



Työntekijän oleskelulupahakemusten viipyminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 7.11.2021 osoittamassaan kantelussa Maahanmuuttoviraston menettelyä siinä tarkemmin yksilöityjen työntekijän oleskelulupaa koskevien hakemusten käsittelyssä. Kantelun mukaan vuoden 2020 lopussa tehtyjen hakemusten käsittely on viipynyt perusteettomasti, eikä niitä ole käsitelty laissa säädettyssä neljän kuukauden enimmäiskäsittelyajassa. TE-keskuksen myönteiset osapäätökset on tehty vuoden 2021 alussa, mutta kahden hakijan päätöksiä ei kantelun mukaan ollut vielä kantelun tekemisen ajankohtana tehty.

Kantelussa arvostellaan lisäksi Maahanmuuttovirastosta annettua neuvoa tehdä hakemusten käsittelystä hallintokantelu. Kantelija katsoo, että asiassa on menetelty hallinnon palveluperiaatteen vastaisesti.

SELVITYS JA VASTINE

Maahanmuuttovirasto on antanut 27.12.2021 päivätyn selvityksen, josta kantelija on antanut vastineen.

RATKAISU

Tapahtumista saatu selvitys

Kantelussa tarkoitetut työntekijän oleskelulupaa koskeneet hakemukset on pantu vireille lokakuussa 2020. Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kaikkiin kolmeen hakemukseen on tehty päätökset lokakuussa 2021, ja hakijat ovat saaneet päätökset tuolloin myös tiedoksi. Hakijoille myönnettiin työntekijän oleskeluluvat, ja kunkin hakemuksen käsittelyajaksi muodostui noin yksi vuosi.

Kaikki kolme hakijaa hakivat selvityksen mukaan oleskelulupia saman työnantajan palveluksessa tehtävää ansiotyötä varten. Työ- ja elinkeinotoimisto teki hakemuksiin myönteiset osapäätökset joulukuussa 2020. Tämän jälkeen Maahanmuuttovirasto aloitti hakemusten käsittelyn ilman viivytystä, mutta joutui aluksi odottamaan työnantajayrityksen vastuuhenkilöiden oleskelulupia koskevan TE-toimiston tammikuussa 2021 tekemän selvityksen valmistumista.

TE-toimiston selvityksestä ilmeni, ettei työnantajayrityksen kaikilla vastuuhenkilöillä ollut oikeutta harjoittaa Suomessa yritystoimintaa, joten ennen työntekijän oleskelulupaa koskevien hakemusten ratkaisemista oli odotettava kyseisten vastuuhenkilöiden yrittäjän oleskelulupaa koskevien hakemusten etenemistä. Kun vastuuhenkilöiden yrittäjän oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin oli tehty kielteiset päätökset, Maahanmuuttovirasto katsoi elokuussa 2021 aiheelliseksi pyytää TE-toimistoa tekemään uudet osapäätökset kantelun kohteena oleviin työntekijän oleskelulupaa koskeviin hakemuksiin. Uusia osapäätöksiä tehdessään TE-toimisto pyysi työnantajayritykseltä selvitystä muun muassa erääntyneiden verojen maksamisesta ja työterveyshuollon järjestämisestä sekä kirjanpitäjän lausuntoa yrityksen kyvystä huolehtia työnantajavoitteistaan. Selvitysten esittämiseen varattua aikaa jatkettiin työnantajayrityksen pyynnöstä. Pyydetty selvitykset saatuaan TE-toimisto teki 4.10.2021 uudet myönteiset osapäätökset kaikkiin kolmeen hakemukseen, ja Maahanmuuttovirasto myönsi hakijoille työntekijän oleskeluluvat vielä lokakuun 2021 aikana.

Arviointi

Käsittelyn viipyminen

Tapahtumien ajankohtana voimassa olleen ulkomaalaislain (301/2004) 82 §:ssä (1218/2013) säädettiin, että 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. Jos hakemus pannaan vireille sähköisesti, käsittelyaika lasketaan siitä, kun hakija asioi

henkilökohtaisesti viranomaisessa antaakseen 60 d §:n mukaiset biometriset tunnisteet ja esittääkseen hakemuksen liitteet alkuperäisinä. Edellä selostetussa 1 momentissa säädettyä pidempi käsittelyaika on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Jos toimivaltainen viranomainen joutuu pyytämään tai hankkimaan asiassa lisäselvitystä, käsittelyajan kuluminen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu.

Työntekijän oleskelulupa myönnetään kaksivaiheisessa menettelyssä, jossa TE-toimisto tekee osapäätöksen ja Maahanmuuttovirasto lopullisen päätöksen. Ulkomaalaislain 82 §:n perustelujen ([HE 139/2013 vp](#), s. 35) mukaan molempien vaiheiden olisi sisällyttävä neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaan. Laskennallisesti ja viranomaisten sisäisen vastuunjaon näkökulmasta käsittelyaika jakautuisi tasan siten, että molempien viranomaisten olisi mahdollista käyttää hakemuksen käsittelyyn enintään kaksi kuukautta. Hakemuksen käsittelyn on joka tapauksessa tapahduttava ilman aiheetonta viivästystä ja suurimmassa osassa tapauksia olisi päästävä säädettyä enimmäisaikaa lyhyempään käsittelyaikaan.

Neljää kuukautta pidempi käsittelyaika on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Kysymykseen voisivat lain esitöiden mukaan tulla esimerkiksi tilanteet, joissa Maahanmuuttovirasto katsoo tarpeelliseksi kuulla hakijaa suullisesti selvittääkseen 36 §:n mukaisten yleisten edellytysten täyttymisen. Tietyissä tapauksissa myös TE-toimistot joutuvat pyytämään aikaa vieviä selvityksiä, kuten työsuojeluhallinnon suorittamia tarkastuskäyntejä työnantajien tiloihin. Hakemuksen hyväksyttävää enimmäiskäsittelyaikaa ei ole mahdollista merkittävästi pidentää sillä perusteella, että haastattelun järjestäminen viivästyy viranomaisesta johtuvasta syystä. Pidempi odotusaika voi poikkeuksellisesti olla perusteltu tilanteissa, joissa edustuston toimintaedellytykset ovat tilapäisesti ja olennaisesti heikentyneet asemamaan turvallisuusolosuhteiden tai muiden niihin verrattavien syiden vuoksi, jotka ovat omiaan vaikeuttamaan edustustojen toimintaa.

Perusteluissa todetaan edelleen, että ehdotetun 2 momentin mukaan käsittelyajan kulumisen keskeytyisi, jos hakemuksen tueksi esitetyt tiedot tai asiakirjat eivät ole riittäviä asian ratkaisemiseksi ja viranomainen joutuu pyytämään tai hankkimaan lisäselvitystä. Hakemuksen täydentämiseen sovellettaisiin ulkomaalaislain 7 §:n ja hallintolain säännöksiä, jotka edellyttävät esimerkiksi, että viranomainen täsmentää asianosaiselle, miten puutteellista asiakirjaa on määräajassa täydennettävä. Jos hakijaa on tarpeen kuulla suullisesti sen vuoksi, että hakemuksen tueksi esitetyt tiedot tai asiakirjat eivät ole riittäviä asian ratkaisemiseksi, määräajan kulumisen keskeytyisi haastattelun järjestämisen ajaksi. Kuuleminen olisi tällöinkin järjestettävä edellä täsmennetyssä kohtuullisessa ajassa.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että työnantajayritykseen liittyvät poikkeukselliset seikat ja niistä johtunut uusi osapäättösharkinta vaikuttivat kyseisten hakemusten käsittelyaikoihin. Kyse oli oleskelulupien kannalta olennaisten seikkojen selvittämisestä, eikä Maahanmuuttovirasto voinut myöntää lupia ennen selvitysten valmistumista. Hakemukset eivät Maahanmuuttoviraston mukaan olleet merkittäviä aikoja työjonossa ilman aktiivisia toimenpiteitä, vaan ne odottivat tarpeellisten toimenpiteiden valmistumista.

Kantelija puolestaan esittää vastineessaan, ettei tapauksiin liittynyt mitään monimutkaisuutta. TE-keskus oli kahdesti tehnyt myönteisen osapäättöksen alle kahdessa kuukaudessa ja selvittänyt kaikki asiaan liittyvät seikat. Hakemusten käsittely on kestänyt kolminkertaisesti laissa sallitun ajan.

Asiassa ei ole ilmennyt perusteita katsoa, että Maahanmuuttoviraston selvityksessä mainitut, hakemusten käsittelyä viivästyttäneet toimenpiteet ja selvitykset olisivat olleet tarpeettomia. Selvityksen mukaan tammikuun 2021 ja elokuun 2021 välisen ajan hakemukset näyttävät odottaneen työntekijän oleskelulupa-asioiden arvioinnin kannalta oleellisten työnantajan lupa-asioiden ratkaisuja, jotka ovat olleet tarpeen. Tähän liittyneeseen lisäselvitysten hankkimiseen on käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan kulunut käsittelyn eri vaiheissa useampia kuukausia. Tässä tapauksessa hakemusten tutkinnan voidaan katsoa olleen varsin monimutkaista ja monivaiheista ja olosuhteiden siten lähenevän poikkeuksellisuuden määritelmää.

Hakemusten käsittelyn on joka tapauksessa tullut tapahtua ilman aiheetonta viivytystä hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentin mukaisesti. Käytettävissäni olevasta asiakirja-aineistosta ei käy lähemmin ilmi, mitkä tapahtumat ja selvitykset ovat mahdollisesti viivyttäneet työnantajayrityksen vastuuhenkilöiden yrittäjän oleskelulupaa koskevien hakemusten etenemistä. Selvityksessä mainittujen toimenpiteiden viivästyttävä vaikutus kantelussa tarkoitettujen oleskelulupien käsittelyaikoihin ei siten ole tarkemmin arvioitavissa. Asiassa ei nähdäkseni ole osoitettavissa hakemusten käsittelyn aiheetonta viivytystä, vaikka viivästyminen sinänsä on ollut merkittävää, kun kantelussa tarkoitettujen hakemusten käsittelyaika on ollut kolminkertainen laissa säädettyyn neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaan nähden. Avoimeksi on kuitenkin jäänyt, onko joksaisessa käsittelyvaiheessa pyritty hakemusten mahdollisimman viivytyksettömään käsittelyyn. Asioiden viivytyksettömän käsittelyn turvaamiseen olisi tullut tässä tapauksessa kiinnittää erityistä huomiota ja varmistaa, ettei käsittely viivy enempää kuin on ehdottoman välttämätöntä. Jos näin olisi toimittu, olisi sen todentaminen jälkikäteen myös mahdollista.

Kantelun tekemistä koskeva neuvo

Hallintolain 7 §:n palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisen on hallintolain 8 §:n mukaan toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen.

Kuten edellä todetaan, asia on hallintolain 23 §:n mukaan käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Myös ulkomaalaislain 7 §:n 1 momentin mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta.

Kantelijan oudoksuma vastaus, jonka hän sai Maahanmuuttovirastolta 28.6.2021 sähköpostitse, koski yhteydenottoa, jossa kantelija ilmaisi tyytymättömyytensä viraston toimintaan, erityisesti hakemusten käsittelyaikaan, sekä käsityksensä, ettei viraston menettely olisi lainmukaista. Tätä taustaa vasten Maahanmuuttovirasto pyrki selvityksensä mukaan antamaan asianmukaista neuvontaa ja mainitsi myös mahdollisuuden hallintokantelun tekemiseen.

Kantelun liiteasiakirjoista ilmenee, että kantelija oli kesäkuussa 2021 toimittanut Maahanmuuttovirastoon viestin, jossa kyseessä olevien oleskelulupahakemusten käsittelyä muun ohessa kiirehdiittiin. Maahanmuuttovirasto myönsi viestiin antamassaan vastauksessa enimmäiskäsittelyaikaan ylittymisen, pahoitteli tilannetta ja ilmoitti, että päätösten tekemiseen kuluu vielä noin kuukausi tai jopa yli. Vastauksen jälkeen kantelija lähetti vielä uuden kiirehtimispyynnön, johon annetussa vastauksessa Maahanmuuttoviraston viranhaltija vastasi mainitsemalla, että viraston toiminnasta voi tehdä kantelun Maahanmuuttoviraston sähköpostiosoitteeseen.

Totean, ettei minulla ole huomautettavaa Maahanmuuttoviraston menettelyyn tältä osin. Kysyjälle on pyynnöstä ilmoitettu arvio odotettavissa olevasta käsittelyajasta. Kun kiirehtimispyyntöön ei ole ollut mahdollista suostua, virastosta on ilmoitettu hallintokantelun tekemisen mahdollisuudesta. Hyvän hallinnon mukaista menettelytapaa olisi kuitenkin paremmin vastannut se, että asiakkaalle olisi käsittelyaikatiedusteluun vastaamisen yhteydessä annettu jonkinlainen perustelu viipymisen syystä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Asiassa ei ole ilmennyt, että Maahanmuuttovirastossa olisi menetelty lainvastaisesti tai laiminlyöty virkatehtäviä, vaikka kantelussa tarkoitettujen oleskelulupahakemusten käsittelyssä on selvästi ylitetty ulkomaalaislain 82 §:ssä tarkoitettu enimmäiskäsittelyaika. Hakemusten käsittelyyn on näkemykseni mukaan liittynyt poikkeuksellisia olosuhteita. Kun hakemusten käsittely on

kuitenkin selvästi viivästynyt laissa säädetystä enimmäiskäsittelyajasta, olisi niiden etenemistä tullut erityisen tarkasti seurata jokaisessa käsittelyvaiheessa enempien viiveiden välttämiseksi.

Kantelijan käsittelyaikatiedusteluun ja kiirehtimispyyntöön olisi ollut hyvän hallintotavan mukaista vastata tarkentamalla annettua vastausta viipymisen perusteista.

Saatan edellä esittämäni näkemykset Maahanmuuttoviraston tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty