



23.11.2020

OKV/537/10/2020

OKV/537/10/2020-OKV-4

**ASIA****Maahanmuuttoviraston päätösten viipyminen****KANTELU**

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 14.12.2020 osoittamassaan kantelussa Maahanmuuttoviraston menettelyä työperusteista oleskelulupaa, muukalaispassia ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemustensa käsittelyssä. Kantelun mukaan hakemusten käsittelyä on pitkitetty ja Maahanmuuttovirasto on ylittänyt laissa säädetyt enimmäiskäsittelyajat. Lisäksi virastosta on ollut kantelun mukaan vaikea saada tietoja hakemusten käsittelystä, ja annetut tiedot ovat olleet ristiriitaisia.

Asiaa on käsitelty oikeuskanslerinvirastossa diaarinumerolla OKV/2023/1/2019. Uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä sille on annettu diaarinumeroksi OKV/537/10/2020.

**SELVITYS**

Maahanmuuttovirasto on antanut 12.6.2020 päivätyn selvityksen (MIG-207779, MIGDno-2020-529).

**VASTINE**

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

**RATKAISU****Kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset**

Maahanmuuttoviraston selvityksestä ilmenee, että kantelija on hakenut turvapaikkaa ensimmäisen kerran 19.9.2015. Virasto on tehnyt päätöksen ensimmäiseen turvapaikkahakemukseen 30.3.2017. Maahanmuuttovirasto ei ole myöntänyt kantelijalle kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa, ja on käännyttänyt hänet kotimaahansa. Hallinto-oikeus on 30.11.2018 tekemällään päätöksellä hylännyt kantelijan valituksen. Korkein hallinto-oikeus ei ole 23.5.2019 tekemällään päätöksellä myöntänyt valituslupaa.

Kantelija on hakenut turvapaikkaa toisen kerran 31.5.2019. Hänelle on järjestetty turvapaikkapuhuttelut 25.9.2019, 17.10.2019 ja 12.11.2019. Maahanmuuttovirasto on 2.12.2019 lähettänyt kantelijalle ilmoituksen käsittelyajan ylittymisestä. Hakemuksen käsittelyn on ilmoitettu kestävän pidempään, koska kantelijalla on turvapaikkahakemuksen lisäksi ollut vireillä myös oleskelulupahakemus, joka on pyritty ratkaisemaan samalla kertaa. Uudeksi aika-arvioksi päätökselle on ilmoitettu 28.2.2020.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Maahanmuuttovirasto ei 10.1.2020 tekemällään päätöksellä ole myöntänyt kantelijalle turvapaikkaa eikä oleskelulupaa. Päätös on annettu tiedoksi 6.2.2020. Kantelija on valittanut turvapaikkapäätöksestä. Valitusasia on hallinto-oikeudesta 18.11.2020 saadun tiedon mukaan edelleen vireillä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaan oikeuskansleri ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Tästä johtuen arvioin tässä päätöksessäni ainoastaan kantelijan jälkimmäisen eli 31.5.2019 tehdyn turvapaikkahakemuksen käsittelyn viipymistä.

Ulkomaalaislain 98 a §:n 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös pääsääntöisesti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä.

Maahanmuuttovirasto ei ole esittänyt, että kantelijan toisen turvapaikkahakemuksen käsittelyyn liittyisi sellaisia lain 98 a §:ssä mainittuja olosuhteita tai perusteita, joiden mukaan käsittelyaika voisi olla kuutta kuukautta pidempi. Selvityksen mukaan turvapaikkayksikön puhutteluvaraukset ovat olleet ruuhkautuneita loppuvuodesta 2019, ja kantelija on päässyt ensimmäiseen turvapaikkapuhutteluun neljä kuukautta hakemuksen jättämisen jälkeen. Hakemuksen käsittelyyn ovat Maahanmuuttoviraston mukaan osaltaan vaikuttaneet turvapaikkayksikön ruuhkautunut tilanne, kantelijan päällekkäiset työntekijän oleskelulupaa koskevat hakemukset ja aiemman muukalaispassihakemuksen epäselvä tilanne.

