

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

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 14.3.2018 osoittamassaan kirjoituksessa Maahanmuuttoviraston ja poliisin menettelyä oleskelulupahakemuksensa käsittelyssä. Hän kertoo, että hänelle on myönnetty kahdesti oleskelulupa maasta poistumisen estymisen vuoksi, ja että hän on jättänyt jatko-oleskelulupahakemuksen syksyllä 2015. Kantelija katsoo, että hänen lupa-asiansa käsittely on viivästynyt kohtuuttomasti, eikä hänelle ole annettu asian käsittelyn aikataulusta tietoja.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 18.6.2018 päivätyn selvityksen.

Poliisihallitus on toimittanut Lapin poliisilaitoksen lausunnon (13.8.2018) ja sen lupapäällikön selvityksen (23.8.2018) sekä antanut asiasta 28.8.2018 päivätyn lausuntonsa.

VASTINE

Kantelija on antanut 13.11.2018 päivätyn vastineen.

RATKAISU**1. Tapahtumatietoja**

Kantelija on saapunut Suomeen turvapaikanhakijana 25.5.2009. Maahanmuuttovirasto teki kantelijan hakemukseen kielteisen päätöksen 27.12.2010, ja kantelija on käännytetty Irakiin. Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus ovat hylänneet kantelijan valitukset. Hän on hakenut uudelleen kansainvälistä suojelua 1.2.2013. Uusintahakemukseen on tehty kielteinen päätös 26.2.2013. Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään 7.10.2013 kumonnut Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi, koska Lapin poliisilaitos oli ilmoittanut, ettei kantelijan kohdalla ole edellytyksiä maasta poistamisen täytäntöön panemiseksi. Maahanmuuttovirasto on myöntänyt kantelijalle oleskeluluvan maasta poistumisen

estymisen vuoksi ajalle 23.10.2013 – 23.10.2014, ja poliisi on samalla perusteella myöntänyt jatkoluvan ajalle 23.10.2014 – 23.10.2015.

Kantelija on jättänyt poliisille jatkolupahakemuksen 17.9.2015, perusteena maasta poistumisen estyminen. Hakemuksen perusteeksi on 11.11.2016 muutettu työntekijän oleskelulupa. Poliisi on samana päivänä siirtänyt asian TE-toimistolle osaratkaisun tekemistä varten. TE-toimisto on tehnyt myönteisen osapäätöksen 27.1.2017. Asia on siirtynyt poliisilta Maahanmuuttovirastolle 1.1.2017 toimivallan yleisen siirron myötä ja virasto on alkanut käsitellä hakemusta pyytämällä lisäselvityksiä 2.10.2017. Maahanmuuttovirasto on tehnyt asiassa kielteisen päätöksen 26.3.2018, ja päätös on annettu tiedoksi 10.4.2018. Päätöksestä on valitettu Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeudesta on vahvistettu 6.3.2019, että siellä on käsiteltävänä työntekijän jatkolupahakemusta ja maasta karkottamista koskeva kantelijan valitusasia.

2. Arviointi

2.1 Käsittelyaika

2.1.1 Asian viivytyksetön käsittely

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen 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 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvityskeinoihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään.

Ulkomaalaislaissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003), jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisen yleisestä neuvontavelvollisuudesta säädetään hallintolain 8 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Hallintolain 22 §:ssä säädetään, että jos viranomaiselle toimitettu asiakirja on puutteellinen, viranomaisen on kehotettava lähettäjää määräajassa täydentämään asiakirjaa, jollei se ole tarpeetonta asian ratkaisemiseksi. Asiakirjan lähettäjälle on ilmoitettava, miten asiakirjaa on täydennettävä. Asianosainen voi myös omasta aloitteestaan täydentää hakemustaan tai muuta

asian käsittelyä varten toimittamaansa asiakirjaa sekä toimittaa käsittelyn kuluessa viranomaiselle asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia asiakirjoja.

