

2.4.2012

Dnro 655/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin**

**Esitteljä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola**

**Maahanmuuttovirastolle moitteita laissa säädetyn määräajan ylittämisestä/Migrationsverket kritiseras för överskridning av en lagstadgad tidsfrist**

1  
KANTELU

Asianajaja A arvosteli päämiehensä B:n puolesta laatimassaan kantelukirjoituksessa Maahanmuuttovirastoa viivytystä perhesiteeseen perustuvan oleskeluluvan ratkaisemisessa. Kantelun mukaan oleskelulupahakemuksen käsittely kesti 18 kuukautta. Kantelijan mielestä Maahanmuuttovirasto aiheuttomasti viivytteli oleskelulupahakemuksen käsittelyä ja rikkoi näin ollen ulkomaalaislain 69 a §:n 9 kuukauden määräaika.

...

3  
RATKAISU

3.1  
Saadun selvityksen sisältöä

Maahanmuuttoviraston selvityksessä todetaan muun muassa, että Suomen kansalaisen B:n perheenjäsenen oleskelulupaa koskeva hakemus on pantu vireille Helsingin poliisilaitoksella 2.6.2009 hänen turvapaikkapäätöstä koskevan valitusprosessin ollessa vielä kesken. Maahanmuuttovirasto on 16.10.2009 tekemällään lausuntopyynnöllä pyytänyt Keskusrikospoliisin rikosteknistä laboratoriota antamaan lausuntonsa B:n esittämistä turkkilaisista asiakirjoista (henkilökortti ja passi). Maahanmuuttovirasto sai keskusrikospoliisin lausunnon asiasta 29.10.2009. Lausunnon mukaan molemmat asiakirjat ovat teknisesti aitoja. Maahanmuuttovirasto oli 23.10.2009 tekemällään kuulemispynnöllä pyytänyt Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisia kuulemaan B:tä ja hänen aviopuolisoaan. Helsingin ulkomaalaispoliisi kuuli B:tä ja tämän puolisoa 17.6.2010. B jätti uuden passinsa Maahanmuuttovirastoon 7.5.2010. Maahanmuuttovirasto sai uudesta passista Keskusrikospoliisin rikosteknisen laboratorion lausunnon 10.11.2010. Lausunnon mukaan passi on teknisesti aito.

B ja hänen puolisonsa toimittivat Maahanmuuttovirastoon 29.10.2010 lisäselvityksenä hakemukseen talonkirjanotteen. Maahanmuuttovirasto myönsi 14.1.2011 tekemällään päätöksellä B:lle jatkuvan (A) oleskeluluvan ajalle 14.1.2011 - 27.4.2011 perhesiteen perusteella. Päätös annettiin hänelle tiedoksi Helsingin poliisilaitoksella. 2.2.2011.

Maahanmuuttovirasto myöntää selvityksessään, että päätöstä ei annettu tiedoksi lain asettamassa yhdeksän kuukauden määräajassa. Maahanmuuttovirasto katsoo, että nyt kyseessä olevassa asias-

sa asian käsittelyaikaa on pidentänyt se, että kantelijan ja tämä puolison henkilökohtainen kuuleminen poliisilaitoksella on katsottu välttämättömäksi. Maahanmuuttovirasto on lähettänyt kuulemispyynnön Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisille 23.10.2009 ja pyytänyt kuulemisen suorittamista mahdollisimman pian. Kuuleminen on kuitenkin suoritettu vasta 17.6.2010 eli noin 8 kuukautta Maahanmuuttoviraston tekemän kuulemispyynnön jälkeen. Asian käsittelyä on viivästyttänyt myös se, että B on prosessin aikana uusinut passinsa ja Maahanmuuttovirasto on pyytänyt lausunnon passin aitoudesta. Maahanmuuttovirasto katsoo, että hakemuksen käsittelyssä ei näin ollen ole tapahtunut Maahanmuuttoviraston toiminnasta johtuvaa viivästyistä.

Helsingin poliisilaitoksen esikunta toteaa lausunnossaan muun muassa, että Maahanmuuttoviraston tekemästä tutkintapyynnöstä on kirjattu ilmoitus 5.11.2009. B:tä on käyty tavoittamassa ilmoitetusta kotiosoitteesta 31.12.2009. Hänen vaimonsa on tuolloin puhuteltu. 15.6.2010 B:lle ja vaimolle oli jätetty kutsukirje saapua kuulusteluun ja heidät oli kuulusteltu 17.6.2010. Lausunnon mukaan asian käsittelyyn on vaikuttanut ulkomaalaisasioiden merkittävä kasvu Helsingin poliisilaitoksella vuonna 2010. Lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että turvapaikkatutkinnat on luonteensa vuoksi hoidettava välittömästi ja tämä aiheuttaa sen, että perheenyhdistämistutkinnat ja ulkomaalaisen maassa oleskelun selvittämisasiat joudutaan priorisoimaan vähemmän kiireellisiksi. Asiassa ei ole lausunnon mukaan viivytelty aiheettomasti siten, että sitä voitaisiin pitää lainvastaisena menettelynä.