Asiassa saadun selvityksen mukaan kantelijan hakemuksen käsittely on kestänyt runsaat seitsemän kuukautta hakemuksen jättämisestä. Laissa säädetty enimmäiskäsittelyaika on siten ylitetty hieman yli kuukaudella.

## Oleskelulupahakemukset ja muukalaispassihakemukset

### Asiasta saatu selvitys

Kantelija on Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan hakenut ensimmäistä oleskelulupaa osaratkaisua edellyttävän työnteon perusteella (jäljempänä ”TTOL”) Suomessa 9.5.2018, saatuaan ensimmäisen kielteisen turvapaikkapäätöksen. Maahanmuuttoyksikkö on tehnyt 27.7.2018 kielteisen päätöksen TTOL-hakemukseen ja samalla kantelijan muukalaispassihakemukseen. Kielteinen oleskelulupapäätös on perustunut siihen, että TE-toimisto oli tehnyt kielteisen osapäätöksen.

TTOL-hakemuksen ratkaisija on tehnyt Maahanmuuttoviraston käytännön mukaisesti kommenttikenttään poliisia varten merkinnän, että muukalaispassipäätös on annettavissa tiedoksi Hekopassi-järjestelmässä. TTOL-päätöksen perusteluissa on myös mainittu, että Maahanmuuttovirasto tekee muukalaispassiasianssa erillisen päätöksen. Ilmeisesti poliisi ei kuitenkaan ole antanut muukalaispassipäätöstä tiedoksi. Maahanmuuttovirasto ei selvityksensä mukaan tiedä syytä siihen, miksi päätöstä ei ole annettu tiedoksi.

Hallinto-oikeus on 30.7.2019 kumonnut Maahanmuuttoviraston tekemän TTOL-päätöksen ja palauttanut asian uudelleen käsiteltäväksi uuden selvityksen vuoksi. Kantelija on ennen hallinto-oikeuden ratkaisua ensimmäiseen TTOL-hakemukseensa, 17.2.2019, hakenut uudestaan työntekijän oleskelulupaa sähköisellä hakemuksella ja käynyt tunnistautumassa palvelupisteellä 26.2.2019. Edellä mainitun työntekijän oleskelulupahakemukset on siirretty turvapaikkayksikköön silloisen yksiköiden välisen työnjaon mukaan sen jälkeen, kun kantelija oli 31.5.2019 jättänyt uuden turvapaikkahakemuksen. Tämän jälkeen kantelijan asiat on käsitelty ja ratkaistu turvapaikkayksikössä. TE-toimisto on 5.3.2019 tehnyt myönteisen osapäätöksen. Maahanmuuttovirasto on 5.11.2019 päivätyllä lisäselvityspyynnöllään pyytänyt kantelijaa täydentämään hakemustaan voimassaolevalla työ sopimuksella ja palkkakuiteilla viimeisen kolmen kuukauden ajalta. Kantelija on toimittanut tarvittavat lisäselvitykset sähköisesti samana päivänä.

Maahanmuuttovirasto on 28.11.2019 päivätyllä lisäselvityspyynnöllään pyytänyt kantelijaa hakemaan muukalaispassia, sillä hänen aiemman matkustusasiakirjansa voimassaolo oli päättynyt. Kantelija on 8.12.2019 lähettänyt Maahanmuuttovirastolle sähköpostin, jossa hän on ilmoittanut, että hän on hakenut

muukalaispassia 9.5.2018, eikä ole saanut asiaan vielä päätöstä. Maahanmuuttovirastosta on 9.12.2019 vastattu viestiin ja todettu, että muukalaispassihakemuksen aiemmassa käsittelyssä on tapahtunut virhe, ja että kantelijan ei tarvitse hakea uudelleen muukalaispassia. Kantelijalle on samassa yhteydessä ilmoitettu, että hänen haettuaan turvapaikkaa, TTOL-hakemusten käsittely on siirtynyt Maahanmuuttovirastossa maahanmuuttoyksiköltä turvapaikkayksilölle, jossa edellä mainitut hakemukset sekä muukalaispassihakemus käsitellään yhtäaikaaisesti mahdollisimman pian. Kantelijalle on myönnetty oleskelulupa ajalle 10.1.2020 – 10.1.2021 osaratkaisua edellyttävän työnteon perusteella. Päätös on annettu tiedoksi 6.2.2020.

Maahanmuuttoviraston saatua tiedon kantelijalta siitä, ettei hän ollut saanut 9.5.2018 jättämäänsä muukalaispassihakemukseen päätöstä, on esittelijä konsultoinut asiassa sekä turvapaikkayksikön passiimiä, että maahanmuuttoyksikköä. Tämän jälkeen on katsottu, että kantelijan ei tarvitse hakea uudelleen muukalaispassia, koska aiempaa päätöstä ei ollut annettu kantelijalle tiedoksi.

Oleskelulupahakemuksen ratkaisemiseen liittyvä muukalaispassin hakemista koskeva epäselvyys on selvityksen mukaan aiheuttanut osaltaan viivettä myös turvapaikkahakemuksen ratkaisuun. Koska myös hakemusten ratkaiseminen yleisesti on ollut turvapaikkayksikössä ruuhkautunut vuoden 2019 lopussa, on asiat ratkaistu vasta tammikuun alussa. Päätösesitykset hakemuksiin ovat olleet valmiina joulukuun alkupuolella, ja esittelijät ovat selvityksen mukaan kiirehtineet asioiden ratkaisemista. Hakemusten käsittelyn keston ovat osaltaan vaikuttaneet turvapaikkayksikön ruuhkautunut tilanne, kantelijan päällekkäiset TTOL-hakemukset ja aiemman muukalaispassihakemuksen epäselvä tilanne.

#### Arviointi

Ulkomaalaislain 82 §:n mukaan toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen pääsääntöisesti viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen.

Kantelijan ensimmäinen työperusteinen oleskelulupahakemus on saadun selvityksen mukaan käsitelty lainmukaisessa määräajassa. Hänen toisen oleskelulupahakemuksensa käsittely on kestänyt Maahanmuuttovirastossa noin 10,5 kuukautta tunnistautumisen päätöksentekoon. TE-toimiston myönteisen osaratkaisun (5.3.2019) jälkeen käsittely on kantelijan uuden turvapaikkahakemuksen jättämisen (31.5.2019) jälkeen siirretty turvapaikkayksikköön. Lisäselvitystä on pyydetty vasta 5.11.2019 eli kahdeksan kuukautta osaratkaisun jälkeen. Tätä aikaa on pidettävä selvästi liian pitkänä ottaen huomioon laissa säädetyn pääsäännön mukainen neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaika.

Muukalaispassihakemuksen käsittely on edellä selostettuine sekaannuksineen kestänyt siten kaikkiaan vuoden ja kahdeksan kuukautta. Kielteinen 27.7.2018 tehty muukalaispassipäätös on saadun selvityksen mukaan poistettu, ja asia ratkaistu lopulta 10.1.2020. Muukalaispassin myöntäminen on ollut riippuvainen oleskeluluvan myöntämisestä.

Käsittelyaikaan on Maahanmuuttoviraston mukaan vaikuttanut maahanmuutto- ja turvapaikkayksiköiden keskinäisen työnjakosopimuksen mukainen käytäntö, jonka mukaan erilliset oleskelulupahakemukset käsiteltiin ja ratkaistiin vuonna 2019 turvapaikkayksikössä samanaikaisesti turvapaikkahakemuksen kanssa. Yhdessä käsitteleminen perustui ulkomaalaislain 7 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan samanaikaisesti vireillä olevat ja toisiinsa merkittävästi vaikuttavat asiat käsitellään ja ratkaistaan samalla kertaa, ellei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä. Maahanmuuttovirasto on luopunut tästä pääsäännöstä 1.1.2020, mutta edelleen, jos asiat merkittävästi vaikuttavat toisiinsa, niiden ratkaisemisesta samalla kertaa voidaan sopia yksiköiden kesken.

Olen 7.9.2020 antamassani päätöksessä (OKV/108/10/2020) todennut Maahanmuuttoviraston edellä mainitusta yhdessä käsittelemisen käytännöstä, ettei se ollut lainmukainen, kun oleskelulupahakemuksen ja turvapaikkahakemuksen yhdessä käsittelemisen vuoksi työperusteisen oleskeluluvan käsittelyaika oli noin 15 kuukautta laissa säädetyn enintään neljän kuukauden sijaan. Mainitussa tapauksessa yhdessä käsittelemisestä oli aiheutunut selvästi haitallista viivytystä. Anoin Maahanmuuttovirastolle huomautuksen sen

ylitettyä huomattavasti ulkomaalaislain 82 §:ssä säädetyn työperusteisen oleskeluluvan enimmäiskäsittelyajan.

## Asiakaspalvelu ja tietojen saaminen

Kantelija on kertomansa mukaan pyrkinyt saamaan tietoja asioidensa käsittelystä useita kertoja. Vastaukset ovat kantelun mukaan olleet ympäröivä, ja välillä tietoja ei ole saanut lainkaan.

Selvityksen mukaan kantelijan asianajaja on tiedustellut 7.8.2019, järjestetäänkö turvapaikkaasiassa uusi puhuttelu ja milloin. Hän on kysynyt myös aiemman TTOL-asiansa käsittelystä. Asianajajalle on vastattu 8.8.2019, että uusi puhuttelu järjestetään, mutta ajankohdasta ei vielä ole tietoa. Samalla on tiedusteltu avustajan osallistumisesta puhutteluun. Avustajalle on tuolloin myös kerrottu hallinto-oikeudesta palautuneen TTOL-asian tilanteesta.

Turvapaikkayksikkö on selvityksen mukaan vastaanottanut 4.10.2019 asiakkaan lähettämän lääkärintodistuksen ja tiedustelun koskien turvapaikkapuhuttelua. Kantelijalle on vastattu e-kirjeellä 14.10.2019 ja kerrottu tulevan puhuttelun ajankohta ja vahvistettu samalla lääkärintodistuksen saapuminen Maahanmuuttovirastoon. Kantelija on vastannut 8.12.2019 Maahanmuuttoviraston lisäselvityspyyntöön koskien muukalaispassin hakemista, ja hänelle on vastattu 9.12.2019. Samalla oleskelulupahakemuksen esittelijä on kirjannut oleskelulupahakemuksen diaariin, ettei kantelijan tarvitse hakea uudelleen muukalaispassia. Kantelija on samana päivänä vastannut esittelijälle. Hän on viestissään kiittänyt tiedosta ja ottanut kantaa käsittelyaikojen ylittymiseen ja pitkään keston. Tähän viestiin kantelijalle ei ole vastattu.

Kantelija on uudelleen ottanut yhteyttä sähköpostitse asian esittelijään 14.12.2019 ja ilmoittanut, että hän on soittanut Maahanmuuttoviraston internetsivuilla olevaan palvelunumeroon, jossa häntä oli kehotettu hakemaan uudelleen muukalaispassia, eivätkä puhelimeen vastanneet henkilöt osanneet sanoa muuta tai neuvoa häntä. Esittelijä on vastannut kantelijalle 16.12.2019 ja ilmoittanut, että hänen ei tarvitse hakea uudelleen muukalaispassia. Esittelijä on tämän jälkeen kirjannut TTOL-diaarin lisäksi myös turvapaikkahakemuksen diaariin UMA:an, ettei muukalaispassia tarvitse hakea uudelleen. Merkintöjä muukalaispassiin liittyvästä soitosta ei selvityksen mukaan ole. Kantelija oli soittanut 11.12.2019, mikä on kirjattu tilannetiedusteluna. Tuossa vaiheessa UMA:ssa olisi ollut 9.12.2019 tehty merkintä siitä, että kantelijan ei tarvitse enää hakea muukalaispassia, mutta on epäselvää, onko muukalaispassiasiaa käsitelty puhelimesta.

Esittelijän lisäksi turvapaikkayksikön tukitiimi on 20.12.2019 vastannut kantelijan 14.12.2019 lähettämään tiedusteluun. Hänelle on vastattu e-kirjeellä, jossa on todettu, että turvapaikka-, oleskelulupa- ja muukalaispassihakemukset ratkaistaan yhtä aikaa, että kantelijan ei tarvitse hakea enää uudelleen muukalaispassia ja että aika-arvio päätökselle on edelleen 28.2.2020.

Maahanmuuttoyksikkö on kirjannut yhden tilannetiedustelun UMA:an päivämäärällä 24.5.2019, hieman ennen uusintahakemuksen tekemistä. Tällöin kantelijan toisen TTOL-hakemuksen käsittelyaika-arvioksi on annettu 3-6 kuukautta. Kantelijalle on siten annettu aika-arvio, joka on ollut verrattain pitkä ottaen huomioon ulkomaalaislain 82 §:ssä säädetyn enimmäiskäsittelyajan. Tuossa vaiheessa arvioissa ei Maahanmuuttoviraston mukaan ole voitu ottaa huomioon sitä, että asia siirtyy vielä turvapaikkayksikön käsiteltäväksi ja yhdistetään uusintahakemukseen.

Kantelija on ollut yhteydessä viraston yleiseen palvelunumeroon 13.6.2019 ja 4.7.2019, ja tiedustellut TTOL-hakemuksensa tilannetta. Kantelijalle on kerrottu, että hakemus on käsiteltävänä ja hänelle on annettu sama käsittelyaika-arvio kuin maahanmuuttoyksiköstä 24.5.2019. Kantelija on ollut yhteydessä viraston yleiseen palvelunumeroon 3.12.2019 ja 11.12.2020 ja tiedustellut hakemustensa tilannetta. Kirjausten mukaan kantelijalle on kerrottu oleskelulupahakemuksen tilanne. Turvapaikkahakemuksista ei selvityksen mukaan anneta tietoa puhelimitse tietoturvasyistä, ja tämä on kantelijalle kerrottu samassa yhteydessä. Kantelijalle on kerrottu lisäksi myös, että hakemuksen tilaa voi seurata Enter Finlandin kautta.

Kantelija on 16.12.2019 soittanut ja kertonut, että Enter Finlandissa on muistutus täydennyspyyntöön vastaamisesta. Hänelle on kerrottu, että hakemus on käsiteltävänä eikä avoimia täydennyspyyntöjä ole. Lisäksi

kantelija on kertonut, että työnantaja vaatii jotakin asiakirjaa hakemuksen vireilläolosta. Kantelijalle on kerrottu mahdollisuudesta pyytää vireilläolotodistusta tai maksullista todistusta. Kantelijaa on pyydetty tarvittaessa lähettämään pyyntö uudelleen, koska kantelija on puhelimesta kertonut lähettäneensä pyynnön sähköpostilla.

Kantelijan puhelu on 8.1.2020 yhdistetty yleisestä asiakaspalvelunumerosta turvapaikkayksikön soittopyyntöihin, koska kantelija on tiedustellut, miksi ei ole saanut työnteko-oikeustodistusta. Hän on samana päivänä lähettänyt sähköpostia samasta aiheesta oleskelulupahakemuksen esittelijälle ja viraston virkapostiin. Kantelijalle on samana päivänä tehty ja lähetetty työnteko-oikeustodistus. Todistuspyyntö oli alun perin kirjattu 17.12.2019. Kantelijalle on 14.1.2020 puhelimesta kerrottu päätöksen oleskelulupahakemuksen olevan valmis ja häntä on pyydetty odottamaan tiedoksiantoa. Kantelijan soittaessa 21.1.2020 hänelle on annettu yleistä informaatiota tiedoksisaamisen aikataulusta ja kerrottu, että arvio tiedoksiannon toimitamiseen on yleensä noin 3-4 viikkoa päätöksestä.

Kantelija on kertonut käyneensä 9.12.2019 selvittämässä tilannettaan asiakaspalvelupisteellä ja on ilmaissut tyytymättömyyttään saamaansa palveluun. Yleisesti Maahanmuuttovirasto toteaa, että jos palvelupisteessä huomataan, että jokin päätös on antamatta tiedoksi, annetaan se siellä tiedoksi lukuun ottamatta esimerkiksi asioita, joihin liittyy myös maasta poistaminen. Tässä tapauksessa käynnistä asiakaspalvelupisteellä ei ole löytynyt merkintöjä järjestelmistä. Palvelupisteet on selvityksen mukaan tarkoitettu ensisijaisesti hakemusten jättämistä varten ajanvarauksella, eikä palvelupisteillä pystytä kaikissa asioissa neuvomaan asiakkaita. Tällöin heidät ohjataan eteenpäin saamaan tarkempia neuvoja. Maahanmuuttoviraston mukaan tilanne on ollut kantelijan asiassa monimutkainen, eikä palvelupisteellä ole pystytty todennäköisesti selvittämään asiaa enempää. Kantelija on kuitenkin vielä samana päivänä saanut virastosta selvitystä muukalaispassiasiaan.

Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan kantelijan tiedusteluja sisältäviin yhteydenottoihin on vastattu ja hänelle on esitetty pyydettyä käsittelyaika-arviot. Lisäksi häntä on informoitu turvapaikkahakemuksen käsittelyajan ylitymisestä.

Totean, että kantelijan asioiden kokonaisuus on saadun selvityksen mukaan ollut varsin vaikeaselkoinen useista samanaikaisista prosesseista johtuen. Vaikeaselkoisuus johtuu osittain itse järjestelmän monimutkaisuudesta. Maahanmuuttoviraston ei ole voitu osoittaa menetelleen lainvastaisesti tai muuten virheellisesti kantelijan puolesta esitettyihin tiedusteluihin vastatessaan tai hänen asioistaan tietoa antaessaan.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan 31.5.2019 tehdyn turvapaikkahakemuksen käsittely on kestänyt Maahanmuuttovirastossa runsaat seitsemän kuukautta hakemuksen jättämisestä. Laissa säädetty enimmäiskäsittelyaika on siten ylitetty hieman yli kuukaudella.

Kantelijan toisen työperusteisen oleskeluluvan käsittely on kestänyt 10,5 kuukautta. Työperusteisen oleskelulupahakemuksen laissa säädetty pääsäännön mukainen enimmäiskäsittelyaika on siten ylitetty yli puolella vuodella.

Annan Maahanmuuttovirastolle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaisen huomautuksen lainvastaisesta menettelystä kantelijan turvapaikka- ja oleskelulupahakemusten käsittelyssä. Laissa säädetty enimmäiskäsittelyajat ovat ylittyneet selvästi ja ilman lainmukaisia perusteita.

Muukalaispassiasian käsittelyssä ei ole ilmennyt, että Maahanmuuttovirastossa olisi menetelty lainvastaisesti siitä huolimatta, että käsittelyaika on kaiken kaikkiaan ollut pitkä.

Tietojen saamisen osalta asiassa ei ole ilmennyt oikeudellisia perusteita katsoa, että Maahanmuuttovirastossa olisi menetelty lain tai virkavelvollisuuksien vastaisella tavalla siitä huolimatta, että tietojen antamisessa on ollut sekavuutta ja epäselvyyksiä.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi sisäministeriölle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty