

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

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 5.9.2018 osoittamassaan kantelussa Maahanmuuttoviraston menettelyä työntekijän oleskelulupaa koskevan hakemuksensa käsittelyssä. Hän kertoo jättäneensä hakemuksen 2.10.2017, eikä ollut saanut hakemukseensa päätöstä vielä kantelun tekemisen ajankohtana. Kantelija katsoo, että Maahanmuuttovirasto on viivästyttänyt hänen lupa-asiansa ratkaisemista.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 28.12.2018 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelijalle on varattu tilaisuus antaa selvityksestä vastine. Vastinetta ei kuitenkaan ole annettu.

RATKAISU

Asian käsittelystä saatu selvitys

Kantelija on saadun selvityksen mukaan hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua ensimmäisen kerran vuonna 2009. Maahanmuuttovirasto hylkäsi hakemuksen 2010, ja hallinto-oikeus hylkäsi päätöstä koskevan valituksen 2011.

Kantelija on hakenut uudelleen kansainvälistä suojelua vuonna 2013. Hänen kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa hylättiin, mutta hänelle myönnettiin tilapäinen oleskelulupa maasta poistamisen estymisen vuoksi ajalle 14.6.2013 – 14.6.2014. Jatkolupaa ei kuitenkaan myönnetty 16.12.2015, ja hallinto-oikeus hylkäsi valituksen 13.4.2017. Korkein hallinto-oikeus ei myöntänyt asiassa valituslupaa 20.6.2017.

Lapin poliisilaitos on 3.9.2017 esittänyt Maahanmuuttovirastolle kantelijan karkottamista.

Kantelija on 2.10.2017 hakenut työntekijän oleskelulupaa. Edellä mainittu karkottamisesitys yhdistettiin käsiteltäväksi kantelussa tarkoitettun oleskelulupahakemuksen kanssa. Työ- ja elinkeinotoimisto teki työntekijän oleskelulupa-asiassa kielteisen osapäätöksen 8.11.2017. Maahanmuuttovirasto aloitti hakemuksen käsittelyn 30.5.2018, jolloin hakijalta (kantelijalta) pyydettiin vastine poliisin karkottamisesitykseen.

Kantelijaa pyydettiin 29.6.2018 täydentämään hakemustaan voimassaolevalla passilla tai selvityksellä sitä, ettei hän saa passia. Kantelija ei vastauksessaan 4.7.2018 esittänyt passia eikä ajantasaista selvitystä yrityksestään hankkia passia. Hän ilmoitti yrittäneensä vuonna 2013 saada passin siinä onnistumatta.

Kantelija haki kolmannen kerran Suomesta kansainvälistä suojelua 15.9.2018. Keskeneräinen työntekijän oleskelulupaa koskeva hakemus siirrettiin maahanmuuttoyksiköstä turvapaikkayksikköön.

Maahanmuuttovirasto teki asiassa päätöksen 26.11.2018, ja se annettiin kantelijalle tiedoksi 18.12.2018. Kansainvälistä suojelua koskevilta osin hakemus jätettiin tutkimatta. Oleskelulupaa ei myönnetty, kantelija päätettiin karkottaa maasta ja hänet määrättiin Schengen-aluetta koskevaan maahantulokieltoon kahdeksi vuodeksi. Mainittu päätös on pyydetty oikeuskanslerinvirastoon nähtäväksi.

Maahanmuuttoviraston päätöksestä on valitettu Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeus on 2.1.2019 antamallaan päätöksellä kieltänyt maasta poistamisen täytäntöönpanon, kunnes asia on hallinto-oikeudessa ratkaistu tai asiassa toisin määrätään. Valitusasia on Pohjois-Suomen hallinto-oikeudesta 12.9.2019 saadun tiedon mukaan vielä vireillä.

Arviointi

Ulkomaalaislain (301/2004) 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. 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.

Ulkomaalaislain 98 a §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös pääsääntöisesti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Viranomaisen on ulkomaalaislain 7 §:n mukaan 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. Jos asiassa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava mahdollisuuksien mukaan samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä.

Oikeudesta asian viivytyksettömään käsittelyyn säädetään perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 23 §:ssä. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi 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. Asia on hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelijan hakemus on saadun selvityksen mukaan tullut vireille 2.10.2017 ja päätös on annettu hänelle tiedoksi 18.12.2018. Asian käsittely on näin ollen kestänyt kaikkiaan noin 14,5 kuukautta. Työ- ja elinkeinotoimiston osapäätöksen jälkeen asia on odottanut Maahanmuuttovirastossa käsittelyvuoroaan marraskuusta 2017 toukokuun loppuun 2018 ilman valmistelutoimenpiteitä.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että mainittu huomattava viive johtui pääasiassa viraston ruuhkautuneesta työtilanteesta. Käsittelyaikaa pidensi entisestään se, että kantelija haki uudelleen kansainvälistä suojelua ennen kuin hänen työntekijän oleskelulupaa koskeva hakemuksensa oli ratkaistu.

Maahanmuuttovirasto korostaa selvityksessään, että työperusteisen oleskelulupahakemuksen neljän kuukauden käsittelyaika lasketaan ulkomaalaislain 82 §:n säännöksen mukaan siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Kantelija ei toimittanut passia tai muutakaan matkustusasiakirjaa, eikä Maahanmuuttovirasto siten missään vaiheessa saanut asianmukaisesti täytettyä hakemusta käsiteltäväkseen. Kokonaiskäsittelyaikaa ei viraston omankaan näkemyksen mukaan voida pitää täysin onnistuneena. Hakemuksen käsittelyyn sisältyi ruuhkautuneen työtilanteen vuoksi huomattavan pitkä jakso, jolloin hakemus oli työjonossa ilman aktiivisia käsittelytoimenpiteitä.

Työtilanteen ruuhkautuminen on Maahanmuuttovirastossa selvityksen mukaan tiedostettu, ja vuoden 2018 loppupuolella on suoritettu mittavia rekrytointeja, joilla on odotettu olevan huomattava vaikutus työjonoihin ja käsittelyaikoihin. Kyseisen yksikön organisaatiota ollaan lisäksi oltu uudistamassa, minkä on odotettu nopeuttavan käsittelyä.

Saadun selvityksen perusteella voidaan todeta, että kantelijan hakemuksen käsittely on kestänyt tavanomaista pidempään. Asian käsittelyä ovat vaikeuttaneet kantelijan aiempien hakemusten yhteydessä esittämät vaihtelevat ja ristiriitaiset tiedot kansalaisuudestaan. Kantelijan hakemus on ollut passin osalta puutteellinen, eikä hän selvityksen mukaan ole aktiivisesti pyrkinyt selvittämään mahdollisuuksiaan saada passia kotimaansa viranomaisilta. Asian kokonaiskäsittelyaikaa on pidentänyt myös se, että kantelija on hakenut kolmannen kerran kansainvälistä

suojelua oleskelulupahakemuksensa vireillä ollessa, jolloin asian käsittely siirtyi Maahanmuuttovirastossa toiseen yksikköön.

Puutteet kantelijan hakemuksessa tai uusi turvapaikkahakemus eivät kuitenkaan selitä asian käsittelyn seisahtumista marraskuun 2017 ja toukokuun lopun 2018 välisenä ajanjaksona. Tuona yli kuuden kuukauden aikana asia on odottanut käsittelyvuoroaan ilman aktiivisia valmistelutoimia ja ollut ns. työjonossa. Viive on saadun selvityksen mukaan johtunut Maahanmuuttoviraston ruuhkautuneesta työtilanteesta, jota on selvityksessä esitetyillä toimenpiteillä pyritty korjaamaan. Viivästyminen on yksistään ollut pidempi kuin ei-monimutkaisen työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevan hakemuksen enimmäiskäsittelyaika.

