



Maahanmuuttovirasto

1/5

ASIA Maahanmuuttoviraston valitusoikeus ja ulkomaalaislain yhtenäisen soveltamiskäytännön seuraaminen eri hallinto-oikeuksissa**ASIAN VIREILLETULO**

Ulkomaalaislain (301/2004) 195 §:n (973/2007) mukaan Maahanmuuttovirastolla on oikeus valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä, jolla Maahanmuuttoviraston päätös on kumottu tai sitä on muutettu. Ulkomaalaislakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 28/2003 vp) on 195 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu, että Maahanmuuttoviraston muutoksenhakuoikeutta voidaan pitää muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta perusteltuna. Viranomaisen muutoksenhakuoikeus turvaa sen, että asiassa voidaan antaa oikeisiin tosiseikkoihin perustuva lopullinen päätös nopeammin. Näin varmistetaan myös yhtenäistä soveltamiskäytäntöä eri puolilla maata eri viranomaisissa ja eri hallinto-oikeuksissa.

Aikaisemmin Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden hajauttaminen kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen eli Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuteen toteutettiin 1.2.2017, jolloin ulkomaalaisasioiden määrä lisääntyi voimakkaasti näissä hallinto-oikeuksissa ja käsiteltäväksi tuli uusia asiaryhmiä. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 3 §:n mukaan oikeuskansleri voi ottaa asian käsiteltäväksi omana aloitteenaan.

Pyysin Maahanmuuttovirastoa antamaan selvityksen ulkomaalaislaissa Maahanmuuttovirastolle säädetyn muutoksenhakuoikeuden käyttämisestä vuosina 2016-2018. Selvitykseen tuli sisältyä tilastotiedot kyseisistä muutoksenhakuasioista asiaryhmittäin ja hallinto-oikeuksittain eriteltynä. Lisäksi pyysin Maahanmuuttovirastoa esittämään näkemyksensä siitä, onko hallinto-oikeuksien ulkomaalaislakia koskevissa soveltamiskäytännöissä havaittavissa eroja.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 30.1.2019 päivätyn selvityksen.

Selvityksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa oli Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä vuonna 2016 tehty 15 valituslupahakemusta. Vuonna 2017 valituslupahakemuksia oli tehty Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä 52, Turun hallinto-oikeuden päätöksistä yksi, Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksistä yksi ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksistä kaksi. Vuonna 2018 valituslupahakemuksia oli tehty Helsingin hallinto-oikeuden päätöksistä kaksi, Turun hallinto-oikeuden päätöksistä yksi, Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksistä yhdeksän ja Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätöksistä neljä.

Maahanmuuttoviraston mukaan muiden hallinto-oikeuksien kuin Helsingin hallinto-oikeuden toiminta kansainvälisen suojelun asioissa oli käynnistynyt vuoden 2017 alussa suhteellisen hitaasti. Suurimmat lukemat tilastossa liittyivät siihen, että joulukuun 2016 ja maaliskuun 2017 välillä Maahanmuuttovirastossa tehdyn linjauksen mukaisesti valituslupahakemus oli tehty kaikista sellaisista afganistanilaisia hakijoita koskevista päätöksistä, joissa hallinto-oikeuden arvio hakijan kotialueen tai matkareitin turvallisuudesta poikkesi Maahanmuuttoviraston arviosta.

Selvityksen mukaan oleskelulupa-asioissa oli vuosina 2016-2018 tehty maahanmuuttoyksikön käsittelemissä asiaryhmissä seitsemän valituslupahakemusta. Vuonna 2016 oli tehty kaksi valituslupahakemusta koskien Vaasan ja Itä-Suomen hallinto-oikeuksien päätöksiä. Vuonna 2017 oli tehty yksi valituslupahakemus Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä. Vuonna 2018 valituslupahakemuksia oli tehty neljä, joista kolme Helsingin hallinto-oikeuden ja yksi Turun hallinto-oikeuden päätöksistä.

Kansainvälisen suojelun osalta Maahanmuuttovirasto on viitannut tapauksiin, joissa asia palautetaan Maahanmuuttovirastolle, kun paluualue oli jätetty määrittelemättä tai maatieto oli ollut puutteellista tai puuttuvaa. Näissä tapauksissa Itä-Suomen hallinto-oikeus oli ottanut herkemmin asian ratkaistavakseen, vaikka muut hallinto-oikeudet olivat palauttaneet asiat Maahanmuuttovirastolle. Toisaalta Helsingin hallinto-oikeus oli saattanut vastaavissa tapauksissa myös hankkia itse lisää maatietoa päätöksen tueksi, eikä ollut katsonut Maahanmuuttoviraston päätöksen olleen puutteellinen.

Somalialaisten turvapaikanhakijoiden kohdalla eri hallinto-oikeuksien (Pohjois-Suomen, Itä-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet) päätöskäytännöt vaikuttivat vaihtelevan samankaltaisissa tapauksissa toissijaisen suojelun myöntämisessä. Somalialaisten turvaverkottomien naisten kohdalla hallinto-oikeuksien käytäntö oli saattanut vaihdella saman tuomioistuimen sisälläkin. Selvityksessä on selostettu Helsingin hallinto-oikeuden käsittelemiä tapauksia. Lisäksi turvapaikkayksikön havaintojen mukaan Turun hallinto-oikeus oli ainakin vuoden 2018 alussa katsonut muita hallinto-oikeuksia herkemmin, ettei sisäistä pakoa Mogadishuun voinut soveltaa sellaisissa tapauksissa, joissa muut hallinto-oikeudet katsoivat sisäisen paon soveltuvan.

Afganistanilaisista turvapaikanhakijoista selvityksessä on todettu, että hallinto-oikeuksien käytäntö alaikäisten afganistanilaisten kohdalla oli ollut vaihtelevaa. Perustelut alaikäisyyden vaikutuksesta suojelun myöntämiseen ja lupatyyppeihin vaihtelevat. Esimerkiksi kahdessa samantyyppisessä tapauksessa Turun ja Helsingin hallinto-oikeudet olivat päätyneet erilaisiin ratkaisuihin.

Kristinuskon kääntyneiden henkilöiden vakaumuksen arvioinnissa eri hallinto-oikeuksissa oli turvapaikkayksikön mukaan ollut havaittavissa eroja. Turun hallinto-oikeus oli yksikön arvion mukaan aiemmin asettanut Helsingin ja Itä-Suomen hallinto-oikeutta matalamman näyttökynnyksen tapauksissa, joissa turvapaikanhakija oli kertonut kääntyneensä kristinuskoon. Vuoden 2018 aikana päätöskäytäntö ja vakaumuksen arviointi Turun hallinto-oikeudessa oli lähentynyt Helsingin ja Itä-Suomen hallinto-oikeutta. Päätösharkinnassa kiinnitetään näissä hallinto-oikeuksissa huomiota ensisijaisesti vuosikirjapäätöksessä KHO 2017:63 esille nostettuihin elementteihin ja UNHCR:n ohjeistukseen. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeus on painottanut päätöskäytännössään vakaumuksen henkilökohtaisia elementtejä, uskonnon merkitystä hakijan elämässä ja hänen omaa kerrontaansa.

Selvityksen mukaan sen sijaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden käytäntö näytti tuolloin poikkeavan edellä mainituista hallinto-oikeuksista. Muut hallinto-oikeudet näyttivät vaativan hakijan kerronnalta omakohtaisuutta ja uskontoon liittyvää omakohtaista pohdintaa Pohjois-Suomen hallinto-oikeutta enemmän. Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa annettiin verrattain paljon painoarvoa todistajien lausunnoille sekä osallistumiselle seurakuntatoimintaan. Turvapaikkayksikön havaintojen mukaan Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa ei myöskään asetettu samantasoista vaatimusta kristinuskon tiedollisen puolen hallitsemisesta kuin muissa hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeuden päätöksissä on todettu usein, ettei luku- ja kirjoitustaidottoman tai heikosti koulutetun voida olettaa pystyvän perehtymään kristinuskon oppeihin tiedollisesti. Helsingin hallinto-oikeus esimerkiksi oli vastaavanlaisissa tapauksissa todennut, että luku- ja kirjoitustaidottomuuden ei voida katsoa lähtökohtaisesti olevan esteenä henkilön kyvylle kertoa omista tunteistaan ja kokemuksistaan.

RATKAISU

Arviointia

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on selvityksen mukaan ollut hallinto-oikeuksien päätöskäytännössä edellä selostettua vaihtelua sekä menettelyissä että päätösten perusteluissa ja lopputuloksissa. Lisäksi samankaltaisissa tapauksissa sama hallinto-oikeus saattaa antaa erilaisia ratkaisuja. Monissa asioissa on kuitenkin paljon yksittäistapauksellista tosiasia- ja kokonaisharkintaa, eikä Maahanmuuttovirastossa ole kattavasti analysoitu eri hallinto-oikeuksien päätösten keskinäistä vastaavuutta.

Selvityksessä on todettu, että oleskelulupa-asioissa maahanmuuttoyksikön asiaryhmissä hallinto-oikeuksien ratkaisuisissa leimallista on yksittäistapauksellinen tosiasia- ja kokonaisharkinta, minkä takia käytännön yhtenäisyyden arviointi on objektiivisesti vaikeaa. Käytäntöjen yhteneväisyys siltä kannalta, että jokin tietty hallinto-oikeus tulkitsisi tiettyä kysymystä muista poikkeavasti, ei ole ollut maahanmuuttoyksikön havaintojen mukaan keskeisesti esillä. Sen sijaan on esiintynyt sellaisia yksittäisiä ratkaisuja, jotka ovat ongelmallisia ja joko poikkeavat selvästi vakiintuneesta käytännöstä tai joissain tapauksissa jopa laista. Maahanmuuttoyksikön arvion mukaan kyse on pikemmin yksittäisiin päätöksiin liittyvistä ongelmista kuin varsinaisesti siitä, että jonkin hallinto-oikeuden linja poikkeaisi tietyssä kysymyksessä muista. Joitakin havaintoja mahdollista linja-eroista kuitenkin on.

