

10.5.2012

Dnro 1588/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola**

## **PERHEENYHDISTÄMISASIAT TULEE KÄSITELLÄ ASIANMUKAISESTI JA LAISSA SÄÄDETYSSÄ MÄÄRÄAJASSA**

### 1 KANTELU

A arvosteli päämiehensä B:n ja hänen puolisonsa asiamiehenä laatimassaan kirjoituksessa Maahanmuuttovirastoa viivytystä perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Maahanmuuttovirasto ratkaisi asian kahden vuoden ja viiden kuukauden jälkeen, vaikka perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös olisi kantelun mukaan pitänyt antaa hakijalle tiedoksi viimeistään 9 kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä.

- - -

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Saadun selvityksen sisältöä

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään muun ohessa, että B:n aviopuolisoa C:tä ja tämän lapsia koskeva perheenyhdistämishakemus on laitettu vireille Suomen Addis Abeban suurlähetystössä 14.5.2008. Hakemus on saapunut Maahanmuuttovirastoon 11.6.2008. Hakemuksen käsittely on edellyttänyt laajaa selvitystyötä ja rekisteritietojen mukaan asiassa on tehty ainakin seuraavia selvityksiä. Perheenkokoajan kuulemispyyntö Helsingin poliisilaitokselle on tehty ja hakijat on lisätty haastateltavien listalle 7.8.2008. C:tä koskeva kuulemispyyntö on tehty 4.11.2008 ja kuuleminen on saatu edustustosta 18.12.2008. Perheenkokoajaa on kuultu Helsingin poliisilaitoksella 29.7.2009 ja uudelleen 12.4.2010. DNA-tutkimuskutsu on tehty 22.1.2009 ja tutkimustodistus on saatu 16.3.2009. Perheenkokoajalta on pyydetty lisäselvitystä 9.9.2009. Häneltä on myös pyydetty suostumusta DNA-tutkimuksen tekemiseen hakijoiden yhteiseksi ilmoitetun, 16.8.2009 syntyneen lapsen osalta 28.5.2010. Perheenkokoaja on 21.9.2010 virastoon toimittamallaan kirjallisella lisäselvityksellä ilmoittanut, että hänen puolisonsa ei halua DNA-tutkimusta. Perheenkokoaja ei ole toimittanut kaikkia pyydettyjä selvityksiä (passikopioitaan) Maahanmuuttovirastoon päätöksentekopäivään mennessä. Hakemuksiin on tehty kielteinen päätös 1.10.2010.

Selvityksessä myönnetään, että päätöstä ei ole tehty tai annettu tiedoksi lain asettamassa 9 kuukauden määräajassa.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että kyseessä olevassa tapauksessa asian käsittelyaika ovat pidentäneet erityisesti asianosaisten henkilökohtainen kuulemistarve ja tarve kuulla perheenkokoajaa kahdesti sekä kuulemisiin muissa viranomaisissa kuulunut aika. Käsittelyaikaan on vaikutta-

nut myös asianosaisten olosuhteista johtunut asian tavallista laajempi selvittämistarve. Maahanmuuttovirasto viittaa tältä osin kanteluun liitettyyn viraston päätökseen, josta asianosaisten olosuhteet ja niistä johtuneet selvitystarpeet ilmenevät. Päätös asiaan on Maahanmuuttovirastossa tehty pian sen jälkeen, kun perheenkokoaja on toimittanut asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisen lisäselvityksen. Pyydettyjä passikopioita ei ollut saatu ratkaisupäivään mennessä.

Asianajaja A toteaa vastineessaan muun muassa, että hänen päämiehensä puolison oleskelulupahakemus olisi tullut antaa tiedoksi viimeistään 14.2.2009. Puolisoa koskeva kuulemispöytäkirja saatiin Suomen Addis Abeban edustustosta 18.12.2008, joten päätös olisi voitu tehdä määräajan puitteissa. Vastineessa kiinnitetään huomiota siihen, että kuulemispyyntö poliisille tehtiin 7.8.2008, mutta kuulemin suoritettiin vasta 29.7.2009. Maahanmuuttoviraston katsoo, että tältä osin käsittelyaikaan on vaikuttanut myös kuulemiseen muissa viranomaisissa kulunut aika. Vastineessa kiinnitetään huomiota siihen, että A päämiehen kuuleminen poliisilaitoksella oli kestänyt lähes 12 kuukautta eli sinänsä jo kuulemiseen on käytetty enemmän aikaa kuin hakemuksen käsittely ulkomaalaislain 69 a §:n mukaan saisi kestää. Maahanmuuttoviraston lausunnosta ei kuitenkaan tule esiin, että virasto olisi millään tavalla puuttunut kuulemisen poikkeukselliseen pitkittymiseen poliisilaitoksella. Virasto ei ole pyytänyt poliisia kiirehtimään kuulemista siinäkään vaiheessa kun puolison kuuleminen oli saapunut edustustosta (18.12.2008) ja asia olisi ollut ratkaisukypsä, vaikka kuulemispyynnön tekemisestä oli kulunut jo neljä kuukautta ja ulkomaalaislain 69 §:n mukaiseen määräaikaan oli vain kaksi kuukautta. Vastineessa todetaan, että hakemuksen käsittelyvastuu on ollut Maahanmuuttovirastolla ja sen olisi tullut valvoa, että tehtyihin virka-apuunpyyntöihin vastataan kohtuullisessa ajassa.

