



ASIA **Käsittelyaika-arvion antaminen ja asiakirjapyyntöön vastaaminen**

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 9.2.2017 osoittamassaan kirjoituksessa Maahanmuuttoviraston menettelyä. Maahanmuuttovirasto ei kantelun mukaan ole pyynnöistä huolimatta antanut tietoa hänen hakemuksensa käsittelyvaiheesta eikä arviota päätöksen antamisajankohdasta. Lisäksi kantelija arvostelee sitä, ettei hän ole saanut Maahanmuuttovirastolta kirjallista päätöstä asiakirjapyyntöönsä.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 12.5.2017 päivätyn selvityksen. Maahanmuuttovirastosta saadun tiedon mukaan kantelijan hakemus on ratkaistu 8.9.2017, ja päätöksestä tehty valitus on vireillä Helsingin hallinto-oikeudessa.

VASTINE

Kantelija on antanut 15.6.2017 päivätyn vastineen ja toimittanut 3.9.2017 päivätyn lisäkirjoituksen.

RATKAISU

1. Asian viivytyksetön käsittely ja käsittelyaika-arvion antaminen

1.1 Oikeusohjeet

Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan 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.

Ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan lain 4 §:n 1 momentin mukaan hallintolakia, jollei laissa erikseen toisin säädetä. Hallintolakia (434/2003) on siten tarkoitus soveltaa täydentävästi siltä osin kuin ulkomaalaislaissa ei ole erityissäännöksiä (PeVL 4/2004 vp ja HaVM 4/2004 vp).

Ulkomaalaislain 7 §:n mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta. Lain esitöiden (HE 28/2003 vp, s.120) mukaan käsittelyaika-arvion perusteena olisivat tiedot vastaavien aikaisempien asioiden keskimääräisistä käsittelyajoista sekä tiedot viranomaisen työtilanteesta muutoin. Viranomaisen veloitteena olisi mainitun säännöksen nojalla antaa uusi arvio, jos asian käsittely näyttäisi olennaisesti viivästyvän annetusta arviosta. Lähtökohtana olisi hallituksen esityksen mukaan, että annetaan yksi ilmoitus ja uuden ilmoituksen antaminen edellyttäisi todella merkittävää viivästymistä.

Hallintolain 8 §:ssä säädetään, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:n perustelujen (hallituksen esitys HE 72/2002 vp, s. 75) mukaan käsittelyn vaatima aika voi vaihdella tapauskohtaisesti huomattavasti. Joissakin tapauksissa tarvitaan enemmän yhteistyötä muiden viranomaisten kanssa kuin toisissa. Arvion paikkansapitävyydestä ei voida vaatia ehdotonta luotettavuutta. Asian monimutkaisuus ja käsittelyn aikana mahdollisesti tapahtuvat olosuhteiden muutokset saattavat hidastaa hakemuksen käsittelyä. On myös otettava huomioon, että käsittelyn viivästyminen saattaa johtua asianosaisen omasta menettelystä. Jos arviosta myöhemmin ilmenevien syiden vuoksi joudutaan joustamaan, asianosainen voi pyytää viranomaiselta uuden arvion päätöksen antamisajankohdasta. Samalla asianosaiselle tulisi ilmoittaa syy käsittelyn viivästymiseen. Käsittelyaikaa ei tulisi kuitenkaan perusteettomasti arvioida oletettua pitemmäksi.

Hallintolain 23 a §:n mukaan viranomaisen on määriteltävä toimialansa keskeisissä asiaryhmissä odotettavissa oleva käsittelyaika sellaisille hallintopäätöksellä ratkaistaville asioille, jotka voivat tulla vireille vain asianosaisen aloitteesta. Tämä ei koske asioita, joiden käsittelylle on säädetty määräaika.

1.2 Arviointi

Kantelija on niin kantelussaan kuin vastineessaan kertonut olleensa useaan otteeseen yhteydessä Maahanmuuttovirastoon puhelimitse ja sähköpostitse, minkä lisäksi hän on käynyt paikan päällä Maahanmuuttoviraston Helsingin toimipisteessä, mutta ei ole kertomansa mukaan saanut tietoa asiansa käsittelystä. Kantelun mukaan Maahanmuuttovirasto ei olisi antanut käsittelyaika-arviota edes avustajalle useista pyynnöistä huolimatta.

Maahanmuuttovirasto esittää selvityksessään, että virasto antaa turvapaikkapuhuttelun yhteydessä varsin kattavasti yleistä neuvontaa turvapaikkahakemusten tutkintaan liittyvistä seikoista ja arvion ratkaisujankohdasta. Maahanmuuttovirasto on kantelijan tapauksessa esittänyt antaneensa turvapaikkapuhuttelussa käsittelyajaksi kuusi kuukautta, minkä myös kantelija myöntää saaneensa.

