävän ajoissa varautua kuntaan muuttavien palvelujen järjestämisestä ja informoida myös paikallisia järjestöjä ja kuntalaisia.

20. SUOSITUS

Kunnat joihin työperusteista muuttoa suuntautuu, nimeävät yhteyshenkilön tai tahon, joka koordinoi uusien muuttajien vastaanottoa ja antaa heille sekä muille viranomaisille tarvittaessa neuvontaa ja ohjausta. Työperusteisten muuttajien ja heidän perheenjäsentensä perehdyttämisestä ja alkuvaiheen kielenopetuksesta vastuun jakavat työnantaja, valtio, kunta ja työntekijä.

21. SUOSITUS

Kuntien, oppilaitosten ja muiden viranomaisten tulee tehdä suunnitelma siitä, miten alueelle muuttavien kielenopetus ja muu mahdollisen täydennyskoulutus järjestetään.

22. SUOSITUS

Työnantajien tulee yhdessä paikallisviranomaisten kanssa huolehtia siitä että ulkomailta rekrytoiduilla on työn ohessa mahdollisuus erilaisin oppimisjärjestelyin myös urakehitykseen.

6 Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden työllistymisen edistäminen

Korkeakoulujen lisääntyneen kansainvälisen yhteistyön ansiosta ulkomaisten opiskelijoiden määrä on viime vuosina kasvanut suomalaisissa ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa. Vuonna 2007 Suomesta lähti ulkomaille opiskelemaan 8 232, Suomeen saapui samana vuonna 8 415 ulkomaalaista opiskelijaa. Saapuvien määrä ylitti lähtevien määrän ensimmäistä kertaa. Hyvästä kehityksestä huolimatta ulkomaisten tutkinto-opiskelijoiden ja ulkomaisen henkilökunnan osuus on suomalaisissa korkeakouluissa vielä varsin pieni verrattuna muihin EU-maihin ja keskeisiin OECD-maihin. Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa vuosille 2007 – 2012 on asetettu tavoitteeksi, että ulkomailta tulevien osuutta korkeakoulujen opiskelijoista ja henkilöstöstä nostetaan.

Hallitusohjelmassa korkeakouluille on asetettu tavoitteeksi maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistäminen koulutuksen keinoin.

Ulkomaalaisilla tutkinto-opiskelijoilla on usein vaikeuksia löytää Suomesta harjoittelupaikkaa ja myöhemmin valmistuttuaan työpaikkaa. Yhtenä syynä on puutteellinen kielitaito. Opinnot suoritetaan usein englanniksi, joka osoittautuu ongelmalliseksi haettaessa työtä Suomessa. Myös tutkinto-ohjelmat ovat joissakin tapauksissa rakennettu enemmänkin suomalaisten kansainvälistymisen näkökulmasta eivätkä siten vastaa työmarkkinoiden tarpeita. Tämän lisäksi myös yleisellä asenneilmapiirillä voi olla vaikutusta ulkomaalaisten opiskelijoiden työllistymiseen.

23. SUOSITUS

Oppilaitosten pitää huolehtia siitä, että ulkomaalaisille opiskelijoille tarjotaan riittävästi suomen kielen opiskelumahdollisuuksia, jotta heillä olisi halutessaan edellytykset työllistyä Suomessa.

24. SUOSITUS

Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden työllistymisen mahdollisuuksia tulee edistää harjoittelun kehittämisen kautta.

25. SUOSITUS

Maahanmuuttajataustaisille suunnattuja pätevöitymis- ja täydennyskoulutusmahdollisuuksia tulee lisätä. Sekä oppilaitoksissa että työhallinnossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien ohjaamiseen niin, että he löytäisivät itselleen sopivat ja osaamista tosiasiallisesti täydentävät täydennys-/lisäkoulutusmahdollisuudet.

Liite 1: Yhteenveto työryhmän suosituksista

Julkishallinnon tehtävät työvoiman maahanmuutossa

Tiedottaminen

1. SUOSITUS

Internetissä jo olemassa olevat maahanmuuttoa ja työntekoa Suomessa koskevat tiedonlähteet linkitetään yhteen domain-sivustoon, http://virtual.finland.fi, joka on laajasti Suomea esittelevä promootiosivusto.