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 31 §:ssä säädetään, että viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Lausuntoa tai muuta selvitystä koskevassa pyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä (32 §).

Asiakirjan täydentämistä, selityksen antamista ja selvityksen esittämistä varten on asetettava asian laatuun nähden riittävä määräaika. Asianosaiselle on ilmoitettava, ettei määräajan noudattamatta jättäminen estä asian ratkaisemista. Määräaikaa voidaan asianosaisen pyynnöstä pidentää, jos se on tarpeen asian selvittämiseksi (hallintolain 33 §). Hallintolain esitöiden mukaan viranomaisella ei ole harkintavaltaa määräajan asettamisen suhteen, vaan määräaika olisi säännöksessä mainituissa tilanteissa aina asetettava. Säännöksen tarkoituksena on pyrkimys edistää hallinnon tehokkuutta ja nopeuttaa asian käsittelyä (HE 72/2002 vp., s. 88).

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä.

Ulkomaalaislain 82 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Jos hakemus pannaan vireille sähköisesti, käsittelyaika lasketaan siitä, kun hakija asioi henkilökohtaisesti viranomaisessa antaakseen 60 d §:n mukaiset biometriset tunnisteet ja esittääkseen hakemuksen liitteet alkuperäisinä. Edellä 1 momentissa säädettyä pidempi käsittelyaika on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Jos toimivaltainen viranomainen joutuu pyytämään tai hankkimaan asiassa lisäselvitystä, käsittelyajan kulumisen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu.

2.1.2 Poliisilaitoksen menettely

Kantelussa tarkoitettun hakemuksen kokonaiskäsittelyaika (17.9.2015 – 10.4.2018) on ollut lähes kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta. Hakemus on saadun selvityksen mukaan ollut poliisin käsiteltävänä 17.9.2015 – 1.1.2017 eli yli vuoden ja kolme kuukautta, josta ajasta se on ollut TE-toimistolla 11.11.2016 alkaen. Poliisilaitoksen selvityksen mukaan kantelija kävi kevään ja kesän 2016 aikana Rovaniemen pääpoliisiasemalla, jolloin häntä pyydettiin toimittamaan työtodistuksia ja todistuksia toimeentulostaan, koska hän oli hakemuksessaan maininnut olevansa työssä. Hän toimitti todistuksia ja myös pyydetyt TEM54-lomakkeen 31.10.2016. Kantelijan hakemuksen perusteeksi muutettiin 11.11.2016 työntekijän oleskelulupa, minkä jälkeen asia siirrettiin joutuisasti (11.11.2016) toimivaltaiselle viranomaiselle (TE-toimistolle). TE-toimisto käsitteli asiaa omalta osaltaan noin kaksi ja puoli kuukautta antaen osaratkaisunsa 27.1.2017. Asia siirtyi poliisilta Maahanmuuttovirastolle tammikuun alussa 2017 osana yleistä toimivallan siirtoa.

Poliisilaitos katsoo lausunnossaan, että kantelijan hakemuksen käsittelyajan pituuteen vaikutti turvapaikanhakijoiden erittäin suuri määrä Lapin poliisilaitoksen alueella syksyllä 2015 ja myös kantelijan oma menettely. Kantelijalta pyydettiin hakemukseen täydennyksiä useasti, mutta tämä toimitti asianmukaisesti täytetyn lupahakemuksen uudella perusteella ja viimeiset selvitykset vasta lokakuun lopussa 2016. Selvityksestä ilmenee, että hakemuksen täydennyspyyntöjä ei ole tehty kirjallisina, vaan ne on esitetty suullisesti kantelijan käydessä asiassa poliisilaitoksella. Käsittelyä on selvityksen mukaan pitkittänyt myös kantelijan tilanteen monimutkaisuus ja matkustusasiakirjan puuttuminen. Kantelijalla ei ole ollut koko Suomessa oleskelunsa aikana esittää mitään kotimaansa myöntämää matkustusasiakirjaa tai henkilöliikennelupaa.

Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan kantelijan oleskelulupahakemukseen tuli sovellettavaksi ulkomaalaislain 82 §:n mukainen neljän kuukauden määräaika (työnteon perusteella tehty hakemus) vasta sen jälkeen, kun hän toimitti uuden asianmukaisesti täytetyn hakemuksen, ja se siirrettiin toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi. Sitä ennen poliisilaitoksella käsiteltävänä olleeseen oleskelulupahakemukseen ei liittynyt varsinaista ulkomaalaislain mukaista määräaika. Poliisilaitos katsoo esittämiinsä syihin perustuen, ettei myöskään valtion virkamieslain 14 §:n yleissäännöksen mukaista työntekovelvollisuutta ollut rikottu.

Poliisihallitus katsoo lausunnossaan, kuten Lapin poliisilaitoskin, ettei maasta poistumisen esitymisen perusteella tehdyn oleskelulupahakemuksen käsittelylle ole säädetty enimmäiskäsittelyaika. Lausunnossa viitataan perustuslain 21 §:n, valtion virkamieslain 14 §:n ja ulkomaalaislain 7 §:n säännöksiin. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan hyvän hallinnon vaatimukseen kuuluva viranomaistoiminnan viivytyksettömyys ei ole käsiteltävänä olevassa asiassa toteutunut.

Poliisilaitos on esittänyt syinä kantelijan hakemuksen käsittelyn viipymiselle kantelijan tilanteen monimutkaisuuden, matkustusasiakirjan puuttumisen, hakuperusteen muuttumisen, kantelijan oman myötävaikutuksen puutteellisuuden ja turvapaikanhakijoiden suuren määrän Lapin poliisilaitoksen alueella vuonna 2015.

Totean poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen tavoin aluksi, että kantelijan oleskelulupahakemuksen käsittelyyn ei ole tullut sovellettavaksi ulkomaalaislain 82 §:n mukainen neljän kuukauden määräaika ennen hakuperusteen muuttumista. Asian käsittelyajan arvioimisessa on siten poliisilaitoksen osalta sovellettava perustuslain ja hallintolain säännöksiä, joiden mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Tämän lisäksi tulee arvioida, onko viipyminen ollut sillä tavoin aiheetonta, että menettelyä tulee pitää laillisuusvalvonnallisesti moitittavana.

Asiassa saadun selvityksen perusteella kantelijan hakemuksen käsittelemistä ei ole varsinaisesti aloitettu ennen syksyä 2016. Hakemus on siten ollut vireillä poliisilaitoksella noin vuoden ilman mitään näkyviä valmistelutoimenpiteitä. Hakemuksen käsittelyn voidaan näin ollen katsoa viivästyneen. Kantelijalle on selvityksen mukaan suullisesti annettu joitakin kehoituksia täydentää hakemustaan kevään ja kesän 2016 aikana, mutta näistä lisäselvityspyynnöistä ei ole saatavilla asiakirjaselvitystä, eikä määräaikoja hakemuksen täydentämiselle ole asetettu.

Mikäli hakemus on puutteellinen tai edellyttää lisäselvitystä, viranomaisen tehtävänä on pyytää hakijalta hakemuksen yksilöityä täydennystä tai lisäselvitystä ja asettaa kohtuullinen määräaika. Hakijan tulee tämän jälkeen myötävaikutusvelvollisuutensa mukaisesti toimittaa pyydetty täydennys tai lisäselvitys asetetussa määräajassa. Totean, että poliisilaitos ei ole hakemusta käsitellessään noudattanut ulkomaalaislain 7 §:n sekä hallintolain 22 §:n ja 33 §:n säännöksiä asiakirjan täydentämisestä ja selvityksen antamiselle asetettavasta määräajasta. Mainituilla

säännöksillä pyritään nimenomaan tehostamaan ja nopeuttamaan asian käsittelyä. Hakijaa tulee tarvittaessa neuvoa hallintolain 8 §:n mukaisesti hakemuksen jättämisessä ja sen täydentämisen tai muuttamisen tarpeesta. Hakijalle on riittävän selkeästi ilmoitettava, miten hakemusta tulee täydentää. Selvityspyynnössä on yksilöitävä, mistä erityisistä seikoista selvitystä on esitettävä.

Saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että kantelija on jättänyt hakemuksensa perusteella (maasta poistumisen estyminen), jolla ei enää syksyllä 2015 ole voitu myöntää oleskelulupaa. Hänelle olisi näin ollen tullut viivytyksettä kertoa, ettei luvan myöntäminen haetulla perusteella enää ollut mahdollista, ja antaa hänelle tarvittavaa neuvontaa. On ylipäätään erikoista, että poliisi on voinut ottaa hakemuksen vastaan ja kirjata sen tietojärjestelmäänsä, vaikka sen kohteena on ollut lupaperuste, jota ulkomaalaislaki ei enää tuntenut. Lupaviranomaisella ei siis ollut enää toimivaltaa päättää oleskeluluvasta tällä perusteella eikä siten myöskään käsitellä sitä koskevaa hakemusta enemmälti. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on muun muassa käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Säännöksestä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. (HE 72/2002 vp, s. 55)

Poliisilaitoksen menettely jättää hakemuksen täydentäminen tai perusteen muuttaminen hakijan oman aktiivisuuden ja suullisten mainintojen varaan ilman asetettuja määräaikoja on nähdäkseen merkittävästi viivästyttänyt asian etenemistä. Näillä perusteilla katson, että asian käsittely Lapin poliisilaitoksella on viivästynyt aiheettomasti siitä huolimatta, että vuoden 2015 poikkeuksellinen tilanne turvapaikanhakijoiden määrän kasvettua äkillisesti lisäsi merkittävästi Lapin poliisilaitoksen työmääriä.

2.1.3 Maahanmuuttoviraston menettely

Asiassa saadusta selvityksestä ilmenee, että kantelijan hakemus on siirretty työperusteisena oleskelulupa-asiana toimivallan siirron myötä poliisilta Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi tammikuussa 2017 yhdessä noin 9000 muun keskeneräisen asian kanssa. Yli 900 näistä oli työperusteisia asioita. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelija on kiirehtinyt asiansa käsittelyä 25.9.2017, minkä jälkeen virasto on ottanut asian käsittelyyn ja pyytänyt kantelijalta lisäselvityksiä 2.10.2017. Kantelijaa on selvityksen mukaan pyydetty toimittamaan kahden viikon kuluessa kopio matkustusasiakirjasta, selvitys toimeentulosta ja vastine maasta karkottamiseen. Kantelija oli pyytänyt lisäaikaa selvitysten toimittamiselle kolme kertaa, mihin Maahanmuuttovirasto on suostunut siten, että viimeinen mahdollinen päivä selvitysten toimittamiselle on lopulta ollut 3.11.2017. Kantelija ei ole toimittanut pyydettyjä selvityksiä Maahanmuuttovirastolle. Virasto on pyytänyt kantelijalta vastineen karkottamisesta 7.12.2017 mennessä. Kantelija on toimittanut pyydetyn vastineen 1.12.2017. Maahanmuuttovirasto on tehnyt kantelijalle kielteisen päätöksen 26.3.2018 ja karkottanut tämän Irakiin. Päätös on annettu kantelijalle tiedoksi 10.4.2018. Päätöksestä on valitettu Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen, jossa asian käsittely on edellä todetuin tavoin vielä kesken.

Maahanmuuttovirasto käsitteli asiaa siten runsaan vuoden ja kolme kuukautta, kun kyseisenlaisille hakemuksille on ulkomaalaislain 82 §:ssä säädetty neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaika. Lainkohdan perusteluiden (HE 139/2013 vp., s. 35 – 36) mukaan työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä, jossa TE-toimisto tekee osapäätöksen ja Maahanmuuttovirasto (tai poliisilaitos) lopullisen päätöksen. Molempien vaiheiden olisi sisällyttävä neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaan. Laskennallisesti ja viranomaisten sisäisen vastuunjaon näkökulmasta käsittelyaika jakautuisi tasan siten, että molempien viranomaisten olisi mahdollista käyttää hakemuksen käsittelyyn enintään kaksi kuukautta. Hakemuksen käsittelyn

on joka tapauksessa tapahduttava ilman aiheutonta viivästystä. Käsittelyajan käynnistymiseksi vaadittaisiin perustelujen mukaan sitä, että toimivaltaiselle viranomaiselle toimitettu hakemuslomake on asianmukaisesti täytetty ja siihen on liitetty edellytetyt asiakirjat. Tällaisia olisivat lähtökohtaisesti hakemuslomakkeessa yksilöidyt liitteet. Käsittelyajan alkamisajankohdan arviointia ei muuttaisi se, jos viranomainen hakemukseen perehdyttyään katsoo tarpeelliseksi pyytää tai hankkia lisäselvityksiä ratkaisun tekemisen tueksi. Tutkinnan monimutkaisuuteen liittyvät poikkeukselliset olosuhteet voivat perustelujen mukaan olla tilanteita, joissa Maahanmuuttovirasto tai poliisi katsoo tarpeelliseksi kuulla hakijaa suullisesti ulkomaalaislain 36 §:n mukaisten oleskeluluvan myöntämisen yleisten edellytysten täyttymisen selvittämiseksi.

Kantelijalla on selvityksen mukaan ollut kahdesti Maahanmuuttoviraston myöntämä muukalaispassi, jotta hän hankkisi kotimaastaan matkustusasiakirjan. Muukalaispassit ovat olleet voimassa 23.10.2013 – 23.10.2015. Kolmanteen, 15.10.2015 jätettyyn muukalaispassihakemukseen Maahanmuuttovirasto on selvityksen mukaan tehnyt kielteisen päätöksen 26.3.2018. Sinä aikana, kun Maahanmuuttovirasto on käsitellyt kantelijan työperusteista oleskelulupahakemusta, kantelijalla ei siten ole ollut voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Tähän nähden ei ole aivan selvää, onko lupahakemus täytetty laissa tarkoitettulla tavalla asianmukaisesti ja ovatko oleskelulupahakemuksen vireille tulon edellytykset täyttyneet. Toisaalta Maahanmuuttovirasto on ollut toimivaltainen viranomainen ratkaisemaan myös muukalaispassia koskevan asian. Asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimukset kuitenkin edellyttävät, että hakemukseen tehdään viivytyksettä ja kohtuullisessa ajassa päätös, joko kielteinen tai myönteinen.

Maahanmuuttoviraston selvityksessä todetaan, että vuodenvaihteen 2016 – 2017 toimivallan siirto aiheutti Maahanmuuttovirastossa niin ison ja poikkeuksellisen ruuhkan, ettei hakemuksia pystytty käsittelemään ja ratkaisemaan tavoiteajoissa. Virasto katsoo kuitenkin, ettei toimivallan siirron osalta voida katsoa olevan kyse ulkomaalaislain 82 §:ssä tarkoitettua poikkeuksellisesta tilanteesta, joka oikeuttaisi säädettyä pidempään käsittelyaikaan. Myöskään se, että kantelija on omalla toiminnallaan viivästyttänyt hakemuksensa käsittelyä kahdella kuukaudella, ei selitä pitkää kokonaiskäsittelyaika. Työperusteisia oleskelulupia käsittelevälle työtulosalueelle on tehty lisärekrytointeja vuoden 2018 alussa, ja virastolla on aiempaa paremmat mahdollisuudet omilla toimenpiteillään varmistaa lakisääteisten määräaikojen noudattaminen. Maahanmuuttovirasto pahoittelee selvityksessään pitkästä käsittelyajasta kantelijalle aiheutunutta harmia.