Maahanmuuttoyksikön havaintojen mukaan perheenyhdistämishakemuksissa oli eri hallinto-oikeuksissa vaihtelua arvioitaessa, millainen vaikutus annetaan hakijan muulle maahantulo säännösten kiertämiselle kuin varsinaiseen hakuperusteeseen liittyvälle. Tällaisissa tapauksissa esimerkiksi avioliiton arvioidaan vaikuttavan aidolta, mutta oleskelulupaa on haettu Suomesta

maahantulokiellon ollessa voimassa, tai maassa on oleskeltu muutoin laittomasti ennen oleskeluluvan hakemista. Perheenyhdistämisasiossa asia perustui suhteellisen tuoreeseen KHO:n käytäntöön ja tästä syystä käytäntö haki mahdollisesti vielä muotoaan.

Hallinto-oikeuksien linjassa näytti olevan vaihtelua myös siinä, onko opintojen vähyys lähtökohtaisesti ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin mukaista maahantulosäännösten kiertämistä silloin, kun on haettu opiskelijan jatkolupaa. Helsingin hallinto-oikeus vaikutti viime aikoinaan muuttaneen käytäntöään niin, että ulkomaalaislain 35 §:ssä säädetystä passivaatimuksesta olisi poikettava siitä huolimatta, että passin puute johtui hakijasta itsestään ja hallinto-oikeus katsoi hakijan itsensä vaikuttaneen sen puuttumiseen. Maahanmuuttovirasto oli hakenut vuoden 2019 puolella valituslupaa ulkomaalaislain 35 §:n passivaatimukseen liittyvässä asiassa. Vaasan hallinto-oikeus oli eräissä tapauksissa katsonut muista hallinto-oikeuksista ja viranomaisista poiketen, että vuoden maahantulokiello ei tarkoita aikaa tietystä päivämäärästä vastaavaan päivämäärään seuraavana vuonna vaan edelliseen päivään. Tämä laskentatapa poikkesi myös ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmässä noudatetusta mallista.

Totean, että ulkomaalaislain 195 §:n Maahanmuuttoviraston valitusoikeutta koskevalla säännöksellä on pyritty muun muassa yhtenäisen soveltamiskäytännön varmistamiseen. Ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentin mukaan valituslupa voidaan myöntää, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy.

Saadusta selvityksestä ilmenee, että Maahanmuuttovirasto on hakenut lukuisia kertoja valituslupaa hallinto-oikeuksien päätöksiin. Valituslupahakemukset ovat kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa kohdistuneet sekä Helsingin hallinto-oikeuden päätöksiin että niiden hallinto-oikeuksien päätöksiin, jotka ryhtyivät käsittelemään turvapaikka-asioita vuoden 2017 helmikuun alusta. Maahanmuuttoviraston sekä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa että oleskelulupa-asioissa tekemät valituslupahakemukset jakautuvat selvityksen mukaan varsin kattavasti eri hallinto-oikeuksien kesken.

Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa oli selvityksen mukaan havaittu eroja menettelyssä ja ratkaisujen lopputuloksissa. Selvityksen perusteella eräitä muista hallinto-oikeuksista poikkeavia menettely- ja ratkaisukäytäntöjä on havaittu hallinto-oikeuksissa, jotka ryhtyivät käsittelemään turvapaikka-asioita 1.2.2017 lähtien. Selvityksestä ilmenee sekä kansainvälistä suojelua että oleskelulupaa koskevissa asioissa varsin huomattaviakin eroja ratkaisuissa hallinto-oikeuksien välillä ja jopa lainsäännöksistä poikkeamia.

Edellä mainitut erot menettelyssä ja ratkaisuissa voivat vaikuttaa siihen, että hakijoiden yhdenvertaisuus samantyyppisissä tapauksissa ei toteudu asiaa hallinto-oikeudessa käsiteltäessä. Kuitenkin sekä hakija että Maahanmuuttovirasto voivat hakea valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksistä ja saattaa asian korkeimman hallinto-oikeuden arvioitavaksi.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella selvityksestä ei välittömästi ilmene sellaista, mikä antaisi ainakaan tässä vaiheessa aihetta toimenpiteisiin. Tulen seuraamaan asiaa Maahanmuuttovirastoon ja hallinto-oikeuksiin kohdistamassani laillisuusvalvonnassa.

Lähetän päätökseni liitteineen korkeimmalle hallinto-oikeudelle sekä Helsingin, Turun, Vaasan, Pohjois-Suomen ja Itä-Suomen hallinto-oikeuksille tiedoksi.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi