



Turvapaikkaa ja oleskelulupaa koskevien hakemusten käsittelyn viivästyminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 2.6.2020 osoittamassaan kantelussa Maahanmuuttoviraston menettelyä puolisonsa kansainvälistä suojelua ja perhesideperusteista oleskelulupaa koskevien hakemusten käsittelyssä. Kantelijan puoliso oli hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua alun perin 10.8.2015. Maahanmuuttovirasto antoi hakemukseen kielteisen päätöksen 6.10.2016. Hallinto-oikeus kuitenkin kumosi päätöksen ja palautti asian Maahanmuuttovirastoon uudelleen käsiteltäväksi 6.3.2018. Kantelijan puoliso on 3.12.2018 hakenut oleskelulupaa perhesiteen perusteella. Päätöksiä ei vielä kantelun tekemisen aikaan ollut tehty.

Kantelija katsoo, että asioiden käsittelyaika ja päätösten odotusajat ovat olleet kohtuuttomia. Hänen näkemyksensä mukaan tapauksessa ei ole ollut sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, joiden vuoksi laissa säädetyistä käsittelyajoista voisi poiketa.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 5.3.2021 päivätyn selvityksen.

VASTINE

Kantelijalle on varattu tilaisuus antaa hankitusta selvityksestä vastine. Vastinetta ei ole kuitenkaan annettu.

RATKAISU

Tapahtumatietoja saadun selvityksen mukaan

Kantelijan puoliso (jäljempänä myös hakija) on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua alun perin 10.8.2015. Maahanmuuttovirasto antoi hakemukseen kielteisen päätöksen 6.10.2016 ja päätti käännyttää hakijan kotimaahansa. Hallinto-oikeus hylkäsi valituksen turvapaikkaa koskevilta osin, mutta kumosi päätöksen muilta osin ja palautti asian Maahanmuuttovirastoon uudelleen käsiteltäväksi 6.3.2018. Hallinto-oikeus katsoi, että asiassa oli esitetty merkittäviä perusteita uskoa hakijan olevan kotialueellaan vaarassa ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Näillä perustein hallinto-oikeus kumosi Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palautti asian Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaislain 88 e §:n mukaisen sisäisen paon edellytysten arvioimiseksi.

Hakija on 3.12.2018 hakenut oleskelulupaa Suomen kansalaisen puolisona. Hakemuksen käsittely on tuolloin voimassa olleen Maahanmuuttoviraston sisäisen työnjakosopimuksen mukaisesti siirretty turvapaikkayksikköön, koska hakijalla oli ollut samaan aikaan vireillä turvapaikkahakemus. Perhesidekuulemiset on pidetty 12.11.2019. Kantelija on toimittanut lisäselvitystä hakemukseen sekä ennen että jälkeen kuulemisen. Oleskelulupahakemuksen käsittely on siirtynyt 31.12.2019 turvapaikkayksiköstä maahanmuuttoyksikköön.

Turvapaikka-asian palauduttua Maahanmuuttovirastoon, kantelija on toimittanut virastolle hakijan puolesta useita kertoja lisäselvityksiä. Uusi turvapaikkapuhuttelu on pidetty 3.1.2020, minkä jälkeen kantelija on toimittanut täydennyksiä ja korjauksia puhuttelupöytäkirjaan. Päätös turvapaikkahakemukseen on tehty 8.5.2020, ja se on annettu tiedoksi 24.6.2020. Päätös on lainvoimainen.

Päätös oleskelulupa on tehty samaan aikaan turvapaikka-asian päätöksen kanssa 8.5.2020, koska turvapaikka-asiassa on otettu kantaa hakijan henkilöllisyyden varmistamattomuuteen, mihin on viitattu myös oleskelulupaa koskevassa päätöksessä. Hakijalle myönnettiin ensimmäinen jatkuva (A) oleskelulupa ajalle 8.5.2020 – 8.5.2021. Päätös on annettu tiedoksi 24.6.2020. Jatkolupahakemus on tullut vireille 13.1.2021, ja päätös siihen on tehty 17.2.2021.

Arviointi

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus

sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Ulkomaalaislain (301/2004) 7 §:n 3 momentin mukaan, jos asiassa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat on valmistettava yhdessä ja ratkaistava mahdollisuuksien mukaan samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä.

Ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädetään, että perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.

Hakijan turvapaikkahakemuksen käsittely on kestänyt Maahanmuuttovirastossa noin 2 vuotta ja 2 kuukautta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus on palauttanut asian Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi. Perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen käsittely on kestänyt Maahanmuuttovirastossa noin 1 vuoden ja 5 kuukautta, tiedoksiantopäivään laskettuna vajaat 1 vuoden ja 7 kuukautta.

Maahanmuuttovirasto on katsonut, että kantelun alaiseen asiaan ei sovelleta ulkomaalaislain 98 a §:ä turvapaikkahakemuksen kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyajasta. Myös eduskunnan oikeusasiamies on asiassa EOAK/5775/2019 antamassaan ratkaisussa katsonut, että Maahanmuuttoviraston tulkinta ulkomaalaislain 98 a §:n soveltamisesta ei ole lainvastainen. Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan hallintoasia on kuitenkin käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Ulkomaalaislain 7 §:n 3 momentin on aiemmin katsottu Maahanmuuttovirastossa edellyttävän hakemusten käsittelyä ja ratkaisemista lähtökohtaisesti yhdessä, kun turvapaikkahakemus ja oleskelulupahakemus ovat olleet vireillä samaan aikaan. Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään mm. seuraavaa:

"Erillisten oleskelulupa-asioiden käsittely järjestettiin loppuvuonna 2018 turvapaikkayksikössä niin, että samaan aikaan turvapaikkahakemuksen kanssa käsittelyssä olevat erilliset oleskelulupahakemukset keskitettiin tietyille henkilöille yksikössä. Tällä pyrittiin osaltaan purkamaan ruuhkautunutta tilannetta. Suureen hakemusmäärään nähden puutteellisten resurssien vuoksi oleskelulupahakemusten ruuhkaa ei kuitenkaan voitu tämän järjestelyn kautta purkaa.

Hakemusten käsittelyaika on johtunut Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön ruuhkautuneesta työtilanteesta. Erityisesti hallinto-oikeuksien uudelleen käsiteltäviksi palauttamat hakemukset ovat olleet pitkään ruuhkautuneet. Ruuhkan taustalla on viraston henkilöstöresurssien huomattava väheneminen 2016–2017 vuodenvaihteessa. Hakemusmäärän noususta ruuhkautuneet hallinto-oikeudet alkoivat saada purettua turvapaikka-asioita koskevia valituksia vuosina 2017–2018. Päätösmäärien noustua hallinto-oikeuksissa moninkertaiseksi, palautui hallinto-oikeuksista Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi aiempaan verrattuna moninkertainen määrä hakemuksia. Hallinto-oikeuksista palautettuja turvapaikka-asioita tuli Maahanmuuttoviraston uudelleen käsiteltäväksi vuonna 2017 lähes 3000 ja vuonna 2018 lähes 2400 kappaletta. Suurin osa näitä hakemuksista palautui siitä syystä, että asiassa oli esitetty hallinto-oikeudelle uutta selvitystä.”

Vuoden 2020 alusta alkaen maahanmuuttoyksikkö ja sittemmin organisaatiomuutoksen myötä 1.3.2020 alkaen lupa- ja kansalaisuusyksikkö ratkaisee erilliset oleskelulupahakemukset, vaikka asiakkaalla olisi samaan aikaan turvapaikkahakemus vireillä. Käytännöllä on pyritty mm. edistämään hakemusten viivytyksetöntä käsittelyä. Hakemusten käsittelemistä yhdessä ei enää koettu tarkoituksenmukaiseksi pääsäännöksi, ja käytäntöä muutettiin mm. erään sisäministeriön kesällä 2019 antaman kanteluratkaisun johdosta. Sisäministeriön ratkaisussa todettiin, ettei perhesidehakemuksen kanssa samanaikaisesti vireillä olevaa turvapaikkahakemusta voida lähtökohtaisesti pitää sellaisena laissa mainittuna poikkeuksellisena olosuhteena, jolloin perhesidehakemuksen enimmäiskäsittelyajasta voitaisiin poiketa.

Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei hakijan perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan käsittelyaikaan ole liittynyt laissa tarkoitettuja poikkeuksellisia olosuhteita. Myös turvapaikkahakemus on käytännössä ollut yksikön yleisessä työjonossa yli puolitoista vuotta vuoden 2018 maaliskuusta 2019 lokakuuhun asti, jolloin sitä on ryhdytty aktiivisesti käsittelemään. Maahanmuuttovirasto toteaa itsekin, ettei turvapaikka-asiaa voida katsoa käsitellyn ilman aiheetonta viivytystä.

Totean, että kantelussa tarkoitettujen hakemusten käsittelyajat ovat olleet huomattavan pitkiä. Perhesideperusteisen oleskeluluvan enimmäiskäsittelyajaksi on ulkomaalaislaissa säädetty 9 kuukautta, joka tässä tapauksessa on ylittynyt 10 kuukaudella ollen siten yli kaksinkertainen laissa säädettyyn enimmäiskäsittelyaikaan nähden. Turvapaikkahakemuksen käsittely on kestänyt kaksi vuotta ja kaksi kuukautta hallinto-oikeuden palautuksen jälkeen. Tästä ajasta hakemus on ollut ns. yleisessä työjonossa noin puolitoista vuotta.

Maahanmuuttoviraston on esittänyt pääasiallisiksi syiksi hakemusten käsittelyn viipymiseen hakemusten ruuhkautumisen ja resurssitilanteen. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat viime vuosina antaneet Maahanmuuttovirastolle useita huomautuksia hakemusten pitkistä käsittelyajoista ja päätösten lainvastaisista viipymisistä. Esimerkiksi päätöksissäni 7.9.2020 [OKV/547/10/2020](#) ja

[OKV/108/10/2020](#)) on otettu kantaa hallinto-oikeudesta palautuneiden turvapaikka-asioiden pitkiin käsittelyaikoihin Maahanmuuttovirastossa.

Maahanmuuttovirasto on 29.10.2020 antanut pyytämäni ilmoituksen niistä toimenpiteistä, joihin virastossa on ryhdytty, jotta ns. priorisoimattomat hakemukset saadaan päätökseen ilman aiheetonta viivytystä.

Maahanmuuttovirasto esitti ilmoituksessaan muun ohessa, että samaan aikaan, kun hallinto-oikeudet 2017-2018 palauttivat turvapaikka-asioita uudelleen käsiteltäväksi aiempaan nähden moninkertaisesti, uusille turvapaikkahakemuksille tuli lakisääteinen enimmäiskäsittelyaika. Ulkomaalaislain muutoksella 501/2016 säädettiin kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyajasta hakemuksille, jotka on jätetty 20.7.2018 tai sen jälkeen (UikL 98 a §). Vaikka hallinto-oikeuksien palauttamia turvapaikkahakemuksia käsiteltiin koko ajan uusien hakemusten rinnalla, ohjasi lakiin kirjattu enimmäiskäsittelyaika turvapaikkayksikön hakemusten käsittelyn priorisointia sekä puhutteluissa että päätöksenteossa. Sisäministeriön tulosohjauksessa on nimenomaisesti mitattu uusien hakemusten kuuden kuukauden lakisääteisessä käsittelyajassa pysymistä. Hallinto-oikeuksien palauttamien hakemusten ruuhkaa ei ilmoituksen mukaan pystytty purkamaan toivotulla tavalla resurssien niukkuuden vuoksi. Ruuhkan purkamista hidasti osaltaan se, että hallinto-oikeuden palauttamissa hakemuksissa on usein esitetty sellaista uutta selvitystä, joka vaatii jopa ensimmäistä tutkintakertaa enemmän asian selvittämistä Maahanmuuttovirastossa. Tyypillisenä esimerkkinä mainitaan tapaukset, joissa hallinto-oikeudelle on esitetty uutta selvitystä kääntymisestä kristinuskoon.

