Eduskunta
Tarkastusvaliokunta
00102 Eduskunta

Eduskunta, tarkastusvaliokunta

Pohjois-Pohjanmaan TE-toimiston lausunto / Tarkastusvaliokunta 17.9.2024/ K 2/2024 vp - Oleskeluluvat

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa Uudenmaan, Pirkanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan TE-toimistoilta työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyyn liittyvistä TE-toimistojen tehtävistä sekä toimenpiteistä, joilla oleskelulupahakemusten käsittelyaikoja on saatu lyhennettyä. Lausunto on laadittu toimistojen välisenä yhteistyönä ja on sisällöltään sama.

TE-toimistojen tehtävät, jotka liittyvät työntekijöiden oleskelulupien käsittelyyn

Työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisesti: TE-toimisto tekee työntekijän oleskelulupahakemukseen osapäätöksen ja Maahanmuuttovirasto puolestaan tekee lopullisen päätöksen. TE-toimiston osapäätös perustuu kokonaisharkintaan, eli TE-toimisto arvioi työvoiman saatavuuden kyseisellä alalla, työsuhteen ehdot, työnantajan ja työntekijän edellytykset sekä työntekijän saaman toimeentulon työstä.

TE-toimiston tulee selvittää tarkoitettuun työhön sopivan, työmarkkinoilla käytettävissä olevan työvoiman saatavuus kohtuullisessa ajassa ottaen huomioon 72 b §:n mukaiset linjaukset sekä huolehtia siitä, että työntekijän oleskeluluvan myöntäminen ei estä 1 kohdassa tarkoitetun henkilön työllistymistä (UlkL 72 a § 1 mom 1–2 kohdat) *(työvoiman saatavuusharkinta).*

TE-toimiston tulee varmistaa, että työnantaja on huolehtinut ja vastaisuudessa kykenee huolehtimaan velvoitteistaan työnantajana ja että työehdot, joista työnantaja on työntekijän kanssa sopinut, ovat voimassa olevien säännösten ja asianomaisen työehtosopimuksen mukaiset tai, jos työehtosopimusta ei ole sovellettava, että ne vastaavat työmarkkinoilla vastaavissa tehtävissä toimiviin työntekijöihin noudatettavaa käytäntöä. Lisäksi tulee varmistaa, että työnantaja on varmistanut, jos työssä vaaditaan erityistä pätevyyttä, lupaa tai hyväksyttyä terveydentilaa, että työntekijä täyttää niitä koskevat vaatimukset (UlkL 71 § 1–2 kohdat) *(työsuhteen ehtojen tarkastelu, työnantajavelvoitteista varmistuminen, erityinen pätevyys ja terveydentila).*

Lisäksi TE-toimiston tulee varmistaa, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu ansiotyöstä saatavalla tulolla oleskeluluvan voimassaolon ajan. (UlkL 71 § 3 kohta) *(toimeentuloharkinta).*

TE-toimisto määrittää osapäätöksessään, mille ajalle työntekijän oleskelulupa voidaan myöntää, onko työnteko tilapäistä vai jatkuvaa ja oikeuttaako työntekijän oleskelulupa työskentelemään yhdellä tai useammalla ammattialalla (UlkL 72 § 3 mom).

Mahdollisessa valitusvaiheessa TE-toimistot vastaavat hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden lausuntopyyntöihin osapäätöstä koskien.

Lisäksi TE-toimistojen tehtäviin kuuluu työntekijäilmoitusten kirjaaminen EU/ETA-alueen ulkopuolisen työvoiman palkkaamisesta. Työnantajan, joka ottaa palvelukseensa muun kuin unionin kansalaisen, tähän rinnastettavan tai tämän perheenjäsenen, tulee viivytyksettä toimittaa työ- ja elinkeinotoimistolle tieto palkkaamastaan työntekijästä, työsuhteen kestosta, palkasta ja sovellettavasta työehtosopimuksesta sekä ilmoittaa työpaikan luottamusmiehelle, luottamusvaltuutetulle ja työsuojeluvaltuutetulle ulkomaalaisen nimi sekä sovellettava työehtosopimus. Tiedot on toimitettava sähköistä asiointijärjestelmää käyttäen tai jos se ei ole mahdollista, paperisena. (UlkL 82 § 2 mom).

Edellä mainittujen lisäksi tehtäviin kuuluu asiakaspalvelu- ja neuvontatehtäviä työntekijän oleskelulupa-asioissa valtakunnallisessa puhelinpalvelussa, sähköpostitse sekä työnantajakäynneillä. Lisäksi pääsääntöisesti esihenkilöt, johtava asiantuntija ja/tai koordinaattorit osallistuvat erilaisiin sidosryhmätilaisuuksiin ja tapahtumiin.

Toimenpiteet työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyn nopeuttamiseksi ja prosessin sujuvuuden parantamiseksi

Työntekijän oleskelulupia käsitellään valtakunnallisesti neljässä eri TE-toimistossa Uudenmaalla, Pirkanmaalla, Kaakkois-Suomessa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Lisäksi Ahvenanmaalla käsitellään Ahvenanmaata koskevat hakemukset.

Työntekijän oleskelulupien käsittely muutettiin syyskuussa 2022 valtakunnalliseksi työlupapalveluksi aiemman neljän eri TE-toimiston oman palvelun sijaan. Samalla vahvistettiin työntekijän oleskelulupia käsitteleville asiantuntijoille uudet valtakunnalliset tehtävänkuvat, jotka ovat samat kaikissa toimistoissa sekä nimettiin alueille koordinaattorit ja johtavan asiantuntijan erityistehtävä. Lisäksi luotiin valtakunnalliset sisäiset käsittelyohjeet, sovittiin valtakunnallisesti asiakaspalvelun järjestämisestä ja työvuorosuunnittelusta sekä alettiin järjestää valtakunnallisia viikoittaisia palavereja, joissa pystyttiin säännöllisesti käsittelemään yli alueellisten rajojen työntekijän oleskelulupa-asioihin liittyviä ongelmia sekä varmistamaan hakemusten yhdenmukainen käsittely. Valtakunnallisen palvelun alkuvaiheessa luotiin valtakunnallisesti yhtenäiset osapäätös- ja täydennyspyyntötekstit. Työntekijän oleskelulupahakemusten käsittely järjestettiin aluksi toimialakohtaisesti, mutta keväästä 2024 alkaen tästä luovuttiin ja tällä hetkellä hakemuksia käsitellään vireilletulojärjestyksessä toimialasta riippumatta.

Valtakunnalliseen malliin siirtyminen nopeutti ja yhtenäisti hakemusten käsittelyä, kun samaa kokonaisuutta koskevien hakemusten käsittely keskitettiin ja resursseja alettiin hyödyntää joustavasti eri toimistojen välillä riippumatta siitä, minkä toimiston alaisuuteen asiantuntijat hallinnollisesti kuuluvat. Ennen valtakunnalliseen malliin siirtymistä työntekijän oleskeluluvat käsiteltiin sen alueen TE-toimistossa, jonka piirissä työntekijä tuli työskentelemään. Tällöin myös hakemusten jonotilanne ja käsittelyaika vaihtelivat eri alueiden välillä eikä hakemusmäärät painottuneet tasaisesti.

TE-toimistojen työlupapalveluissa on valtakunnalliseen malliin siirtymisen jälkeen alettu tiivistää viranomaisyhteistyötä eri viranomaisten (esim. Maahanmuuttoviraston, aluehallintovirastojen, Poliisin ja Rajavartiostolaitoksen) välillä oleskelulupiin liittyen. Tämä on myös osaltaan sujuvoittanut TE-toimiston osapäätösharkintaa etenkin kokonaisuuksissa, joissa työnantaja hakee useampaa työntekijää kerralla.

Erilaisten viranomaistietovarantojen rajapintojen sisällyttäminen ulkomaalaisrekisteriin (UMA) on nopeuttanut huomattavasti hakemusten käsittelyä TE-toimistoissa. Aiemmin tietoa on pyydetty suoraan työnantajalta tai hakijalta tai tietoa on kerätty useasta eri tietolähteestä. Suoraan eri viranomaisilta saatava tieto on sujuvoittanut käsittelyprosessia sekä parantanut tietojen luotettavuutta ja tietojen käsittelyä ajantasaisesti. Myös lisäselvityspyyntöjen määrä on vähentynyt, kun tietoja ei tarvitse pyytää erikseen asiakkaalta tai työnantajalta. Nykyään tietoja pyydetään ainoastaan silloin, jos niitä ei jostain syystä viranomaisen tietovarannosta saada tai sieltä saatu tieto on puutteellista.