Helsingin poliisilaitoksen Ulkomaalaispoliisi toteaa lausunnossaan, että tapahtuma-aikana turvapaikanhakijoiden määrä oli noussut huomattavasti. Turvapaikanhakijoiden käsittelyn ja lupa-asioiden liittyvien kuulemisten lisäksi ulkomaalaispoliisille kuuluu myös karkottamisesitysten laadinta, käännytukset ja niiden täytäntöönpanot saattamisineen sekä poliisitoiminnan yhteydessä esiin tulevat ulkomaalaisten maassa olonselvittämiset ja niistä aiheutuvat toimenpiteet. Ajanjaksona 1.10.2009 - 30.6.2010 asiaa hoitaneelle tutkijalle kirjattiin 68 uutta ilmoitusta ja hän saattoi päätökseen 115 tutkintapyyntöä. Selvityksessä todetaan, että turvapaikka-asioiden määrä on selvityksen laatimisajan kohtana laskenut, mikä on hieman helpottanut työtilannetta, joskin maasta poistamiseen liittyvät toimenpiteet ovat samanaikaisesti lisääntyneet. Lupa-asioihin liittyvät poliisitutkinnat voidaan nykyisin suorittaa Ulkomaalaispoliisissa alle kolmessa kuukaudessa.

Asianajaja A kirjoittaa vastineessaan muun muassa, että hänen päämiehensä oli jättänyt oleskelulupahakemuksen poliisilaitokselle 2.6.2009. Hakemus on siirretty Maahanmuuttovirastoon samana päivänä. Tämä kasvattaa asian käsittelyn kokonaisajan 18 kuukauteen. Maahanmuuttovirasto pyysi poliisilaitosta kuulemaan hänen päämiestään ja päämiehen puolisoa 23.10.2009. Tämä kuulemispyyntö on tehty 4 kuukautta 21 päivää hakemuksen jättämisen jälkeen. A toteaa edelleen, että jo tässä vaiheessa ulkomaalaislain 69 a §:n mukaisesta käännytysajasta oli kulunut noin puolet. Koska hänen päämiehensä oli jättänyt erillisen oleskelulupahakemuksen, ei Maahanmuuttovirastolla ole ollut erityistä syytä odottaa hallinto-oikeuden päätöstä ennen asian selvittämiseen ryhtymistä. Ainakin kuulemiseen olisi hakemuksen johdosta voitu ryhtyä jo ennen hallinto-oikeuden päätöstä, koska kuulemista on Maahanmuuttovirastossa pidetty joka tapauksessa välttämättömänä A:n päämiehen hakemushistorian vuoksi. Vastineen mukaan voidaan pitää tarpeettomana, että hakemus on odottanut Maahanmuuttovirastossa 2.6. - 23.10.2009 ilman, että sille on tehty mitään.

A:n päämiehen kuulemisasiakirjat ovat lausunnon mukaan saapuneet Maahanmuuttovirastoon 23.6.2010. Maahanmuuttoviraston lausunnosta selviää, että hänen päämiehensä on Maahanmuuttoviraston pyynnöstä uusinut passinsa voimassaolon ja palauttanut sen virastolle 7.5.2010. Lausunnon mukaan Maahanmuuttovirasto on lähettänyt 21.10.2010 uuden passin keskusrikospoliisin rikostekniiseen laboratorioon. A:n mielestä voidaan kyseenalaistaa uuden passin aitoustutkinnan välttämättö-

myys, koska hänen päämiehensä aikaisemmin esittämän passin aitous oli jo tutkittu kertaalleen ja todettu aidoksi. Uusi passi oli hankittu Turkin Suomen konsulaatista, joten sen aitoudesta ei olisi tullut olla epävarmuutta. Uusi passi toimitettiin Maahanmuuttovirastoon 7.5.2010. Passi on kuitenkin lähetetty aitoustutkimukseen vastan 21.10.2010 eli viisi kuukautta sen jälkeen kun aitoustutkimuksen teettäminen on jo ollut mahdollista. A katsoo, että tätä voidaan pitää asian käsittelyn aiheettomana viivytyksenä. Tässä vaiheessa hakemuksen käsittelyn kokonaisaika oli ylittänyt reilusti ulkomaalaislain 69 a §:n määräajan.

Vastineessa todetaan, että Maahanmuuttovirasto viittaa lausunnossaan siihen, ettei väestötietojärjestelmässä ole näkynyt päämieheni asumista puolisonsa kanssa. Samaan viittaa poliisilaitos. Maahanmuuttovirasto toteaa A:n päämiehen toimittaneen hakemuksen talonkirjan otteen 29.10.2010. Asiakirja on kuitenkin vastineen mukaan toimitettu Helsingin hallinto-oikeudelle jo turvapaikka-asian yhteydessä 11.8.2009. Koska hallinto-oikeus on palauttanut asian Maahanmuuttovirastolle uuden selvityksen perusteella, oletettavasti myös talonkirjanote on A:n mielestä toimitettu virastoon asian palauttamisen yhteydessä 30.9.2009. Maahanmuuttovirasto pyysi A:lta uutta talonkirjanotetta puhelimitse lokakuussa 2010. Maahanmuuttovirasto olisi voinut pyytää talonkirjanotetta jo aikaisemmin jos se olisi katsottu tarpeelliseksi. Maahanmuuttovirasto ei anna lausunnossa mitään selvitystä sille miksi talonkirjanotetta pyydettiin yli vuosi sen jälkeen kun hallinto-oikeus oli palauttanut asian virastolle uudelleen käsiteltäväksi ja reilusti yli vuosi erillisen oleskelulupahakemuksen jättämisen jälkeen. Aiheettoman viivytyksenä voidaan vastineen mukaan pitää sitä, että hakemus odotti reilusti ulkomaalaislain 69 a §:n mukaisen määräajan ennen kuin talonkirjanotetta pyydettiin.

Vaikka asian käsittelyaikaa arvioitaessa ei huomioitaisi lainkaan asian käsittelyä Helsingin ulkomaalaispoliisissa, A:n päämiehen oleskelulupa-asiaa on käsitelty Maahanmuuttovirastossa sen vireille tulon jälkeen yli 11 kuukautta, joka ylittää ulkomaalaislain 69 a §:n mukaisen käsittelyajan.

Helsingin poliisilaitoksen lausunnon osalta A:n vastineessa todetaan muun ohessa, että poliisilaitos ei lausunnossaan selvitä miksi on ollut tarpeen tehdä henkilökohtainen käynti puolisoitten osoitteeseen eikä heitä ole kutsuttu kuulusteluun esimerkiksi puhelimitse tai kirjeitse. Poliisilaitos ei myöskään selvitä miksi käynnillä 31.12.2009 ei sovittu kuulustelun ajankohdasta, vaan ajankohdasta sovittiin vasta 15.6.2010 uuden käynnin yhteydessä.

A:n mielestä voidaan pitää jokseenkin erikoisena, että resurssipulasta kärsivä ulkomaalaispoliisi lähettää jo muutoinkin raskaasti työllistetyin virkamiehen tekemään henkilökohtaisen käynnin hakijan luokse Maahanmuuttoviraston kuulemispyynnön johdosta, koska oletettavasti henkilökohtainen käynti vie huomattavasti enemmän aikaa kuin hakijan kutsuminen kuulusteluun puhelimitse tai kirjeitse. Vielä erikoisemmaksi menettelyn tekee se, ettei kyseisellä käynnillä kuitenkaan sovittu kuulusteluajankohdasta, vaan tämä sovittiin vasta lähes kuusi kuukautta myöhemmin uuden henkilökohtaisen käynnin yhteydessä. A huomauttaa, ettei Maahanmuuttovirasto pyytänyt poliisilaitosta selvittämään asuinolosuhteita henkilökohtaisella käynnillä, vaan ainoastaan kuulemaan hakijaa ja tämän puolisoa.

Vastineessa kiinnitetään huomiota myös siihen, että viranomaisen resurssipulaa ei ole pidetty hyväksyttävänä perusteena hallintoasian käsittelyn pitkittymiselle. Tämän lisäksi hallinto-oikeuden palauttamien asioiden tulisi käsitellä kiireellisesti ja nopeammin kuin vireille tulleet uudet hakemukset.

A pyytää vastineessaan uutena asiana oikeusasiamiestä vielä tutkimaan, toimiko Helsingin poliisilaitos lainvastaisesti tehdessään 31.12.2009 kotikäynnin hänen päämiehensä kotiin.

### 3.2

#### Kannanotto

Katson Maahanmuuttoviraston menetelleen virheellisesti siinä, että B:n perhesiteen perusteella tehtyyn oleskelulupahakemukseen annettua päätöstä ei annettu hakijalle tiedoksi laissa säädettyssä yhdeksän kuukauden määräajassa. Saadussa selvityksessä ei ole mielestäni esitetty sellaisia laissa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita, jotka olisivat antaneet aiheutta poiketa säädetystä määräajasta.

