



Hakemuksen käsittely suurlähetystössä ja Maahanmuuttovirastossa

KANTELU

Kantelija on arvostellut muun ohella oikeuskanslerille 16.7.2021 lähettämässään sähköpostiviestissä hakemuksensa vireillepanoa ja käsittelyä Suomen Lontoon-suurlähetystössä ja Maahanmuuttovirastossa. Hän oli 14.10.2020 jättänyt Ison-Britannian ja EU:n välisen erosopimuksen mukaista oleskeluoikeutta koskevan sähköisen hakemuksen (ns. brexit-hakemuksen) ja käynyt 22.10.2022 Suomen Lontoon-suurlähetystössä tunnistautumassa. Kun kantelija myöhemmin oli tiedustellut hakemuksensa käsittelyä, hänen hakemustaan ei kuitenkaan ollut löytynyt.

Kantelija on arvostellut hakemuksen pitkää käsittelyaikaa ja esittänyt epäilyn, että sen käsittelyä viivytettiin tarkoituksellisesti.

SELVITYS

Maahanmuuttovirastosta on hankittu asiaa koskevia tietoja sähköpostitse heinäkuussa 2021.

Ulkoministeriö on 23.3.2022 antanut asiasta selvityksensä.

Maahanmuuttovirasto on 2.5.2022 antanut asiasta selvityksensä ja toimittanut esittelijän pyynnöstä vielä 1.2.2023 kantelijan asiassa 8.6.2022 antamansa päätöksen.

Hankitut selvitykset toimitetaan tämän päätöksen ohessa kantelijalle tiedoksi.

RATKAISU

Suurlähetystön menettelystä saatu selvitys

Ulkoministeriö ilmoittaa selvityksessään, että kantelija oli asioinut Lontoon edustustossa 22.10.2020, jolloin hänet oli tunnistettu ja häneltä otettu biometriset tunnistetiedot oleskeluoikeushakemustaan varten. Kantelijan tekemä sähköinen oleskeluoikeushakemus ei ollut tuolloin tullut ulkomaalaisasioiden sähköisessä asiankäsittelyjärjestelmässä UMA:ssa oikein näkyviin. Kantelijalle oli kerrotun vuoksi tehty uusi paperinen hakemus edustustokäyntinsä yhteydessä, ja biometriset tunnistetiedot oli saatu liitettyä siihen. Edustuston konsulipalveluvirkailija oli tehnyt samana päivänä merkinnän kantelijan tietoihin UMA:aan. Merkinnässään virkailija oli todennut, että järjestelmässä kantelijan matkustusasiakirjan tiedoissa näkyivät vain vanhan passin tiedot, vaikka kantelija oli kertonut virkailijalle lisänneensä uudenkin passin tiedot sähköiseen oleskeluoikeushakemukseen. Virkailija oli lisännyt kerrotun vuoksi UMA-järjestelmään uudestaan kantelijan uuden passin tiedot. Virkailija on todennut merkinnässään, että asiakkaan lisäämät liitteet eivät näkyneet hänelle UMA:ssa, mutta kantelija oli näyttänyt oman puhelimensa näytöltä listan sähköisesti hakemukseen lisäämistään liitteistä.

Edustustossa tehty hakemus oli siirretty UMA-järjestelmässä Maahanmuuttovirastolle. UMA-järjestelmän mukaan hakemuksen käsittelyvastuu on siirtynyt Maahanmuuttovirastolle 2.11.2020. Konsulipalveluvirkailija oli lisäksi liittänyt kantelijan paperihakemukseen käsin kirjoitetun muistilapun, jossa hän oli todennut, että kantelijan hakemusta vireyttäessä lokakuussa 2020 on tapahtunut tekninen ongelma UMA:n kanssa, mistä syystä hakemuksia oli kaksi. Virkailija oli lisäksi lisännyt muistilappuun merkinnän, jonka mukaan Maahanmuuttovirasto oli kysellyt hakemuksen perään ja lopulta löytänyt sen UMA:sta. Merkintään ei sisälly päivämäärää, jolloin Maahanmuuttovirasto oli asiaa kysynyt ja asiaa oli selvitetty. Virkailija oli vielä merkinnyt, että hän oli vastannut heinäkuussa 2021 Maahanmuuttoviraston kysymykseen hakemuksen maksusta ja todennut Maahanmuuttovirastolle UMA:n tietojen perusteella, että hakemus oli maksettu sähköisesti eikä siis paikan päällä edustustossa. Virkailija oli vielä merkinnyt muistilapulle, että hän oli vastannut kaikkiin Maahanmuuttoviraston kysymyksiin ja hakemuksen pitäisi olla kunnossa.

Ulkoministeriö toteaa vielä, että loppuvuodesta 2020 UMA:ssa ja uusissa Brexitiin liittyvissä hakemuksissa oli usein teknisiä ongelmia. Lontoon-edustusto oli tuolloin ollut erilaisista teknisistä ongelmista yhteydessä Maahanmuuttoviraston käyttötukeen. Koska kantelijaa palvellut konsulipalveluvirkailija ei ollut lausunnon antamisen hetkellä ollut enää edustuston palveluksessa, ulkoministeriö ei ole lausuntonsa mukaan pystynyt varmuudella selvittämään kaikkia hakemuksen vireyttämisen vaiheita ja sen yhteydessä olleita teknisiä ongelmia.

Maahanmuuttoviraston menettelystä saatu selvitys

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että kantelijan asian käsittelyn alkuvaiheessa vaikuttaa tapahtuneen edustuston virkailijan inhimillinen virhe, johon saattoi myötävaikuttaa myös tekninen vika. Tuntemattomasta syystä edustuston virkailija ei ilmeisesti tuolloin ollut saanut näkyviin hakijan sähköisesti jättämää hakemusta tai saanut sitä vireille UMA-järjestelmään. Virkailija vaikuttaa sen vuoksi avanneen järjestelmään erillisen paperista hakemusta koskevan asian. Hän ei kuitenkaan ollut skannannut tuohon asiaan hakemuslomaketta eikä muitakaan asiakirjoja, mikä olisi ollut tavanomainen menettely paperihakemuksen kohdalla.

Kerrotun jälkeen edustuston virkailija oli siirtänyt asian Maahanmuuttovirastolle ja lisännyt asiaan kommentin, jonka mukaan sähköisesti toimitettuja asiakirjoja ei ollut löydetty edustustossa. Maahanmuuttoviraston mukaan kantelijalle vaikuttaa tuolloin syntyneen mahdollisesti aivan perusteltu käsitys, että hänen hakemuksensa olisi kunnossa, vaikka hänen sähköistä hakemustaan ei edustustossa löytynyt UMA:sta ja vaikka siihen sen sijaan kirjatusta paperisesta hakemuksesta puuttuivat lähes kaikki tarvittavat tiedot. Ongelma oli havaittu Maahanmuuttovirastossa vasta huhtikuussa 2021, jolloin kantelija oli kysynyt käsittelyaika-arviota.

Maahanmuuttovirasto oli selvittänyt kantelijan asiaa ja löytänyt hänen sähköisen hakemuksensa Enter Finland -palvelusta vireillepanoa odottavien hakemusten listalta. Sieltä hakemus oli siirretty UMA-järjestelmään käsittelyä varten. Hakemukseen ei ollut voinut tuolloin tehdä välittömästi päätöstä, koska asiassa havaittiin lisäselvitystä vaativia seikkoja.

Hakemus oli jouduttu jättämään työjonoon odottamaan käsittelytoimien alkamista. Kun hakemuksen käsittely oli aloitettu Maahanmuuttovirastossa, tarve selvittää kantelijan Suomessa oleskelun kestoa oli pitkittänyt sen käsittelyaikaa entisestään. Kantelijalta oli jouduttu pyytämään selvitystä useita kertoja (28.7.2021, 17.3.2022 ja 4.4.2022), sillä hän ei ollut antanut Maahanmuuttoviraston mielestä riittäviä vastauksia täydennyspyynnöissä esitettyihin kysymyksiin.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että hakemusta käsiteltäessä oli heinäkuussa 2021 menetetty viraston yleisen toimintatavan vastaisesti, kun kantelijalle oli lähetetty tuolloin selvityspyyntö hänen Suomessa oleskelustaan mutta hakemus palautettu takaisin yleiseen työjonoon käsittelyä odottamaan. Käsittelyä ei sen jälkeen ollut jatkettu noin puoleen vuoteen, sillä jonossa olleita ns. brexit-hakemuksia alettiin käsitellä järjestelmällisemmin vasta maaliskuusta 2022 alkaen.

