

10.5.2012

Dnro 1587/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola**

## **MAAHANMUUTTOVIRASTO VIIVYTTELI AIHEETTOMASTI ELINKEINONHARJOITTAJAN OLESKELULUPAHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ**

### **1 KANTELU**

Asianajaja A arvosteli päämiehensä B:n asiamiehenä laatimassaan kantelukirjoituksessa Maahanmuuttovirastoa aiheettomasta viivytystä B:n elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Käytettävissä olevien asiakirjojen mukaan asian käsittely kesti kokonaisuudessaan noin 17 kuukautta.

A pyysi oikeusasiamiestä lisäksi selvittämään, syrjiikö Maahanmuuttovirasto B:tä hänen kansalaisuutensa takia.

- - -

### **3 RATKAISU**

#### **3.1 Saadun selvityksen, vastineen ja lisäselvityksen sisältöä**

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään muun muassa, että B on laittanut vireille elinkeinonharjoittajan oleskelulupaa koskevan hakemuksen Suomen Ankaran suurlähetystössä 1.2.2010. Uudenmaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ELY-keskus) on tehnyt hakemuksen johdosta osaratkaisun toukokuussa 2010. Maahanmuuttovirasto on pyytänyt Suomen Ankaran suurlähetystä haastattelemaan B:n 24.5.2010 tehdyllä selvityspyynnöllä. Haastattelu saapui Maahanmuuttovirastoon 12.7.2010. Asiassa ei ole tämän jälkeen tehty lisäselvityspyyntöjä. Hakemus oli (selvitysajankohtana) ratkaistavien hakemusten jonossa.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että kyseessä olevassa tapauksessa asian käsittelyyn ja myös sen keston ovat erityisesti vaikuttaneet hakijan aiemman hakemushistorian aiheuttamat lisäselvitystarpeet, joiden takia myös hakijan henkilökohtainen kuuleminen on katsottu tarpeelliseksi.

Maahanmuuttovirasto kiistää kantelussa esitetyn väitteen hakijoiden kansalaisuuteen perustuvasta syrjinnästä. Maahanmuuttoviraston mielestä kantelijan on tulkinut tilastoja tältä osin virheellisesti.

Asianajaja A toteaa päämiehensä puolesta laatumassaan vastineessa muun muassa, että hänen päämiehensä jätti hakemuksen 1.2.2010 (ELY-keskus) teki myönteisen osaratkaisun toukokuussa 2010. Haastattelupöytäkirja saapui Maahanmuuttovirastoon 12.7.2010. Vastineessa todetaan, että B:n asian käsittely kesti noin 17 kuukautta, josta 12 kuukauden aikana hakemukselle ei tehty mitään. B toteaa, että Maahanmuuttoviraston väite, että erityiset selvittämistarpeet olisivat pitkitäneet käsittelyä ei pidä paikkansa, koska hakemukselle ei vielä vuoden ja kahden kuukauden jälkeenkään oltu määrätty käsittelijää. Lisäselvitysten tekeminen edellyttää, että hakemuksella on käsittelijä, joka voi tehdä lisäselvityksiä.

A:n mielestä Maahanmuuttovirasto ei ole tuonut lausunnossaan esiin sellaisia seikkoja, joiden perusteella käsittelyn viivästykselle olisi ollut ajalla 12.7.2010–11.7.2011 hyväksyttävä syy. Elinkeinonharjoittajien oleskelulupahakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli B:n hakemuksen jättämisvuonna 149 vuorokautta. B:n hakemuksen käsittelyaika oli 525 päivää, josta Maahanmuuttoviraston osuus oli 436 päivää. Vastineessa katsotaan, että Maahanmuuttovirasto viivytteli aiheettomasti asian käsittelyä.

Maahanmuuttoviraston lisäselvityksessä todetaan muun ohessa, että asian käsittelyn kestoa arvioitaessa on otettava huomioon myös käsiteltävänä olevan asian luonne ja monitahoisuus. Oleskelulupa-asia ei aina ole haastattelun tekemisen jälkeen sillä tavoin selvä, että siihen voisi suoraan tehdä myönteisen päätöksen. Näin ei ole ollut myöskään B:n tapauksessa, kuten vastineeseen liitetystä oleskelulupapäätöksestäkin voi todeta.

Asian selvittäminen voi sisältää muutakin kuin nimenomaisten lisäselvitysten tekemistä. Selvittämistä voi olla esimerkiksi päätösharkintaan liittyvät ja sitä tukeva yksittäisen tapauksen analysointi ja vertaaminen muuhun soveltamiskäytäntöön. Epäselvien hakemusten ratkaisemiseen kuuluu enemmän aikaa kuin selvästi myönteisten hakemusten ratkaisuun. Kielteisten päätösten kohdalla esittelymenettely tekee päätöksenteosta myönteisiä päätöksiä monimutkaisemman ja kielteisten päätösten perustelujen kirjaaminen vie enemmän aikaa verrattuna myönteisiin päätöksiin. Tämän vuoksi yksittäisten päätösten käsittelyn kesto voi poiketa suuresti keskimääräisestä käsittelyajasta, joka perustuu sekä myönteisten että kielteisten päätösten käsittelyaikoihin. Keskimääräinen elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemuksen käsittelyaika vuonna 2011 oli 351 vuorokautta.

## 3.2

### Kannanotto

Katson Maahanmuuttoviraston aiheettomasti viivytelleen B:n elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Vuonna 2010, jolloin B:n hakemus pantiin vireille, elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika oli 149 päivää. B:n hakemuksen käsittely kesti yli 500 päivää.

Asiassa ei ole muilta osin ilmennyt aihetta epäillä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Nyt kyseessä olevassa asiassa elinkeinonharjoittajan oleskelulupahakemuksen käsittely kesti noin 17 kuukautta. Vastaavien hakemusten keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2010, jolloin hakemus tehtiin, oli noin 5 kuukautta. Vuonna 2011 hakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli noin 12 kuukautta. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan asian käsittelyn viivästyminen johtui hakijan hakemushistorian aiheuttamista selvitystarpeista, joiden takia myös hakijan henkilökohtainen kuuleminen on katsottu tarpeelliseksi.

Maahanmuuttoviraston selvityksissä ei mielestäni tuoda esiin sellaisia seikkoja, jotka olisivat edellyttäneet näin pitkää käsittelyaikaa. Asiakirjojen mukaan asian käsittelyä on viivästyttänyt erityisesti se, että hakemukselle ei tehty Maahanmuuttovirastossa 12 kuukauden aikana mitään.

Käytettävissä olevien selvitysten perusteella nyt kyseessä olevan asian viivästyminen näyttäisi-kin enemmän liittyvän lupa-asioiden tehokkaaseen ja asianmukaiseen hoitamiseen ja töiden organisoimiseen liittyvistä puutteista kuin asiaan liittyvistä lisäselvitystarpeista. On selvää, että lupa-asioiden käsittelyn joutuisuuteen vaikuttaa myös Maahanmuuttovirastossa käytettävissä olevat resurssit. Viranomaisen voi kuitenkin omia toimintatapojaan ja työmenetelmiään kehittämällä ainakin jossain määrin pyrkiä vaikuttamaan siihen, että se kykenee hoitamaan tehtävänsä perustulain sekä hallintolain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä

Kohtuullisena ja viivytyksettömänä pidettävän käsittelyajan pituus vaihtelee asian laadun mukaan. Laillisuusvalvonnassa on katsottu, että esimerkiksi toimeentuloasioissa joutuisuusvaatimus on erityisen korostettu. Erityisen nopeasti tulee käsitellä myös esimerkiksi perhe-elämän suojaan tai esimerkiksi ammatinharjoittamisoikeuteen liittyvät asiat. Joutuisuuden toteutumisella on erityistä merkitystä silloin, kun asianosainen on henkilökohtaisten olosuhteidensa puolesta heikossa asemassa.

Oleskelulupa-asioissa vaikuttaa esimerkiksi kyseessä olevan oleskelulupa-asian vaikeus ja hakemukseen käsittelyyn liittyvät selvitystarpeet. Asian käsittelyn viivytyksettömyyttä voidaan arvioida myös samaan asiaryhmään kuuluvien asioiden keskimääräisen käsittelyajan avulla.

Mitä sitten tulee väitteeseen B:n syrjinnästä, niin Maahanmuuttovirasto kiistää, että se syrjisi B:tä hänen kansalaisuutensa takia. Selvityksessä kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, että Turkin kansalaisia koskeva tilasto, johon kantelussa viitataan sisältää erilaisia oleskelulupapäätöksiä (opiskelu, työ, elinkeinonharjoittaminen, perheside, muu syy). Eri oleskelulupaperusteella haettujen lupien myöntämisedellytykset kuitenkin poikkeavat toisistaan. Tästä syystä joidenkin lupaperusteiden kohdalla myönnettyjen lupien suhteellinen osuus kaikista päätöksistä on suurempi kuin toisten. Esimerkiksi 2010 opiskelun perusteella haettuihin oleskelulupiin tehdyistä päätöksistä myönteisiä oli 90 prosenttia, kun taas työntekijän oleskeluluvan perusteella tehdyistä päätöksistä myönteisiä oli noin 78 prosenttia. Elinkeinon harjoittajan oleskelulupapäätöksistä myönteisiä oli 55 prosenttia.

Selvityksen mukaan edellä mainitut myönteisten ja kielteisten päätösten suhteellisen osuuden vaihtelu eri lupaperusteiden välillä selittävät myös kantelussa esiin tuotuja vaihteluita eri kansalaisuutta olevien henkilöiden kesken. Pääasialliset hakemusperusteet saattavat vaihdella paljonkin hakijoiden lähtömaittain niin, että jostakin maasta kotoisin olevat henkilöt laittavat vireille esimerkiksi pääasiallisesti opiskeluun perustuvia oleskelulupahakemuksia kun taas toisista maista kotoisin olevat henkilöt laittavat erityisen paljon vireille esimerkiksi muuhun kuin lähisukulaisuuteen perustuvia oleskelulupahakemuksia.

Katson, että asiassa ei ole aihetta epäillä, että Maahanmuuttovirasto syrjisi oleskeluluvan hakijoita kansalaisuuden perusteella.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2. esittämäni käsityksen Maahanmuuttoviraston menettelyn virheellisyydestä Maahanmuuttoviraston ylijohdajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestä. Lähetän päätökseni tiedoksi myös sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolle.