



ASIA Asiakaspalveluaikojen saatavuus Maahanmuuttovirastossa

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 15.3.2017 osoittamassaan kirjoituksessaan Maahanmuuttoviraston menettelyä asiointiajan varaamista koskevassa asiassa. Kantelijan puoliso oli tehnyt jatko-oleskelulupaa koskevan hakemuksen sähköisesti. Maahanmuuttoviraston puhelinvaihteessa oli ilmoitettu, ettei asiointiaikaa voi varata puhelimitse, ja kehoitettu varaamaan aika verkossa. Verkkopalvelussa ei kuitenkaan ollut vapaita aikoja. Hakijaa kehoitettiin kantelun mukaan jonottamaan Maahanmuuttoviraston edessä aamulla ennen kello kahdeksaa. Kantelijan ja hakijan saavuttua jonottamaan aamulla klo 7.00 ovella oli kuitenkin jo ollut pitkä jono, eivätkä he olleet saaneet vuoronumeroa.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 13.6.2016 päivätyn selvityksen, jonka jäljennös lähetetään tämän ratkaisun ohessa kantelijalle tiedoksi.

RATKAISU

Arvioinnin lähtökohdat

Kantelun mukaan Maahanmuuttoviraston toimipisteisiin ei ole saanut varattua asiakaspalveluaikaa kevättalvella 2017 oleskeluluvan jatkohakemusta koskevassa asiassa. Oleskelulupa on ollut päättymässä 18.4.2017. Asiointiaikaa ei ole saanut varattua puhelimitse, eikä verkkopalvelussa ole ollut lainkaan varattavissa olevia vapaita aikoja. Maahanmuuttoviraston Helsingin toimipisteessä on ollut aamulla niin paljon jonoa, ettei kaikille ole riittänyt vuoronumeroa samana päivänä asioimista varten.

Maahanmuuttoviraston selvityksestä ilmenee, että kantelijan puoliso on jättänyt jatko-oleskelulupaa koskevan hakemuksen sähköisesti 5.3.2017 ja päässyt asioimaan henkilökohtaisesti Maahanmuuttoviraston Helsingin toimipisteessä 16.3.2017. Selvityksen mukaan kyse on ollut ennakkoon varatusta ajasta, joten todennäköisesti hakijalle on voitu tarjota peruutusaika. Hakemus on selvityksen mukaan ratkaistu asiointipäivänä, ja hakija on saanut päätöksen tiedoksi 19.3.2017. Kokonaiskäsittelyaika on siten tässä tapauksessa jäänyt varsin lyhyeksi, eikä oleskeluluvan voimassaolo ole ehtinyt katketa. Asiassa on kuitenkin arvioitava, onko Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelu järjestetty hyvän hallinnon, hallinnon palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuusvaatimuksen mukaiseksi siten, että asiakkaiden tarpeet huomioidaan riittävällä tavalla.

Selvityksessään Maahanmuuttovirasto esittää, että virasto tarjoaa kaikissa yhdeksässä palvelupisteessään mahdollisuuden henkilökohtaiseen asiointiin sekä ajanvarauksella että ilman ajanvarausta vuoronumerolla. Neuvonnan ja tiedottamisen keinoin Maahanmuuttovirasto pyrkii siihen, että asiointi tapahtuisi ensisijaisesti ajanvarauksella. Asiointiaika suositellaan varaamaan riittävän hyvissä ajoin, mutta ei kuitenkaan tarpeettoman aikaisin. Ajanvarausjärjestelmään lisätään selvityksen mukaan koko ajan uusia vapaita aikoja. Jos asiakas peruu varaamansa ajan, se vapautuu muille varattavaksi. Ilman ajanvarausta tapahtuva asiointi pyritään Maahanmuuttoviraston mukaan mahdollistamaan ensisijaisesti niille asiakkaille, joiden asiat ovat perustellusti kiireellisiä, esimerkiksi sellaisille, joiden kohdalla ajanvaraus johtaisi oleskeluluvan voimassaolon katkeamiseen. Jokaisessa palvelupisteessä voi asioida ilman ajanvarausta kaikkina päivinä, joina kyseinen palvelupiste on auki. Vuoronumerojen jako aloitetaan aamulla kello kahdeksan, ja mikäli paikalla on tuolloin jonoa, vuoronumerot jaetaan jonotusjärjestyksessä, jotta vältetään ryntäys vuoronumerolaitteelle. Vuoronumeroja jaetaan selvityksen mukaan päivittäin sen verran, että kaikkia numeron saaneita voidaan palvella kyseisenä päivänä palvelupisteen aukioloajan puitteissa.

Maaliskuussa 2017 Maahanmuuttoviraston Helsingin palvelupiste on saadun selvityksen mukaan ollut ajoittain erittäin ruuhkainen. Ajanvarausjärjestelmässä ei ajoittain ole ollut vapaita aikoja, eikä kaikille vuoronumerojonoon saapuneille ole voitu antaa numeroa, koska heitä ei olisi voitu palvella saman päivän aikana.

Asian arviointi

Jokaisella on perustuslain 21 §:n mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi 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.

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

Lainkohdan perustelujen (HE 72/2002 vp., s. 57) mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita. Asioinnin

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

järjestämisen keinoja ja laajuutta tulisi pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville olisi pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta.

Oikeuskirjallisuudessa *Mäenpää* katsoo palvelun saatavuuden edellyttävän, että viranomaisen järjestää palvelunsa niin, että palveluja on riittävästi ja että niiden käyttö on helppoa. Palvelujen riittävyys on käytännössä riippuvainen erityisesti viranomaisen taloudellisista resursseista ja asiantuntevan henkilöstön määrästä. Palvelun helppokäyttöisyys voi edellyttää mm. asiointiaikojen ja -paikkojen järjestämistä niin, että palvelu on vaivatta saatavissa. Palveluperiaatteen toteuttamisessa palvelun asianmukaisuus merkitsee sitä, että viranomaisen kanssa asiointi ja asian käsittely on pyrittävä järjestämään mahdollisimman joustavaksi ja palvelumyönteiseksi. Keskeisiä ovat palvelun saatavuus, laatu ja asiakkaan tarpeet. Hallinnon palveluperiaatteen keskeisenä tavoitteena Mäenpään mukaan on, että erot hallinnon asiakkaiden tiedoissa tai asiointivalmiuksissa eivät vaikuttaisi epäedullisesti tai haitallisesti menettelyssä ja viranomaispalveluja toteutettaessa. Siksi viranomaisten on tarpeen mukaan pyrittävä lieventämään menettelyllisiä vaikeuksia mm. neuvonnalla, uusia viestintämenetelmiä ja sähköistä asiointia käyttämällä sekä menettelyä johtamalla. (Olli Mäenpää: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 2016, s. 104 – 106)

Maahanmuuttovirasto esittää, että se on kehittänyt toimintaansa maaliskuussa 2017 havaitun ruuhkautumisen jälkeen sekä Helsingin palvelupisteessä että yleisesti. Maaliskuun 2017 lopusta alkaen ajanvarausjärjestelmään on lisätty vapaita aikoja kolmeksi kuukaudeksi eteenpäin aiemman kahden kuukauden sijaan. Helsingin palvelupisteessä on myös lisätty asiakaspalvelutiskien määrää toukokuun 2017 alusta. Muissakin palvelupisteissä kapasiteettia on lisätty kesän 2017 kuluessa. Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt tiedottamisella korostamaan asioiden ajoissa hoitamisen tärkeyttä ja ajanvarauksen käyttämistä. Kesäkuun alussa 2017 Helsingin palvelupisteessä on aloitettu kokeilu, jossa ilman ajanvarausta paikalle saapuville asiakkaille jakaa vuoronumeroja henkilökunnan jäsen, joka samalla tarkistaa asian kiireellisyyden. Vuoronumeroja annetaan asiakkaille, joiden asia voidaan arvioida kiireelliseksi. Ns. kiireettömän asian kanssa asioivat saavat tilanteeseensa sopivaa palvelua. Käytännössä heille voidaan varata aika myöhemmin tapahtuvaa asiointia varten. Kokeilun tavoitteena on Maahanmuuttoviraston mukaan lyhentää palvelupisteen jonoja ohjaamalla osa asiakkaista käyttämään ajanvarausta sekä turvata mahdollisuus aidosti kiireellisten asioiden hoitamiseen.

Kantelijan puoliso on saanut asiointiajan Maahanmuuttoviraston toimipisteeseen kahden viikon päästä hakemuksen jättämisestä. Kyse on ilmeisesti ollut peruutusajasta, jollaisen saamista voi pitää sattumanvaraisena. Asiassa saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että erityisesti kiireellisesti palvelua tarvitsevien Maahanmuuttoviraston asiakkaiden oikeusturva on saattanut ainakin tilapäisesti vaarantua kantelun tekemisen ajankohtana, kun heille ei satunnaisia peruutusaikoja lukuun ottamatta ole välttämättä kyetty tarjoamaan asiakaspalveluaikaa ajanvarausjärjestelmän kautta. Palvelun saaminen ns. jonottamalla on saadun selvityksen perusteella ollut sinänsä mahdollista, mutta ainakin keväällä 2017 varsin epävarmaa. Maahanmuuttoviraston verkkosivuilla on tiedotettu kantelun ajankohtana ajanvarauspalvelun ruuhkaisuudesta sekä kehotettu seuraamaan peruutusaikoja (asiakastiedote 4.4.2017). Maahanmuuttovirasto on selvityksensä mukaan pyrkinyt asettamaan palvelupisteiden kapasiteetin ennakoitavissa olevaan tarpeeseen nähden riittävälle tasolle, mutta havainnut sen riittämättömäksi. Vapaita aikoja on lisätty ajanvarauspalveluun maaliskuun lopussa, ja muitakin edellä kuvattuja asiakaspalvelun saatavuutta parantavia toimenpiteitä on tehty kevään ja kesän 2017 aikana.

Totean, että viranomaisen tulee jatkuvasti seurata ajanvarauksen tilannetta, pyrkiä ennakoimaan mahdollisia ruuhkahuippuja ja reagoida nopeasti tilanteeseen havaittuaan, että seuraaviin varattavissa oleviin asiakaspalveluaikoihin on useiden viikkojen odotusaika. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on päätöksessään 2.12.2013 arvioinut sähköisen ajanvarauksen odotusajan hyväksyttävyyttä hallintolain palveluperiaatteen ja viivytyksettömän käsittelyn veloitteen näkökulmasta. Poliisin lupapalveluiden ajanvarausjärjestelmän ruuhkia koskevassa asiassa (Dnro 1681/4/13) hän katsoi, että yli kuuden viikon odotusaika ensimmäiseen vapaaseen palvelu-aikaan ei ollut laillisuusvalvonnallisesta näkökulmasta hyväksyttävä.

Asiassa saadun selvityksen ja Maahanmuuttoviraston verkkosivuilta saatavien tietojen mukaan asiakaspalveluaikaa ei voi varata puhelimitse. Ajan varaaminen asiakkaan puolesta on kuitenkin mahdollista, mikäli asiakas saapuu asiakaspalveluun vuoronumerolla. Kiireelliseksi arvioitava asia voidaan hoitaa myös ilman ajanvarausta vuoronumerolla saavuttaessa. Totean tältä osin yleisesti, että sähköiset ajanvarausjärjestelmät on aiemmassa laillisuusvalvontakäytännössä nähty muuta asiakaspalvelua täydentävänä ja edistävänä uutena keinona palvelujen saatavuuden turvaamisessa (esim. AOK 5.9.2014, dnro OKV/733/1/2013). Samanaikaisesti on kuitenkin pidetty tärkeänä huolehtia siitä, ettei samalla heikennetä palvelujen saatavuutta muulla tavoin, ja huomioida riittävällä tavalla myös se asiakaskunta, joka ei syystä tai toisesta pääse käyttämään verkkopalveluita. Ajanvarauspalvelun siirtäminen yksinomaan verkkoon voi näin ollen rajata palvelun saatavuutta joidenkin asiakkaiden oikeusturvaa vaarantavalla tavalla.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttoviraston asiointiaikojen saatavuus on kantelun tekemisen ajankohtana ollut saadun selvityksen mukaan riittämätöntä, eikä viraston asiakaspalvelu ole tuolloin täyttänyt hyvään hallintoon kuuluvia palvelun saatavuuden ja asianmukaisuuden edellytyksiä.

Maahanmuuttovirasto on selvityksensä mukaan ryhtynyt useisiin toimenpiteisiin kehittääkseen ja parantaakseen palveluiden asianmukaista saatavuutta maaliskuun 2017 tilanteeseen nähden. Tämän vuoksi katson riittäväksi toimenpiteeksi saattaa edellä esittämäni näkemykset palveluperiaatteesta sekä palvelun asianmukaisuudesta ja saatavuudesta Maahanmuuttoviraston tietoon.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

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