Mielestäni myös Helsingin poliisilaitos viivytteli B:n kuulemisasian hoitamisessa, koska kuulemisasia hoidettiin vasta noin 8 kuukautta Maahanmuuttoviraston tekemän kuulemispyynnön jälkeen.

Nyt kyseessä oleva perhesiteeseen perustuva oleskelulupahakemus pantiin vireille Maahanmuuttovirastossa 2.6.2009. Päätös olisi ulkomaalaislain 69 a §:n pääsäännön mukaan näin ollen tullut antaa hakijalle tiedoksi viimeistään maaliskuussa 2010. Maahanmuuttovirasto teki asiassa ratkaisun kuitenkin vasta 14.1.2011. Päätös annettiin tiedoksi 2.2.2011. Käsittelyn kokonaisaika oli näin ollen 18 kuukautta.

Maahanmuuttoviraston mukaan asian käsittelyä viivytti se, että hakijan ja hänen puolisonsa kuuleminen poliisilaitoksella on katsottu välttämättömäksi. Asia viivästy, koska poliisi suoritti kuulemisen vasta 8 kuukautta Maahanmuuttoviraston pyynnön jälkeen. Asiaa on viivyttänyt myös se, että Maahanmuuttovirasto oli pyytänyt lausuntoa B:n passin aitoudesta.

Selvityksestä kuitenkin käy ilmi, että oleskelulupahakemus siirrettiin Maahanmuuttovirastoon 2.6.2009, mutta kuulemispyyntö poliisille tehtiin vasta vajaa 5 kuukautta oleskelulupahakemuksen jättämisen jälkeen. Asiakirjojen mukaan myös uusi passi lähetettiin aitoustutkimukseen vasta viisi kuukautta sen jälkeen kun se oli toimitettu Maahanmuuttovirastoon. Se, että hakemusta ei voitu käsitellä lain asettamassa määräajassa vaikuttaa näin ollen ainakin osittain johtuneen myös asian käsittelyn etenemisestä Maahanmuuttovirastossa.

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 vaatinut poikkeuksellisia lisäselvityksiä.

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 asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset selvitykset. Se, että oleskelulupa-asiata joudutaan selvittämään tai hankkimaan hakemukseen lisäselvityksiä, ei sinänsä tee hakemuksesta ulkomaalaislain 69 §:n a §:ssä tarkoitettulla tavalla poikkeuksellista.

Maahanmuuttoviraston oman menettelyn lisäksi oleskelulupa-asian käsittelyä viivästytti kuulemisasian 8 kuukautta kestänyt käsittely Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaispoliisissa. Ulkomaalaispoliisin selvityksen mukaan asian käsittely viivästy, koska poliisille kuuluvien lupa-asioiden määrä on kasva-

nut. Totean tältä osin, että asian käsittelyn viivästyminen ei voi perustella resurssien vähäisyydellä. Laillisuusvalvontakäytännössä on katsottu, että töiden organisointiin tai henkilöstön riittävyyteen liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä esimerkiksi perustuslain 21 §:n säännös asian viivytyksettömältä käsittelyltä edellyttää.

Maahanmuuttovirastolla ja Ulkomaalaispoliisilla on velvollisuus organisoida perheenyhdistämisasioiden käsittely ja yhteistyönsä siten, että oleskelulupa-asiat voidaan käsitellä asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Nyt kyseessä olevan asian viivästyttäminen näyttää enemmän olevan kysymys lupa-asioiden asianmukaiseen hoitamiseen sekä viranomaisyhteistyöhön liittyvistä ongelmista kuin kyseessä olleen hakemuksen poikkeuksellisuudesta.

A pyysi vastineessaan uutena asiana oikeusasiamiestä vielä tutkimaan, toimiko Helsingin poliisilaitos lainvastaisesti tehdessään 31.12.2009 kotikäynnin hänen päämiehensä kotiin. Totean tältä osin, että oikeusasiamies ei käsittele kantelua, joka koskee yli kaksi vuotta vanhaa asiaa, ellei siihen ole erityistä syytä. Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella ei asiassa ole tullut esiin sellaista erityistä syytä joka edellyttäisi tämän asian tutkimista.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2. esittämäni käsityksen Maahanmuuttoviraston ja Helsingin poliisilaitoksen Ulkomaalaispoliisin menettelyn virheellisyydestä Maahanmuuttoviraston ylijohtajan sekä Helsingin poliisilaitoksen tietoon. Lähetän ratkaisuni tiedoksi myös sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolle.

Pyydän Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan 31.5.2012 mennessä mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä, jotta Maahanmuuttoviraston ja poliisin yhteistyötä perheenyhdistämisasioiden osalta voidaan parantaa.