



26.8.2020

OKV/540/10/2020

OKV/540/10/2020-OKV-2

ASIA**Oleskelulupahakemuksen käsittelyn viipyminen****KANTELU**

Kantelija on oikeuskanslerille 18.6.2019 osoittamassaan kantelussa arvostellut Maahanmuuttoviraston menettelyä oleskelulupahakemuksensa käsittelyssä. Hän on kertonut hakeneensa jatko-oleskelulupaa 3.1.2018, mutta asiaa ei vielä ollut kantelun tekemisen hetkellä ratkaistu. Kantelun mukaan hakemuksen käsittely ei ollut edennyt 23.3.2018 – 14.5.2019 millään tavoin. Käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin oli vastattu vain, että päätöstä ei ole vielä tehty ja että virastossa on paljon vireillä olevia hakemuksia. Lisäkirjoituksessaan 23.7.2019 kantelija on kertonut, että asia oli ratkaistu 24.6.2019, mutta sitä ei ollut annettu hänelle tiedoksi.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 14.2.2020 päivätyn selvityksen, joka lähetetään tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

RATKAISU**1 Tapahtumista saatu selvitys**

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelija on asunut Suomessa vuodesta 2006. Hänelle on aiemmin myönnetty oleskelulupia opiskelun, työnteon ja elinkeinon harjoittamisen perusteella. Viimeisin jatkuva elinkeinonharjoittajan oleskelulupa on ollut voimassa 17.12.2016 – 24.5.2018. Hän on hakenut uutta elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa viimeksi 3.1.2018. ELY-keskus on 14.3.2018 tehnyt asiassa kielteisen osapäätöksen.

Maahanmuuttovirasto on 23.3.2018 ja 15.5.2019 pyytänyt kantelijalta vastineet mahdolliseen maasta karkottamiseen. Kantelija on toimittanut ensimmäisen pyydetyn vastineen 3.4.2018, toisen vastineen antamisen ajankohta ei käy ilmi selvityksestä. Kielteinen päätös kantelijan oleskelulupahakemukseen on tehty 24.6.2019, ja se on annettu tiedoksi 29.7.2019. Maahanmuuttovirasto oli selvityksen mukaan samana päivänä pyytänyt poliisia toimittamaan päätöksen tiedoksiannon.

Päätös ei ole lainvoimainen, vaan sitä koskeva valitus on vireillä hallinto-oikeudessa. Hallinto-oikeudesta 25.8.2020 saadun tiedon mukaan päätöstä koskeva valitus on tullut vireille 5.8.2019, ja ratkaisu pyritään antamaan tämän vuoden puolella.

Kantelija on tehnyt useita tilannetiedusteluja ja kiirehtimispyyntöjä huhtikuun 2018 ja heinäkuun 2019 välillä. Tilannetiedusteluihin on selvityksen mukaan vastattu kertomalla kulloinkin vallinneesta jonotilanteesta ja kantelijan asian käsittelyvaiheesta sekä antamalla suuntaa antavia arvioita käsittelyajasta. Annetut käsittelyaika-arviot ovat tarkentuneet käsittelyn loppupuolella.

Maahanmuuttoviraston mukaan kantelijan hakemus koski sen vireilläolohetkellä voimassa olleen ulkomaalaislain mukaista elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa, jota nykyisessä ulkomaalaislaissa vastaa yrittäjän oleskelulupa. Yrittäjän oleskeluluvalle ei ole säädetty erityistä enimmäiskäsittelyaikaa. Kantelijan hakemuksen käsittelyaika on henkilökohtaisesta tunnistautumisen päätöksentekoon ollut lähes puolitoista vuotta eli noin 18 kuukautta (tunnistaumisesta tiedoksiantoon vuosi ja seitsemän kuukautta eli noin 19 kuukautta).

Käsittelyn keston ei selvityksen mukaan ole ollut merkittäviä kantelijasta itsestään johtuneita tai muita Maahanmuuttoviraston ulkopuolisia syitä. Maahanmuuttovirasto on todennut, että kantelijan asian käsittelyaika on ollut huomattavan pitkä, eikä asian käsittelyä voi pitää hallintolain (434/2003) 23 §:n tarkoittamalla tavalla viivytyksettömänä. Käsittelyn kesto on aiheutunut selvityksen mukaan pääasiassa Maahanmuuttoviraston ruuhkautuneesta työtilanteesta ja niukoista henkilöresursseista. Virasto on lisäksi joutunut priorisoimaan sellaisten asioiden käsittelyä, joihin on laissa säädetty nimenomainen enimmäiskäsittelyaika, mikä on heijastunut kielteisellä tavalla muun muassa juuri yrittäjän oleskelulupaa koskevien hakemusten käsittelyaikoihin.

Yrittäjän oleskelulupaa koskevien hakemusten jonotilanne on selvityksen mukaan jonkin verran parantunut kantelijan hakemuksen käsittelyn jälkeen. Maahanmuuttovirastossa on tunnistettu työtilanteen ruuhkautuminen ja tehty monia erilaisia toimia tilanteen kohentamiseksi: esimerkiksi kehitetty hakemusten ohjautumista sähköisessä asiankäsittelyjärjestelmässä työjonosta toiseen, jotta hakemukset eivät odottaisi liian pitkään käsittelyn seuraavaa vaihetta. Maahanmuuttovirasto ilmoittaa selvityksessään pystyvänsä muutoksen myötä paremmin noudattamaan viraston sisäisiä tavoiteaikoja käsittelyn eri vaiheille. Hakemusten käsittely voidaan aloittaa aiemmin, eikä päätöksentekoon liittyvä esittelyvaihe kestä enää yhtä pitkään kuin ennen. Virasto toteaa kuitenkin, että hakemusruuha on tilanteen hienoisesta parantumisesta huolimatta yhä olemassa, eikä entisestään vähentyneillä henkilöresursseilla ole odotettavissa tilanteen nopeaa ja lopullista korjaantumista. Maahanmuuttovirasto ilmoittaa jatkavansa toimintansa kehittämistä. Muun ohella automaatiota lisäämällä, organisaatiota uudistamalla ja asiakaspalvelua kehittämällä pyritään purkamaan jonoja ja lyhentämään käsittelyaikoja hyväksyttävälle tasolle.

2 Arviointi

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

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

Kantelijan oleskelulupahakemuksen käsittely oli edellä todetuin tavoin kestänyt tunnistaumisesta tiedoksiantoon noin vuoden ja seitsemän kuukautta. Maahanmuuttovirasto itse pitää toteutunutta käsittelyaikaa huomattavan pitkänä, eikä asian käsittelyä voida sen oman näkemyksen mukaan pitää viivytyksettömänä.

Hallintolain 23 §:n perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 74-75) mukaan säännöksellä pyritään estämään käsittelyprosessin tarpeeton pitkittyminen. Asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset ja lausunnot tulisi hankkia riittävän varhaisessa vaiheessa sekä mahdollisimman yksinkertaisia keinoja käyttäen. Viivytyksetön asian käsittely merkitsee myös sitä, että asiakkaan antamien tietojen tarkistaminen ja täydentäminen pyritään suorittamaan mahdollisimman tehokkaasti. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Toisinaan asia saattaa olla senlaatuinen, että ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Vaikka käsittelyaika tällöin saattaakin pitkittyä, sitä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna aiheettomana viivästyksenä. Käsittelyssä tulee säännöksen perustelujen mukaan kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Selvityksestä käy ilmi, että kantelijalla ei toukokuun 2018 lopulta alkaen ole ollut voimassa olevaa oleskelulupaa. Hänen hakemuksensa käsittelyssä ei ole tapahtunut aktiivisia käsittelytoimenpiteitä maaliskuun loppupuolen 2018 ja toukokuun puolivälin 2019 eli lähes 14 kuukauden ajanjakson aikana. ELY-keskus oli tehnyt kantelijan asiassa kielteisen osapäätöksen jo 14.3.2018, minkä jälkeen Maahanmuuttoviraston päätöksen lopputulos lienee ollut ulkomaalaislain 84 §:n säännös huomioon ottaen varsin selvä.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelijan hakemus on edellä kerrottuna aikana odottanut käsittelyvuoroaan. Syiksi käsittelyn viipymiselle Maahanmuuttovirasto on esittänyt hakemusruuhkan ja henkilöresurssien niukkuuden. Lisäksi pitkään käsittelyaikaan on vaikuttanut se, että virasto on priorisoinut niitä hakemuksia, joiden kohdalla on laissa säädetty enimmäiskäsittelyaika. Asiassa ei ole ollut kysymys monimutkaisesta tai laaja-alaista selvittämistä vaatineesta hakemuksesta taikka siitä, että kantelijan oma toiminta olisi vaikuttanut asian käsittelyä hidastavasti.

Vaikka virasto on vedonnut hakemusruuhkaan ja resurssien puutteeseen, viivästyksen on näkemykseni mukaan osoitettavissa myös työn organisointiin ja vireillä olevien asioiden seurantaan liittyviä puutteita. Ainakin selvät asiat tulisi voida ohjata nopeampaan käsittelyyn. Käsittelyä hidastaviin työvaiheisiin ja työjonosta toiseen siirtymisen puutteisiin Maahanmuuttovirasto on selvityksensä mukaan pyrkinyt puuttumaan hakemusten käsittelyn tehostamistoimenpiteillään.

Maahanmuuttoviraston ruuhkautuneen työtilanteen, töiden organisoinnin haasteiden ja puutteellisten resurssien vuoksi viivästyneen käsittelyn vuoksi ylimmät laillisuusvalvojat ovat viime vuosien aikana antaneet lukuisia seuraamusratkaisuja. Maahanmuuttoviraston on useissa tapauksissa myös todettu ylittäneen sille laissa säädetyn hakemuksen enimmäiskäsittelyajan. Apulaisoikeuskansleri on päätöksissään viitannut siihen, että vaikka resurssien riittävyys ei sinänsä ole laillisuusvalvonnallinen kysymys, voi töiden organisointi muuttua sellaiseksi, mikäli lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen puutteellisten resurssien vuoksi vaikeutuu olennaisesti tai käy lähes mahdottomaksi, jolloin sillä on kielteisiä vaikutuksia yksilön oikeusturvaan.

Kantelijan esittämien tiedustelujen osalta voidaan todeta, että hallintolain 23 §:n perustelujen (em. HE 72/2002, s. 75) mukaan viranomaisen antaman käsittelyaika-arvion paikkansapitävyydeltä 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 voisi pyytää viranomaiselta uuden arvion päätöksen antamisajankohdasta. Samalla asianosaiselle tulisi ilmoittaa syy käsittelyn viivästyminen. Käsittelyaikaa ei kuitenkaan tulisi perusteettomasti arvioida oletettua pitemmäksi.

Saatu selvitys huomioon ottaen asiassa ei ole ilmennyt, että Maahanmuuttovirastossa olisi laiminlyöty viranomaisen velvollisuus antaa asiakkaalle pyynnöstä arvio ratkaisun antamisen ajankohdasta. Virasto on asian käsittelyn edetessä joutunut korjaamaan antamia arvioita, mitä ei lain perustelujen valossa voida pitää virheellisenä menettelynä.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttovirasto ei ole käsitellyt kantelijan oleskelulupahakemusta ilman aiheetonta viivytystä. Hakemus on odottanut käsittelyvuoroaan reilusti yli vuoden sen jälkeen, kun ELY-keskus oli tehnyt kielteisen osapäätöksensä ja päätöksentekoa varten tarvittavat asiakirjat olivat olleet Maahanmuuttoviraston käytävissä. Kantelijan edellinen oleskelulupa oli umpeutunut 24.5.2018, ja hänen hakemuksensa on ratkaistu 24.6.2019.

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota perustuslaista ja hallintolaista ilmenevään viranomaisen velvollisuuteen käsitellä asiat ilman aiheetonta viivytystä.

Totean, että apulaisoikeuskansleri on viime vuonna päättänyt ottaa Maahanmuuttoviraston käsittelyaikojen toteutumisen yleisemmin omana aloitteena tutkittavakseen. Asiaa käsitellään diaarinumerolla OKV/530/70/2020.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty