



ASIA

Työntekijän oleskeluluvan käsittely viivästyi TE-toimistossa

KANTELU

Kantelija on arvostellut oikeuskanslerille 28.5.2019 osoittamassaan kantelussa arvostellut TE-toimiston menettelyä työntekijän oleskelulupa koskeneen hakemuksen käsittelyssä. Kantelun mukaan asian käsittely oli kestänyt kahdeksan kuukautta.

SELVITYS

ELY-keskus on 26.8.2019 ja 15.10.2019 antanut lausunnot, joihin on liitetty TE-toimiston 15.8.2019 ja 9.10.2019 antamat selvitykset.

Maahanmuuttovirasto on antanut selvityksen 11.10.2019.

RATKAISU

1 Työntekijän oleskelulupaa koskevia säännöksiä

Työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004). Kyseisen lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset. Lain 2 §:n mukaan ulkomaalaisen maahanmuuttoon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa sovelletaan kyseistä lakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä.

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. Lain 60 §:n (121/2018) 3 momentin mukaan oleskelulupahakemus jätetään Suomessa Maahanmuuttovirastolle.

Päätös työntekijän oleskeluluvan myöntämisestä on kaksivaiheinen siten, että ulkomaalaislain 83 §:n (1218/2013) 1 momentin mukaan ensin työ- ja elinkeinotoimisto ratkaisee, onko työntekijän oleskeluluvan myöntämiseen laissa säädetty edellytykset. Pykälän 2 momentin mukaan Maahanmuuttovirasto myöntää työ- ja elinkeinotoimiston 1 momentin mukaan tekemän myönteisen osapäätöksen jälkeen ulkomaalaiselle työntekijän oleskeluluvan, jollei laista muuta johdu. Lain 78 §:n (121/2018) 1 momentin mukaan ulkomaalaisella, jolle on myönnetty työntekijän oleskelulupa, on työnteko-oikeus laissa määritellyin rajoituksin.

Ulkomaalaislain 82 §:n (1218/2013) 1 momentin mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Jos hakemus pannaan vireille sähköisesti, käsittelyaika lasketaan siitä, kun hakija asioidi henkilökohtaisesti viranomaisessa antaakseen 60 d §:n mukaiset biometriset tunnisteet ja esittääkseen hakemuksen liitteet alkuperäisinä. Saman pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa säädettyä pidempi käsittelyaika on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Jos toimivaltainen viranomainen joutuu pyytämään tai hankkimaan asiassa lisäselvitystä, käsittelyajan kuluminen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu.

Ulkomaalaislain 82 §:n perustelujen mukaan molempien vaiheiden eli asian käsittelyn sekä TE-toimistossa että Maahanmuuttovirastossa olisi sisällyttävä neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaan. Laskennallisesti ja viranomaisten sisäisen vastuunjaon näkökulmasta käsittelyaika jakautuisi perustelujen mukaan tasan siten, että molempien viranomaisten olisi mahdollista käyttää hakemuksen käsittelyyn enintään kaksi kuukautta. Hakemuksen käsittelyn on joka tapauksessa tapahduttava ilman aiheutonta viivästystä ja suurimmassa osassa tapauksia olisi päästävä säädettyä vähimmäisaikaa lyhyempään käsittelyaikaan. Käsittelyajan käynnistämiseksi vaadittaisiin sitä, että toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettu hakemuslomake on asianmukaisesti täytetty ja siihen on liitetty edellytetyt asiakirjat. (HE 139/2013 vp s. 35-36).

2 Selostus asiassa saadusta selvityksestä

2.1 TE-toimiston selvitys

TE-toimiston antamissa selvityksissä todetaan, että kantelun tarkoittamassa asiassa oli kyse ensimmäistä oleskelulupaa koskevasta hakemuksesta.

Työntekijän oleskelulupaan liittyvä asiakasprosessi hoidetaan Maahanmuuttoviraston ylläpitämässä UMA-tietojärjestelmässä (ulkomaalaisasiain sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä). TE-toimiston asiantuntijoille on saatu järjestelmään käyttöoikeudet. UMA-järjestelmässä on TE-toimistotasoiset ja asiantuntijatasoiset työjonot. Maahanmuuttovirasto siirtää asiakkaiden hakemukset TE-toimistotasoihin työjonoihin. TE-toimiston sisällä on mahdollisuus siirtää asioita toimistotasoisesta työjonosta asiantuntijatasoisin työjonoihin sen mukaan, missä vaiheessa asia on toimistossa käsitellyssä.

Kantelussa tarkoitettu oleskelulupahakemus oli saapunut Maahanmuuttovirastoon 9.10.2018. Selvitysten mukaan järjestelmästä ei saada tietoa siitä, milloin hakemus oli saapunut Maahanmuuttovirastosta TE-toimiston toimistotasoiseen jonoon. TE-toimiston asiantuntija oli 15.2.2019 siirtänyt hakemuksen toimistotasoisesta ”saapuneet hakemukset” -työjonosta omaan työjonoonsa odottamaan käsittelyä. Asiantuntija oli alkanut 13.3.2019 käsitellä asiaa ja lähettänyt siinä työnantajalle lisäselvityspyynnön. Samalla asiantuntija oli siirtänyt hakemuksen ”selvityksiä odottavat” -työjonoon odottamaan työnantajalta tulevaa selvitystä. Selvitys oli saapunut 26.3.2019. Selvitys oli kirjattu UMA-järjestelmään saapuneeksi ja liitetty asiakkaan hakemukseen, jonka jälkeen asiakkaan tiedoista oli poistuttu. Kerrotun jälkeen asia ei ollut näkynyt enää asiantuntijan omassa työjonossa, vaan se oli siirtynyt toimistotasoiseen työjonoon. Asiantuntijan olisi tullut siirtää asiakokonaisuus takaisin omaan työjonoonsa, mikä oli jäänyt epähuomiossa tekemättä.

Selvitysten mukaan toimistotasoisessa työjonossa oli vuoden 2019 maaliskuussa hakemuksia noin 400 kappaletta ja tämän lisäksi odotettiin vastauksia arviolta noin 50 lisäselvitykseen. Selvitysten mukaan edellä selostettua tilannetta ei ollut aikaisemmin tullut vastaan, koska asiantuntijat olivat siirtyneet tekemään päätöksiä sitä mukaa kuin työnantajilta oli saapunut vastaus tehtyyn selvityspyyntöön. Tapahtuma-aikaan hakemusten runsaan määrän vuoksi ei osapäätöksiä ollut pystytty tekemään välittömästi. Kun työnantajan edustaja 6.5.2019 oli tiedustellut hakemuksen käsittelyvaihetta, asia oli huomattu ja osapäätös oli annettu samana päivänä. Maahanmuuttovirasto oli antanut asiassa päätöksen 26.6.2019.

TE-toimisto on ilmoittanut olevansa äärettömän pahoillaan siitä, että asian käsittely oli oleellisesti viivästynyt. TE-toimisto on ilmoittamansa mukaan kehittänyt asian esille tultua omaa palveluprosessiaan sekä päivittänyt perehdytykseen liittyvää materiaalia ja ottanut käyttöön uusia työskentelytapoja.

Toimistossa on otettu käyttöön työprosessin vaihe, jossa asiakkaalle lähetetyt lisäselvityspyynnöt ja viimeinen palautuspäivä merkitään TE-hallinnon URA-tietojärjestelmään yritysasiakkaan tietoihin ns. muistilistamerkintänä. Muistilistoja käydään läpi päivittäin. Selvitysten mukaan näillä uusilla työskentelytavoilla varmistetaan, että vastaavia tilanteita ei asiakaspalveluprosessissa pääse syntymään.

Palveluprosessin yksityiskohtia käydään läpi säännöllisesti ja havaittuihin kehittämiskohtiin puututaan heti niiden esille tultua. Vuoden 2019 syksyn aikana TE-toimistossa on lisätty työlu-pa-asioita käsittelevien asiantuntijoiden määrää neljällä asiantuntijalla ja henkilömäärää tullaan vielä lisäämään vuoden 2019 loppuun mennessä kahdesta kolmeen asiantuntijalla.

2.2 ELY-keskuksen lausunto

ELY-keskuksen lausunnon mukaan Maahanmuuttoviraston palvelupisteeseen jätetyn hakemuksen jättöajankohdasta 9.10.2018 laskettava neljän kuukauden aika oli kulunut umpeen vuoden 2019 helmikuussa eli ennen kuin hakemus oli TE-toimistossa otettu käsiteltäväksi. Sen jälkeen osapäätöksen tekemistä oli lisäksi jonkin verran viivästyttänyt toimiston kertoma valittava inhimillinen käsittelyvirhe. ELY-keskus on todennut, että saatujen tietojen mukaan työ-lupahakemusten käsittelyviiveisiin ja järjestelmän pullonkauloihin ollaan valtakunnallisestikin hakemassa ratkaisuja työ- ja elinkeinoministeriön johdolla.

2.3 Maahanmuuttoviraston selvitys

Maahanmuuttovirasto on selvityksessään todennut, että yksittäisen hakemuksen käsittelyn aikana UMA:an luodaan tai UMA automaattisesti luo toimenpiteitä. Toimenpide voi olla esimerkiksi asian vireillepano, käsittelyvastuun siirto tai jokin muu vastaava asia. Se, että jokin toimenpide on suljettu UMA:ssa, tarkoittaa sitä, että asiaan liittyvä yksittäinen toimenpide on vahvistettu ja valmis. Käsittelyvastuun siirto -toimenpiteen osalta ”suljettu” tarkoittaa sitä, että siirto on tapahtunut kirjattuna ajankohtana.

Kantelun tarkoittamassa asiassa oli käsittelyvastuun siirto tehty 9.10.2018. Asia oli siirrosta lähtien ollut TE-toimiston Saapuneet -työjonossa. Maahanmuuttoviraston työjonoon asian käsittelyvastuu oli siirretty TE-toimiston tekemän osaratkaisun jälkeen 6.5.2019. Maahanmuuttoviraston virkamies oli siirtänyt asian omaan työjonoonsa 24.6.2019 ja tehnyt 26.6.2019 myönteisen päätöksen.

3 Asian arviointi

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Kantelussa tarkoitettu hakemus oli tullut vireille 9.10.2018 ja se oli ratkaistu 26.6.2019. Saadun selvityksen mukaan asia oli 9.10.2018 siirretty Maahanmuuttovirastosta TE-toimiston käsittelyvastuulle toimistotasoiseen jonoon, josta TE-toimiston asiantuntija oli siirtänyt sen omaan työjonoonsa 15.2.2019. Asiaan oli ensimmäisen kerran kohdistettu toimenpiteitä TE-toimistossa 13.3.2019 ja osapäätös annettu vajaa kaksi kuukautta tämän jälkeen eli 6.5.2019.

Lain mukainen neljän kuukauden kokonaiskäsittelyaika oli edellä kerrotun perusteella jo kulunut umpeen ennen kuin asia TE-toimistossa siirrettiin asiaa käsitelleen asiantuntijan omaan työjonoon. Työjonoon siirtämisen jälkeen oli vielä kulunut lähes kuukausi, ennen kuin asiaan oli kohdistettu toimenpiteitä pyytämällä työnantajalta lisäselvitystä. Selvityksen saavuttua 26.3.2019 asia oli erehdyksestä jäänyt uudelleen toimistokohtaiseen jonoon, josta se oli otettu käsiteltäväksi vasta oleskeluluvan hakijan työnantajan otettua yhteyttä TE-toimistoon. Erehdyksen vuoksi ratkaisukelpoinen asia viivästyi siten vielä lähes puolitoista kuukautta.

Vaikka Maahanmuuttovirasto oli suorittanut asiassa omat toimenpiteensä laskennallisessa kahdessa kuukaudessa, asian kokonaiskäsittelyaika on TE-toimistossa tapahtuneiden viivästysten ja erehdysten vuoksi ollut runsaat kahdeksan kuukautta eli olennaisesti pidempi kuin laissa säädetty neljä kuukautta. TE-toimistossa asia oli viipynyt runsaat kuusi kuukautta.

Saatujen selvitysten mukaan asian viipyminen ei ole johtunut ulkomaalaislain 82 §:n 2 momentin poikkeuksellisista olosuhteista, jotka liittyvät hakemuksen tulkinnan monimutkaisuuteen. TE-toimiston selvitysten mukaan viipyminen on johtunut käsiteltävänä olleiden hakemusten runsaasta määrästä ja kantelun tarkoittamaa asiaa käsitelleen asiantuntijan erehtymisestä. Selvityksensä mukaan TE-toimisto on ryhtynyt toimenpiteisiin näiden seikkojen parantamiseksi. ELY-keskuksen mukaan kantelussa esiin tulleen kaltaisiin viiveisiin ollaan puuttumassa myös valtakunnallisesti.

4 Johtopäätökset ja toimenpiteet

TE-toimisto ei ole käsitellyt työntekijän oleskelulupaa koskevaa hakemusta ulkomaalaislaissa säädettyssä määräajassa. Kiinnitän kerrotun vuoksi TE-toimiston huomiota velvollisuuteen noudattaa säädettyä määräaikaa.

Lähetän päätökseni tiedoksi työ- ja elinkeinoministeriölle.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila