

20.4.2010

Dnro 432/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Astrid Geisor-Goman

**MAAHANMUUTTOVIRASTO EI TEHNYT PÄÄTÖSTÄ PERHEENYHDISTÄMISESTÄ LAIN ASETTAMASSA MÄÄRÄAJASSA /BEHANDLINGSTIDEN AV EN ANSÖKAN OM FAMILJE ÅTERFÖRENING VAR LAGSTRIDIGT VID MIGRATIONSVERKET**

1

**KANTELU**

Kantelija pyysi kirjoituksessaan eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Maahanmuuttovirasto viivytellyt aiheettomasti hänen perheenyhdistämistä koskevan hakemuksensa käsittelyssä.

Kantelussa kiinnitettiin huomiota siihen, että perheenyhdistämishakemusten käsittelyaika on korkeintaan yhdeksän kuukautta. Kantelijan hakemuksen käsittely oli kanteluajankohtana kestänyt kaksi vuotta ja kolme kuukautta. Kantelija piti asiansa käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä.

[...]

3

**RATKAISU**

3.1

Maahanmuuttoviraston selvitys asian käsittelystä

Kantelijan vaimoa ja yhdeksää alaikäistä lasta koskeva perheenyhdistämishakemus ovat saapuneet Maahanmuuttovirastoon 14.11.2007. Ensimmäinen käsittelytoimenpidemerkintä ulkomaalaisrekisteriin on tehty 19.2.2008, jolloin poliisia on pyydetty kuulemaan perheenkokoajaa. Kuuleminen on saatu poliisilta 19.3.2008. Ulkomaalaisrekisterin merkintöjen mukaan hakijoita koskeva kuulemispyyntö on lähetetty Addis Abeban suurlähetystöön 16.5.2008. Samana päivänä on pyydetty sosiaaliviranomaisen lausunto, joka on saatu 16.6.2008. Perheenjäsenten haastattelu-aika on vahvistettu 6.10.2008 ja haastattelut on tehty 27.10.2008. DNA-tutkimus on tehty hakijoille edustustossa 27.10.2008. Tutkimustulos on saatu Oikeuslääketieteen laitokselta 11.2.2009 ja asiakirjat on siirretty esittelijän työhöön 12.2.2009. Kantelijan hakemuksiin ei ole tehty päätöksiä selvityksen antamisajankohtaan 30.3.2010 mennessä, mutta Maahanmuuttoviraston mukaan päätökset tullaan tekemään lähiaikoina. Tällä hetkellä hakemusten ratkaisu odottaa lähiaikoina perheeseen syntyväksi arvioidun lapsen oleskelulupahakemusta.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään yleisesti somalialaisten perheenyhdistämishakemusten käsittelystä muun muassa, että somalialaisten tekemät perheenyhdistämishakemukset ovat

muutamassa vuodessa moninkertaistuneet. Tällä hetkellä näitä hakemuksia on vireillä noin 3500. Hakemuksia on tullut vireille noin 300 kuukaudessa. Haastatteluaikaa Suomen Addis Abeban edustustoon on joutunut jo pitkään odottamaan noin vuoden hakemusten vireille tulosta. Hakemusten käsittelyaikoihin vaikuttaa myös se, että suurin osa somalihakijoista haastatellaan henkilökohtaisesti edustustossa, koska kirjallista kuulemista ei voida tehdä hakijoiden luku- ja kirjoitustaidottomuuden vuoksi. Henkilökohtainen haastattelu on välttämätön myös siksi, että Somaliasta ei ole ollut saata-vissa 1990-luvun alun jälkeen luotettavia henkilöisyyttä osoittavia asiakirjoja. Hakijoiden perhesiteitä joudutaan usein selvittämään DNA-tutkimusten avulla, mikä osaltaan pidentää käsittelyaikoja. Maahanmuuttovirasto on pyrkinyt nopeuttamaan somalialaisten perheenyhdistämishakemusten käsitte-lyä muun muassa tekemällä haastattelumatkoja sekä lisäämällä somalialaisten hakemuksia käsitte-levien henkilöiden määrää tilapäisesti.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että Kantelijan perhettä koskevat oleskelulupahakemukset on käsitel-ty samalla tavoin kuin muutkin somalialaisten perheenyhdistämishakemukset, eikä Kantelijan perhet-tä koskevan hakemuksen käsittelyn voida katsoa kestäneen merkittävässä määrin kauemmin ver-rattuna siihen, minkä vireilletuloajankohdan mukaisiin somalialaisten hakemuksiin virastossa tällä hetkellä tehdään päätöksiä.

### 3.2

#### Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston lausunto

Sisäasiainministeriön toteaa, että tällä hetkellä pisimpään vireillä olleet Somalian kansalaisten per-heenyhdistämishakemukset ovat tulleet pääosin vireille vuoden 2008 alkupuolella. Ratkaistavissa hakemuksissa on myös joitakin vuoden 2007 hakemuksia. Maahanmuuttovirasto pyrkii ratkaise-maan hakemukset vireillepanoajankohdan mukaisessa järjestyksessä. Kantelijan perheenjäsenten hakemusten käsittely on selkeästi ylittänyt Ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädetyn yhdeksän kuukau-den määräajan. Maahanmuuttovirastosta saadun selvityksen mukaan ruuhkautuminen koskee kaik-kia somalialaisten vireille panemia perheenyhdistämishakemuksia. Ruuhkautuminen johtuu hakemus-ten määrän huomattavasta kasvusta eikä päätöksiä ole pääsääntöisesti annettu tiedoksi lain aset-tamassa yhdeksän kuukauden määräajassa. Tämä on erittäin valitettavaa. Toisaalta kyseiset ha-kemukset edellyttävät poikkeuksellisen paljon selvittämistä. On selvää, että käsittelyaikoja tulisi silti lyhentää huomattavasti poikkeuksellisista olosuhteista huolimatta. Käsittelyajat ovat ennen kaikkea resurssikysymys. Näyttää siltä, että tämän hetkisillä resursseilla käsittelyaikojen lyhentäminen ei ole mahdollista.

### 3.3

#### Kannanotto

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 toteu-tuminen.

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

Ulkomaalaislain 4 luvun 69 a §:n mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.

Säännöstä koskevan hallituksen esityksen (HE 198/2005 vp.) yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan hakemus tulisi käsitellä mahdollisimman pian ja joka tapauksessa yhdeksän kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Yhdeksän kuukauden määräaika kattaisi niin hakemuksen käsittelyn kuin tiedoksiannonkin. Määräaikaa voitaisiin kuitenkin jatkaa poikkeuksellisissa olosuhteissa, jos asian selvittäminen sitä vaatii. Poikkeukselliset olosuhteet asian käsittelyn aikana voivat tarkoittaa esimerkiksi poikkeuksellisen vaikeaa tapausta, ulkomailla tapahtuvan suullisen kuulemisen vaatimaa poikkeuksellisen pitkää aikaa taikka lisäselvitysten tai lausuntojen hankkimista. Lisäselvitysten ja lausuntojen hankkimista voidaan pitää poikkeuksellisina olosuhteina vain, jos kyseessä on tavallisesta asian selvittämisestä poikkeava, laajempi tai vaivalloisempi lisäselvityksen tai lausunnon hankkiminen. Poikkeukselliset olosuhteet voivat olla myös päätöksen tiedoksiannossa ilmenneitä ongelmia, jolloin poliisi ei asiakkaasta riippuvasta syystä saa annettua päätöstä tiedoksi yhdeksän kuukauden määräajassa. Luparatkaisu olisi käytännössä tehtävä niin hyvissä ajoin, että myös tiedoksianto voidaan tehdä annetun yhdeksän kuukauden määräajan kuluessa. Niissäkin tapauksissa, kun määräaika joudutaan jatkamaan normaalista yhdeksästä kuukaudesta, olisi kuitenkin pyrittävä hakemuksen mahdollisimman viivytyksettömään käsittelyyn.

Tässä tapauksessa on kiistatonta, että Kantelijan perheen yhdistämistä koskevia päätöksiä ei ole annettu Kantelijalle tiedoksi lain asettamassa yhdeksän kuukauden määräajassa. Kantelijan hakemuksiin ei ollut tehty päätöstä vielä Maahanmuuttoviraston lausuntoajankohtana 30.3.2010. Tuolloin Kantelijan hakemukset olivat siis olleet vireillä Maahanmuuttovirastossa lähes 2 vuotta ja viisi kuukautta. Kantelijan hakemusten käsittely on kestänyt Maahanmuuttovirastossa kohtuuttoman kauan. Tässä asiassa on kysymys lähinnä siitä, onko Kantelijan perheen yhdistämistä koskeviin hakemusten käsittelyn viipymiselle hyväksyttävä syy. Eli onko hakemukset käsitelty Maahanmuuttovirastossa perustuslain 21 §:ssä edellytetyllä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Hyväksyttävä syy voi olla esimerkiksi ulkomaalaislain 69 a §:n mukainen poikkeuksellinen olosuhde, joka sallii perheen yhdistämistä koskevan päätöksen tiedoksiannon myöhemminkin kuin yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä.

Kantelijan asiassa Maahanmuuttovirasto sai koottua asian ratkaisemiseksi tarvittavat selvitykset, puhuttelut ja lausunnot vuodessa ja kolmessa kuukaudessa. Tämäkin käsittelyaika ylitti merkittävästi lain salliman yhdeksän kuukauden käsittelyajan. Katson kuitenkin, että tältä osin viipymisen hyväksyttäväksi syyksi voisi soveltua ulkomaalaislain 69 a §:n mukainen poikkeuksellinen olosuhde ottaen huomioon, että selvitysten mukaan kirjallista kuulemistä ei voida useinkaan tehdä somalihakijoiden luku- ja kirjoitustaidottomuuden vuoksi ja hakijoiden perheensiteitä joudutaan usein selvittämään DNA-tutkimusten avulla, mikä pidentää käsittelyaikoja.

Maahanmuuttoviraston käytäntö töiden järjestelyissä on myös enemmän tarkoituksenmukaisuus kuin laillisuus kysymys. Töiden organisointi muuttuu kuitenkin laillisuus kysymykseksi, mikäli sillä on, kuten tässä tapauksessa, ollut kielteistä vaikutusta yksilön oikeusturvaan. Vaikka ulkomaalaislain 69 a §:n antaakin Maahanmuuttovirastolle poikkeuksellisten olosuhteiden vallitessa mahdollisuuden siirtää perheen yhdistämistä koskevan päätöksen tiedoksiannon myöhempään kuin yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä, niin lainkohta edellyttää kuitenkin, että niissäkin tapauksissa, kun määräaika joudutaan jatkamaan normaalista yhdeksästä kuukaudesta, olisi kuitenkin

pyrittävä hakemuksen mahdollisimman viivytyksettömään käsittelyyn. Näin ei tässä asiassa ole tapahtunut, vaan Kantelijan hakemukset ja siihen hankitut asiakirjat on siirretty esittelijän työjonoon odottamaan käsittelyvuoroa. Jonossa Kantelijan asia on tämän jälkeen ollut vielä yli vuoden.

Maahanmuuttoviraston selvityksessä käydään läpi niitä syitä, jotka ovat viivittäneet yleisesti somalialaisten perheen yhdistämishakemusten käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Selvityksessä todetaan, että somalialaisten perheen yhdistämishakemukset vaativat runsaasti selvitystyötä eikä tälle työlle ole annettu tarvittavia resursseja. Sisäasiainministeriön toteaa vielä, että ”näyttää siltä, että tämän hetkisillä resursseilla käsittelyaikojen lyhentäminen ei ole mahdollista”.

En pidä Maahanmuuttoviraston esittämiä syitä hyväksyttävinä. Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että töiden organisointiin tai henkilöstön riittävyteen liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslain 21 §:n säännös asian viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttää. Julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen: Maahanmuuttovirastolla on velvollisuus organisoida perheen yhdistämisasioiden käsittely siten, että ne voidaan käsitellä ilman aiheutonta viivytystä. Pidän erityisen huolestuttavana sitä, että tällaisiin toimenpiteisiin ei ole saatujen selvitysten mukaan vielä ryhdytty.

4

#### TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Maahanmuuttovirastolle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän myös päätöksen tiedoksi sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolle.

Pyydän Maahanmuuttovirastoa ja sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastoa ilmoittamaan minulle 14.8.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aiheutta, niin Kantelijan asiassa kuin yleisemmälläkin tasolla.