

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

Kantelija on arvostellut oikeuskanslerille 22.5.2019 osoittamassaan englanninkielisessä kantelussa Maahanmuuttoviraston menettelyä puolisonsa perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Kantelun mukaan huhtikuun alussa 2018 vireille saatettua hakemusta ei ollut ratkaistu vielä kantelun tekemisen ajankohtana. Hakemuksen käsittely oli kantelijan mielestä kestänyt liian pitkään. Lisäksi kantelija on arvostellut sitä, että Maahanmuuttoviraston antamat arviot päätöksen antamisen ajankohdasta ovat siirtyneet eteenpäin useita kertoja.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 2.12.2019 päivätyn selvityksen, joka lähetetään tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

RATKAISU**1 Asiasta saatu selvitys**

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelijan puolisolle (hakija) on 27.2.2018 tehty kielteinen päätös opiskelijan jatko-oleskelulupahakemukseen. Samalla hakija on karkotettu Suomesta ja määrätty kahden vuoden Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon. Hän on 13.4.2018 hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Hakemuksen perusteena on ollut avioliitto työntekijän oleskeluvalla Suomessa oleskelevan kantelijan kanssa.

Hakemuksen käsittely on selvityksen mukaan aloitettu 16.8.2018 pyytämällä hakijalta lisäselvityksiä toimeentulosta sekä karkottamisvastine. Selvitykset on toimitettu 31.8. ja 5.9.2018. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan asian käsittelyyn ottamisessa ei ole ollut merkittävää viivästystä.

Hakemus on selvityksen mukaan siirretty 5.11.2018 käsittelijän työjonosta ratkaisua odottavien työjonoon, koska hakemuksen ratkaiseminen on edellyttänyt ylitarkastajan harkintaa hakijan voimassa olevan maahantulokiellon vuoksi. Hakemus on otettu työjonosta ratkaistavaksi 11.4.2019, jolloin ulkomaalaislain (301/2004) 69 a §:ssä säädetty yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyaika mukainen käsittelyaika (ks. kohta 2.1) oli jo ylittynyt. Selvityksessä todetaan, että tilanne on vastannut tulosalueen yleistä jonotilannetta.

Kantelijan puolison hakemusta ei selvityksen mukaan ole voinut heti ratkaista, koska perheenkokoajana toimivan kantelijan oma oleskelulupa on tuolloin ollut voimassa enää kolme kuukautta. Hakemus on jäänyt odottamaan kantelijan luvan uusintaa. Kantelijalle on myönnetty jatkolupa työnteon perusteella 22.5.2019 ja hakijalle perhesideperusteinen oleskelulupa 23.5.2019. Viimeksi mainittu päätös on annettu hakijalle tiedoksi sähköisen asioinnin kautta samana päivänä.

Kantelussa tarkoitetun perhesideperusteisen oleskeluluvan käsittely on kestänyt yhteensä 13,5 kuukautta. Edellä mainittu ulkomaalaislaissa säädetty yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyaika on siten ylittynyt selvästi. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan käsittelyajan ylittyminen on johtunut pääosin tulosalueella vallitsevasta hakemusruuhkasta. Hakemus on odottanut käsittelyn valmistumisen ja tarvittavien selvitysten saamisen jälkeen ratkaisuun ottamista yhteensä seitsemän kuukauden ajan. Huhtikuussa 2019 käsittelyaikaan on tullut vielä puolitoista kuukautta lisää siksi, että asiassa on selvityksen mukaan jouduttu odottamaan perheenkokoajana toimineen kantelijan oleskelulupahakemuksen ratkaisemista. Hakijan lupasiaa ei ole voitu ratkaista ennen perheenkokoajan jatkolupahakemuksen ratkaisemista, koska perhesidelupa on ulkomaalaislain 55 §:n 3 momentin mukaisesti riippuvainen perheenkokoajan luvasta ja sen pituudesta.

Maahanmuuttoviraston mukaan tulosalueella on kehitetty hakemusten ohjautumista työjonosta toiseen. Tällä pyritään siihen, etteivät hakemukset odottaisi työjonosta toiseen siirtämisen jälkeen liian pitkään seuraavaa käsittelyvaihetta. Tulosalueella on näin pystytty paremmin noudattamaan käsittelyn eri vaiheita koskevia sisäisiä tavoiteaikoja. Perhesideperusteisten hakemusten käsittely on Maahanmuuttovirastossa tästä huolimatta yhä ruuhkautunut. Virasto esittää joulukuussa 2019 antamassaan selvityksessä, että tilanteen riittävää korjaantumista on tuskin odotettavissa, kun jo tuolloin riittämättömiä henkilöstöresursseja on vielä supistettava vuonna 2020.

Kantelijan pyyntöihin käsittelyaika-arvioiden antamisesta on selvityksen mukaan vastattu. Kantelija arvioi kuitenkin sitä, että annettuja käsittelyaika-arvioita on useaan kertaan tarkennettu käsittelyn aikana, ja vastauksia ovat antaneet useat eri henkilöt. Maahanmuuttoviraston mukaan annetut käsittelyaika-arviot ovat valitettavasti osoittautuneet liian optimistisiksi, ja asianosaisille on jouduttu antamaan uusia korjattuja arvioita. Virasto on selvityksensä mukaan antanut arvion aina sen hetkisen parhaan tiedon mukaan. Tiedon on antanut kulloinkin virkapostin lukemisesta vastuussa ollut viranhaltija, mikä ei ole merkinnyt sitä, että asian käsittelijä olisi vaihtunut. Kyse on arviosta eikä sitovasta lupauksesta, joka muodostaisi asiakkaalle oikeuden saada päätös kyseisessä ajassa. Maahanmuuttovirasto kertoo ilmoittaneensa asianosaisille hakemusruuhkasta ja pahoitelleensa useaan otteeseen käsittelyn viivästymistä.

2 Arviointi

2.1 Hakemuksen käsittelyaika

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.

Ulkomaalaislain 69 a §:n mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kuten edellä on todettu, kantelussa tarkoitetun hakemuksen käsittelyaika on ollut yhteensä 13,5 kuukautta. Laissa säädetty enimmäiskäsittelyaika on siten ylitetty 4,5 kuukaudella. Saadun selvityksen mukaan hakemuksen käsittely on aloitettu neljä kuukautta sen vireille tulon jälkeen, mitä voidaan pitää varsin pitkänä

aikana tilanteessa, jossa hakemuksen laissa säädetty kokonaiskäsittelyaika voi olla enintään yhdeksän kuukautta. Hakemus on siirretty kaksi kuukautta lisäselvitysten saamisen jälkeen ”ratkaisua odottavien” työhön (5.11.2018), josta se on yli viiden kuukauden kuluttua (11.4.2019) otettu ratkaistavaksi. Tuossa vaiheessa hakemus oli ollut vireillä vuoden, eli enimmäiskäsittelyaika oli ylittynyt jo kolmella kuukaudella. Tämän jälkeen käsittely oli viipynyt vielä yli kuukauden perheenkokoajan (kantelijan) oman lupa-asian ratkaisemisen vuoksi.

Selvityksestä käy ilmi, että hakemus on odottanut ratkaisuvuoroaan eri työjonoissa yhteensä noin seitsemän kuukautta sen jälkeen, kun tarvittavat selvitykset ovat olleet viraston käytettävissä. Viimeiset viisi kuukautta ennen ratkaistavaksi ottamista hakemus on ollut ”ratkaisua odottavien” työjonossa. Tätä jonotusajaa on pidettävä selvästi liian pitkänä ottaen huomioon, että laissa säädetty enimmäiskäsittelyaika perhesideperusteisissa oleskelulupa-asioissa on kokonaisuudessaan yhdeksän kuukautta.

Maahanmuuttovirasto on esittänyt syyksi käsittelyn viivästymiselle tulosalueen ruuhkautuneen työtilanteen. Se on selvityksessään ilmoittanut kehittäneensä hakemusten ohjautumista työjonosta toiseen, jotta pystytään paremmin noudattamaan sisäisiä tavoiteaikoja ja jotta hakemukset eivät joutuisi odottamaan työjonosta toiseen siirtämisen jälkeen liian pitkään seuraavaa käsittelyvaihetta.

Maahanmuuttoviraston ilmoittamat kehittämistoimenpiteet ovat oikeansuuntaisia. Virasto kuitenkin itse epäilee, etteivät ne ole käsittelyaikojen lainmukaisiksi saattamiseksi riittäviä, mikäli jo entuudestaan riittävästi henkilöstöresursseja edelleen supistetaan.

Maahanmuuttoviraston ruuhkautuneen työtilanteen, töiden organisoimien haasteiden ja puutteellisten resurssien vuoksi viivästyneen käsittelyn vuoksi ylimmät laillisuusvalvojat ovat viime vuosien aikana antaneet lukuisia seuraamusratkaisuja, viimeksi mm. apulaisoikeuskanslerin päätökset 10.7.2020 OKV/49/10/2020, 16.7.2020 OKV/56/10/2020 ja 22.7.2020 OKV/67/10/2020 sekä eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset 7.5.2019 EOAK/155/2019, 13.2.2020 EOAK/3959/2019 ja 25.2.2020 EOAK 3445/2019. Apulaisoikeuskansleri on useissa päätöksissään viittannut siihen, että vaikka resurssien riittävyys ei sinänsä ole laillisuusvalvonnallinen kysymys, voi töiden organisoimien muuttua sellaiseksi, mikäli lakisäateisten velvollisuuksien hoitaminen puutteellisten resurssien vuoksi vaikeutuu olennaisesti tai käy lähes mahdottomaksi, jolloin sillä on kielteisiä vaikutuksia yksilön oikeusturvaan.

2.2 Käsittelyaika-arvioiden antaminen

Ulkomaalaislain 7 §:n 1 momentin mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta.

Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Kantelija kertoo tiedustelleensa hakemuksensa käsittelyn tilannetta useita kertoja. Hänelle on annettu käsittelyaika-arviota, jotka eivät kuitenkaan ole pitäneet paikkaansa. Kysyessään hän on saanut uuden käsittelyaika-arvion.

Hallintolain 23 §:n perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 75) mukaan 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 viivästymiseen. Käsittelyaika ei kuitenkaan tulisi perusteettomasti arvioida oletettua pitemmäksi.

Tältä osin asiassa ei ole ilmennyt perusteita todeta, että Maahanmuuttoviraston menettely olisi ollut lainvastaista tai muuten virheellistä. Viranomaisella on laissa säädetty velvollisuus antaa asianosaiselle pyynnöstä arvio päätöksen antamisen ajankohdasta. Arviota on lain perustelujen mukaisesti kuitenkin mahdollista tarkentaa myöhemmin, kuten asiassa on saadun selvityksen mukaan tehty.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttovirasto on kantelijan puolison tapauksessa ylittänyt laissa perhesideperusteisen oleskeluluvan käsittelylle säädetyn enimmäiskäsittelyajan noin neljällä ja puolella kuukaudella. Vaikka virasto on vedonnut resurssien puutteeseen, viivästykseen on näkemykseni mukaan osoitettavissa myös työn organisointiin ja vireillä olevien asioiden seurantaan liittyviä puutteita. Kantelijan puolison hakemus on otettu käsiteltäväksi neljä kuukautta sen vireille tulon jälkeen, hakemus on lisäselvitysten saamisen jälkeen odottanut käsittelijän työjonossa kaksi kuukautta, minkä jälkeen se on siirretty ratkaisua odottavien työjonoon vielä viideksi kuukaudeksi. Laissa säädetty yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyaika on ylitetty jo ennen kuin hakemus on otettu työjonosta ratkaistavaksi.

Virasto on asiassa laiminlyönyt sille laissa säädetyn velvollisuuden antaa hakijalle tiedoksi päätös oleskelulupahakemukseen viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä.

Apulaisoikeuskansleri on viime vuonna päättänyt ottaa Maahanmuuttoviraston lakisääteisten käsittelyaikojen toteutumisen yleisemmin omana aloitteena tutkittavakseen. Asiaa käsitellään diaarinumerolla OKV/530/70/2020.

Kerrottuun nähden pidän riittävänä laillisuusvalvonnallisena toimenpiteenä kiinnittää Maahanmuuttoviraston vakavaa huomiota sen velvollisuuteen noudattaa laissa säädettyä oleskelulupahakemuksen enimmäiskäsittelyaikaa.

Lähetän päätökseni myös sisäministeriölle tiedoksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty