

16.5.2013

Dnro 1960/4/12

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä**

## **VIIVÄSTYKSET TYÖLUPA-ASIOISSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli 20.5.2012 päivätyssä kirjeessään Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston työlupayksikköä puutteellisesta neuvonnasta ja asioiden käsittelyn kestosta. Kantelijan mukaan hänen maaliskuussa 2011 ulkomailta Suomeen työskentelemään tullut työntekijä haki poliisilta jatko-oleskelulupaa helmikuun 2012 alussa.

Kantelija kertoo tiedustelleensa lupa-asian käsittelyä ja saaneensa kuulla, että työlupa-asioiden käsittelyaika on 8–12 kuukautta. Hän pitää käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä. Lisäksi työlupayksikön olisi hänen mukaansa pitänyt informoida pitkistä käsittelyajoista, jotta jatkoluvan tarvitsijat osaisivat hakea lupaa ajoissa.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Työvoimaviranomaisten selvitykset**

##### *Tampereen työ- ja elinkeinotoimisto*

Tampereen työ- ja elinkeinotoimisto on selvityksessään selostanut työlupayksikön toimintaa. Toimiston mukaan yksikön resurssit ovat olleet koko ajan varsin niukat. Pirkanmaan ELY-keskus on toimiston mukaan esittänyt ministeriölle kaksi kertaa (15.8.2011 ja 17.2.2012) henkilöresurssien lisäämistä.

Toimiston mukaan sen verkkosivuilla on ollut 1.8.2011 alkaen tiedotus siitä, että asiat käsitellään saapumisjärjestyksessä ja että hakemusten suuren määrän vuoksi kiirehtimispyyntöjä ei voida ottaa huomioon. Toimiston mukaan hakijoiden yhdenvertainen kohtelu merkitsee sitä, että hakemusten käsittelyä ei kiirehdiä kesälomien, matkojen tai muiden vastaavien syiden vuoksi. Työhön liittyvät ja painavat perhesyyt voivat muodostaa poikkeuksen. Lisäksi maatalous- ja puutarha-alojen ensimmäiset lupahakemukset ja kausityöntekijöiden hakemukset ovat toimiston mukaan erityisasemassa. Ydinvoimalatyömaan lupahakemukset yksikkö käsittelee erillisessä työjonossa.

Selvityksensä lopussa toimisto on ilmoittanut parantavansa tiedotustaan lisäämällä verkkosivuilleen informaatiota siitä, milloin saapuneita hakemuksia yksikkö parhaillaan käsittelee.

## *Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto*

Ministeriö ilmoittaa lausunnossaan olevansa tietoinen siitä, että työlupayksiköiden resurssit eivät ole hyvän hallinnon edellyttämällä tasolla. Ministeriön mukaan tilanteen syntymisen taustalla on se, että hallituskaudella 2007–2011 tavoitteeksi asetettiin luopua työvoiman saatavuusharkinnasta ja siirtää työntekijän oleskelulupa-asiat sisäasiainministeriön hallinnonalalle ja työlupayksiköiden henkilökunta Maahanmuuttovirastoon. Asiaa koskeva hallituksen esitys raukesi kuitenkin keväällä 2011.

Uusi hallitus muutti ministeriön mukaan linjausta ja työvoiman saatavuusharkinta päätettiin säilyttää. Työlupayksiköiden uudelleenorganisointi sisällytettiin ministeriön mukaan työvoima- ja elinkeinopalvelujen uudistamiseen. Tämä palvelujen uudistus tuli voimaan vuoden 2013 alussa. Ministeriö antoi lausuntonsa elokuussa 2012 eikä silloin ollut vielä tiedossa miten työlupa-asioiden käsittelyä muutettaisiin.

Ministeriö kertoi lisäksi osoittaneensa 1.5.2012 Tampereen työ- ja elinkeinotoimistolle työllisyysmäärärahoja palkata kaksi henkilöä enintään kahden vuoden määräaikaisiin virkasuhteisiin. Ministeriö ilmoittaa aikovansa huolehtia siitä, että työntekijöiden oleskelulupahakemukset käsitellään joutuisasti. Se toteaa lausuntonsa lopuksi, että kantelijan mainitseman työntekijän hakemus oli käsitelty 29.8.2012. Se lisää vielä, että hakemuksen käsittely ei ole estänyt työntekoa.

### 3.2

#### Asian arviointia

Saamastani selvityksestä ilmenee, että hakemusten käsittely Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston työlupayksikössä on ollut ruuhkautunut. Tämän ovat myös sekä toimisto että ministeriö myöntäneet. Tämän ruuhkautumisen myötä hakemusten käsittelyajat ovat olleet pitkiä. Selvityksen antamisen hetkellä yksikössä olivat käsiteltävänä yhdeksän kuukautta aiemmin vireille tulleet hakemukset.

Perustuslain 21 §:ssä ja edelleen hallintolain 23 §:ssä on säädetty viranomaisille velvollisuus käsitellä hakemukset ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi ulkomaalaislain 70 §:n mukaan työntekijän oleskelulupa -järjestelmän tarkoituksena on tukea työvoiman saatavuutta suunnitelmallisesti, nopeasti ja joustavasti ottaen huomioon työnantajien ja ulkomaalaisten työntekijöiden oikeusturva sekä työmarkkinoilla jo olevan työvoiman mahdollisuus työllistyä. Myös tämä säännös edellyttää nähdäkseni sitä, että työlupayksiköt pystyvät käsittelemään hakemukset nopeasti.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen tulee järjestää toimintansa siten, että se pystyy kaikissa olosuhteissa täyttämään sanotun velvollisuutensa. Pidän noin yhdeksän kuukauden käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä ja katson Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston työlupayksikön laiminlyöneen käsitellä hakemuksia ilman aiheetonta viivytystä.

Myös kantelijan hakemuksessaan mainitseman työnhakijan hakemuksen käsittelyyn sanottu käsittelyruuhka on luonnollisesti vaikuttanut. Asiassa ei ole kuitenkaan perusteita epäillä, että toimisto olisi tämän yksittäistapauksen kohdalla menetellyt tavanomaisesta poikkeavalla tavalla, joka antaisi minulle aiheetta enempiin toimenpiteisiin.

Keskitynkin jäljempänä arvioimaan hakemusruuhkan syntymistä ja sitä, miten toimisto ja ministeriö ovat siihen reagoineet.

Ministeriö on taustoittanut hakemusruuhkan syntymistä. Hallitusohjelmiin kirjattujen tavoitteiden muuttuminen hallituksen vaihtumisen myötä on luonnollisesti edellyttänyt, että myös ministeriö arvioi uudelleen työlupayksiköiden toiminnan. Lisäksi sen on tullut ottaa suunnitelmis-  
saan huomioon vuoden 2013 odotettavissa oleva palvelu-uudistus.

Näistä seikoista huolimatta katson, että työlupayksikön toimintaa ei olisi saanut päästää ruuhkautumaan nyt tapahtuneella tavalla. Tässä arviossani olen ottanut huomioon myös sen, että Tampereen työ- ja elinkeinotoimiston vaikea työtilanne oli saatettu ministeriön tietoon Elykeskuksen kautta ensimmäisen kerran jo elokuussa 2011 ja uudelleen siis seuraavan vuoden alussa. Ministeriö osoitti toimistolle lisäresursseja toukokuussa 2012.

Tiedossani ei ole täsmällisesti se, miten sanotut lisäresurssit ovat parantaneet hakemusten käsittelytilannetta Tampereen te-toimiston työlupayksikössä, kuten ei myöskään se, miten 1.1.2013 toteutettu palvelu-uudistus on vaikuttanut työlupien käsittelyyn.

Palvelu-uudistuksen jälkeen työlupayksikkö toimii osana Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimistoa. Sen verkkosivuilla on edelleen ilmoitus siitä, että hakemusten suuren määrän vuoksi toimisto ei voi ottaa vastaan kiirehtimispyyntöjä. Nähdäkseni voidaan perustellusti olettaa, että lisäresurssit eivät ole johtaneet ainakaan vielä toivottuun lopputulokseen.

Pirkanmaan te-toimiston verkkosivuilla ei ole myöskään informaatiota siitä, milloin jätettyjä hakemuksia toimisto parhaillaan käsittelee, minkä Tampereen te-toimisto mainitsee selvityksessään. Mitään muutakaan mainintaa hakemusten käsittelyn keskimääräisestä kestosta ei sivuilla ole.

Tiedossani ei ole myöskään se, onko informaatio käsittelyajasta poistettu sivuilta palvelu-uudistuksen myötä ja ollaanko verkkosivuja parhaillaan kehittämässä. Tieto hakemuksen odotettavissa olevasta käsittelyajasta on nähdäkseni kuitenkin tärkeä, jotta jatkohakemusta harkitseva pystyy jättämään hakemuksensa ajoissa. Tämän vuoksi kehotankin Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston ottamaan asian esille verkkosivuja kehittäessään.

Tärkeintä on nähdäkseni kuitenkin se, että työlupayksikön ruuhkautunut työtilanne saadaan purettua. Tällöin vältetään muun muassa niiltä muun muassa vuosiloman pitämiseen liittyviltä ongelmilta yksittäisten työntekijöiden kohdalla, joihin kantelijakin kirjoituksessaan viittaa.

Totean vielä lopuksi, että käsitykseni mukaan työlupayksikkö on toiminut kuitenkin harkintavaltansa puitteissa arvioidessaan hakemusten kiireellisyysjärjestystä ja siinä huomioon otettavia priorisointiperusteita.

4

## TOIMENPITEET

Saatan edellä kertamani käsitykset työ- ja elinkeinoministeriön sekä Pirkanmaan työ- ja elinkeinotoimiston tietoon.

Totean lisäksi, että saamani selvityksen perusteella toimiston työlupayksikön työtilanne vaikuttaa olevan edelleen ruuhkautunut eivätkä ministeriön sille osoittamat lisäresurssit tai palvelu-uudistus ole siis vaikuttaneet toivotulla tavalla.

Tämän vuoksi pyydänkin ministeriötä toimittamaan minulle 1.11.2013 mennessä selvitystä kaikkien työlupayksiköiden työtilanteesta sekä niistä toimenpiteistään, joilla ministeriö on pyrkinyt varmistamaan, että yksiköt pystyvät käsittelemään hakemukset perustuslain ja hallintolain edellyttämin tavoin ilman aiheetonta viivytystä.

Toimistoa kehotan kiinnittämään huomiota siihen, miten se informoi asiakkaitaan ruuhkautuneesta työtilanteestaan.

Näissä tarkoituksissa lähetän päätökseni ministeriölle ja toimistolle tiedoksi.