ESR-tukirakenne huolehtii siitä, että keskeiset osapuolet tuottavat omille sivuilleen riittävästi ajankohtaista tietoa Suomesta työnteko- ja opiskelumaana ja kääntävät sen tarpeellisille kielille. Tieto linkitetään virtual.finland.fi -sivustolle.

ESR-tukirakenne tuottaa osana vetovoimastrategian toteutusta myös esitteitä, joissa esitellään Suomea työnteko- ja opiskelumaana.

Suomen ulkomaan edustustot

2. SUOSITUS

Edustustot tukevat vain hyvin suunniteltua ja kohdennettua rekrytointia, millä ehkäistään rekrytoitavien henkilöiden taloudellista hyväksikäyttöä lähtömaassa ja joutumista kiskonnantapaiseen työsyrjinnän tai jopa ihmiskaupan uhriksi Suomessa. Väärinkäytösten ehkäisemissä hyödynnetään edustustojen lähtömaa-asiantuntemusta ja Schengen-yhteistyössä saatuja tietoja.

Hanoin hanke-esitys työvoimakoordinaattorista

3. SUOSITUS

Käynnistetään kaksivuotinen työvoimakoordinaattori-kokeilu Suomen Vietnamin edustustossa. Koordinaattori olisi suurlähettilään alainen ja hänen tehtävänsä jakautuisivat samassa suhteessa kuin rahoitus eteläpohjanmaalaisten yritysten rekrytoinnissa avustamiseen ja muilta osin rekrytoinnin yleisten edellytysten

selvittämiseen Vietnamissa sekä mahdollisuuksien mukaan muiden suomalaisten yritysten rekrytoinnin avustamiseen. Toiminnassa tulisi selvittää hyviä käytäntöjä ja toimintamalleja työvoiman rekrytoinnissa. Työvoimakoordinaattorin tehtäviin edustustossa tulisi kuulua myös työntekijöiden oleskelulupa-asioiden käsittely.

4. SUOSITUS

Asianomaiset ministeriöt selvittävät, miten edellä mainittua työvoimakoordinaattori-kokeilua voisi laajentaa muihin maihin. Järjestelyn tulee olla hallinnollisesti riittävän kevyt, jotta se voi reagoida työmarkkinoiden muuttuviin tarpeisiin.

Työ- ja elinkeinohallinnon tehtävät

5. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoministeriö selvittää tulisiko ulkomailta palkkaamisen pelisääntöjä kirjata ministeriön valmisteluvastuulla olevaan työoikeudelliseen lainsäädäntöön.

6. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoelämän yhdenvertaisuuden ja moninaisuusvalmiuksien edistämisessä siirrytään projektiluonteisen toiminnan sijasta pysyvään toimintaan.

7. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoministeriö kehittää julkisia kansainvälisiä työvoimapalveluja mm. laajentamalla Eures-verkoston kattavuutta Suomessa kouluttamalla maahan lisää neuvojia ja varmistamalla tarvittavat resurssit. Yhteistyötä Euroopassa sijaitsevien Suomen edustustojen kanssa kehitetään lisäämällä työnhakuun ja työmarkkinatilanteeseen liittyvää säännöllistä tiedonvälitystä. Myös tiedotus- ja rekrytointitilaisuuksien sekä messujen järjestämisessä tiivistetään yhteistyötä. Eures-työnvälityspalvelun kokemuksia, rekrytointikanavia ja asiantuntijaverkostoa hyödynnetään käynnistyvissä työperusteisen maahanmuuton ESR-projekteissa, joissa myös mallinnetaan asettautumispalvelujen järjestämistä.

8. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoministeriö asettaa työryhmän, jonka tehtävänä on määrittää julkisen kansainvälisen työvoimapalvelun rooli sekä kehittää sen toimintaa ja yhteistyömuotoja EU/ETA-alueen ulkopuolisista maista rekrytoinnissa uusissa työ- ja elinkeinotoimistoissa työvoiman saatavuuden turvaamiseksi. Työryhmä tulee myös määrittelemään yhteistyössä mm. yksityisten henkilöstöpalveluyritysten kanssa yhteiset toimintatavat kansainvälisessä rekrytoinnissa. Lisäksi työryhmän tehtävänä on suunnitella rekrytointia tukevia palvelutuotteita, kehittää eri toimijoiden välistä yhteistyötä, tehdä tarvittavat lainsäädäntömuutokset sekä valmistella kolmansien maiden kanssa toteutettavia hankkeita.

Yhteistyö Luoteis-Venäjän työhallinnon kanssa

9. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinohallinto kehittää yhteistyössä TE-keskusten, Pietarin pääkonsulaatin erityisasiantuntijansa kanssa tiedotus-, koulutus- ja liikkuvuusyhteistyötä Luoteis-Venäjän työhallintojen välillä. Suunnittelussa hyödynnetään lähialueyhteistyöprojektien kokemuksia. Lisäksi selvitetään tarvetta ja mahdollisuuksia säännöllisen neuvontapalvelun perustamiseksi Pietariin.

10. SUOSITUS

Työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii edistämään yhdessä TE-keskusten kanssa työvoiman liikkuvuutta ja pendelöintiä Suomen ja Venäjän lähialueiden välillä. Lisäksi on tarvetta kehittää ammatillista koulutusta siten, että osaaminen on helpompi määritellä ja osaamisen kriteerit ovat yhtenäiset.

Lähtömaiden kanssa toteutettava virkamiesvaihto

11. SUOSITUS

Opetusministeriö käynnistää neuvottelut CIMOn kanssa virkamiesvaihto-ohjelman laajentamiseksi koskemaan lähtömaiden kanssa tehtävää yhteistyötä työvoiman rekrytoimiseksi Suomeen.

EU-rahoitteiset ohjelmat

12. SUOSITUS

Työryhmän suositukset huomioidaan sisäasiainministeriöön perustettavan ESR-kehittämisohjelmien tukirakenteen toiminnassa.

13. SUOSITUS

Sisäasiainministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö seuraavat komission myöntämää hankerahoitusta työvoiman maahanmuuton hankkeisiin, tiedottavat mahdollisuuksista ja tarvittaessa aktivoivat alaishallintoaan ja muita relevantteja toimijatahoja hakemaan rahoitusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön rekrytoiminen

14. SUOSITUS

Toimivaltaiset viranomaiset (STM, TEO, OPM, TEM) laativat yhteistyössä sosiaali- ja terveysalan työelämän, koulutuksen ja ammattijärjestöjen kanssa terveydenhuollon ja sosiaalialan ulkomaisen työvoiman rekrytointia, pätevöittämistä ja viranomaisten välistä yhteistyötä koskevat suositukset. Niissä otetaan huomioon erityisesti näiden alojen vaatimukset ammatinharjoittamisoikeudesta ja kelpoisuudesta sekä WHO:n suositukset terveydenhuoltohenkilöstön kansainvälisestä rekrytoinnista.
Suosituksen pohjalta käynnistetään ensiksi pilottihanke terveydenhuollon alalla ja myöhemmin sosiaalialalla.

15. SUOSITUS

Lisätään ulkomailla asuville suomalaisille sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille tiedotusta työmahdollisuuksista Suomessa ja paluumuuton kannalta keskeisistä kysymyksistä yhteistyössä Eures-työnvälitysverkoston, alan järjestöjen ja Suomi-seurojen kautta.

Lähtömaissa järjestettävä valmennus ja kielenopetus

16. SUOSITUS

Vastuu lähtömaassa tapahtuvasta valmennuksesta ja kielenopetuksesta kuuluu pääasiassa työnantajalle. Viranomaiset voivat osallistua valmennuksen järjestämiseen voimassaolevien säädösten ja resurssien puitteissa.

Viranomaisten tehtävä on tuottaa, koota ja levittää ajankohtaista kulttuuritaustat huomioonottavaa opastusmateriaalia niiden maiden kielillä, joista näytettäisiin rekrytoitavan työvoimaa merkittäviä määriä.

17. SUOSITUS

Hyödynnetään edustustojen, ystävyysseurojen, Suomi-seurojen, oppilaitosten ja korkeakoulujen kansainvälisiä verkostoja suomen kielen opetuksessa ja suomalaiseen yhteiskuntaan perehdyttämisessä.

18. SUOSITUS

Lähtömaissa järjestettävää kielenopetusta ja kielitaidon testaamista suunniteltaessa hyödynnetään ne kokemukset, jotka on saatu inkerinsuomalaisten muuttovalmennuksesta ja kielitaidon arviointiin kehitetystä digitaalisesta tutkinnosta.