Maahanmuuttovirasto viittaa siihen, että se on lähettänyt DNA-tutkimuskutsun 22.1.2009 ja tutkimustodistus on saatu 16.3.2009. Virasto on pyytänyt DNA-tutkimusta vasta siinä vaiheessa kun ulkomaalaislain 69 a §:n mukaiseen määräpäivään on ollut alle kuukausi ja hakemuksen saapumisesta Maahanmuuttovirastoon oli kulunut yli 7 kuukautta. Viivyttelyä DNA-tutkimuksen teettämisessä voidaan kantelijan mielestä pitää aiheettoman viivytyksenä.

Maahanmuuttovirasto viittaa lausunnossaan myös siihen, että A:n päämieheltä on vielä poliisin tekemän kuulemisen (29.7.2009) jälkeen pyydetty lisäselvitystä 9.9.2009 ja 28.5.2010 suostumusta DNA-tutkimuksen tekemiseen puolisojen yhteiseksi ilmoitetun 16.8.2009 syntyneen lapsen osalta. Vastineessa todetaan, että tältä osin Maahanmuuttovirasto ei tuo lausunnossaan esiin kaikkia hakemuksen käsittelyajan arviointiin vaikuttavia seikkoja ilmeisesti tarkoituksenaan vähentää omaa vastuutaan asian käsittelyn pitkittymisestä. Maahanmuuttoviraston kielteisessä päätöksessä 1.10.2010 nimittäin tuodaan esiin, että A:n päämies on jo 16.10.2009 päivätyllä kirjeellään ilmoittanut Maahanmuuttovirastolle, ettei suostu DNA-tutkimukseen. Maahanmuuttovirastolta ei ole voinut jäädä tämä seikka huomaamatta Oikeusasiamiehelle annettua lausuntoa laadittaessa, koska lausunnossa nimenomaisesti viitataan kyseiseen päätökseen ja käsitellään runsaasti jälkimmäistä DNA-tutkimusta koskevaan pyyntöön liittyviä seikkoja. DNA-tutkimuksen esytymistä koskevasta tiedosta huolimatta Maahanmuuttovirasto on vielä 26.10.2009, kun hakemuksen vireille jättämisestä on kulunut jo 17 kuukautta, pyytänyt poliisilaitosta uudelleen kuulemaan päämiestäni.

Vastineen mukaan eduskunnan oikeusasiamiehelle antamassaan lausunnossa Maahanmuuttovirasto toteaa harhaanjohtavasti A:n päämiehen ilmoittaneen vasta 21.9.2010, ette hänen puolisonsa halua DNA-tutkimusta, vaikka päämies on ilmoittanut kieltäytyvänsä tutkimuksesta jo 16.10.2009. DNA-tutkimuksen estyminen on siis ollut viraston tiedossa jo lokakuussa 2009 ja hakemus olisi sen käsittelyyn tuolloin kuluneen ajankin vuoksi tullut ratkaista välittömästi.

Maahanmuuttoviraston hakemuksen käsittelyn yhteydessä edellyttämää DNA-testiä 16.8.2009 syntyneen lapsen isyydestä voidaan myös pitää perustellusti kyseenalaisena.

A on vastineessaan sitä mieltä, että hänen päämiehensä puolison oleskelulupahakemuksen ja puolisoiden olosuhteissa ei ole ollut mitään sellaista poikkeuksellisuutta, jonka johdosta asiassa olisi ollut tavallista laajempaa selvitystarvetta. Päämiehen puoliso ei ole luku- ja kirjoitustaidoton ja kuuleminen on tehty suullisesti. Puolison kuuleminen Suomen edustustossa on tapahtunut riittävällä joutuisuudella hakemuksen ratkaisemiseksi määräajassa. Virasto ei ole puuttunut poliisissa tapahtuneeseen viivytykseen vaan on jäänyt odottamaan puolisoille elokuussa 2009 syntyneen lapsen DNA-testausta. Hakemuksen käsittely on Maahanmuuttoviraston toimenpiteiden vuoksi pitkittynyt vielä vuoden sen jälkeenkin kun A:n päämies oli ilmoittanut, ettei suostu DNA-tutkimukseen.

Vastineessa todetaan myös, että Suomen kansalaisten perheenjäsenten osalta käsittelyajat ovat vuonna 2010 olleet keskimäärin 190 päivää. A:n päämiehen hakemuksen käsittely kesti hakemuksen jättämisestä 14.5.2008 sen tiedoksiantoon 5.11.2010 yhteensä 904 päivää. Käsittelyaika oli lähes 5 kertaa keskimääräistä käsittelyaikaa pidempi.

### 3.2

#### Kannanotto

Katson Maahanmuuttoviraston menetelleen virheellisesti siinä, että B:n aviopuolison perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskevaa päätöstä ei annettu hakijalle tiedoksi laissa säädettyssä yhdeksän kuukauden määräajassa.

Nyt kyseessä oleva perhesiteeseen perustuva oleskelulupahakemus pantiin vireille Addis Abeban edustustossa 14.5.2008. Maahanmuuttovirasto teki asiassa ratkaisun kuitenkin vasta 1.10.2010 ja ratkaisu annettiin tiedoksi 5.11.2010. Käsittelyn kokonaisaika oli näin ollen noin 29 kuukautta.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että kyseessä olevassa tapauksessa asian käsittelyaikaa ovat pidentäneet erityisesti asianosaisten henkilökohtainen kuulemistarve ja tarve kuulla perheenkokoa kahdesti sekä kuulemisiin muissa viranomaisissa kuulunut aika.

Minulla ei ole laillisuusvalvojana mahdollisuutta ryhtyä yksityiskohtaisesti arvioimaan lupaviranomaisen suorittamien erilaisten selvitysten ja kuulemisten tarpeellisuutta lupa-asian ratkaisemisen kannalta. Kantelijan ja Maahanmuuttoviraston käsitykset lisäselvitysten tarpeellisuudesta näyttävät merkittävästi poikkeavan toisistaan. Saadussa selvityksessä ei ole mielestäni kuitenkaan esitetty sellaisia laissa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita, jotka antaisivat aihetta perhesiteeseen perustuvan oleskelulupahakemuksen lähes 30 kuukautta kestäneeseen käsittelyaikaan. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi C:tä koskeva kuulemispyyntö tehtiin jo 4.11.2008 ja kuuleminen saapui edustustosta Maahanmuuttovirastoon 18.12.2008.

Hallituksen esityksessä otetaan kantaa siihen, mitä yhdeksän kuukauden määräajan ylittämiseen liittyvät poikkeukselliset olosuhteet asian käsittelyn aikana voisivat tarkoittaa. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi poikkeuksellisen vaikea perheenyhdistämistapaus, ulkomailla tapahtuvan suullisen kuulemisen vaatima poikkeuksellisen pitkä aika taikka kysymys voisi olla poikkeuksellisten, laajojen tai vaivalloisten lisäselvitysten tai lausuntojen hankkimisesta. Maahanmuuttoviraston selvityksessä ei esitetä sellaisia perusteita, joiden mukaan tämä asia olisi ollut poikkeuksellisen vaikea tai muuten edellyttänyt 30 kuukauden käsittelyaikaa.

Kantelussa tarkoitettussa lupa-asiassa näyttää enemmänkin olevan kysymys perhesiteeseen perustuvan oleskelulupa-asian vaatimasta normaalista selvittämisestä. Kiinnitän huomiota siihen, että hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesti selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset. Se, että oleskelulupa-asiaa joudutaan selvittämään tai hankkimaan hakemukseen lisäselvityksiä, ei sinänsä tee hakemuksesta ulkomaalaislain 69 a §:ssä tarkoitettulla tavalla poikkeuksellista.

Maahanmuuttoviraston oman menettelyn lisäksi oleskelulupa-asian käsittelyä viivästytti asiakirjojen mukaan kuulemisasian lähes vuoden kestänyt käsittely Helsingin poliisilaitoksella.

Totean yleisesti, että Maahanmuuttovirastolla ja Helsingin poliisilaitoksella on velvollisuus organisoida perheen yhdistämisasioiden käsittely ja yhteistyönsä siten, että oleskelulupa-asiat voidaan käsitellä asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Kiinnitän huomiota siihen, että asian käsittelyn viivästymistä ei voi perustella resurssien vähäisyydellä. Työn organisoinnilla ja resurssien kohdentamisella on varmistuttava siitä, että asiat voidaan käsitellä lain edellyttämällä tavalla. Töiden organisointi on myös laillisuus kysymys, mikäli sillä on, kuten tässä asiassa, kielteistä vaikutusta yksilön oikeusturvaan.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2. esittämäni käsityksen Maahanmuuttoviraston menettelyn virheellisyydestä Maahanmuuttoviraston ylläjohtajan tietoon. Lähetän ratkaisun tiedoksi myös Helsingin poliisilaitokselle.

- - -