

**ASIA****Käsittelyn viivästyminen ja tiedusteluihin vastaaminen****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 16.10.2017 osoittamassaan kirjoituksessa Maahanmuuttoviraston menettelyä äitinsä oleskelulupa-asian käsittelyssä. Asian käsittely on kantelun mukaan kestänyt huomattavasti pidempään kuin laissa säädetty yhdeksän kuukautta. Käsittelyn etenemisestä ei ole kantelijan mukaan ollut mahdollista saada kohtalaisen tarkkaa käsittelyaika-arviota, eikä kaikkiin käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin ole edes vastattu.

**SELVITYS**

Maahanmuuttovirasto on antanut 22.1.2018 päivätyn selvityksen, jonka jäljennös lähetetään tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

**RATKAISU****1. Tapahtumatietoja**

Kantelijan äidin oleskelulupahakemus on tullut vireille 12.7.2016. Hakemus on selvityksen mukaan siirretty Lapin poliisilaitokselta Maahanmuuttovirastolle seuraavana päivänä. Hakemuksen perusteeksi oli ilmoitettu ”muu peruste”, ja siinä vedottiin hakijan terveydentilaan, hoidon tarpeeseen ja yhteisen perhe-elämän viettämiseen täysi-ikäisen tyttären kanssa. Kysymys ei saadun selvityksen mukaan ollut Suomen kansalaisen perheenjäsenen oleskelulupahakemuksesta, joten poliisilla ei ollut toimivaltaa ratkaista hakemusta.

Maahanmuuttovirasto on pyytänyt hakemukseen täydennystä 15.9.2016. Selvitykset on saatu 29.9.2016, jolloin hakemus on selvityksen mukaan siirretty ”yleiseen jonoon” odottamaan päätöstä ja mahdollista lisäkäsittelyä. Kantelija on tiedustellut hakemuksen tilannetta 2.3.2017, kiirehtinyt käsittelyä 15.5.2017, soittanut Maahanmuuttoviraston asiakaspalveluun 19.7.2017, kiirehtinyt käsittelyä sähköpostitse 24.7.2017, tiedustellut käsittelytilannetta sähköpostitse 12.10.2017 ja puhelimitse 17.10.2017. Lisäksi 20.7.2017 on sairaalasta soitettu Maahanmuuttovirastoon ja pyydetty välittämään asian vastuukäsittelijälle kiirehtimispyyntö sähköpostitse, ja 24.8.2017 Vantaan sosiaalitoimi on pyytänyt arviota hakemuksen ratkaisusta. Tiedusteluun 2.3.2017 kantelijalle on vastattu seuraavana päivänä, että hakemus odottaa päätöksentekoa. Puhelinkeskustelussa 19.7.2017 kantelijalle on kerrottu hakemuksen olevan käsittelyssä, ja ettei arviota päätöksen valmistumisesta voida antaa. Asian vastuukäsittelijä on 21.7.2017 ilmoittanut kantelijalle hakemuksen olevan yhä käsittelyssä ja arvioinut päätöksen valmistuvan elosyyskuun aikana.

Selvityksen mukaan hakemus on otettu ratkaistavaksi 1.11.2017 ja siihen on tehty päätös 22.11.2017. Hakijalle on myönnetty oleskelulupa ”muulla perusteella yksilöllisen inhimillisen syyn” vuoksi. Päätös on lähetetty hakijalle tiedoksi kirjattuna kirjeenä 28.11.2017.

## 2. Arviointi

### 2.1 Vireillä olevaa asiaa koskevaan käsittelyaikatiedusteluun vastaaminen

Jokaisella on perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen mukaan oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta 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.

Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu vastata sen toimivaltaan kuuluviin asiallisiin ja riittävästi yksilöityihin kysymyksiin ja tiedusteluihin jo hallintolain (434/2003) 8 §:ssä säädetyn viranomaisen yleisen neuvontavelvollisuuden perusteella. Vireillä olevaa hallintoasiaa koskevista tiedusteluista ja käsittelyaikaa koskevan arvion antamisesta säädetään vielä erikseen ja nimenomaisesti ulkomaalaislaissa (301/2004) ja hallintolaissa. Ulkomaalaislain 7 §:n 1 momentin mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta. Hallintolain 23 §:n 2 momentissa puolestaan säädetään, että viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Kantelussa tarkoitettussa tapauksessa kantelija on tiedustellut asian käsittelyn etenemistä useaan kertaan. Saadun selvityksen mukaan hänelle on vastattu osaan tiedusteluista. Osassa tilanteita tiedustelu tai käsittelyaika-arviota koskeva pyyntö on merkitty Maahanmuuttoviraston asiankäsittelyjärjestelmään, mutta merkintää vastaamisesta ei ole. Näissä tapauksissa on vastaus jätetty antamatta, tai ainakaan vastaamisesta ei ole olemassa mitään dokumentoitua tietoa. Myös viranhaltijoiden oikeusturvan kannalta ja asian jälkikäteisen selvittämisen kannalta on kuitenkin perusteltua huolehtia siitä, että tiedusteluihin ja käsittelyaika-arviota koskeviin pyyntöihin annetuista vastauksista tehdään asianmukaiset merkinnät asianhallintajärjestelmään.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että asian vastuukäsittelijä on antanut kantelijalle 21.7.2017 käsittelyaika-arvion, jonka mukaan päätös valmistuisi elo-syyskuun aikana. Muilla tiedustelukerroilla käsittelyaika-arviota ei selvityksen mukaan ole annettu, minkä johdosta

Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei käsittelyaika-arvion antamatta jättäminen vastaa viraston toimintaperiaatteita. Puuttuvasta lakisääteisestä enimmäiskäsittelyajasta huolimatta kantelijalle olisi Maahanmuuttoviraston ohjeistuksen mukaan tullut antaa arvio päätöksen valmistumisesta. Maahanmuuttovirasto ilmoittaa kiinnittävänsä asiaa huomiota ja varmistavansa sisäisellä koulutuksella ja ohjeistuksella sen, että vastaisuudessa käsittelyaika-arvio annetaan jokaiselle pyydettyäessä.

## 2.2 Asian käsittelyaika

Kantelija katsoo, että hänen äitinsä oleskelulupahakemus olisi tullut ratkaista yhdeksän kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä siten kuin ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädetään perhesideperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelemisestä. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kysymys ei ole kuitenkaan ollut mainitussa lainkohdassa tarkoitettusta hakemuksesta, vaan ulkomaalaislain 52 §:n mukaisesta luvasta, joka voidaan myöntää yksilöllisestä inhimillisestä syystä. Selvityksen mukaan hakijalta on pyydetty täydennystä hakemukseen poikkeuksellisesti oleskelulupalomakkeella (oleskelulupahakemus muulle omaiselle ja perheselvityslomake muusta omaisesta perheenkokoajalle). Tästä huolimatta hakuperustetta ei ole missään vaiheessa muutettu perhesidehakemukseksi. Jos Maahanmuuttovirasto päättää jostakin syystä muuttaa hakuperustetta, tiedottaa se selvityksen mukaan siitä aina asiakasta ja pyytää häneltä suostumuksen hakuperusteen vaihtamiselle. Hakijalle on myönnetty oleskelulupa ulkomaalaislain 52 §:ssä säädetyllä muulla perusteella alkuperäisen hakuperusteen mukaisesti. Muun omaisen hakemukseen liittyvien lomakkeiden vuoksi kantelija on selvityksen mukaan ollut ilmeisesti siinä käsityksessä, että hakijan hakemus käsitellään perhesidehakemuksena. Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei täydennyspyyntöä voi pitää riittävän selkeänä, ja pahoittelee väärinkäsitystä ja siitä hakijalle sekä kantelijalle aiheutunutta harmia.

Tällaisen muulla perusteella haetun lupa-asian käsittelylle ei ole ulkomaalaislaissa asetettu enimmäiskäsittelyaikaa. Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään kuitenkin pitävänsä toteutunutta yli vuoden käsittelyaikaa liian pitkänä. Maahanmuuttovirasto pahoittelee pitkää käsittelyajasta ja puuttuvista käsittelyaika-arvioista hakijalle ja kantelijalle aiheutunutta mielihäpäää.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että päätöksen tekemiseksi tarvittava aineisto on ollut Maahanmuuttoviraston käytössä pyydettyjen täydennysten jälkeen 29.9.2016. Päätös asiassa on tehty noin 14 kuukautta myöhemmin ja noin 16,5 kuukauden kuluttua hakemuksen vireille tulosta. Maahanmuuttoviraston selvityksessä todetaan, että 1.1.2017 voimaan tuleen ulkomaalaislain muutoksen (501/2016) myötä poliisille aiemmin kuuluneita lupa-asioita siirrettiin Maahanmuuttoviraston hoidettaviksi. Siirron kohteena oli erittäin suuri määrä vireillä olevia hakemuksia, joiden vuoksi Maahanmuuttoviraston työtilanne ruuhkautui tilapäisesti. Ruuhkatilanteen vuoksi Maahanmuuttovirasto on selvityksen mukaan priorisoinut niitä hakemuksia, joissa on ollut laissa säädetty enimmäiskäsittelyaika, muihin hakemuksiin nähden.

Hallinnon palveluperiaatteesta säädetään hallintolain (434/2003) 7 §:ssä. Sen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Laillisuusvalvonnassa on varsin usein jouduttu arvioimaan asian käsittelyn viipymistä tilanteessa, jossa viranomaisen vetoaa organisaation muutokseen, tehtävien uudelleen järjestämiseen tai käytettävissä olevien resurssien puutteellisuuteen perusteena sille, ettei hallintoasiaa ole saatu käsiteltyä ja ratkaisua kohtuullisessa tai jopa laissa säädettyssä ajassa. Totesin muun muassa 28.5.2018 antamassani päätöksessä (OKV/1166/1/2017), että viranomaisen velvollisuuksiin kuuluu huolehtia siitä, että sen organisaatio ja tehtävät järjestetään hallintolain 7 §:n mukaisesti siten, että asiakas saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomaisen resurssipula oikeuta poikkeamaan laissa säädettyistä määräajoista ja velvoitteista. Muuttuvat tilanteet on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan ennakoimaan, jotta lakisäateisistä tehtävistä kyetään suoriutumaan ajoittaisesta ruuhkautumisesta huolimatta. Edellä viitatussa tapauksessa oli kysymys perhesiteen perusteella haetusta oleskelulupa-asiasta, jonka enimmäiskäsittelyajasta on säädetty laissa.

Nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa kyse on ollut hakemuksesta, jolle ei ole laissa säädettyä tiettyä enimmäiskäsittelyaikaa. Asian käsittelyä määrittävät siten perustuslain ja hallintolain säännökset, joiden mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Arvioitaessa käsittelyn viipymistä ja sen mahdollista moitittavuutta tulee ensiksi arvioida, onko asian käsittelyssä katsottava tapahtuneen viivytystä, ja toiseksi, onko viivytys ollut ”aiheeton”. Maahanmuuttovirasto on itse ilmoittanut selvityksessään pitävänsä toteutunutta yli vuoden käsittelyaikaa liian pitkänä. Saadusta selvityksestä voidaan todeta, että kantelussa tarkoitettu hakemus on odottanut käsittelyvuoroaan noin 14 kuukautta ilman, että asiassa olisi tehty mitään lisäselvitys- tai muitakaan toimenpiteitä. Viivytykselle ei ole esitetty muita perusteita kuin ulkomaalaislain muutokseen ja asioiden käsittelyn siirtoon poliisilta Maahanmuuttovirastolle liittyvä hakemusten tilapäinen ruuhkautuminen. Edellä esitetyin tavoin töiden organisointiin tai resurssien vähäisyyteen liittyviä syitä ei ole laillisuusvalvontakäytännössä pidetty oikeudellisesti kestävinä ja hyväksyttävinä.

### 3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttovirasto ei ole edellä mainittujen säännösten edellyttämällä tavalla vastannut kantelijan esittämiin kaikkiin pyyntöihin käsittelyaika-arvion antamisesta. Lisäksi kantelussa tarkoitettuna hakemuksen käsittely on aiheettomasti viivästynyt.

Maahanmuuttovirasto on selvityksessään itse katsonut, että kantelussa tarkoitettuna oleskelulupahakemuksen käsittely on kestänyt liian pitkään, ja että virastosta ei ole annettu arviota päätöksen antamisen ajankohdasta siten kuin laissa ja Maahanmuuttoviraston sisäisessä ohjeistuksessa edellytetään. Maahanmuuttovirasto on selvityksessään pahoitellut hakijalle ja kantelijalle aiheutunutta harmia ja mielipahaa.

Virasto on ilmoittanut kiinnittävänsä huomiota käsittelyaika-arvion antamiseen ja varmistavansa sisäisellä koulutuksella ja ohjeistuksella, että vastaisuudessa käsittelyaika-arvio annetaan jokaiselle pyydettyä.

Tähän nähden katson riittäväksi toimenpiteeksi saattaa tässä ratkaisussani esitetyt näkökohdat Maahanmuuttoviraston tietoon ja huomioon otettaviksi vastaisuudessa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki  
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001  
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi  
INTERNET www.okv.fi