Maahanmuuttajien opastusjärjestelmä

19. SUOSITUS

Työnantajien tulisi riittävän ajoissa neuvotella kuntien, työ- ja elinkeinohallinnon ja muiden muuttajien palveluista vastaavien viranomaisten kanssa ulkomaille suuntautuvista rekrytointisuunnitelmistaan erityisesti silloin, kun kyseessä on suurempien työntekijämäärien rekrytointi. Näin voitaisiin riittävän ajoissa varautua kuntaan muuttavien palvelujen järjestämisestä ja informoida myös paikallisia järjestöjä ja kuntalaisia.

20. SUOSITUS

Kunnat joihin työperusteista muuttoa suuntautuu, nimeävät yhteyshenkilön tai tahon, joka koordinoi uusien muuttajien vastaanottoa ja antaa heille sekä muille viranomaisille tarvittaessa neuvontaa ja ohjausta. Työperusteisten muuttajien ja heidän perheenjäsentensä perehdyttämisestä ja alkuvaiheen kielenopetuksesta vastuun jakavat työnantaja, valtio, kunta ja työntekijä.

21. SUOSITUS

Kuntien, oppilaitosten ja muiden viranomaisten tulee tehdä suunnitelma siitä, miten alueelle muuttavien kielenopetus ja muu mahdollisen täydennyskoulutus järjestetään.

22. SUOSITUS

Työnantajien tulee yhdessä paikallisviranomaisten kanssa huolehtia siitä että ulkomailta rekrytoiduilla on työn ohessa mahdollisuus erilaisin oppimisjärjestelyin myös urakehitykseen.

Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden työllistymisen edistäminen

23. SUOSITUS

Oppilaitosten pitää huolehtia siitä, että ulkomaalaisille opiskelijoille tarjotaan riittävästi suomen kielen opiskelumahdollisuuksia, jotta heillä olisi halutessaan edellytykset työllistyä Suomessa.

24. SUOSITUS

Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden työllistymisen mahdollisuuksia tulee edistää harjoittelun kehittämisen kautta.

25. SUOSITUS

Maahanmuuttajataustaisille suunnattuja pätevöitymis- ja täydennyskoulutusmahdollisuuksia tulee lisätä. Sekä oppilaitoksissa että työhallinnossa tulisi kiinnittää erityistä huomiota korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien ohjaamiseen niin, että he löytäisivät itselleen sopivat ja osaamista tosiasiallisesti täydentävät täydennys-/lisäkoulutusmahdollisuudet.

Liite 2: Yhteenvetoa kuulemistilaisuuksista ja lausunnoista

Sisäasiainministeriö järjesti kolme kuulemistilaisuutta työvoiman maahanmuutosta ja lähtömaiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä toukokuussa 2008. Kuulemisen lisäksi kutsutuilla tahoilla oli mahdollisuus jättää kirjallinen lausunto. Kuulemistilaisuuksiin osallistuneet ja lausunnon jättäneet ovat tämän yhteenvedon lopussa. Pääosa kuulemisiin osallistuneista oli yksittäisiä työnantajia ja työmarkkinaosapuolten edustajia. Lisäksi kuulemisiin osallistui keskushallinnon, alue- ja paikallisviranomaisia sekä kuntien, koulutusorganisaatioiden, tutkimuslaitosten ja järjestöjen edustajia. Maahanmuuttajajärjestöt eivät juurikaan esittäneet näkemyksiään suullisesti tai kirjallisesti. Työryhmä kuuli lisäksi Kansainvälisen henkilövaihdon keskusta (CIMO) ja FINPROa. Seuraavassa on eritelty kuulemisten sisältöä.

Lähtömaayhteistyö

Lähtömaiden kanssa tehtävään yhteistyöhön suhtauduttiin myönteisesti, useimmat tahot eivät nähneet tarvetta valtioiden väliseen sopimukseen pohjautuvalle yhteistyölle. Ennemminkin pidettiin tärkeänä, että lähtömaassa olisi tarjolla suomalaisten viranomaisten tukitoimia/ palveluja. Näkemykset vaihtelivat sen mukaan, oliko toimija rekrytointiyrityksen edustaja tai jokin muu. Rekrytointiyritykset eivät pitäneet esimerkiksi Suomen edustuston roolia merkittävänä, kun taas monet muut toivoivat, että edustustot välittäisivät tietoa suomalaisille työnantajille ao. maasta, informoisivat työntekijöitä Suomesta ja erityisesti työoloista. Myös edustustojen tilojen käytöstä oltiin kiinnostuneita.