Totean, että kantelijan oleskelulupahakemuksen käsittely on myös Maahanmuuttovirastossa viivästynyt huomattavasti. Saadun selvityksen mukaan kantelijan hakemus on odottanut käsittelyvuoroaan yhdeksän kuukautta tammikuusta 2017 aina lokakuuhun ilman, että sitä olisi millään tavoin ryhdytty käsittelemään. Lokakuussa asia otettiin käsittelyyn kantelijan esittämän kiirehtimispyynnön johdosta. Tämän jälkeen käsittely on vielä kestänyt noin kuusi kuukautta, josta ajasta noin kaksi kuukautta voidaan katsoa kuluneen kantelijan vastuulle kuuluvien selvitysten hankkimiseen.

Laillisuusvalvontakäytännössä on varsin vakiintuneesti katsottu, etteivät viranomaisen töiden järjestelyyn, resurssipulaan tai toimivallan siirtoon liittyvät syyt oikeuta poikkeamaan lakisääteisistä määräajoista ja velvollisuuksista (mm. apulaisoikeuskanslerin päätökset 10.10.2018 dnro OKV/1973/2017 ja 28.5.2018 dnro OKV/1166/1/2017). Kantelijan hakemuksen käsittelyn viivästymiselle ei voida katsoa olleen oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita.

2.2 Neuvonta ja käsittelyaika-arvion antaminen

Kantelija arvostelee sitä, ettei hänelle ole annettu Maahanmuuttoviraston Rovaniemen toimipaikassa tietoa hänen hakemuksensa etenemisestä ja käsittelyvaiheesta henkilökohtaisessa tapaamisessa. Hänelle ei ollut varattu henkilökohtaista tapaamisaikaa myöskään poliisin lupapalveluihin, jossa hänen tilanteensa olisi käyty selkeästi ja tarkasti läpi. Hän kokee, ettei ole saanut asianmukaista ohjausta asian eteenpäin saattamiseksi, eikä viranomaisen ole riittävällä tulkkauskella varmistunut siitä, että hän on ymmärtänyt asiat.

Poliisilaitoksen selvityksen mukaan kantelija on ollut hankalasti tavoitettavissa, ja että ”kielivaikeuksien vuoksi yhteydenpito on ollut hankalaa”. Selvityksestä ei kuitenkaan käy ilmi, miten poliisilaitos on pyrkinyt varmistumaan siitä, että kantelija on ymmärtänyt, mitä selvityksiä, asiakirjoja tai muita toimenpiteitä häneltä asian käsittelyn etenemiseksi edellytetään. Kun poliisilaitos ei ole pyytänyt hakemuksen täydentämistä kirjallisesti, ei käytettävissäni ole myöskään enempää tietoa siitä, mitä asioita kantelijan kanssa on käyty läpi hänen asioidessaan poliisilaitoksella henkilökohtaisesti. Vastineessaan kantelija ilmoittaa, että poliisilaitokselle on riittänyt, että hänen mukanaan on ollut ”joku kaveri, joka osaa suomen kieltä”.

Ulkomaalaislain mukaisen hallinto- ja muutoksenhakuasian käsittelyssä on lain 10 §:n mukaan oikeus käyttää tulkkia. Viranomaisen on huolehdittava tulkitsemisesta 203 §:n mukaisesti. Ulkomaalainen voi hallintoasiassa tai muutoksenhakuasiassa käyttää tulkkia tai kääntäjää tämän lisäksi omalla kustannuksellaan. Saadun selvityksen perusteella kantelijan asioidessa poliisilaitoksella kysymys ei ole ollut sellaisesta asiasta, jossa viranomaisen olisi huolehdittava tulkitsemisesta ja kääntämisestä.

Olen edellä jaksossa 2.1.2 todennut, että poliisilaitoksen olisi tullut pyytää hakemuksen täydentämistä ja mahdollisia lisäselvityksiä kirjallisesti ja asettaa pyynnölle määräaika. Hallintolain 8 §:n mukaiseen viranomaisen yleiseen neuvontavelvollisuuteen ei lain perustelujen mukaan kuulu asiakkaan avustaminen esimerkiksi täyttämällä lomakkeet tai laatimalla tarvittavat asiakirjat asiakkaan puolesta. Viranomaisen on kuitenkin huolehdittava siitä, että asiakkaalla on selkeä käsitys menettelyllisten oikeuksiensa käyttämisestä, ja asiakkaan mahdolliset väärinkäsitykset menettelyllisistä kysymyksistä olisi pyrittävä oikaisemaan (HE 72/2002 vp, s. 57-58). Käsiteltävänä olevassa asiassa epäselvyyksiä näyttää aiheuttaneen se, että kantelijan kohdalla kysymykseen saattoi tulla hakemusperusteen muuttaminen.

Kantelijan näkökulmasta menettelyllinen neuvonta poliisilaitoksella ei ilmeisestikään ole ollut tässä tapauksessa riittävää. Kuten olen edellä kohdassa 2.1.2. todennut lakiin perustumattoman oleskelulupahakemuksen tekemisestä, hakemuksen vastaanottamisesta ja käsittelemisestä sekä muutos- ja täydennystarpeisiin liittyvästä neuvonnasta, poliisin olisi tullut antaa kantelijalle selkeämmät toimintaohjeet siitä, miten tämän tulee menetellä saadakseen hakemuksensa kohdullisessa ajassa käsittelyyn.

Tietoja hakemuksen käsittelyn etenemisestä kantelija on kertomansa mukaan pyrkinyt saamaan asioimalla henkilökohtaisesti Maahanmuuttoviraston Rovaniemen toimipisteessä. Maahanmuuttovirastolla ei selvityksensä mukaan kuitenkaan ole mahdollisuuksia järjestää henkilökohtaisia tapaamisia oleskelulupahakemuksiin liittyen. Viraston palvelupisteet on tarkoitettu hakemusten ja lisäselvitysten toimittamiseen, eikä niissä voida kertoa vireillä olevan hakemuksen tilanteesta. Henkilökohtaista palvelua on mahdollista saada soittamalla viraston palvelunumeroihin.

Kantelija on saadun selvityksen mukaan tiedustellut hakemuksensa käsittelytilannetta Maahanmuuttovirastosta ensimmäisen kerran silloin, kun asia on ollut poliisin käsiteltävänä. Tuolloin hänet on ohjattu ottamaan yhteys poliisiin. Kantelija on saadun selvityksen mukaan esittänyt hakemuksensa käsittelyä koskevan kiirehtimispyynnön 25.9.2017. Maahanmuuttovirasto on reagoinut kiirehtimispyyntöön ottamalla asian käsittelyyn ja pyytämällä kantelijalta lisäselvityksiä 2.10.2017. Kuten edellä on todettu, kantelija pyysi kolmesti lisää aikaa selvitysten toimittamiseen, eikä tästä huolimatta toimittanut pyydettyjä selvityksiä. Käännättämistä koskevan vastineen hän toimitti 1.12.2017, ja 4.12.2017 hän on tiedustellut puhelimitse hakemuksensa tilannetta. Tuossa yhteydessä kantelija on myös pyytänyt käsittelyaika-arviota. Hänelle oli kuitenkin Maahanmuuttovirastosta kerrottu, että ”arviota päätöksen valmistumisesta ei ole”.