Verohallinnon velvoitteidenhoitoselvitys (VHS) eli ajantasainen kooste keskeisimmistä viranomaistiedoista, otettiin käyttöön vuonna 2021. VHS-tiedonvaihtoliittymän välityksellä UMA-asiankäsittelyjärjestelmään haetaan työnantajaa koskeva VHS-raportti Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön järjestelmästä. Nykyään TE-toimiston on mahdollista selvittää lakisääteisten työnantajavelvoitteiden toteutuminen VHS-raportilta. Tällaisia ovat esimerkiksi työnantajan verovelkaa ja vakuutuksia koskevat tiedot, viranomaisrekistereihin kuuluminen sekä yrityksen taloudellinen tilanne.

VHS-raportit ovat nopeuttaneet käsittelyä, koska TE-toimiston tarvitsemat tiedot voidaan tarkistaa heti ja ajantasaisesti, kun hakemus otetaan käsittelyyn. Vain VHS-raportilla havaitut puutteet selvitetään työnantajalta. Aikaisemmin aikaa kului enemmän, kun työnantajalta jouduttiin pyytämään esim. vakuutus- ja verovelkatodistukset hakemuksen käsittelyn yhteydessä manuaalisesti.

Tulorekisteriliittymä otettiin TE-toimistoissa käyttöön tammikuussa 2023. Tulorekisteritiedonvaihtoliittymän välityksellä UMA-asiankäsittelyjärjestelmään haetaan asiakkaan tulo- ja etuustietoja suoraan tulorekisteristä. TE-toimisto tarkistaa ulkomaalaisen toimeentulon ensisijaisesti tulorekisteristä saatavien tietojen avulla, eikä palkkalaskelmia ole tarvinnut systemaattisesti pyytää jatkolupahakemuksissa toteutuneen toimeentulon selvittämiseksi.

ELY-keskusten linjaukset ulkomaisen työvoiman käytöstä yhdenmukaistettiin työ- ja elinkeinoministeriön johdolla vuosina 2020–2021. Linjausten soveltaminen osana työvoiman saatavuusharkintaa helpottui ja sujuvoittui sekä yhdenmukaisti osaltaan hakemusten käsittelyä. Tällä hetkellä linjauksia päivitetään samanaikaisesti sekä mahdollisimman yhtenäisillä ammattialoilla.

Helmikuussa 2023 tulivat voimaan ulkomaalaislain 5 luvun muutokset, joiden tavoitteena oli muun ohella työnantajan roolin kasvattaminen sekä työnantajan sähköisen asioinnin lisääminen. Tämän lisäksi laista poistettiin ennakkotiedon pyytämisen mahdollisuus, joka vähensi TE-toimistossa tehtävää työtä osapäätösharkinnan osalta.

Työntekijän oleskelulupahakemuksen liitelomakkeen (Työehdot-lomake, vanha TEM0.54-lomake) uudistamisen myötä työnantajalta saatiin entistä useammin kerättyä jo hakemuksen liitelomakkeen avulla kaikki hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot. Lomakkeen uudistaminen tehtiin huomioiden helmikuussa 2023 voimaan tulleet ulkomaalaislain 5 luvun muutokset. Uuden lain mukaan työnantajan oli toimitettava työsuhteen ehtoja koskevat tiedot ensisijaisesti sähköisesti käyttäen Maahanmuuttoviraston sähköistä asiointipalvelua. Tietojen käsittely rakenteellisessa muodossa mahdollisti asian käsittelyn automaation avulla sekä vähensi manuaalista kirjaamista eri viranomaisten taholta (Ulkoministeriö ja edustustot, Maahanmuuttovirasto, TE-toimistot).

Työnantajan sähköisen asioinnin käyttö on lisääntynyt, mutta edelleen paperisia työehdot-lomakkeita toimitetaan hakemuksiin, mikä lisää manuaalista käsittelytyötä ja hidastaa hakemuksen käsittelyä. Hakemukset ovat pääsääntöisesti huolellisimmin täytetty, kun työnantaja on antanut tiedot sähköisesti. TE-toimistojen järjestämien työnantajainfojen ja -tapaamisten kärkiteemana on ollut sähköisen asioinnin eli työnantajan Enter Finland -palvelun markkinoiminen työnantajille, jotta

hakemusten käsittelystä tulisi sujuvampaa ja nopeampaa. Puuttuvien tietojen tai työehdot-lomakkeen pyytäminen täydennyspyynnöllä hidastaa päätöksen tekemistä huomattavasti.