Niukkojen henkilövoimavarojen vuoksi tarkempia selvittämistoimia vaatineiden brexit-hakemusten käsittelyajat ovat Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan olleet yleisesti pitkiä. Selvitystä annettaessa kyseisiin asioihin oli kuitenkin voitu kohdistaa lisää henkilöstöä ja työjonoja oli alettu käydä läpi aktiivisesti ja järjestelmällisesti.

Maahanmuuttovirasto on antanut kantelijan asiassa kielteisen päätöksen 8.6.2022. Saatujen tietojen mukaan päätös ei ole lainvoimainen, vaan siitä on valitettu Turun hallinto-oikeuteen.

Arviointi

Kantelijan hakemuksen vireillepanossa on saadun selvityksen mukaan tapahtunut useita virheitä. Sähköiseen vireillepanoon on ilmeisesti liittynyt jokin tekninen ongelma, minkä seurauksena kantelijan hakemusta ei ollut saatu edustustossa näkymään oikein. Tämän vuoksi edustustossa oli laitettu vireille lisäksi paperinen hakemus, jossa ei kuitenkaan ollut mukana kantelijan varsinaista hakemuslomaketta eikä kaikkia muitakaan hänen jo sähköisesti toimittamiaan asiakirjoja.

Hakemus vaikuttaa lisäksi jääneen järjestelmässä odottamaan vireillepanoa, eli se ei ole ennen huhtikuuta 2021 ollut käsiteltävänä asiana vireillä. Syy tälle on jäänyt selvittämättä. Ulkoministeriön selvityksessä tuodaan esiin, että loppuvuodesta 2020 kyseisiin brexit-hakemuksiin oli liittynyt paljon teknisiä ongelmia, joista oli oltu yhteydessä Maahanmuuttoviraston käyttötukeen. Mahdollisuutta, että asian vireillepanon viivästymiseen olisi teknisten ongelmien lisäksi voinut vaikuttaa myös inhimillinen virhe, ei voida käytettävissä olevan selvityksen perusteella sulkea pois.

Asian käsittely oli aloitettu Maahanmuuttovirastossa huhtikuussa 2021 vasta, kun kantelija oli kysynyt hakemuksensa käsittelyaika-arviota. Tuolloin hänen sähköinen hakemuksensa oli löytynyt etsinnän jälkeen Enter Finland -palvelusta vireillepanoa odottavien hakemusten listalta ja tuotu UMA-järjestelmään käsittelyä varten. Kantelijan asiassa oli havaittu lisäselvityksen tarvetta, eikä päätöstä siten ollut voitu tehdä välittömästi hakemuksen löytymisen jälkeen.

Kantelijalta oli pyydetty lisäselvityksiä heinäkuussa 2021 sekä maaliskuu- ja huhtikuussa 2022. Maahanmuuttoviraston mukaan hakemusta käsiteltäessä oli heinäkuussa 2021 menetelty viraston yleisen toimintatavan vastaisesti. Kantelijalle oli tuolloin lähetetty selvityspyyntö hänen Suomessa oleskelustaan mutta hakemus palautettu takaisin yleiseen työjonoon odottamaan käsittelyä. Käsittelyä oli jatkettu vasta noin seitsemän kuukautta myöhemmin maaliskuussa 2022, jolloin jonossa olleita brexit-hakemuksia oli alettu käsitellä järjestelmällisemmin.

Viimeisen lisäselvityksen vastaanottamisen jälkeen päätös kantelijan asiassa oli tehty noin kuukaudessa, kesäkuussa 2022. Asian kokonaiskäsittelyajaksi oli näin ollen muodostunut lähes 20 kuukautta. Lisäselvitysten hankkimisen aiheuttama viivytys oli ollut muutamien viikkojen luokkaa.

Ulkomaalaislain (301/2004) 4 §:n 1 momentin mukaan mainitussa laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003), jollei laissa erikseen toisin säädetä.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Ns. brexit-lupahakemusten käsittelylle ei ole laissa säädetty erityistä enimmäiskäsittelyaikaa. Hakemus on siten tullut käsitellä hallintolain mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä.

Maahanmuuttovirasto ei ole esittänyt muuta perustetta hakemuksen käsittelyajalle kuin niukat henkilövoimavarat, mikä on johtanut yleisesti pitkiin käsittelyaikoihin tarkempia selvittämistoimia vaatineiden brexit-lupahakemusten kohdalla.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomainen voi resurssien vähyisyyteen tai töiden järjestelyyn liittyviin vaikeuksiin vedoten laiminlyödä lakisääteisiä velvollisuuksiaan. Apulaisoikeuskansleri on hiljattain omasta aloitteestaan arvioinut Maahanmuuttoviraston lupahakemuskäsittelyiden pitkiä käsittelyaikoja ja tilanteen syitä. Hän on asiassa 21.12.2022 antamassaan päätöksessä (dnro [OKV/530/70/2020](#)) pyytänyt sisäministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.4.2023, miten vireillä olevat kehittämistoimenpiteet viiveiden poistamiseksi ja lainvastaisen tilan korjaamiseksi ovat vaikuttaneet Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoihin, mihin toimiin on ryhdytty Maahanmuuttoviraston henkilöstön pysyvyyden ja ammattitaidon kehittymisen turvaamiseksi ja miten viraston resurssien riittävyys varmistetaan.

Hallintolain perustelujen ([HE 72/2002 vp](#), s. 61-62) mukaan lain 7 §:n tarkoituksena on yhtäältä turvata viranomaispalvelujen saatavuus sekä toisaalta varmistaa, että asiointia järjestettäessä kiinnitetään riittävää huomiota hallinnossa asioivien tarpeisiin. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Viranomaisen tulee pyrkiä huolehtimaan myös tietojärjestelmiensä toimivuudesta siten, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on sujuvaa ja tuloksellista, ja että sen asiakas voi saada hallinnon palveluita asianmukaisesti. Teknisiä ongelmia on kuitenkin vaikea ennakoida. Kanteilijaa on saadun selvityksen perusteella pyritty Lontoon-edustustossa auttamaan laittamalla viireille lisäksi paperinen hakemus. Selvittämättä jääneestä syystä myöskään paperinen hakemus ei ollut kuitenkaan kirjautunut tietojärjestelmään oikein vireille, vaan asia oli löytynyt myöhemmin vireillepanoa odottavien asioiden listalta.

Aiempi apulaisoikeuskanslerin sijainen on päätöksessään 17.4.2019 (dnro [OKV/574/1/2018](#)) todennut, että kaupungin oli tietojärjestelmiinsä liittyvistä ongelmista huolimatta kyettävä täyttämään lainmukaiset velvoitteensa niin, että palvelujen käyttäjien oikeudet tulevat turvatuiksi. Hänen arvioitavanaan olleessa tapauksessa kaupungilla oli ollut ongelmia potilastietojärjestelmänsä ajanvarausosion toiminnassa, minkä vuoksi se ei ollut kyennyt vastaanottamaan normaaleja puhelumääriä. Sen oli kuitenkin ratkaisussa esitetyn arvion mukaan järjestettävä toimintansa siten, että potilas saattoi terveydenhuoltolaissa säädetyllä tavalla saada yhteyden terveyskeskukseen tai muuhun terveydenhuollon yksikköön hoidon tarpeensa arvioimiseksi ja hoidonsa järjestämiseksi.

Maahanmuuttoviraston tulee Enter Finland -palvelun ja UMA-järjestelmien ylläpitäjänä huolehtia siitä, että järjestelmät toimivat luotettavasti, lupahakemuksia koskevat tiedot ovat maahanmuuttoviranomaisten käytettävissä asianmukaisesti ja asiakkaiden oikeusturva toteutuu.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa ei ole ilmennyt kantelijan esiin tuomin tavoin aihetta epäillä, että kantelijan hakemuksen vireillepanoa ja käsittelyä olisi Suomen edustustossa tai Maahanmuuttovirastossa tarkoituksellisesti viivytetty. Hakemuksen vireillepanoon ja käsittelyyn on kuitenkin sisältynyt viiveitä ja sellaisia ajanjaksoja, jolloin hakemus on ollut joko väärässä tilassa (odottamassa vireillepanoa) tai väärässä käsittelyjonossa. Kyseisiltä osin asiaa ei ole käsitelty ilman aiheettonta viivytystä.

Saatan näkemykseni kantelijan hakemuksen vireillepanon ja käsittelyn aiheettomasta viipymisestä ulkoministeriön ja Maahanmuuttoviraston tietoon.

Saatan lisäksi Maahanmuuttoviraston tietoon näkemykseni sen velvollisuudesta Enter Finland -palvelun ja UMA-asiankäsittelyjärjestelmän ylläpitäjänä huolehtia järjestelmien toimivuudesta osana viranomaispalveluiden asianmukaisuutta ja asiakkaiden oikeusturvan toteutumista.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty