

28.2.2005

2961/4/03

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **TYÖVOIMATOIMISTON MENETTELY TYÖLUPA-ASIASSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija pyysi 9.12.2003 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä oikeusasiamiestä tutkimaan Suomen Liettuan suurlähetystön ja työvoimaviranomaisten menettelyä ja ratkaisua työlupa-asiassa.

Kantelijan mielestä suurlähetystön päätös myöntää X Oy -nimiselle yhtiölle työlupia ulkomaisen työvoiman käyttöön Turun telakalle on ollut virheellinen. Kantelija arvelee, että päätöksestä on joko puuttunut työvoimaviranomaisen lausunto tai sitten lausunto on annettu selvittämättä lain vaatimalla tavalla, olisiko työpaikkoihin ollut saatavissa suomalaista työvoimaa. Kantelijan mukaan Turun telakalla oli lomautettuna 408 ja irtisanottuna 72 työntekijää, jotka olisivat olleet käytettävissä kyseiseen työhön. Lisäksi käytettävissä olisi kantelijan mukaan ollut satoja alihankintayritysten työntekijöitä Turun työvoimatoimiston alueella.

---

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Oikeusohjeet**

Ulkomaalaisen Suomessa työskentelyyn tarvittavista luvista säädetään ulkomaalaislaissa. Vuoden 2004 toukokuun alussa tuli voimaan uusi ulkomaalaislaki (30.4.2004/301). Muutoksessa uudistettiin myös ulkomaalaisen Suomessa työskentelyn lupajärjestelmää.

Nyt puheena olevat tapahtumat ajoittuvat kuitenkin vuoteen 2003, joten suurlähetystön ja työvoimaviranomaisten toimintaa on arvioitava ennen sanottua muutosta voimassa olleen ulkomaalaislain (22.2.1991/378) ja -asetuksen (18.2.1994/142) säännösten sekä työministeriön työlupalausunto-ohjeen (25.3.2001, O/2/2001 TM) perusteella. Asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että Liettuasta tuli Euroopan unionin jäsenvaltio niin ikään vasta toukokuun 2004 alussa, joten nyt on siis arvioitavana ns. kolmannesta valtiosta Suomeen tulevien työntekijöiden tarvitsema työlupa.

## Ulkomaalaislain (1991/378) 26 §:n 1 momentti

Sanotun "vanhan" ulkomaalaislain 26 §:n 1 momentin (1993/639) mukaan ulkomailla työluvan myöntää kyseisessä maassa sijaitseva Suomen diplomaattinen edustusto, jollei luvan myöntämiseen ole työvoimaviranomaisen kannan perusteella estettä. Lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 293/1992) mainitaan, että tarkempia säännöksiä menettelystä voitaisiin antaa ulkomaalaisasetuksella ja työministeriön päätöksellä.

## Ulkomaalaisasetuksen (1994/142) 19 §

Ulkomaalaisasetuksen 19 §:n mukaan työnantajan, joka aikoo ottaa palvelukseensa työntekijän ulkomailla, on hankittava aiotun ulkomaisen työvoiman käytöstä työvoimaviranomaisen lausunto. Lausunto on ulkomaalaislain 26 §:n 1 momentissa tarkoitettu työvoimaviranomaisen kanta työluvan myöntävälle Suomen edustustolle. Asetuksen mukaan työministeriö antaa tarkemmat ohjeet lausunnon hankkimisesta.

## Työministeriön työlupalausunto-ohjeet (O/2/2001 TM)

Työministeriön mukaan työlupalausuntomenettelyn tarkoituksena on osana maahanmuutto- ja työvoimapolitiikan kokonaisuutta säännellä työvoiman maahanmuuttoa työmarkkinoiden toimivuutta edistäen.

Ohjeiden mukaan työlupalausuntoja antavat kunkin työvoima- ja elinkeinokeskuksen alueella erikseen nimetyt työvoimatoimistot. Lausunnon antaa se työvoimatoimisto, joka käsittelee työskentelypaikkakunnan työlupa-asiat. Jos työskentely sijoittuu useamman työlupa-asioita käsittelevän työvoimatoimiston alueelle, lausunnon antaa se toimisto, jonka alueella työskentely alkaa tai pääasiassa tapahtuu. Jos työ ei ole mihinkään paikkakuntaan sidottua, lausunnon antaa se työlupa-asioita käsittelevä toimisto, jonka alueella on työnantajan toimipaikka.

Ulkomailla olevan ulkomaalaisen työntekijän työluvasta päättää siis Suomen ulkomaan edustusto. Ohjeen mukaan sillä ei kuitenkaan ole toimivaltaa puuttua työlupaharkintaan.

Työlupaharkinta, johon työlupalausunnon antaminen perustuu, on keskeinen keino edistää tavoitteena olevaa työmarkkinoiden toimivuutta.

Työlupaharkinnan toiminta-ajatuksena on ohjeiden mukaan se, että osana työvoimapolitiikkaa työlupaharkinnalla huolehditaan yritysten työvoiman saannista työlupalinjausten mukaisesti tehtäviin, joihin ei työmarkkinoilta kohtuullisessa ajassa saada sopivaa työvoimaa ja joissa noudatetaan Suomessa voimassaolevia työsuhteen palkka- ja muita ehtoja samalla huolehtien siitä, että erillisten maahanmuuttajatyömarkkinoiden syntyminen ehkäistään.

Työlupaharkinta on kokonaiharkintaa, joka sisältää ennakkovalvonnan, työvoiman saatavuuden arvioinnin ja tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin.

Työlupaharkinta ei kuitenkaan sisällä arviota työnantajan työvoiman määrällisestä ja laadullisesta tarpeesta, mikä arviointi kuuluu työnantajalle itselleen. Harkinnassa ei tehdä myöskään arviota alan työvoiman määrällisestä ja laadullisesta tarpeesta.

Ennakovalvonta tarkoittaa työvoimatoimiston asiantuntevaa arviota työntekijän, työn- tai toimeksiantajan sekä työsuhteen asianmukaisuudesta.

Arvio työvoiman saatavuudesta tarkoittaa työvoimatoimiston asiantuntevaa arviota siitä, onko tehtävään kohtuullisessa ajassa saatavilla sopivaa työntekijää työmarkkinoilta. Suomessa toimivien työnantajien edellytetään ensisijaisesti rekrytoivan työvoimaa työmarkkinoilla jo olevan työvoiman piiristä. Työnantajan voidaan edellyttää rekrytoivan työvoimaa työmarkkinoilla jo olevien joukosta kuitenkin vain, jos sopivaa työvoimaa on kohtuullisessa ajassa saatavissa.

Työvoiman sopivuuden määrittelee lähtökohtaisesti työnantaja. Kuitenkin, jos työnantaja asettaa työvoimalle edellytyksiä, jotka eivät ole asiallisesti perusteltavissa tai objektiivisesti arvioiden eivät ole työn kannalta tarpeen, työvoimatoimisto voi olla puoltamatta työlupaa tarkoituksenmukaisuusharkinnan nojalla.

Kohtuullinen aika tarkoittaa aikaa, joka alalla ja tehtävissä yleensä hyväksyttävästi kuluu työpaikan avoimeksi ilmoittamisesta paikan täyttämiseen. Työvoimatoimiston ei tule edellyttää, että työnantaja käyttää työvoiman etsimiseen työmarkkinoilta kohtuuttomasti aikaa silloinkaan, kun kyseessä on "epätavallinen" ala. Toisaalta työvoimatoimistolla tulee olla kohtuullinen aika työvoiman etsimiseen työmarkkinoilta. Työvoiman saannin kiireellisyys ei ole peruste ohittaa työvoiman saatavuuden arviointia.

Työvoiman saatavissa oleminen tulee arvioida konkreettisesti ja luotettavaan tietoon perustuen. URA- ja muista työvoimatoimiston käytössä olevista tietojärjestelmästä voidaan saada suuntaa-antavaa tietoa alan työnhakijoista. Alan työnhakijoiden tilastollinen määrä ei useinkaan kerro konkreettisesta työvoiman saatavuudesta. Usein on tarkoituksenmukaisinta, että työpaikasta tiedotetaan URA-tietojärjestelmässä.

Jos sopivaa työvoimaa on realistisesti arvioiden kohtuullisessa ajassa saatavissa, työluvan puoltamisen edellytyksiä ei ole. Jos työlupavelvolliselle, työn- tai toimeksiantajalle ja työsuhteelle asetetut edellytykset täyttyvät ja työmarkkinoilla ei ole kohtuullisessa ajassa saatavilla sopivaa työvoimaa, työlupaa tulee yleensä puoltaa, jos työlupaharkinnan muut edellytykset täyttyvät.

Tarkoituksenmukaisuuden arviointi tarkoittaa työvoimatoimiston asiantuntevaa arviota ulkomaisen työvoiman käytön tarkoituksenmukaisuudesta työmarkkinoiden toiminnan edistämisen kannalta. Tarkoituksenmukaisuusharkinnan tukena työvoimatoimistoilla on ohjeen mukaan käytössään työministeriön laatimia valtakunnallisia ja TE-keskusten sen nojalla laatimia alueellisia työlupalinjauksia.

## 3.2

### Viranomaisten lausunnot ja selvitykset

#### 3.2.1

##### Ulkoasiainministeriön lausunto

Ulkoasiainministeriö on lausunnossaan todennut, että Vilnassa toimiva Suomen Liettuan suurlähetystö myönsi 25.9.2003 ja 3.9.2003 antamallaan päätöksillä oleskelu- ja työluvut X Oy:n lähetetyille työntekijöille. Ministeriön mukaan Seinäjoen työvoimatoimisto oli työlupalausunnoissaan puoltanut työlupien myöntämistä työnantajakohtaisina. Edellä kerrottujen oikeusohjeiden perusteella suurlähetystöllä ei ole ministeriön mukaan ollut asiassa tältä osin harkintavaltaa.

#### 3.2.2

##### Työvoimaviranomaisten selvitykset ja lausunnot

##### Turun työvoimatoimiston ja Varsinais-Suomen TE-keskuksen selvitykset

Turun työvoimatoimisto on selvityksessään todennut, ettei se ole antanut X Oy:lle puoltavia työlupalausuntoja yhtiön urakoihin Turun telakalla kevästä 2003 alkaen. Toimiston mukaan telakalla on lausuntopyyntöjen aikaa ollut lomautettuna useita kymmeniä ammattitaitoisia työntekijöitä ja työt on voitu tehdä telakan omalla työvoimalla. Toimisto lähetti nähtäväkseni neljä toimiston yhtiölle 17.4.2003 antamaa kielteistä lupapäätöstä, jotka kukin koskivat yhden ulkomaalaisen asentajan tuomista Suomeen töihin.

Varsinais-Suomen TE-keskuksen työvoimaosasto viittaa Turun työvoimatoimiston lausuntoon ja toteaa, ettei sen tiedossa ole X Oy:lle annettuja perusteettomia puoltavia työlupalausuntoja.

##### Seinäjoen työvoimatoimiston ja Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen selvitykset

Seinäjoen työvoimatoimisto myönsi 8.8.2003 antamallaan kahdella päätöksellä työluvut X Oy:n lähetetyille työntekijöille. Työntekijöiden määrä oli yhteensä 19, joista 10 oli asentajaa ja 9 hitsaajaa.

Seinäjoen työvoimatoimisto ilmoitti ottaneensa työlupaharkinnassaan huomioon työmarkkinoilla jo olemassa olevan työvoiman etusijaisuuden, mutta toimiston mukaan työnantajapalveluiden kautta oli todettu jo useaan otteeseen alan työntekijöiden heikko saatavuus. Aiempien kokemusten perusteella vaarana oli, että kyseessä oleviin tehtäviin ei olisi saatu kohtuullisessa ajassa sopivaa työvoimaa tarvittavaa määrää niin, ettei olisi tietoisesti hankaloitettu työnantajan yritystoimintaa. Toimisto korostaa lisäksi työnantajan osoittaneen, että se oli hoitanut työnantajavelvollisuutensa ja on myös valmis työllistämään suomalaisia alan työntekijöitä hakemalla, kysymällä ja ilmoittamalla avoimista työpaikoista työvoimatoimiston työnantajapalvelun kautta.

Seinäjoen työvoimatoimisto totesi lisäksi, että työnantajan mukaan työnteko ei ollut sidottu yhteen paikkakuntaan vaan työkohteita oli kolmessa kaupungissa

eli Turussa, Uudessakaupungissa ja Naantalissa. Koska kohteita oli useampi, ei työvoimatoimisto tiedustellut asiaan paikallisten työvoimaviranomaisten kantaa.

Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen työvoimaosasto katsoo puolestaan Seinäjoen työvoimatoimiston menetelleen asiassa asianmukaisesti ja työministeriön antamien ohjeiden mukaisesti.

## Työministeriön lausunnot

Työministeriö katsoo lausunnoissaan sekä Turun että Seinäjoen työvoimatoimistojen menetelleen työlupaharkinnassa asianmukaisesti.

### 3.3

#### Viranomaisten menettelyn arviointia

#### 3.3.1

##### Suomen Liettuan suurlähetystön menettely

Saamani selvityksen perusteella katson, että Suomen Liettuan suurlähetystö on menetellyt asiassa lainmukaisesti. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että se olisi muutoinkaan laiminlyönyt velvollisuuksiaan asiassa. Tältä osin kantelu ei anna minulle aihetta enempään toimenpiteisiin.

#### 3.3.2

##### Turun työvoimatoimiston menettely

Turun työvoimatoimisto on 17.4.2003 antamissaan työlupapäätöksissä todennut olleensa hakemusten johdosta yhteydessä työpaikan luottamusmieheen, joka oli lausunnossaan ilmoittanut, että kyseessä oleva työ oli mahdollista hoitaa telakan oman lomautetun tai lomautusuhan alaisen työvoiman turvin. Turun työvoimatoimisto katsoi saamansa selvityksen perusteella, että sopivaa työvoimaa oli saatavissa kohtuullisessa ajassa.

Kantelu ei kuitenkaan käsitykseni mukaan kohdistu tähän lupaprosessiin, vaan Seinäjoen työvoimatoimiston tekemään työlupaharkintaan ja myöntämiin työlupiin, joiden perusteella Liettuan suurlähetystö myönsi työluvut X Oy:n lähetetyille työntekijöille.

Edellä kerrotun perusteella en käsittele Turun työvoimatoimiston menettelyä enempää.

#### 3.3.3

##### Seinäjoen työvoimatoimiston menettely

Seinäjoen työvoimatoimisto siis myönsi työluvut X Oy:n lähetetyille työntekijöille. Työntekijöitä oli yhteensä 19, joukossa olivat myös ne neljä työntekijää, joiden työluvut Turun työvoimatoimisto oli huhtikuussa 2003 evännyt, yksi tosin eri ammattinimikkeellä.

Yhtiö oli hakemuksessaan ilmoittanut tarvitsevänsä työntekijöitä saattaakseen loppuun jo sopimansa urakat. Työskentelypaikkoina yhtiö mainitsi Turun, Uudenkaupungin ja Naantalin. Hakemuksen liitteissä on viitattu telakkateollisuuteen ja työvoimatoimiston päätöksessä mainitaan työnantajan toimialana muu kulkuneuvojen valmistus.

Työvoimatoimistojen käsittelyjen välillä oli noin 3,5 kuukautta eikä saamastani selvityksestä ilmene, miten telakkatyöntekijöiden työllisyys oli sanottuna ajankohtana kehittynyt. Kantelijan mukaan ei siis ilmeisesti kuitenkaan ratkaisevasti ainakaan parempaan suuntaan.

Työvoimatoimistojen hakemukset poikkesivat toisistaan, sillä Turun työvoimatoimistolla oli käsiteltävänä neljä erillistä yhtä työntekijää koskevaa hakemusta, joissa kaikissa oli kyse saamani selvityksen perusteella työntekijän palkkaamisesta ulkomailta työskentelemään Turun telakalle. Seinäjoen käsittelemissä kahdessa hakemuksessa oli sen sijaan kyse 19 työntekijän työluvasta työskennellä suomalaisen yhtiön lähetettyinä työntekijöinä kolmessa eri kohteessa.

Hakemukset, niiden käsittely ja niihin annetut ratkaisut eivät käsitykseni mukaan olekaan välttämättä edes noiden neljän saman työntekijän osalta suoraan vertailukelpoisia siten, että Seinäjoen työvoimatoimiston puoltavaa lausuntoa voitaisiin pitää automaattisesti virheellisenä sen vuoksi, että Turun työvoimatoimisto oli 3,5 kuukautta aikaisemmin evännyt työluvat.

Minulla ei ole käytössäni myöskään selvitystä siitä, mihin työtehtäviin X Oy:n lähetetyt työntekijät lopulta sijoittuivat ts. tekivätkö he juuri niitä töitä, johon esimerkiksi Turun työvoimatoimisto oli katsonut löytyvän tarvittavaa työvoimaa kotimaan työmarkkinoilta. Työlupaehtojen toteutumisen jälkikäteinen valvonta kuuluu työvoimaviranomaisille.

Seinäjoen työvoimatoimiston työlupaharkinta herättää minussa kuitenkin joitakin kysymyksiä ja antaa minulle osin aihetta myös työvoimatoimiston toiminnan arvosteluun.

Työvoimatoimiston toimivallasta

Tarkastelen aluksi Seinäjoen työvoimatoimiston toimivaltaa käsitellä puheena olevia työlupahakemuksia. Edellä jaksossa 3.1 selostetussa työministeriön ohjeessa todetaan, että jos työskentely sijoittuu useamman työlupa-asioita käsittelevän työvoimatoimiston alueelle, lausunnon antaa se toimisto, jonka alueella työskentely alkaa tai pääasiallisesti tapahtuu. Jos työ ei ole mihinkään paikkakuntaan sidottua, lausunnon antaa se työlupa-asioita käsittelevä toimisto, jonka alueella on työnantajan kotipaikka.

Seinäjoen työvoimatoimiston mukaan X Oy:n toimipaikka oli Seinäjoen alueella ja kun työnteko ei ollut sidottu yhteen paikkakuntaan, ratkaisi Seinäjoen työvoimatoimisto hakemuksen.

Tältä osin totean kuitenkin, että työministeriön ohjeissa todetaan, että yrityksen toimipaikka ratkaisee lausunnon antavan toimiston siinä

tapauksessa, kun työnteko ei ole sidottu mihi nkään paikkakuntaan. X Oy:n puheena ollut työskentely oli sidoksissa kolmeen paikkakuntaan eli Turkuun, Naantaliin ja Uuteenkaupunkiin.

Minulla on käsitykseni mukaan ollut käytössäni sama selvitys kuin mitä Seinäjoen työvoimatoimistolla oli työlupaharkintaa pohtiessaan. Sen perusteella voidaan nähdäkseni myös kyseenalaistaa Seinäjoen työvoimatoimiston päätös pitää Seinäjokea X Oy:n toimipaikkana.

Yhtiön kaupparekisteriin merkittynä kotipaikkana tosin on Seinäjoki. Yrityksen kotipaikka ei kuitenkaan nähdäkseni merkitse samaa kuin toimipaikka. Toimipaikka on käsitykseni mukaan paikka, jossa yritys toimii. X Oy oli hakemuksessaan ilmoittanut postiosoitteekseen Naantalissa olevan postilokeron, jota myös Patentti- ja rekisterihallitus, Lounais-Suomen verovirasto ja Keskinäinen Eläkevakuutusyhtiö Ilmarinen olivat käyttäneet lähettäessään yhtiölle postia. Sanottu postilokero oli osoitteena myös yrityksen oheistamissa ostotilauksissa. Postilokero-osoitteen lisäksi hakemuksen liitteenä olevissa papereissa esiintyy yhtiön osoitteena yksi turkulainen katuosoite.

Edellä kerrotustakaan ei voi päätellä selkeästi yhtiön toimipaikkaa, kun toimintaa on kuitenkin ollut kolmella paikkakunnalla. Asiaa koskevat säännökset ja ohjeet ovat tältä osin jossakin määrin tulkinnanvaraiset ja antavat työvoimatoimistoille harkinnanvaraa. Seinäjoen työvoimatoimiston ei käsitykseni mukaan voidakaan katsoa menetelleen asiassa suoranaisesti lainvastaisesti ratkaistessaan työlupahakemukset.

Sillä, mikä työvoimatoimisto lupahakemuksen ratkaisee, on merkitystä ennen kaikkea kotimaisen työvoiman saatavuuden arvioinnissa. Työvoimatoimistoilla on käytössään valtakunnalliset rekisterit avoimista työpaikoista ja työnhakijoista, joten niiden selvittäminen tapahtuu samalla tavalla kaikissa työvoimatoimistoissa. Sen sijaan kullakin työvoimatoimistolla on luonnollisesti parhaat edellytykset arvioida oman toimialueensa työvoimatilannetta ja sen kehitysnäkymiä yleisemmin. Tämä seikka puoltaa sitä, että työlupahakemukset pyritään ratkaisemaan pääsääntöisesti sen alueen työvoimatoimistossa, jossa työtä tullaan tekemään.

Niinpä tässäkin tapauksessa näkemykseni mukaan työlupaharkinnan tavoitteiden toteutumisen, erityisesti saatavilla olevan kotimaisen työvoiman selvittämisen kannalta oikeampi ja usunnon antaja asiassa olisi ollut joku Varsinais-Suomen TE-keskuksen alainen työlupa-asioita käsittelevä työvoimatoimisto. Tämän vuoksi olisikin mielestäni ollut parempi, jos Seinäjoen työvoimatoimisto olisi siirtänyt asian Varsinais-Suomen TE-keskukselle, joka olisi voinut asiakirjoista ilmenevien tietojen perusteella siirtää sen edelleen johonkin alueensa työlupa-asioita käsittelevään työvoimatoimistoon. Se, että toimintaa tapahtui yhden paikkakunnan sijasta kolmella paikkakunnalla, ei olisi mielestäni saanut johtaa siihen, että työlupaa ei käsitellyt edes mikään näistä kolmesta työskentelypaikan toimistosta vaan työskentelyn suhteen täysin ulkopuolisena pidettävä Seinäjoen työvoimatoimisto.

## Työvoiman saatavuuden selvittäminen

Seinäjoen työvoimatoimisto siis katsoi voivansa käsitellä puheena olevat työlupahakemukset. Sen suorittamaan työlupaharkintaan kuuluvan kotimaisen työvoiman saatavuuden osalta kiinnitän huomiota siihen, että toimisto ei ollut ennen asian ratkaisemista yhteydessä edellä mainittujen tulevien työskentelypaikkojen työvoimatoimistoihin. Hakemuksesta ja sen liitteistä oli nähtävissä, että työntekijät tulevat työskentelemään yhtiön Naantalin ja Uudenkaupungin toimipaikoissa sekä Turun telakalla. Käsitykseni mukaan toimiminen yhteistyössä esimerkiksi Turun työvoimatoimiston kanssa tässä asiassa olisi ollut työmarkkinoiden toimivuuden varmistamisen kannalta tarpeen. Päätöksessä oli kuitenkin kyse varsin suuren työntekijämäärän tuomisesta Suomeen.

Seinäjoen työvoimatoimisto ratkaisi hakemukset varsin nopeasti, sillä yhtiön toimitusjohtaja oli allekirjoittanut hakemukset 5.8.2003 ja työvoimatoimisto antoi myönteiset päätöksensä jo 8.8.2003. Työnantaja oli hakemuksessaan ilmoittanut kiireellisestä työvoiman tarpeesta, mutta työministeriön ohjeiden mukaan työvoiman saannin kiireellisyys ei kuitenkaan ole peruste ohittaa työvoiman saatavuuden arviointia.

Turun TE-keskus on työlupalinjauksissaan todennut, että työvoiman saatavuuden arvioimiseksi keskuksen alueella edellytetään aina, että työpaikka on avoinna työhallinnon tietojärjestelmässä vähintään kaksi viikkoa. Jos sinä aikana ei löydetä sopivaa työvoimaa, voidaan lausuntoa puoltaa työvoiman saatavuuden perusteella. Etelä-Pohjanmaan TE-keskuksen vastaavassa linjauksessa ei kuitenkaan ole vastaavaa mainintaa.

Seinäjoen työvoimatoimisto on ilmoittanut selvityksessään selvittäneensä työvoiman saatavuuden ennen työluvan puoltamista. Minulla ei ole perusteita epäillä, etteikö toimisto olisi selvittänyt työvoiman saatavuutta käytössään olevista valtakunnallisista tiedostoista. Kun kyse oli kuitenkin kokonaisuudessaan muualle kuin Seinäjoen toimiston alueelle sijoittuvasta työvoimasta ja sen lisäksi työalasta, jossa tunnetusti on varsin paljon lomautuksia ja niiden uhkia, olisi nähdäkseni ollut välttämätöntä, että toimisto olisi selvittänyt työvoiman saatavuutta myös Turun, Naantalin ja Uudenkaupungin työvoimatoimistoista tai kyseisen alan ammattiliitosta. Samanaikaisesti tämän kantelun kanssa minulla on nimittäin ollut käsiteltävänäni eräs toinen työlupaharkinnan arviointia sisältävä kantelu. Siinä työvoimatoimisto oli työvoiman saatavuutta selvittäessään hankkinut muun muassa lausunnot kyseisen alan ammattiliitolta.

Jos Seinäjoen työvoimatoimisto olisi hankkinut asiaan lisäselvitystä edellä mainituilta tahoilta, olisi se käsitykseni mukaan saanut voinut saada kattavampaa tietoa työlupahakemusten kohteena olevien työalojen työllisyysnäköymistä. Seinäjoen oman toimiston alueen työlupalinjauksissa oli tuki maininta metallialan työvoimapulasta, mutta haetun työvoimanhan ei ollut tarkoituskaan sijoittua Seinäjoen työvoimatoimiston toimialueelle.



## YHTEENVETO JA TOIMENPITEET

### 4.1

#### Yhteenveto

Puheena olevan yrityksen työlupahakemusten käsittely sanotuissa kahdessa työvoimatoimistossa antaa minulle erikoisen kuvan työlupahakemusten käsittelyssä noudatetuista käytännöistä. Hakemukset erosivat toisistaan, mutta jälkimmäisessäkin hakemuskäsittelyssä olivat mukana ne neljä työntekijää, joilta Turun työvoimatoimisto oli työluvat evännyt. Käsitakseni mukaan se, että työnantaja hakee työlupia ns. työnantajakohtaisena sopimuksensa urakoiden loppuunsaattamiseksi, ei kuitenkaan poista työvoimatoimiston velvollisuutta selvittää aktiivisesti kotimaan markkinoilla saatavissa olevaa työvoimaa. Työvoimatoimistojen menettelytavat ja noudattamat käytännöt työvoiman saatavuuden selvittämisessä eivät myöskään saisi poiketa olennaisesti toisistaan ja työluvan myöntämisen edellytysten selvittämisen tulisi muutoinkin olla yhteneväistä kaikissa työvoimatoimistoissa. Esimerkiksi nyt puheena oleva tapaus voi antaa ulkopuoliselle jopa vaikutelman, että myönteistä ratkaisua hylätyihin lupahakemuksiin voi tavoitella osoittamalla uudet hakemukset muualle kuin kielteisen päätöksen tehneeseen työvoimatoimistoon.

Kuten edellä jo totesin, voidaan asettaa kyseenalaiseksi se, oliko Seinäjoen työvoimatoimisto oikea työvoimatoimisto lupahakemuksia ratkaisemaan. Joka tapauksessa sen olisi mielestäni tullut selvittää enemmän työvoiman saatavuutta.

Saamastani selvityksestä ei ilmene, mitä toimia Seinäjoen työvoimatoimisto teki työvoiman saatavuuden selvittämiseksi. Ottaen huomioon sen, että työskentely tuli tapahtumaan kokonaisuudessaan muualla kuin Seinäjoen työvoimatoimiston alueella ja suhdanneherkällä toimialalla, jolla on tunnetusti runsaasti lomautuksia ja niiden uhkia, olisi toimiston tullut nähdäkseni selvittää alan työtilannetta alan ammattiliitosta, kyseiseltä telakalta tai työskentelypaikan/-paikkojen työvoimatoimistoista.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että työministeriö ei ole nähnyt kantelussa tarkoitettussa tapahtumasarjassa ja Seinäjoen työvoimatoimiston menettelyssä mitään sellaista, joka antaisi aiheita esimerkiksi työvoimatoimistojen toimivaltaa ja työvoiman saatavuuden selvittämistä koskevien ohjeiden täsmentämiseen. Käsitakseni mukaan työlupahakemusten käsittelyssä työvoimatoimistojen tulisi olla aktiivisia nimenomaan kotimaan markkinoilla jo olevan työvoiman saatavuuden selvittämisessä.

Kuten jaksossa 3.1 jo totesin, uusi ulkomaalaislaki tuli voimaan 1.5.2004. Muutoksessa uudistettiin myös työskentelyyn liittyvää lupajärjestelmää siten, että työluvasta erillisenä lupana luovuttiin ja sen tilalle luotiin erityinen työntekijän oleskelulupa. Muutoksella pyritään selkeyttämään lupajärjestelmää ja muuttamaan sitä johdonmukaisemmaksi. Muutoksen myötä kumottiin myös edellä mainittu työministeriön työlupalausunto-ohje.

Muutoksesta huolimatta työntekijän oleskeluluvan myöntämisen harkintaan sisältyy kuitenkin edelleen niitä tekijöitä, jotka ovat olleet myös tässä ratkaisussani arvioitavina. Uuden ulkomaalaislain 72 §:n mukaan työntekijän oleskeluluvan myöntäminen perustuu nimittäin harkintaan, jossa tulee selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa. Harkinnan suorittavat työvoimatoimistot, joiden toimivallasta on lakiin otettu nimenomainen säännös (85 §), joka vastaa sisällöltään kumotun työministeriön ohjetta.

Työministeriö ei ole lausunnoissaan viitannut näihin uuden ulkomaalaislain mukanaan tuomiin muutoksiin. Ministeriöstä saamani tiedon mukaan ainakaan tällä hetkellä siellä ei ole suunnitteilla antaa uutta ohjetta ulkomaalaislain puheena olevien säännösten soveltamisesta.

Työvoimatoimistojen ohjeistaminen säännösten soveltamisesta olisi kuitenkin nähdäkseni tarpeen. Kuten käsillä oleva tapauskin osoittaa, kysymys muun muassa toimivaltaisesta työvoimatoimistosta voi aiheuttaa tulkintaongelmia. Lisäksi työvoiman saatavuuden selvittämisessä toimistojen käytännöt näyttävät vaihtelevan.

Yksi keino työntekijän oleskelulupa-asioita käsittelevien työvoimatoimistojen ohjeistamiseen ovat lain 71 §:ssä mainitut työlupalinjaukset. Ne ovat ministeriöstä saamani tiedon mukaan parhaillaan valmisteilla. Lakiin otettiin tältä osin nimenomainen säännös myös yhteistyöstä työmarkkinajärjestöjen kanssa. Hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) todetaan perusteluina yhteistyölle muun muassa tiiviin työmarkkinakytken ylläpitäminen sekä luparatkaisujen ennustettavuuden ja yhdenmukaisuuden lisääminen.

#### 4.2

##### Toimenpiteet

Saatan jaksossa 3.3.3 esittämäni käsitykset Seinäjoen työvoimatoimiston menettelystä toimiston tietoon ja vastaisuudessa huomioon otettaviksi. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Lähetän päätöksestäni jäljennöksen myös Etelä-Pohjanmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen työvoimaosastolle ja kehotan sitä kiinnittämään esittämiini näkemyksiin huomiota alueen työlupalinjauksia laatiessaan.

Lähetän päätökseni myös työministeriölle erityisesti jaksossa 4.1 ilmenevässä tarkoituksessa.

Kantelukirjeen liitteet palautetaan kantelija lle.