

**ASIA****Oleskelulupahakemuksen käsittelyn viivästyminen****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 17.5.2017 osoittamassaan kirjoituksessa Maahanmuuttoviraston menettelyä oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Hän kertoo, ettei hänelle ole annettu arviota hakemuksen käsittelyajasta, vaikka hänen puolisonsa on soittanut Maahanmuuttovirastoon useita kertoja ja tiedustellut asian etenemisestä. Vastauksena on ilmoitettu, että asiaa ei ole vielä käsitelty. Kantelun tekemisen ajankohtana hakemuksen käsittely on kestänyt yhdeksän kuukautta, mikä on ulkomaalaislaissa säädetty enimmäiskäsittelyaika perhesideperusteisille oleskelulupahakemuksille.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 24.8.2017 päivätyn selvityksen, jonka oikeuskanslerinvirasto on lähettänyt kantelijalle tiedoksi vastineen antamista varten. Hän ei kuitenkaan ole antanut vastinetta.

Sisä-Suomen poliisilaitos on toimittanut 16.5.2018 päivätyn lupapalvelulinjan selvityksen ja antanut 18.5.2018 päivätyn lausunnon, joiden jäljennökset toimitetaan tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

Hallinto-oikeudesta on pyydetty nähtäväksi päätös 18.4.2018.

RATKAISU

1. Tietojen antaminen asian käsittelyvaiheesta ja päätöksen antamisen ajankohdasta

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Ulkomaalaislain (301/2004) 7 §:n 1 momentin mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluvasta ajasta.

Hallintolain (434/2003) 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Lain 23 §:ssä säädetään, että asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan kantelija oli kiirehtinyt hakemuksensa käsittelyä puhelimitse 15.9.2016, 1.12.2016 ja 16.12.2016. Kiirehtimispyynnöt on selvityksen mukaan kirjattu rekisteritietoihin ja asiakkaalle on kerrottu asian olevan poliisilaitoksen työjonossa odottamassa käsittelyä.

Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että kantelijan ensimmäistä oleskelulupaa koskeva hakemus on jätetty Tampereen pääpoliisiasemalle 16.8.2016. Asia on siirretty oleskelulupahakemusten työjonoon odottamaan käsittelyä. Joulukuun lopulla poliisi on siirtänyt hakemuksen Maahanmuuttovirastolle, jolle siirrettiin ulkomaalaislain muutoksen (501/2016) myötä aiemmin poliisille kuuluneita maahanmuuttohallinnon tehtäviä. Maahanmuuttovirasto lähetti kantelijalle ja tämän puolisolle kirjalliset selvityspyynnöt 23.1.2017, joihin he vastasivat 25.1.2017. Selvitysten saavuttua heille lähetettiin vielä kutsu kuulemiseen, joka pidettiin 18.4.2017. Maahanmuuttovirasto teki hakemukseen kielteisen päätöksen 26.5.2017, joka annettiin tiedoksi 9.6.2017. Hakemuksen käsittelyaika on siten ylittänyt perhesideperusteisille oleskeluluville laissa säädetyn yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyajan hieman yli kolmella viikolla.

Maahanmuuttovirasto katsoo antaneensa tietoja oleskelulupahakemuksen käsittelyvaiheista ja käsittelyajasta sillä tarkkuudella, kuin se kulloinkin on ollut mahdollista. Selvityksensä mukaan virasto on vastannut kantelijan puolison useisiin puhelimitse tekemiin yhteydenottoihin. Prosessin alkuvaiheessa puolisolle on kerrottu hakemuksen olevan vireillä ja odottavan jonossa käsittelyvuoroaan. Tammikuussa 2017 Maahanmuuttovirasto on selvityksensä mukaan viitanut ulkomaalaislain mukaiseen yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaan. Tuolloin ei vielä ollut aloitettu hakemuksen käsittelyä, eikä tietoa asiassa tarvittavista selvitystoimenpiteistä vielä ollut. Tarkemman käsittelyaika-arvion antaminen ei siten ollut mahdollista. Helmikuun lopulla kantelijan puolisolle kerrottiin, että asiassa tarvitaan suullinen kuuleminen, ja kehoitettiin odottamaan Maahanmuuttoviraston yhteydenottoa. Kuulemisen ajankohta ilmoitettiin kirjeitse 16.3.2017. Selvityksen mukaan kantelijan puoliso oli yhteydessä Maahanmuuttovirastoon toukokuussa 2017 useita kertoja, ja tuolloin voitiin kertoa, että tarvittavat selvitykset oli saatu ja että asia ratkaistaisiin lähiaikoina. Yhdeksän kuukauden määräajan täyttymisen päivänä puheluun vastannut viranhaltija oli viraston sisäisen käytännön mukaisesti ilmoittanut ha-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