Useimmat kuultavat eivät halunneet nimetä tiettyjä maita, joiden kanssa yhteistyötä tulisi kehittää. Tiettyjen maiden valitseminen nähtiin jopa rekrytointimahdollisuuksien rajaamisena. Jos toimenpiteitä kuitenkin kohdennettaisiin, pidettiin Suomea lähellä olevia maita läheisyytensä ja kulttuurien samankaltaisuuden vuoksi toivotuimpina. Lisäksi kannatettiin maita, joiden kansalaisia on jo Suomessa. Heidän sopeutumisensa arvioitiin olevan helpompaa kuin täysin uusien ryhmien. Maassa olevien yhteisöjen uskottiin pystyvän tukemaan kotoutumisessa ja asettautumisessa sekä työhön ohjauksessa. Käytännössä tällaisia lähtömaita olisivat Venäjä, eräät Itä-Euroopan ja Aasian maat. Pidettiin myös tärkeänä, että maahanmuuttajia rekrytoitaisiin sieltä missä työvoimaa on yli oman tarpeen. Rekrytointeja ei pitäisi kohdentaa sellaisiin maihin, joissa on pulaa työvoimasta ja erityisesti samoista ammattilaisista kuin Suomessa.

Erilaisia rekrytointikäytäntöjä

Osalla kuulemisissa mukana olleista yrityksistä oli kokemusta rekrytointitilaisuuksien järjestämisestä ulkomailla. Kokemukset olivat enimmäkseen myönteisiä, vaikka tilaisuuksien järjestäminen koettiin jokseenkin vaivalloiseksi ja kalliiksi. Yritysten

omatoimisissa ulkomaan rekrytoinneissa suurena apuna ovat olleet yrityksessä jo työskentelevät ao. maan kansalaiset tai toisessa maassa toimiva yrityksen tytäryhtiö. Yhteyksien ja kumppanien kartoitus ilman edellä mainitun kaltaisia luontaisia yhteyksiä maahan, on hankalaa. Osa osanottajista kaipasi luotettavia kanavia ja yhteyksiä ulkomaisen työvoiman rekrytointiin, ennen muuta julkista työnvälitystä, koska rekrytointiyritysten palveluja pidettiin kalliina. Rekrytointiyrityksiä oltiin valmiita käyttämään avainhenkilöiden rekrytoimiseen, mutta suurien henkilömäärien hankkiminen sitä kautta tulee kalliiksi. Oikean kohderyhmän löytämistäkin pidettiin haasteellisena. Vieraasta maasta on toisinaan vaikea löytää sopivaa kohderyhmää, sillä kaikki eivät selaa internet-sivuja eivätkä kiinnostavimmat työntekijät ole välttämättä pääkaupungeissa, joihin useimmiten ensimmäiseksi suunnataan ja joissa ulkomaan edustustot toimivat. Haasteelliseksi on osoittautunut myös paikallisten viranomaisten ja välitysyritysten toimintaan perehtyminen. Myös korruptiota esiintyy. Työntekijöiden taustojen ja terveydentilan selvittäminen on myös ollut vaativaa. Useimmat olivat sen sijaan tyytyväisiä Suomen oleskelulupajärjestelmän toimivuuteen. Ongelmalliseksi siinä ei välttämättä koettu sitä, että luvan saaminen kestää pitkään. Hankaluuksia työnantajalle aiheutti ennemminkin se, ettei luvan käsittelyajasta annettu etukäteistietoa, jolloin työn organisoiminen oli vaikeaa.

Tilaisuuksiin osallistuneiden kokemusten mukaan toimiva rekrytointimalli koostui useista toimijoista, jotka toteuttivat prosessissa eri tehtäviä. Välitysyritykset hoitivat yhteydet lähtömaihin, työnantajat haastattelivat ja valitsivat työntekijät, yrityksen käyttämä koulutusorganisaatio testasi työntekijät ja kunnat avustivat asettautumispalvelussa. Kuntien osallistumista prosessiin heti alusta alkaen pidettiin hyvin tärkeänä mm. tarvittavien palvelujen järjestämiseksi. Kieli- ja muun koulutuksen järjestämisestä ja erityisesti sen kustannuksista oli erilaisia näkemyksiä. Toisten mukaan työntekijälle maksullinen koulutus on omiaan motivoimaan ja perehdyttämään työntekijää. Toiset siirtäisivät sen sijaan kustannukset joko työnantajan tai julkisen sektorin maksettavaksi. Myös lähtömaassa annettavan koulutuksen tehokkuudesta oli erilaisia näkemyksiä.

Rekrytointiyritysten toiminta

Rekrytointiyritysten toiminnasta on keskusteltu paljon myös julkisuudessa ja alan toiminta näyttäisi olevan melko kirjavaa. Asianmukaisesti toimivien yritysten kanssa yhteistyö on sujunut, parhaimmissa tapauksissa ne ovat hallinneet prosessin alusta loppuun ja niiden lähtömaan tuntemuksesta on ollut paljon hyötyä. Ne ovat voineet hoitaa mm. ammatillisen testauksen lähtömaassa ja asettautumispalvelut Suomessa. Työntekijät ovat solmineet työnantajan kanssa sekä suoria työsuhteita että olleet vuokratyösuhteessa. Alalla on myös kyseenalaisia toimijoita, jotka ovat mm. perineet kohtuuttomia rekrytointikuluja ja antaneet katteettomia lupauksia kaikille osapuolille. Hyväksikäytön kohteeksi joutuvat useimmiten ammatti- ja kielitaidottomat työntekijät. Sekä välitysyritykset että työnantajat näkivätkin tarpeelliseksi yhteisten, eettisten

pelisääntöjen kehittämisen. Yhtenä vaihto-ehtona esitettiin myös julkista auditointi-/ sertifiointijärjestelmää.

Valtion ja työnantajan rooli työntekijöiden kouluttamisessa

Eri tahojen näkemykset vaihtelivat suurestikin siitä, missä määrin julkisen sektorin tulisi järjestää työntekijöiden koulutusta. Toiset kustantaisivat koulutuksen ja kotoutumisen julkisista varoista, kun taas toiset siirtäisivät päävastuun työnantajille. Työvoiman maahanmuuton ei nähty kuuluvan ainoastaan heitä palkkaaville työnantajille, mutta heidän vastuullista asemaa prosessia kuitenkin korostettiin. Asia todettiin kaikkien yhteiseksi, jolloin työnjaosta sopiminen olisi tärkeää eri osapuolten kesken. Toimenpiteiden ei tulisi rajoittua vaan itse rekrytointiin, vaan lähes kaikilla alueilla tarvitaan kehittämistä, kuten kielikoulutuksessa. Kielikoulutuksen ja työn vuorottelua pidettiin tärkeänä kuin myös iltaopiskelupaikkojen lisäämistä.

Tiedottamisen tarve

Kuulemisissa tuli toistuvasti esiin tiedottamisen tarve. Selkeää ja helposti ymmärrettävää tietoa tarvitsevat niin työnantajat kuin työntekijät. Tietoa tarvitaan sekä lähtö- että kohdemaissa. Työnantajien tiedon tarpeet liittyvät lähinnä rekrytointimahdollisuuksiin ja lupajärjestelmään, mutta myös työnantajan velvollisuuksiin. Työntekijä tarvitsee tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta (ml. käytännön asiat kuten kulttuuri, asuminen, verotus jne.), lupajärjestelmästä, työelämän pelisäännöistä, oikeuksista/velvollisuuksista, oikeussuojasta/työsuojelupiirien menettelytavoista. Rekrytoinnin edistämisen lisäksi tiedottamisella voidaan edistää työhön ja maahan sopeutumista, realistisia ennakko-oletuksia ja ehkäistä väärinkäytösten uhriksi joutumista. Verkkoversioiden lisäksi myös paperiesitteille ja niiden kieliversioille olisi tilausta.

Kuulemistilaisuuksissa kiinnitettiin huomiota myös maahanmuuttajien työehtoihin ja -oloihin. Ensiksi tulisi varmistaa, että työvoimaa rekrytoidaan aloille, joilla oikeasti on pulaa pätevästä työvoimasta, eikä työvoimapula johdu esimerkiksi huonoista palkoista ja työajoista. Toiseksi maahanmuuttajien yhdenvertaisuuteen työmarkkinoilla tulisi kiinnittää huomiota, jotta vältettäisiin kaksien työmarkkinoiden syntyminen. Tämä edellyttää sekä valvontaa että tiedottamista, jotta maahanmuuttajat itse olisivat tietoisia oikeuksista ja velvollisuuksistaan. Työntekijöiden harhaanjohtaminen ja väärinkäytökset voivat liittyä myös työnvälitystoimintaan.

Kuulemisissa tuli myös esille alkuvaiheen opastusjärjestelmän tarpeellisuus (käytännön asiat, tiedon jakaminen, tiedonhakuun opastaminen). Samalla huomautettiin, että työhön tuleva maahanmuuttaja on eri tavoin motivoitunut kuin esimerkiksi turvapaikansaaja, joiden kotouttamisesta tähänastiset kokemukset on saatu.

Opiskelijat

Ulkomaalaisilla tutkinto-opiskelijoilla on usein vaikeuksia löytää työtä Suomesta valmistumisen jälkeen. Kansainvälisen henkilövaihdon keskuksen CIMOn käsityksen mukaan suurin haaste on kielitaito, mutta myös harjoittelupaikkojen puute ja asenneilmapiiri vaikeuttavat työllistymistä. Myös työelämään ohjaaminen opintojen aikana tai välittömästi niiden jälkeen ontuu. CIMOn kokemusten mukaan Suomessa opiskelusta kiinnostuneet ovat myös kiinnostuneita työmahdollisuuksista maassa. Ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden ohjelmat eivät välttämättä aina ole suunniteltu Suomeen jäämistä silmällä pitäen.

Muut maahanmuuttoon vaikuttavat tekijät

Kuulemisissa keskusteltiin myös muista, yleisemmistä yhteiskunnan rakenteen reunaehtoista kuten maahanmuuttajat huomioivasta palvelurakenteesta, asuntojen saatavuudesta ja turvallisuudesta. Tärkeä tekijä on myös asenneilmapiiri ulkomaalaisia kohtaan ja yhdenvertaisuuden toteutuminen niin työssä, asumisessa kuin palveluissa. Työnantajien ja alue- ja paikallishallinnon välinen yhteistyö nähtiin tärkeäksi keinoksi, jolla voidaan varautua palvelujen tarpeeseen.

I KUULEMINEN
28.4.2008

KUULEMISEEN OSALLISTUIVAT:

Humanlink Finland Oy	Toni Karlsson, Jarkko Tainio
Maaseudun työnantajaliitto	Veli-Matti Rekola
Opteam Yhtiöt Oy	Mika Eskola, Minna Vanhala-Harmanen
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry	Sointu Toivonen
Rakennusliitto	Nina Kreutzman, Esko Auvinen
Rakennusteollisuus RT	Tapio Kari
Severita Oy	Kari Salmi
Sol Palvelut Oy	Anu Eronen
Suomen Transval Oy	Jarmo Juntunen, Risto Melender, Lars Hans-lin
Suomen Yrittäjät	Risto Tuominen
YIT Rakennus Oy	Pii Raulo

LAUSUNNON JÄTTIVÄT:

Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
Maaseudun työnantajaliitto/ Hedelmän- ja marjanviljelijäin liitto
Palvelualojen ammattiliitto PAM
Puuliitto
Rakennusliitto
Severita Oy
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
Suomen Elintarviketyöläisten Liitto SEL ry.
Suomen Yrittäjät
Transval Oy

II KUULEMINEN
12.5.2008

KUULEMISEEN OSALLISTUIVAT:

Helsingin kaupunki	Annika Forsander, Olga Silfver
Uudenmaan työlupayksikkö	Sinikka Hyyppä
UM/KPO	Kristiina Kauppinen
Varsinais-Suomen TE-keskus	Tuula Kuntsi
Uudenmaan työsuojelupiiri	Eveliina Liiman

Koulutuskeskus Salpaus	Hannu Nieminen
TEO	Pirjo Pennanen
Opetushallitus	Sanna Penttinen
Kauhajoen kaupunki	Antti Rantakokko
Etelä-Pohjanmaan Liitto	Mai Renko
Helsingin työvoimatoimisto	Rebecka Svedlin
Migri	Heikki Taskinen
HPL/ Ulkomaalaispoliisi	Kaj Wahlman
Suomen Kuntaliitto	Anu Wikman-Immonen