Ottaen huomioon ulkomaalaislain 82 §:ssä säädetyn neljän kuukauden määräajan työntekijän oleskelulupa-asian käsittelemisestä katson, että kantelijan hakemus olisi tullut ottaa käsittelyyn nopeammin kuin vasta lähes kahdeksan kuukautta sen vireille saattamisen jälkeen ja pyytää siihen tarvittaessa täydennystä tai lisäselvitystä. Hakemusta olisi tullut tarkastella mahdollisen täydennyksen tai lisäselvityksen hankkimisen varalta jo pian työ- ja elinkeinotoimiston osapäätöksen saapumisen jälkeen, kun siihen tuolloisen tiedon valossa olisi tullut soveltaa laissa säädettyä neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa. Hakemuksen viivytyksetöntä arviointia olisi puoltanut myös se Maahanmuuttoviraston päätöksen 26.11.2018 johtopäätösosiassa (s. 6) esitetty seikka, ettei Maahanmuuttovirastolla ole valtuuksia myöntää oleskelulupaa työ- ja elinkeinotoimiston tekemän kielteisen osapäätöksen jälkeen. Näin ollen hakemus lienee ollut valmis ratkaistavaksi jo 8.11.2017.

Kun kantelijan hakemus on ollut henkilöllisyyden selvittämisen osalta olennaisesti puutteellinen vielä täydennyspyynnön ja siihen saadun vastauksen jälkeenkin, voidaan Maahanmuuttoviraston selvityksessä esittämää näkemystä siitä, ettei neljän kuukauden määräajan voida katsoa soveltuvan kyseisen hakemuksen käsittelyyn, pitää sinänsä asiaa jälkikäteen arvioitaessa perusteltuna. Asia olisi kuitenkin joka tapauksessa tullut käsitellä ja ratkaista ilman aiheetonta viivytystä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Tässä kanteluasiassa ei ole todettu laissa säädetyn määräajan ylitystä. Kysymys on yleisemmin Maahanmuuttoviraston velvollisuudesta käsitellä sille saapunut hakemus ilman aiheetonta viivytystä.

Olen useissa viime aikoina antamissani päätöksissä joutunut kiinnittämään Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, etteivät viranomaisen ruuhkautuneeseen työtilanteeseen, töiden järjestelyyn, resurssipulaan tai toimivallan siirtoon liittyvät syyt oikeuta poikkeamaan lakisäateisistä velvollisuuksista ja laissa säädetyistä enimmäiskäsittelyajoista (esimerkiksi päätökset 5.9.2019 dnro OKV/1289/1/2018, 10.5.2019 dnro OKV/977/1/2018, 13.3.2019 dnro OKV/516/1/2018, 10.10.2018 dnro OKV/1973/2017 ja 28.5.2018 dnro OKV/1166/1/2017).

Saatan Maahanmuuttoviraston tietoon edellä esittämäni näkemyksen siitä, että työntekijän oleskelulupaa koskeva hakemus olisi tullut ottaa tarkasteluun pian työ- ja elinkeinotoimiston tekemän kielteisen osapäätöksen jälkeen sen arvioimiseksi, onko hakemusta tarpeen täydentää, hankkia siihen lisäselvitystä vai voitaisiinko asia ratkaista.

Päätöksessäni 10.5.2019 pyysin Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan 10.11.2019 mennessä, mihin toimenpiteisiin virasto on ryhtynyt, jotta mm. säädettyjen määräaikojen ylitykset voitaisiin jatkossa välttää. Samassa yhteydessä pyydän virastoa selvittämään yleisemminkin niitä toimenpiteitä, joilla se pyrkii varmistamaan hakemusten viivvytyksettömän käsittelyn.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE
POSTIOSOITE

Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL
INTERNET

etunimi.sukunimi@okv.fi
www.okv.fi