kemusta käsittelee yksikön esimiehille määräajan täyttymisestä. Kesäkuun alussa kantelijan puolisoa on neuvottu toimimaan poliisin antamien ohjeiden mukaan, kun hän oli tiedustellut syytä saamalleen kutsulle asioida poliisin luona. Myös päätöksen tiedoksiannon jälkeen kantelijan puolisolle on selvityksen mukaan annettu neuvoja ja tietoja mm. valitusprosessista sekä sovittu haastattelutallenteiden toimittamisesta.

Totean, että Maahanmuuttoviraston selvityksen perusteella virastosta on vastattu kantelijan puolison tiedusteluihin useita kertoja. Kun asiassa ei ole annettu vastinetta, jossa nämä Maahanmuuttoviraston sähköiseen asiankäsitelyjärjestelmään kirjatut toimenpiteet ja asiaa käsittelee maahanmuuttoyksikön edustajien antamat tiedot olisi kyseenalaistettu, ei minulla ole oikeudellisia perusteita katsoa Maahanmuuttoviraston menettelleen tiedusteluihin vastaamisessa lainvastaisesti tai laiminlyöneen laissa säädettyjä velvollisuuksiaan.

2. Asian käsittelyn viipyminen

Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja hallinnon asianmukaisuudesta, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Ulkomaalaislain 69 a §:n mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Euroopan unionin sinisen kortin haltijan perheenjäsenen perhesiteen perusteella tekemää oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.

Syiksi enimmäiskäsittelyajan ylittymiselle kantelijan hakemuksen kohdalla Maahanmuuttovirasto mainitsee ulkomaalaislain muutokseen liittyvän toimivallansiirron ja siitä aiheutuneen tilapäisen ruuhkan, joka viraston näkemyksen mukaan olisi sellainen ulkomaalaislain 69 a §:n tarkoittama poikkeuksellinen olosuhde, joka olisi tässä tapauksessa hyväksyttävä syy enimmäiskäsittelyajan vähäiseen ylitykseen. Toiseksi Maahanmuuttovirasto esittää, että kyseisen hakemuksen ratkaisemiseksi tarvittiin jonkin verran keskimääräistä suuritoisempia selvitystoimenpiteitä, sillä kirjallisten selvitysten lisäksi asianosaisia oli tarpeen kuulla suullisesti.

Ulkomaalaislain 69 a §:n esitöissä (HE 198/2005 vp, s. 17) todetaan, että yhdeksän kuukauden määräaika kattaisi niin hakemuksen käsittelyn kuin tiedoksiannonkin. Määräaikaa voitaisiin kuitenkin jatkaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jos asian selvittäminen sitä vaatii. Poikkeukselliset olosuhteet asian käsittelyn aikana voivat hallituksen esityksen mukaan tarkoittaa esimerkiksi poikkeuksellisen vaikeaa tapausta, ulkomailla tapahtuvan suullisen kuulemisen vaatimaa poikkeuksellisen pitkää aikaa taikka lisäselvitysten tai lausuntojen hankkimista. Lisäselvitysten ja lausuntojen hankkimista voidaan pitää poikkeuksellisina olosuhteina vain, jos kyseessä on tavallisesta asian selvittämisestä poikkeava, laajempi tai vaivalloisempi lisäselvityksen tai lausunnon hankkiminen. Poikkeukselliset olosuhteet voivat olla myös päätöksen tiedoksiannossa ilmenneitä ongelmia, jolloin poliisi ei asiakkaasta riippuvasta syytä saa annettua päätöstä tiedoksi yhdeksän kuukauden määräajassa. Luparatkaisu olisi käytännössä tehtävä niin hyvissä ajoin, että myös tiedoksianto voidaan tehdä annetun yhdeksän kuukauden määräajan kuluessa. Niissäkin tapauksissa, kun määräaikaa joudutaan jatkamaan normaalista yhdeksästä kuukaudesta, olisi kuitenkin pyrittävä hakemuksen mahdollisimman viivytyksettömään käsitte-lyyn.

Sisä-Suomen poliisilaitoksen lausunnon mukaan sen näkökulmasta tässä tapauksessa on poikkeuksellisten olojen piirteitä, vaikka toimivallan siirto ei ole esimerkkinä poikkeuksellisista oloista lain esitöissä. Poliisilaitos katsoo, että oleskeluluvan päätöksenteon viivästymiseen poliisiin osalta on ollut merkittävää vaikutusta poliisilaitoksen vaikutuspiirin ulkopuolella olevilla ennalta arvaamattomilla seikoilla. Lupapalvelulinjan näkemyksen mukaan kantelijan oleskelulupahakemuksen käsittely poliisilaitoksella on viivästynyt toimivallan siirtoon liittyvien työtehtävien, käyntiasioinnin kasvun ja suuren hakemusmäärän vuoksi. Lupapalvelulinjan selvityksessä esitetään muun ohessa, että oleskelulupahakemusten määrä kasvoi sen jälkeen, kun tieto tulevasta toimivallan siirrosta julkistettiin. Lakiesitys hyväksyttiin eduskunnassa 29.6.2017. Asiakkaat tulivat selvityksen mukaan jättämään hakemuksiaan tämän jälkeen paljon aikaisemmin kuin normaalisti. Poliisihallituksen ohjeistuksen mukaan oleskelulupahakemuksia tuli ottaa vastaan perjantaihin 30.12.2016 virka-ajan päättymiseen saakka. Poliisilaitoksen asiointijat täyttivät selvityksen mukaan nopeasti vuoden loppuun asti, mikä osaltaan lisäsi vuorokaudella asioivien määrää poliisilaitoksella. Lisähenkilöstöä ei työtehtäviin kuitenkaan osoitettu. Asiakkaiden puhelin- ja sähköpostitiedustelut lisäsivät osaltaan työmäärää, ja kiirehtimispyyntöjä lisäntyivät selvityksen mukaan huomattavasti. Lupapalvelulinjan selvityksessä esitetään vielä, että toimivallan siirron käytännön järjestelyihin ei varattu ylimääräistä henkilöresurssia poliisilaitoksen eikä Maahanmuuttoviraston toimesta, mikä johti hakemusten käsittelyn viipymiseen. Selvityksen mukaan hakemusten käsittelyaika oli ollut elokuussa 2016 noin kahdesta neljään kuukautta.

Asiassa saadusta selvityksestä voidaan todeta, että kantelijan hakemus on odottanut käsittelyvuoroaan poliisilaitoksella sen jättämisestä 16.8.2016 aina 29.12.2016 asti, kun asia siirrettiin Maahanmuuttovirastolle käsiteltäväksi. Hakemus on seissyt poliisilaitoksen oleskelulupahakemusten työjonossa noin neljä ja puoli kuukautta. Selvityksestä ei käy ilmi, että hakemusta olisi ryhdytty jollakin lailla käsittelemään ennen asian siirtoa Maahanmuuttovirastolle. Sisä-Suomen poliisilaitos perustelee käsittelyn aloittamisen viipymistä ensisijaisesti toimivallan siirtymisestä johtuvilla seikoilla, erityisesti hakemusmäärien ja työtehtävien lisääntymisellä sekä lisäresurssien puuttumisella. Poliisilaitos viittaa selvityksessään Poliisihallituksen ohjeistukseen mm. hakemusten vastaanottamisesta. Poliisilaitoksen lupapalvelulinjan selvityksessä on nostettu esiin toisaalta sekin, että mahdollinen lisähenkilöstön palkkaaminen vuoden 2016 jälkipuoliskolla olisi edellyttänyt kokeneemman henkilöstön työpanosta perehdyttämisessä, mikä olisi mahdollisesti johtanut hakemusruuhkan pahenemiseen.

Maahanmuuttovirasto on ryhtynyt selvittämään asiaa lähettämällä ensimmäiset selvityspyynnöt 23.1.2017. Kutsut kantelijan ja hänen puolisonsa henkilökohtaiseen kuulemiseen on lähetetty 16.3.2017, ja kuulemiset on suoritettu 18.4.2017. Päätös asiassa on tehty 26.5.2017, ja poliisi on antanut päätöksen tiedoksi 9.6.2017. Maahanmuuttoviraston osuus asian käsittelyajasta on siten noin viisi kuukautta.

Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että sen organisaatio ja tehtävät järjestetään hallintolain 7 §:n mukaisesti siten, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomaisen resurssipula oikeuta poikkeamaan laissa säädetyistä määräajoista ja velvoitteista. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta.

Oikeuskansleri on mm. 26.2.2015 antamassaan päätöksessä (OKV/4/50/2013) todennut, että viranomaisten oikeuskanslerille antamissa selvityksissä resurssien riittämättömyys todetaan usein syyksi tapahtuneisiin laiminlyönteihin tai virheisiin. Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole

 OIKEUSKANSLERINVIRASTO

vahtia viranomaisten resurssien riittävyttä eikä resurssien kohdentaminen ja jakaminen ole varsinaisesti laillisuusvalvonnallinen kysymys. Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuissa on kuitenkin myös todettu, että resurssien vähäisyys ei ole kelvallinen selitys virkavelvollisuuksien laiminlyönnille. Ei ole kohtuullista ulottaa laillisuusvalvonnallista arviointia vain yksittäiseen virkamieheen tai viranomaiseen, mikäli lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi selkeästi aliresursoinnin vuoksi. Silloin ei laillisuusvalvonnassakaan voida ohittaa kysymystä resursseista. Muussa tapauksessa laillisuusvalvonta käy tehottomaksi.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi päätöksessään 11.5.2017 (EOAK/1689/2017) muun ohessa, että vuodenvaihteen 2016 – 2017 lupa-asioiden toimivallansiirrolla poliisilta Maahanmuuttovirastolle on ollut asiassa merkitystä, kun päätös olisi tullut antaa tiedoksi jo joulukuussa 2016. EOA totesi myös, ettei viranomaisen organisaatioon tai resursseihin liittyvillä asioilla voida perustella poikkeamista siitä, mitä ulkomaalaislain ja hallintolain säännökset edellyttävät viivyttyksettömältä käsittelyltä. Apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään 2.4.2012 (dnro 655/4/11) samoin, että asian käsittelyn viivästyminen ei voi perustella resurssien vähäisyydellä. Tapauksissa oli kysymys perhesideperusteisen oleskeluluvan käsittelemisestä.

Oikeuskirjallisuudessa on mm. laillisuusvalvojen käytäntöön perustuen todettu, ettei se, että oleskelulupa-asiaa joudutaan selvittämään hallintolain 31 §:n edellyttämällä tavalla tai hankkimaan asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliset selvitykset, sinänsä tee hakemuksesta ulkomaalaislain 69 a §:ssä tarkoitetulla tavalla poikkeuksellista. Muutokset viranomaisen tehtävissä, kuten toimivallan siirrot viranomaiselta toiselle, eivät nekään muodosta säännöksessä tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita. Töiden organisointiin tai henkilöstön riittävyteen liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voi perustella määräajoista poikkeamista. Vaikka viranomaisen käytäntö töiden järjestelyissä on enemmänkin tarkoituksenmukaisuus- kuin laillisuus- kysymys, muuttuu töiden organisointi laillisuus- kysymykseksi, mikäli sillä on kielteisiä vaikutuksia yksilön oikeusturvaan. (*Heikki Kallio, Toomas Kotkas ja Jaana Palander: Ulkomaalaisoikeus, 2018, s. 57*)

Kysymys on tässä tapauksessa poliisilaitoksen osalta ollut viranomaisen tehtävien järjestelyyn liittyvistä seikoista ja ongelmista sopeutumisessa lisääntyneeseen työmäärään. Vastuu työtehtävien tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä ja riittävien resurssien turvaamisesta kuuluu edellä todetun mukaisesti viranomaiselle, tässä tapauksessa Poliisihallitukselle ja viime kädessä sisäministeriölle. Poliisilaitoksen selvityksestä ilmenee, että oleskelulupien hakemusmäärät ovat koko vuonna 2016 (yhteensä 3392 kpl) olleet edellistä vuotta (2947 kpl) suuremmat maaliskuuta ja joulukuuta lukuun ottamatta. Hakemusten määrän lisäys ei siten näyttäisi tapahtuneen sillä tavoin yhtäkkisesti ja ennalta arvaamattomasti, ettei sitä olisi mitenkään ollut mahdollista ennakoida. Viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu jatkuvasti seurata käsittelyaikoja ja ryhtyä viipymättä tarvittaviin toimenpiteisiin, mikäli hakemusten ruuhkautumista on havaittavissa.

Kantelija valitti Maahanmuuttoviraston päätöksestä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen. Hämeenlinnan hallinto-oikeudesta saadun tiedon mukaan valitusasia on ratkaistu 18.4.2018. Päätöksellään hallinto-oikeus, kiellettyään välipäätöksellään 17.7.2017 käännyttämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanon ja pidettyään suullisen käsittelyn 13.3.2018, kumosi Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus katsoi päätöksessään, toisin kuin Maahanmuuttovirasto, ettei asiassa ole perusteltua aihetta epäillä hakijan tarkoituksena olevan maahantuloa tai maassa oleskelua koskevien säännösten kiertäminen ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Maahanmuuttoviraston ei näkemykseni mukaan sinänsä voida katsoa aiheettomasti viivytelleen kantelijan hakemuksen käsittelyssä. Totean kuitenkin, että hakijan henkilökohtainen kuulemisen perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan käsittelyssä voidaan katsoa olevan varsin tavanomainen selvitystoimenpide, eikä asiaa yksinomaan sen vuoksi ole perusteltua pitää poikkeuksellisenä tai erityisen vaikeana. Laissa säädetty kokonaiskäsittelyaika on ylittynyt hieman yli kolmella viikolla.

3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kuten edellä on todettu, laillisuusvalvontakäytännössä viranomaisen resurssipulaa, organisaatiomuutosta tai toimivallan siirtoa ei ole pidetty asianmukaisena ja hyväksyttävänä perusteluna lainmukaisista velvollisuuksista poikkeamiselle. Viranomaisen tulee huolehtia siitä, että sen organisaatio ja tehtävät järjestetään siten, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Vaikka resurssien riittävyys sinänsä on enemmän tarkoituksenmukaisuus- kuin laillisuusvalvonnallinen kysymys, voi töiden organisointi muuttua laillisuuskyseksi, mikäli lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen puutteellisten resurssien vuoksi vaikeutuu tai käy mahdottomaksi, jolloin sillä on kielteisiä vaikutuksia yksilön oikeusturvaan. Käsillä olevassa tapauksessa ei kuitenkaan ole kyse tällaisesta poikkeuksellisesta tilanteesta. Muuttuvat tilanteet on myös pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisääteisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan niiden ajoittamisesta ruuhkautumisesta huolimatta.

Totean myös, että asianosaisten henkilökohtainen suullista kuulemista perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan käsittelyssä voidaan pitää varsin tavanomaisena selvitystoimenpiteenä, eikä asian olosuhteita yksinomaan sen vuoksi ole perusteltua pitää ulkomaalaislaissa tarkoitettulla tavalla poikkeuksellisenä.

Katson Sisä-Suomen poliisilaitoksen viivästyneen kantelijan hakemuksen käsittelyssä ja saatan sen tietoon edellä kohdassa 2. esittämäni näkemykset viranomaisen velvollisuudesta pyrkiä järjestämään asiointi ja asian käsittely viranomaisessa siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti ja siten, että ulkomaalaislain 69 a §:ssä tarkoitettussa määräajassa voidaan pysyä. Lähetän tämän päätökseni tiedoksi myös Poliisihallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