LAUSUNNON JÄTTIVÄT:

Helsingin kaupunki
Kunnallinen työmarkkinalaitos/Suomen Kuntaliitto
Maahanmuuttovirasto
Terveydenhuollon oikeusturvakeskus TEO
Varsinais-Suomen TE-keskus
Vähemmistövaltuutetun toimisto

III KUULEMINEN
26.5.2008

KUULEMISEEN OSALLISTUIVAT:

Maahanmuuttajien neuvontapiste/Hgin kaupunki	Christina Huotari
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus	Kari Hämäläinen, Matti Sarvimäki
FutuVision Group Oy	Esko Koikkalainen, Johanna Tommila
Monika-Naiset liitto	Reet Nurmi
Mäntän seudun koulutuskeskus	Arto Pylvänäinen
Maahanmuuttovirasto	Tutta Tuomainen, Jarmo Tiukkanen
IOM	Tobias van Treck

LAUSUNNON JÄTTIVÄT:

-

LÄHDELUETTELO

Ailasmaa R. (2007), Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluksessa olevan työvoiman määrän kehitys 2000-luvulla. Julkaisematon Power Point –esitys Sosiaali- ja terveydenhuollon työvoiman ennakointiverkoston kokouksessa sosiaali- ja terveysministeriössä 6.11.2007.

Ailasmaa R, Myrskylä P (2007), Julkaisematon ennakkotieto. Stakes, Tilastokeskus, 31.5.2007.

Ammattioikeudet. www.teo.fi (12.8.2008).

Arbeidsmobilitet fra de nye EU-landene til Norden – utviklingstrekk og konsekvenser. Slutraport fra en nordisk arbejsgruppe under Nordisk Ministeråd. TemaNord 2008:502

Elinkeinoelämän keskusliitto (2007), Palkataan koulutettu osaaja. Elinkeinoelämän keskusliiton henkilöstö- ja koulutustiedustelu 10/2007.

Heikkilä Elli & Pikkarainen Maria (2008), Väestön ja työvoiman kansainvälistyminen nyt ja tulevaisuudessa, Turku: Siirtolaisuusinstituutti. http://www.migrationinstitute.fi/index.php?subaction=showfull&id=1201787148&archive=&start_from=&ucat=1&. (2.10.2008)

Managing Highly-skilled Labour Migration: A Comprative Analysis of Migration Policies and Challenges in OECD countries DESA/ELSA/MI(2008)1)

Migri (2008), Tilastoanalyysi: Oleskeluluvat vuonna 2007. http://www.migri.fi/download.asp?id=mamun+tilastoanalyysi;1285;{15BE2891-3814-4520-ABCF-0623653785B4}(2.10.2008)

Migri (2008a), Vuosikertomus 2007. http://www.migri.fi/download.asp?id=Vuosikertomus+2007;1365;{9C0EA983-0702-4743-B172-6E24AF7D4846}(2.10.2008)

Nio Ilkka, Kai Torvi, Mika Tuomaala (2008), Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennuste.

Ruotsala P, Sairanen R, Vanhanen S (2005), SATU – Sairaanhoitajia Turkuun maahanmuuttajista. Projektin loppuraportti. Työvoimatoimisto, Turku. www.mol.fi (12.11.2007).

Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (2007), Toimintakertomus 2007. www.teo.fi (13.8.2008).
Tilastokeskus (2008) Väestön neljännesvuositilasto, 2. neljännes.

Tuomaala Mika (2008), Työvoiman hankinta toimipaikoissa vuonna 2007. TEM Analyysejä 5/2008

Työministeriö. (2007), Työvoima 2025. Täystyöllisyys, korkea tuottavuus ja hyvät työpaikat hyvinvoinnin perustana työikäisen väestön vähentyessä. Työpoliittinen tutkimus 325.

WHO. (2006), Working together for health. The World Health Report 2006. World Health Organization, Geneva.

WHO. (2007), Health workforce policies in the European Region. EUR/RC57/9. World Health Organization. Regional Committee for Europe. Fifty-seventh session. Belgrade, 17-20 September 2007.