

31.8.2015

Dnro 485/4/15

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola

PERHEENYHDISTÄMISHAKEMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN

1

KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään Maahanmuuttovirastoa viivytystä hänen aviopuolionsa oleskelulupahakemuksen ratkaisemisessa. Kantelijan aviomiehen oleskelulupahakemus jätettiin poliisilaitokselle huhtikuussa 2013, mutta asiaa ei oltu kanteluajankohtana ratkaistu. Kantelija ihmetteli, miksi hän joutuu odottamaan asian ratkaisemista yli kaksi vuotta. Pariskunnalla on yhteinen lapsi.

Kantelijalta saadun ilmoituksen mukaan Maahanmuuttovirasto myönsi hakijalle oleskeluluvan kesäkuussa 2015.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Maahanmuuttoviraston selvitys asian käsittelystä

Kantelijan puoliso pani oleskelulupahakemuksen vireille Helsingin poliisilaitoksella 30.4.2013. Hakemus saapui Maahanmuuttovirastoon 3.5.2013. Hakemuksen perusteena oli hakijan perheside.

Maahanmuuttoviraston ylitarkastaja lähetti 27.6.2013 neuvottelumenettelylomakkeen (ns. M-lomake) Keskusrikospoliisin SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) -toimistoon. Neuvottelumenettelyn tarkoituksena on selvittää Italian kantelijan aviopuolisolle määräämän maahantulokiellon syy sekä saada valokuva, jotta voitaisiin varmistua siitä, että oleskelulupaa Suomessa hakeva henkilö on sama kuin Italian SIS-kuulutuksessa mainittu henkilö. Henkilöllisyyden selvittäminen oli tarpeen, koska Italian SIS-kuulutuksessa hakijan kansalaisuudeksi mainittiin Norsunluurannikko, mutta Suomessa vireille panemassaan oleskelulupahakemuksessa hakija ilmoitti olevansa Senegalilainen kansalainen.

Italia ei vastannut Suomen esittämään pyyntöön, joten Maahanmuuttovirasto otti 11.2.2014 yhteyttä keskusrikospoliisin SIRENE-toimistoon, joka kiirehti asiaa. Italian viranomaiset vastasivat tiedusteluun 28.5.2014. Maahanmuuttovirasto lähetti 10.6.2014 lähetti SIRENE-toimistoon pyynnön, että Italia peruuttaisi kantelijan aviopuolison SIS-kuulutuksen ja muuttaisi maahantulokiellon kansalliseksi. Italia ei ollut Maahanmuuttoviraston antaman selvityksen ajankohtana vastannut pyyntöön eikä poistanut maahantulokieltoa.

Tämän jälkeen oleskelulupahakemus oli pyynnön tehneen ylitarkastajan työjonossa, kunnes hakemuksen käsittelyä jatkettiin maaliskuussa 2015. Tuolloin havaittiin, että hakijan passin voimassaolo on päätynyt. Hakijaa pyydettiin hankkimaan uusi passi. Hakija ilmoitti 16.3.2015 Maahanmuuttovirastoon hakevansa muukalaispassia ja saaneen hakemuksen jättämistä varten ajan poliisille toukokuulle 2015. Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että se ratkaisee kantelijan puolison oleskelulupa-asian kun passiasia on selvinyt.

Kun oleskelulupaa hakevalla ulkomaalaisella on toisen sopimusvaltion määräämä Schengen-alueita koskeva maahantulokielto, on neuvottelumenettelyn käyminen välttämätön toimenpide ennen oleskeluluvan myöntämistä. Ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentin 4 kohta edellyttää, että ulkomaalaista ei ole määrätty maahantulokieltoon.

Oleskelulupahakemuksen käsittelyn yhteydessä tapahtuva neuvottelumenettely on suhteellisen harvinainen toimenpide ja se suoritetaan vain silloin, kun se on Schengenin yleissopimuksen nojalla tarpeen. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan tilannetta voidaan pitää sillä tavalla poikkeuksellisena, että esimerkiksi ulkomaalaislain 69 a §:n edellyttämästä yhdeksän kuukauden määräajasta poikkeaminen voisi olla kyseisen lainkohdan nojalla perusteltua.

Neuvottelumenettely suoritetaan aina viipymättä eikä se saa viivyttää oleskelulupahakemuksen käsittelyä pidempään kuin on välttämätöntä. Tässä tapauksessa hakemuksen käsittely ei ole kuitenkaan Maahanmuuttoviraston mielestä kaikilta osin edennyt niin ripeästi kuin olisi ollut mahdollista. Neuvottelupyyntöjen ja niitä koskevien kiirehtimispyyntöjen välillä on ollut useiden kuukausien välejä. Viimeisimpänä kesäkuussa 2014 Italialle esitetyn maahantulokiellon peruuttamista koskevan pyynnön jälkeen oleskelulupahakemus on ollut Maahanmuuttoviraston työjonossa ilman aktiivisia toimenpiteitä 8-9 kuukautta. Maahanmuuttoviraston mukaan tuota aikaa voidaan liian pitkänä ja asian käsittelyä olisi tullut jatkaa jo aiemmin joko toistamalla neuvottelupyyntö, kiirehtimällä sitä tai käsittelemällä asiaa siitä lähtökohdasta käsin, että hakijalla on yhä voimassa oleva maahantulokielto.

Oleskelulupahakemus on Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan ratkaistava kohtuullisen ajan kuluessa myös siinä tapauksessa, että toinen Schengen-valtio ei vastaa Suomen sille esittämään neuvottelupyyntöön.

3.2

Kannanotto

Totean aluksi keskeisten säädösten osalta, että Suomen perustuslain 21 §:n 1 momentin perusteella jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyä asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. 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 määräaikaa joudutaan jatkamaan normaalista yhdeksästä kuukaudesta, olisi kuitenkin pyrittävä hakemuksen mahdollisimman viivytyksettömään käsittelyyn.

Tässä tapauksessa on kiistatonta, että kantelijan puolison perheen yhdistämistä koskevaa päätöstä ei ole annettu hakijalle tiedoksi lain asettamassa yhdeksän kuukauden määräajassa. Hakemukseen ei ollut tehty päätöstä vielä Maahanmuuttoviraston lausuntoajankohtana 26.3.2015. Hakemus oli tuolloin ollut vireillä noin 25 kuukautta.

Koska päätöstä ei annettu hakijalle tiedoksi ulkomaalaislain 69 a §:n tarkoittamassa määräajassa, nousee esiin kysymys siitä onko asiassa esitetty sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, jotka olisivat antaneet aiheita poiketa 9 kuukauden määräajasta.

Asian viivästymiseen johtaneita syitä on selostettu edellä kuvatussa Maahanmuuttoviraston selvityksessä. Asiaa on viivyttänyt muun muassa se, että Italia ei vastannut Suomen viranomaisten tekemiin tiedusteluihin, jotka liittyivät hakijan maahantulokieltoon. Mielestäni edellä mainittu Italian viranomaisten hidastelu on sellainen poikkeuksellinen olosuhde, jotka nyt kyseessä olevassa asiassa oikeuttaa poikkeamaan annetusta 9 kuukauden määräajasta.

Tässä asiassa onkin lähinnä kysymys siitä, onko kantelijan puolison perheen yhdistämishakemus käsitelty perustuslain 21 §:n mukaisesti ilman aiheetonta viivytystä. Maahanmuuttoviraston selvityksessä käydään läpi myös niitä edellä kuvattuun asian poikkeuksellisiin olosuhteisiin ja asian selvittämiseen liittymättömiä syitä, jotka ovat viivittäneet asian käsittelyaikaa yli kahden vuoden mittaiseksi. Käsitykseni mukaan, jos ulkomaalaislain 69 a §:ssä tarkoitettu 9 kuukauden määräaika uhkaa ylittyä tai on jo ylittynyt, asiaa tulisi käsitellä kiireellisenä. Nyt hakemusasia on esimerkiksi ollut Maahanmuuttoviraston työjonossa ilman toimenpiteitä noin 8-9 kuukautta.

Mielestäni asiaa ei ole käsitelty perustuslain 21 §:n tarkoittamalla tavalla ilman aiheetonta viivytystä. Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, että työn organisoinnilla, työjonojen seurannalla ja resurssien kohdentamisella huolehditaan siitä, että asiat käsitellään lain edellyttämällä tavalla. Pidän hyvänä niitä Maahanmuuttoviraston selvityksessään mainitsemia toimenpiteitä, joilla asioiden viivytyksetön käsittely pyritään varmistamaan.

4

TOIMENPITEET

Huomautan Maahanmuuttovirastoa asian käsittelyn viivästymisestä. Tässä tarkoituksessa lähetän Maahanmuuttoviraston ylijohtajalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.