Maahanmuuttoviraston selvityksessä todetaan, että käsittelyaika-arvion antamatta jättäminen ei vastaa viraston toimintaperiaatteita. Lakisääteisen enimmäiskäsittelyajan ylittymisestä huolimatta viraston ohjeistuksen mukaan kantelijalle olisi tullut antaa arvio päätöksen valmistumisesta. Maahanmuuttovirasto ilmoittaa jo kiinnittäneensä asiaan huomiota ja pyrkivänsä edelleen sisäisellä koulutuksella ja ohjeistuksella varmistamaan, että virkamiehet tietävät velvollisuudestaan antaa käsittelyaika-arvio.

Totean, että hallintolain 23 §:n mukainen viranomaisen velvollisuus esittää asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastata käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin on yksiselitteinen ja selvä. Viranomaisen tehtävänä on hallintolain 7 §:n mukaisesti huolehtia siitä, että kaikki sen palveluksessa olevat ovat tietoisia viranomaisen keskeisistä hyvää hallintoa toteuttavista menettelytapasäännöksistä. Apulaisoikeuskansleri ja hänen sijaisensa ovat viime vuosina antaneet useita ratkaisuja, joissa Maahanmuuttoviraston on todettu laiminlyöneen lakiin perustuvan velvollisuutensa antaa asianosaiselle arvio päätöksen antamisen ajankohdasta. Tällaisia ratkaisuja ovat ainakin apulaisoikeuskanslerin päätökset 10.10.2018 (OKV/1973/1/2017), 23.1.2018 (OKV/283/1/2017) ja 22.8.2016 (OKV/138/1/2016) sekä apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätös 17.4.2015 (OKV/1429/1/2014).

3. Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan hakemuksen käsittely on viivästynyt aiheuttomasti sekä Lapin poliisilaitoksella, että Maahanmuuttovirastossa. Hakemuksen kokonaiskäsittelyaika ensi vaiheen viranomaisissa on ollut noin kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta. Maahanmuuttoviraston olisi tullut käsitellä kantelijan työperusteinen oleskelulupahakemus neljässä kuukaudessa. Hakemuksen laissa säädetty käsittelyaika on ylittynyt huomattavasti. Annan Maahanmuuttovirastolle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n mukaisen huomautuksen lainvastaisesta menettelystä.

Maahanmuuttovirastosta ei ole annettu kantelijalle pyydettyä arviota päätöksen antamisen ajankohdasta. Ottaen huomioon, että apulaisoikeuskansleri ja hänen sijaisensa ovat useissa päätöksissään viime vuosina todenneet puutteita Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelussa koskien nimenomaan arvion esittämistä päätöksen antamisen ajankohdasta, kiinnitän Maahanmuuttoviraston vakavaa huomiota viranomaisen velvollisuuteen esittää asianosaisen pyytäessä arvio siitä, milloin päätös hänen vireillä olevassa asiassa annetaan.

Kantelijan työperusteisen oleskelulupa-asian käsittely on vielä valituksena vireillä Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa, eikä itse oleskelulupa-asiaa siten ole vielä lainvoimaisesti ratkaistu.

Lapin poliisilaitoksen olisi tullut pyytää kantelijalta yksilöidysti hakemuksen täydentämistä ja hakemuksen käsittelemiseksi tarvittavia lisäselvityksiä sekä asettaa täydennyksen ja lisäselvitysten toimittamiselle kohtuullinen määräaika. Poliisilaitoksen olisi myös tullut varmistaa, että kantelija on riittävällä tavalla ymmärtänyt, mitä selvityksiä, asiakirjoja tai muita toimenpiteitä häneltä asian käsittelyn etenemiseksi edellytetään.

Kiinnitän Lapin poliisilaitoksen huomiota perustuslain 21 §:n, ulkomaalaislain 7 §:n sekä hallintolain 6, 8, 22, 23 ja 31 – 33 §:n säännöksiin tarkoitussidonnaisuusperiaatteen noudattamisesta, asian viivytyksettömästä käsittelystä, asian selvittämisestä sekä täydennysten ja lisäselvitysten pyytämisestä.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