Maahanmuuttovirasto toteaa kantelun tutkimiseksi antamassaan selvityksessä lisäksi, että turvapaikkayksikössä on tämän vuoden alusta aloittanut uusia ylitarkastajia ja puhuttelu- ja päätöksentekotyöhön käytettävissä oleva henkilöstöresurssi on kasvanut vuodesta 2020. Turvapaikkayksikön arvion mukaan kaikki vuonna 2018 hallinto-oikeudesta palautuneet asiat on saatu käsiteltyä viimeistään maaliskuun 2021 lopussa.

Ylimmiltä laillisuusvalvojilta saatujen huomautusten perusteella turvapaikkayksikössä on mietitty keinoja nimenomaisesti hallinto-oikeuksista palautuneiden asioiden jonojen purkamiseen. Pääpaino näissä keinoissa on ollut käsittelyn sujuvoittamisessa kehittämällä puhuttelutoimintaa, päätösten kirjoittamista, yliaalueellista puhuttelu- ja ratkaisutoimintaa eri tulosalueiden välillä sekä yksikön tukitoita. Turvapaikkayksikkö seuraa hakemusten etenemistä viikoittain sisäisissä palavereissa niiden asiankäsittelyjärjestelmään merkityn tilan perusteella ja välillä myös yksittäisten hakemusten tarkempaa valmistumistilannetta selvitetään. Lisäksi jatkossa hallinto-oikeuden palauttamien hakemusten käsittely tullaan turvapaikkayksikössä priorisoimaan muiden hakemusten edelle.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttovirasto ei ole käsitellessään ja ratkaistessaan kantelussa tarkoitettua hakijan perhesideperusteista oleskelulupahakemusta noudattanut ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädettyä enintään yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa eikä perustuslain ja hallintolain säännöksiä hakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa.

Maahanmuuttoviraston selvityksestä ilmenee, että Maahanmuuttovirastossa on 2020 ja 2021 ryhdytty useisiin kehittämistoimenpiteisiin, joilla myös hallinto-oikeuksista palautettujen asioiden käsittelyä on saatu nopeutettua. Vaikka nämä toimenpiteet ovat oikean suuntaisia, ne eivät kuitenkaan vielä ole ehtineet vaikuttaa kantelussa tarkoitettujen hakemusten käsittelyyn. Oleskelulupahakemuksen käsittelyä on hidastanut selvityksen mukaan epäselvyys hakijan henkilöllisyydestä. Maahanmuuttovirasto on kuitenkin myös itse todennut, ettei kysymys ollut sellaisesta poikkeuksellisesta olosuhteesta, jonka perusteella hakemuksen käsittelyssä voitaisiin poiketa laissa säädetystä yhdeksän kuukauden pääsäännöstä.

Annan Maahanmuuttovirastolle huomautuksen ulkomaalaislaissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan huomattavasta ylittämisestä hakijan perhesideperusteisen oleskelulupahakemuksen käsittelyssä. Lisäksi kiinnitän viraston vakavaa huomiota sen velvollisuuteen tarkasti seurata asioiden käsittelyn etenemistä ja huolehtia siitä, että myös ne kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, joita ei koske kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaika, käsitellään ilman aiheetonta viivytystä ja kohtuullisessa ajassa siten kuin perustuslaki ja hallintolaki edellyttävät.

Totean vielä lopuksi, että Maahanmuuttoviraston lakisäätteisten enimmäiskäsittelyaikojen toteutuminen on edelleen seurannassani oikeuskanslerinvirastossa vireillä olevan oman aloitteen käsittelyn kautta (OKV/530/70/2020).

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi myös sisäministeriölle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty