

20.8.2002

1258/4/99

Avgörande: Biträdande justitieombudsman Ilkka Rautio

Föredragande: Referendarieråd Raino Marttunen

HANDLÄGGNINGEN AV ANSÖKAN OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND OCH UNDERLÅTELSEN ATT GE UTREDNING TILL JUSTITIEOMBUDSMANNEN

1 SKRIVELSE

Utlänningsombudsman Antti Seppälä översände med ett 3.6.1999 daterat följebrev till riksdagens justitieombudsmans kansli en skrivelse som ledande allmänna rättsbiträdet A hade sänt till utlänningsombudsmannen 28.5.1999. I skrivelsen kritiserade A Ålands polismyndighets förfarande i ett ärende som gällde hans tunisiska huvudmans uppehållstillstånd. Denne hade 27.7.1998 till Mariehamns polisdistrikt lämnat in en ansökan om uppehållstillstånd, som trots flera förfrågningar och påminnelser inte hade vidarebefordrats till Utlänningsverket. Någon orsak till att handläggningen sköts upp uppgavs inte heller.

2 UTREDNING

Polismästare B ombads 24.6.1999 ge en utredning om orsaken till den långa handläggningstiden samt om orsaken till att sökandens ombud trots begäran inte hade fått besked om ärendets handläggningsskede.

Eftersom någon utredning inte erhöles inom den utsatta tiden bad justitieombudsmannen med ett brev 6.10.1999 B sända in utredningen med det snaraste. B besvarade inte heller denna begäran.

Justitieombudsmannen bad därefter med ett brev 3.4.2000 Ålands landskapsstyrelse inhämta B:s utredning med anledning av klagomålet samt hans förklaring till varför han inte hade besvarat de tidigare breven.

Denna tredje begäran om utredning ledde till att landskapsstyrelsen inom den utsatta tiden sände in sitt utlåtande och B:s 12.4.2000 daterade utlåtande.

Ålands landskapsstyrelse sände 12.2.2002 på begäran in en tilläggsutredning om arbetssituationen vid Ålands polismyndighet.

I ärendet inhämtades dessutom per telefon utredning från Ålands landskapsstyrelse och polismyndighet samt från Utlänningsverket.

3 UTREDNINGAR

3.1

Handläggningsskedena för ansökan om uppehållstillstånd

Enligt utredningen lämnades ansökan om uppehållstillstånd in till polisdistriktet 28.7.1998. Polismästare B frågades per brev 5.5.1999 och 21.6.1999 om orsakerna till att handläggningen dröjde. A frågade 21.6.1999 också Ålands landskapsstyrelse om orsakerna till att handläggningen drog ut på tiden.

Enligt utredningarna vidarebefordrades ansökan 28.6.1999 från polismyndigheten till Utlänningsverket, försedd med B:s tillstyrkande. Utlänningsverket fattade emellertid 2.7.1999 ett negativt beslut i ärendet. Därefter lämnade sökanden 30.8.1999 i sitt hemland Tunisien in en ny ansökan om uppehållstillstånd. Utlänningsverket beviljade honom 20.7.2000 uppehållstillstånd för viss tid. Enligt uppgift har uppehållstillståndet sedermera förlängts och den ifrågavarande personen är fortfarande bosatt i Finland.

3.2

Utredningarnas innehåll

3.2.1

Den första utredningen

Polismästare B berättar i sin utredning 12.4.2000 att han, innan han vidarebefordrade ansökan, ville förvissa sig om äktenskapets varaktiga karaktär. På grund av sin arbetsbörda hade han inte behandlat ansökan inom den ursprungligen avsedda tiden. Han hade sänt in ärendet först efter att det påskyndats av ombudet.

B kunde inte ge någon rationell förklaring till att han inte hade besvarat justitieombudsmannens brev med begäran om utredning. Då det första brevet anlände var B på semester. Efter att ha återvänt från semestern konstaterade han att uppehållstillståndsärendet redan var avgjort. Den svåra arbetssituationen ledde till att han inte heller besvarade de följande breven där ärendet påskyndades. B uppger att han djupt beklagar sitt förfarande och att han ensam är ansvarig för sitt handlande.

Ålands landskapsstyrelse var enligt sin utredning 17.4.2000 inte tidigare medveten om att också justitieombudsmannen hade bett B ge en utredning i uppehållstillståndsärendet. Enligt landskapsstyrelsen kunde polismästare B inte anföra något annat skäl för sitt förfarande än sin orimliga arbetsbörda. Också landskapsstyrelsen konstaterade att polisdistriktets kommissarie hade övergått till en annan tjänst mitt i semesterperioden, vilket bidrog till att arbetsbördan blev övermäktig. Den kommissarie som lämnat sin tjänst var dessutom den ende i polisdistriktet med juridisk utbildning.

Enligt utredningen hade landskapsstyrelsen för avsikt att genom olika åtgärder komma till rätta med problemen samt att omfördela arbetsuppgifterna så att B avlastades.

3.2.2

Den andra utredningen

Ledningsgruppen vid Ålands polismyndighet konstaterar i sin utredning 25.1.2002 bl.a. att i maj 2000 tillsattes en av polisbefälstjänsterna med en person med juridisk utbildning. Avsikten var att minska polismästarens arbetsbörda. Så hade dock inte skett. I december 2000 godkändes ett styrdokument för förändring av arbetsrutinerna och organisationen vid polismyndigheten. Till

åtgärderna hörde att tillsätta en biträdande polismästartjänst för att avlasta polismästaren. Inte heller denna åtgärd hade emellertid ännu vidtagits. De åtgärder som landskapsstyrelsen begärt för att avlasta polismästaren hade överhuvudtaget inte genomförts i någon större utsträckning. Polismästarens arbetssituation hade inte nämnvärt förändrats.

Ålands landskapsstyrelse framhåller i sin utredning 12.2.2002 att dessa frågor regelbundet diskuterats med polisledningen i syfte att uppnå förbättringar av arbetsrutinerna. Till de viktigaste åtgärderna har hört att åstadkomma en fungerande ledningsgrupp, vilket enligt landskapsstyrelsens åsikt torde ha uppnåtts. Trots de åtgärder som vidtagits har vissa mera omfattande brottsutredningar och längre sjukskrivningar inneburit att polismästaren återigen fått en större arbetsbörda. Detta visar hur sårbart läget är vid Ålands polismyndighet och att de av landskapsstyrelsen vidtagna åtgärderna är otillräckliga. Landskapsstyrelsen uppger att den har för avsikt att anlita en utomstående konsult för ytterligare utredning av ärendet.

4

AVGÖRANDE

4.1

Rättsnormer

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Motsvarande bestämmelse ingick i 16 § i regeringsformen som gällde vid den aktuella tidpunkten.

Enligt 14 § i statstjänstemannalagen skall en tjänsteman utföra sina uppgifter på behörigt sätt och utan dröjsmål.

4.2

Ställningstagande

4.2.1

Handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd

Polismyndighetens handläggning av ansökan om uppehållstillstånd hade tagit 11 månader i anspråk. Eftersom det var fråga om den tunisiska medborgarens första ansökan borde ärendet ha avgjorts av Utlänningsverket. Enligt inrikesministeriets utlänningsavdelnings anvisning om uppehålls- och arbetstillstånd (dnr 9/011/99) skall polisen ta emot ansökan jämte bilagor och tillsammans med sitt utlåtande vidarebefordra den till Utlänningsverket. Av ansökan skall enligt anvisningen framgå orsaken till att det första uppehållstillståndet söks först i Finland.

B uppgav ingen godtagbar orsak till att ansökan inte omedelbart hade vidarebefordrats. Utlänningsverket hade emellertid avgjort ärendet några dagar efter att handlingarna inkommit. Den sammanlagda handläggningstiden uppgick till över 11 månader. Enligt den utredning som inhämtats skulle handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd uppenbarligen, till följd av anhopningen av ärenden vid Utlänningsverket, visserligen ha tagit över ett halvt år i anspråk. Den omständigheten att ärendena har anhopat sig vid en myndighet berättigar inte i och för sig en annan myndighet att förhålla sitt utlåtande. Den bedömningen kan i varje fall göras att handläggningstiden för ansökan förlängdes med flera månader enbart på grund av B:s förfarande.

4.2.2

Underlåtelsen att ge utredning

Det dröjsmål som avsågs i själva klagomålet upphörde redan ett par dagar innan justitieombudsmannens kanslis första begäran om utredning i slutet av juni 1999 hade anlänt till polismyndigheten. B:s utredning försenades emellertid upprepade gånger. Han gav utredningen först efter den tredje uppmaningen, genom förmedling av landskapsstyrelsen.

Den allmänna tjänsteplikten innebär att justitieombudsmannen skall ges de utredningar som han ber om. En tjänsteman skall utan dröjsmål sköta också sådana tjänsteåligganden som laglighetsövervakaren förutsätter.

Som enda orsak till att han inte gav utredningen anförde B polismyndighetens svåra arbetssituation. Detta framgår också av landskapsstyrelsens utredning, enligt vilken situationen vid den aktuella tidpunkten var i det närmaste övermäktig. Inte heller detta är enligt min åsikt ett godtagbart skäl för att inte på begäran ge en utredning i ett enkelt ärende, som då redan var avgjort.

4.3.2

Åtgärder för att förbättra arbetssituationen vid Ålands polismyndighet

Också landskapsstyrelsen har i flera års tid varit medveten om polismyndighetens svåra arbetssituation. Enligt de utredningar som erhöles senast i februari 2002 är situationen i det närmaste oförändrad. Inga konkreta åtgärder för att öka polismyndighetens resurser har ännu vidtagits.

Vid justitieombudsmannens kansli har under de senaste åren behandlats också andra klagomålsärenden där det har bl.a. varit fråga om polismästaren B:s påstådda försummelse av tjänsteuppgifter och dröjsmål med handläggning av ärenden. Justitieombudsmannen gav bl.a. 12.8.1996 B en anmärkning för dröjsmål med handläggningen av en ansökan om medborgarskap (dnr 2530/4/95).

Enligt min åsikt är Ålands landskapsstyrelse, som övervakar polismyndighetens verksamhet, ansvarig för den otillfredsställande arbetssituationen vid polismyndigheten. Landskapsstyrelsen medger också själv i sin senaste utredning att de åtgärder som vidtagits har varit otillräckliga.

4.4

Åtgärder

Med stöd av 10 § i lagen om riksdagens justitieombudsman ger jag polismästare B en anmärkning för att han förfarit i strid med tjänsteplikten vid handläggningen av ansökan om uppehållstillstånd samt när det gällt de utredningar som justitieombudsmannen bett om.

Jag meddelar också Ålands landskapsstyrelse för kännedom min uppfattning att dess åtgärder för att förbättra Ålands polismyndighets verksamhetsförhållanden varit otillräckliga. Jag ber landskapsstyrelsen senast 31.12.2002 underrätta mig om vilka ytterligare åtgärder som eventuellt har vidtagits i ärendet.

En kopia av detta beslut sänds för kännedom till inrikesministeriet samt till Västra Finlands länsstyrelse. I detta skede har ärendet inte föranlett andra åtgärder från laglighetsövervakarens sida.