Selvityksessään Maahanmuuttovirasto viittaa UMA-asiankäsittelyjärjestelmään tehtyihin merkintöihin ja toteaa, että ohjeistuksen mukaan kaikki hakijoiden asioihin liittyvät tiedustelut ja yhteydenotot kirjataan sähköiseen UMA-asiankäsittelyjärjestelmään. Selvityksen mukaan järjestelmässä ei ole merkintöjä, että kantelija olisi ollut oma-aloitteisesti yhteydessä Maahanmuuttovirastoon ja tiedustellut hakemuksensa käsittelyaikaa. Sen sijaan avustajan ja tämän sihteerin yhteydenotoista on rekisterimerkinnot 14.10.2016, 25.10.2016, 10.2.2017 ja 16.3.2017. Tiedustelu 14.10.2016 on selvityksen mukaan välitetty hakemuksen sen hetkisellemme käsittelijälle. Tietoa vastauksesta ei ole. Selvityksestä ilmenee, että kantelijan avustajalle on vastattu 25.10.2016 ja 10.2.2017, jolloin on kerrottu käsittelyn tilanne. Avustajan sihteerille on 16.3.2017 vastattu, että päätös tullaan tekemään ”kevään 2017 aikana”.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään noudattavansa erityistä varovaisuutta turvapaikka-asioissa, sillä tiedot ovat salassa pidettäviä. Selvityksen mukaan turvapaikkayksiköstä kehoitetaan usein tietojen pyytäjää pyytämään tiedot kirjallisesti, ellei virkailija ole täysin varma, että hänellä on oikeus antaa pyytäjälle tämän kysymä tieto. Yhteydenotto ja tiedustelu olisi selvityksen mukaan tullut kirjata UMA-järjestelmään, jos kantelija olisi ollut yhteydessä Maahanmuuttovirastoon. Maahanmuuttoviraston mukaan tällaiseen tiedusteluun vastataan, mikäli tiedustelijan henkilöllisyydestä voidaan vakuuttua. Maahanmuuttoviraston selvityksestä ei ilmene, millä tavalla se pyrkii varmistamaan turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden tietopyyntöjen kohdalla. Kantelijan mukaan häntä ei ole puhelimitse ohjeistettu tekemään tietopyyntöjä kirjallisesti.

Totean, että julkisuuslainsäädännössä korostetaan oikeutta tiedonsaantiin. Toisaalta lailla suojataan niitä tärkeitä intressejä, jotka ovat salassapitosäännösten taustalla. Turvapaikka-asioissa salassapitosäännöksillä pyritään suojaamaan turvapaikanhakijoiden ja heidän läheistensä turvallisuutta. Tietopyyntöjä käsiteltäessä on siten pyrittävä erityiseen huolellisuuteen ja varovaisuuteen, mutta toisaalta asianosaisen tiedonsaantioikeutta ei tule kohtuuttomasti hankaloittaa. Hallinnossa asioivan tulee voida saada tietoja oman asiansa käsittelystä ja käsittelyvaiheesta ilman avustajaa, mikäli asiakas kykenee mm. kielitaitonsa puolesta ilmaisemaan pyyntönsä riittävän selkeästi. Näkemykseni mukaan on selvää, ettei viranomaisen voi yleisesti lähteä siitä, että vasta avustajan yhteydenottoihin vastataan. Viranomaisen velvollisuutena on hallintolain 8 §:n nojalla antaa asiakkaalle hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa ja vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Viranomaisen velvollisuus esittää pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta ja vastata käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin perustuu hallintolain 23 §:n 2 momenttiin. Nähdäkseni ulkomaalaislain 7 §:n mukainen viranomaisen velvollisuus esittää asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluvasta ajasta koskee ratkaisevan viranomaisen oma-aloitteista ilmoitusta käsittelyaika-arviosta. Kuten edellä on todettu, ulkomaalaislain 7 § edellyttää sen perustelujen mukaan uuden arvion antamista, mikäli asian käsittely ”todella merkittävästi viivästyy”. Hallintolain 23 §:n säännös tulee ulkomaalaislain 7 §:ää täydentävästi sovellettavaksi, ja se velvoittaa asian ratkaisevan viranomaisen esittämään asianosaiselle tämän *pyynnöstä* arvion päätöksen antamisajankohdasta ja vastaamaan käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin. Hallintolain perusteluissa ei ole pyritty rajoittamaan asianosaisen tiedonsaantioikeutta asiansa käsittelyvaiheesta, ja viranomaisen tuleekin lähtökohtaisesti aina vastata käsittelyvaihetta tai aikatauluarviota koskevaan tiedusteluun, tarvittaessa useamman kerran hakemuksen käsittelyn ollessa kesken.

Vastineessaan 15.6.2017 kantelija kertoo asianajajan sihteerin kysyneen toukokuussa 2017 asian käsittelyvaihetta, jolloin Maahanmuuttovirastosta on kerrottu, että päätös annettaisiin kevään loppuun mennessä tai Maahanmuuttovirasto ottaisi yhteyttä asianajajaan ja antaisi uuden arvion päätöksen antopäivästä. Kantelijan mukaan Maahanmuuttovirastosta ei kuitenkaan ole oltu yhteydessä asianajajaan tai keneenkään muuhun uudesta arviosta. Kantelijan vastineen antamishetkellä arviosta oli viivästytty noin kaksi viikkoa, mitä ei vielä voida pitää lain perusteluiden tarkoittamalla tavalla ”todella merkittävänä”. Lisäkirjoituksessaan 3.9.2017 kantelija arvostelee lähinnä hakemuksensa pitkää käsittelyaikaa, mutta kertoo myös, että Maahanmuuttovirasto on 16.6.2017 lähettänyt asianajotoimistoon viestin, jonka mukaan päätös annettaisiin elokuun 2017 loppuun mennessä. Asianajotoimiston tiedusteluun 30.8.2017 Maahanmuuttovirasto on vastannut, että päätös pyritään antamaan lokakuun loppuun mennessä. Päätös asiassa on lopulta annettu 8.9.2017.

Kantelijan hakemuksen käsittely on kestänyt Maahanmuuttovirastossa lähes kaksi vuotta, mikä on huomattavasti enemmän kuin hänelle alun perin turvapaikkapuhuttelussa ilmoitettiin. Tähän nähden on perusteltua edellyttää virastolta uuden käsittelyaika-arvion antamista. Lokakuusta 2016 alkaen kantelijan avustaja tai tämän sihteerinä näyttää tiedustelleen asian käsittelyn etenemistä varsin säännöllisesti. Asiassa saadun selvityksen perusteella kantelijan avustajan tai avustajan sihteerin tiedusteluihin kantelijan hakemuksen käsittelytilanteesta on vastattu lukuun ottamatta 14.10.2016 esitettyä kyselyä, johon mahdollisesti annetusta vastauksesta ei ole saatu tietoa. Kantelijan väitteille siitä, ettei hänen asiastaan olisi annettu mitään tietoa tai arvioita päätöksen antamisen ajankohdasta hänelle tai edes hänen avustajalleen, ei löydy tukea saadusta asiakirja-aineistosta. Kysymykseen siitä, onko avustajan sihteerin tiedusteluun 14.10.2016 vastattu, ei ole saatavissa lisäselvitystä käytettävissäni olevin keinoin. Kantelijan lisäkirjeen 3.9.2017 mukaan Maahanmuuttovirastosta on ilmoitettu kesäkuun puolivälissä uusi arvio päätöksen antamisajankohdasta. Totean, ettei minulla ole perusteita kyseenalaistaa kantelijan väitteitä siitä, että hän on ollut henkilökohtaisesti yhteydessä Maahanmuuttovirastoon. On mahdollista, että kantelijan henkilöllisyydestä ei tässä tai näissä tapauksissa ole voitu varmistua, eikä rekisterimerkintöjä kantelijan omista yhteydenotoista tämän vuoksi löydy. Toisaalta asiakäsittelyjärjestelmän merkintöjä asiamiehen ja tämän sihteerin yhteydenotoista sekä niihin annetuista vastauksista ei myöskään ole syytä epäillä virheellisiksi. Asiassa on jäänyt epäselväksi, minä vuoksi tiedot Maahanmuuttoviraston avustajalle tai tämän sihteerille antamista tiedoista ja arvioista eivät ole saavuttaneet kantelijaa.

Kantelijan hakemukseen annetusta päätöksestä ilmenee, että asian vireillä ollessa on hankittu useita lausuntoja mm. kantelijan esittämien asiakirjojen aitoudesta. Poliisiviranomaisilta on saatu lausuntoja vielä heinäkuussa ja elokuussa 2017. Asiassa ei tähän nähden ole ilmennyt perusteita katsoa, että hakemuksen käsittely olisi aiheuttomasti viivästynyt. Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehtyyn valitukseen viitaten totean, että käsittelyn asianmukaisuus ja päätöksen perusteet ovat hallinto-oikeuden arvioitavina, eikä minulla ole syytä ryhtyä tutkimaan asiaa tältä osin enempää ainakaan tässä vaiheessa.

Minulla ei ole oikeudellisia perusteita katsoa Maahanmuuttoviraston laiminlyöneen velvollisuutensa vastata asian käsittelyn etenemistä ja päätöksen antamisajankohtaa koskeviin tiedusteluihin. Totean kuitenkin yleisesti, että viranomaisen tulee järjestää asiakaspalvelunsa siten, että asiakkaat voivat saada asiansa käsittelystä tarvitsemaansa tietoa siten kuin hallintolain säännökset edellyttävät. Asiansa käsittelyvaihetta tiedustelevalle hakijalle tulee selkeästi ilmoittaa, miten hän voi saada haluamansa tiedon ja mitä seikkoja hänen tulee osata tiedon saadakseen esittää. Tiedustelut ja niihin annetut vastaukset on myös käsittelijöiden oman oikeusturvan suojaamiseksi perusteltua kirjata asiakäsittelyjärjestelmään tai vastaavaan tietokantaan, jotta jälkikäteen voidaan tarvittaessa osoittaa, että niihin on asianmukaisesti vastattu.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

2. Asiakirjapyyntöön vastaaminen

Kantelija on kertonut pyytäneensä Maahanmuuttovirastolta keskusrikospoliisin antamaa lausuntoa henkilöllisyyskortin ja kansalaisuustodistuksen aitoudesta. Lausuntoa ei kuitenkaan ole hänelle annettu. Kantelija ei ole kertomansa mukaan saanut kieltäytymisestä kirjallista päätöstä. Kantelukirjoituksesta käy ilmi, että Keskusrikospoliisin lausunto on myöhemmin annettu kantelijan lakimiehelle.

Jos virkamies kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on julkisuuslain 14 §:n 3 momentin mukaan 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy; 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi; 3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä 4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Maahanmuuttovirasto on selvityksessään myöntänyt, ettei se ole vastaanottokeskukselle antamassaan vastauksessa antanut tietoa siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Se ei myöskään ole tiedustellut, haluaako pyytäjä saattaa asian viranomaisen ratkaistavaksi. Selvää on, että kantelija ei ole pyytänyt Maahanmuuttovirastolta päätöstä asiakirjojen luovuttamisesta. Maahanmuuttovirasto on tältä osin myöntänyt, ettei se ole toiminut täysin julkisuuslain 14 §:n mukaisesti. Virasto on selvityksessään ilmoittanut ohjeistaneensa turvapaikkayksikön asiakirjapyyntöihin vastaavia viranhaltijoita ja heidän ohjaamisestaan vastaavia viranhaltijoita. Lisäksi turvapaikkayksikkö tarkentaa selvityksen mukaan tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöihin vastaamista koskevaa ohjeistusta havaittujen seikkojen osalta.

Kantelija ilmoittaa vastineessaan tehneensä asiakirjapyyntönsä itse ja saaneensa tiedon asiakirjapyyntönsä käsittelystä vastaanottokeskuksen kautta. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan asiakirjapyyntö oli tehty vastaanottokeskuksen kautta, ja siihen on myös vastattu vastaanottokeskuksen työntekijän välityksellä. Kantelijan ja Maahanmuuttoviraston kertomukset ovat siten tältä osin ristiriitaiset. Kantelija on vastineessaan ihmetellyt sitä, miten tieto on voitu antaa vastaanottokeskuksen työntekijälle, joka ei ole hänen edustajansa missään asiassa. Asiakirjapyyntöön vastannut henkilö ei selvityksen mukaan enää työskentele Maahanmuuttovirastossa. Asiaa selvitetessä on kuultu turvapaikkayksikön viranhaltijoita, jotka hoitavat asiakirjapyyntöihin vastaamista sekä heitä ohjaavia oikeus- ja tukipalveluiden viranhaltijoita. Totean, että asia on tapahtumista saatujen ristiriitaisten tietojen vuoksi jäänyt tältä osin epäselväksi, eikä oikeuskanslerinvirastolla ole käytettävissään olevin keinoin mahdollisuutta saada siihen lisäselvitystä. Tämän vuoksi minulla ei ole edellytyksiä arvioida menettelyn asianmukaisuutta tarkemmin.

3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Totean, että Maahanmuuttoviraston asiakirjapyyntöä koskeva vastaus on ollut saadun selvityksen perusteella julkisuuslain 14 §:n 3 momentin 2 – 4 -kohtien osalta puutteellinen. Maahanmuuttoviraston olisi tullut antaa asiakirjan pyytäjälle tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi ja tiedustella tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi pyytäjälle olisi tullut antaa tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota julkisuuslain 14 §:n yllä mainittuihin menettelysääntöihin. Saatan lisäksi Maahanmuuttoviraston tietoon jaksossa 1.2. esittämäni näkemykset asiakaspalvelun järjestämisestä tilanteesta, jossa asianosainen pyytää tietoja hakemuksensa käsittelyvaiheesta tai arviota päätöksen antamisen ajankohdasta.

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