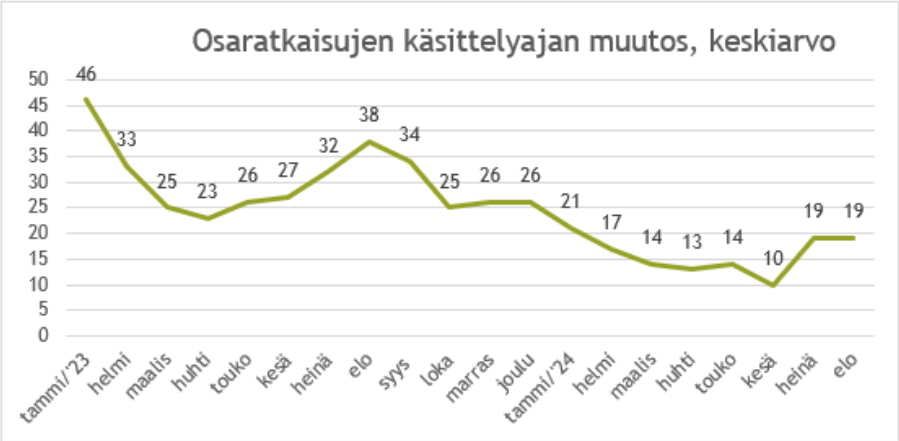
Riskiperusteinen käsittelymalli ja avustava osapäätösautomaatio otettiin käyttöön tammikuussa 2024. Avustava osapäätösautomaatio tarkoittaa, että asian käsittelyssä ja selvittelyssä hyödynnetään automaatiota päätöksentekoa avustavassa roolissa. Avustava osapäätösautomaatio tekee hakemusten käsittelyjärjestelmässä automaattisia tarkistuksia, jotka eivät edellytä hakemuksen käsittelijältä manuaalista työtä. Esimerkiksi VHS-raportilta saatavat vakuutus- ja verovelkatiedot kuuluvat automaattisten tarkistusten piiriin, kuten myös työehtosopimuksen mukaisten työsuhteen ehtojen (palkka, työaika jne.) ja toimeentulon tarkastaminen. Jos tarkistettavat asiat ovat hakemuksessa kunnossa, avustava osapäätösautomaatio tarjoaa automaattista osapäätösehdotusta. Automaattinen osapäätösehdotus helpottaa ja nopeuttaa osapäätöksen tekemistä.

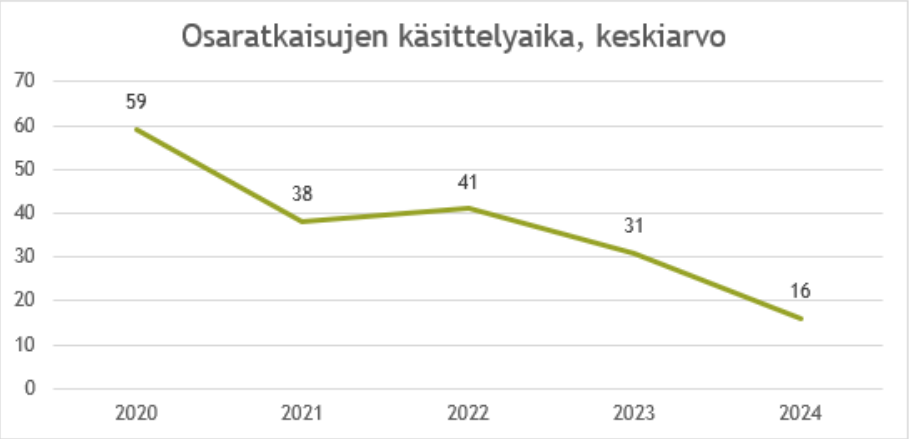
Riskiperusteisen käsittelymallin avulla automaatio tunnistaa ja seuloo tarkempaa tutkimista vaativat hakemukset erilliseen prosessiin. Riskiperusteisen käsittelymallin avulla on sujuvoitettu suuren hakemusmäärän käsittelyä sekä toisaalta parannettu käsittelyn laatua kohdentamalla manuaalista käsittelytyötä nimenomaan korkeamman riskin hakemuksiin. Riskiperusteinen käsittelymalli ja avustava osapäätösautomaatio ovat kokonaisuudessaan nopeuttaneet ja yhdenmukaistaneet työntekijän oleskelulupahakemusten käsittelyä merkittävällä tavalla.

Edellä mainittujen käsittelyä nopeuttaneiden parannusten lisäksi vuonna 2024 otettiin käyttöön e-kirje, mikä tarkoitti, ettei hakemuksen käsittelyn yhteydessä lähetettäviä täydennyspyyntöjä tarvinnut enää lähettää työnantajille manuaalisesti asiakirjaa tulostamalla ja postittamalla jokaisesta TE-toimistosta käsin.

Toimenpiteiden vaikutukset käsittelyaikoihin

Alla olevissa tilastoissa on esitetty työntekijän oleskelulupahakemusten osaratkaisun käsittelyajan keskiarvon kehitys vuodesta 2020 vuoteen 2024 sekä kuukausittaiset käsittelyaikakeskiarvot tammikuusta 2023 alkaen. Luku (vrk) koskee vain TE-toimistojen tekemää osapäätöstä eikä pidä sisällään Maahanmuuttoviraston tekemään päätökseen kuluvaa aikaa.





Tilastoista ilmenee, miten TE-toimiston osapäätösharkinnan käsittelyajat ovat lyhentyneet tehtyjen toimenpiteiden perusteella. Vuoden 2023 ja 2024 välinen tilastollinen jyrkkä lasku johtuu erityisesti riskiperusteiseen käsittelymalliin siirtymisestä ja avustavan osapäätösautomaation käyttöönotosta, jotka ovat erityisesti sujuvoittaneet prosessia ja lyhentäneet käsittelyaikoja.

Huomioitavia asioita työntekijöiden oleskelulupahakemusten käsittelyssä julkisten työvoimapalvelujen järjestämisvastuun siirtyessä kunnille vuoden 2025 alussa

Maahanmuuttovirasto hoitaa ulkomaalaislain muuttamisesta annetun lain (389/2023) perusteella 1.1.2025 alkaen myös TE-toimistoissa hoidetut työlupatehtävät. Kaksivaiheinen prosessi poistuu, joten hakemusten käsittely oletettavasti sujuvoituu ja selkeytyy asiakkaan näkökulmasta entisestään.

TE-toimistoissa on kuitenkin vahva osaaminen ja tieto työmarkkinoiden tilanteesta sekä työvoiman saatavuudesta eri aloilla. TE-toimistoissa työnantajia ja työntekijöitä on pystytty palvelemaan työlupaprosessin yhteydessä myös muissa TE-toimiston toimivaltaan kuuluvissa asioissa niin henkilöasiakas- kuin yrityspalveluidenkin osalta. Työlupapalvelut ovat toimineet tiiviissä yhteistyössä esimerkiksi kansainvälisen rekrytoinnin palvelujen (Work in Finland ja Eures-palvelut) sekä TE-toimistojen rekrytointipalveluiden ja muiden yrityspalveluiden kanssa. Työlupaprosessin siirtyessä kokonaisuudessaan Maahanmuuttovirastolle sekä edellä mainittujen muiden julkisten työvoimapalvelujen hajautuessa eri kuntiin ja valtion virastoihin, työnantajan tulee jatkossa etsiä palveluita itsenäisesti omiin tarpeisiinsa.

Osapäätösvaiheen poistuminen työntekijän oleskelulupaprosessista tarkoittaa todennäköisesti sitä, että työmarkkinarajapinta ei ole enää niin vahva, koska Maahanmuuttoviraston painopisteet ovat muissa asioissa. Uutta prosessia on kuitenkin valmisteltu Maahanmuuttovirastossa tiiviissä yhteistyössä TE-toimistojen kanssa, jossa TE-toimiston vahvaa asiakaspalvelukulttuuria on painotettu.

Tämä asiakirja on hyväksytty viraston sähköisessä asianhallintajärjestelmässä. Asian on esitellyt Palvelujohtaja Tarja Jokimäki ja ratkaissut Johtaja Pirjo Juntunen.

Jakelu trv@eduskunta.fi

Tämä asiakirja KEHA/66128/2024 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument KEHA/66128/2024 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Jokimäki Tarja 17.09.2024 13:46

Ratkaisija Juntunen Pirjo A 17.09.2024 14:07