



Hakemusten käsittelyn viipyminen Maahanmuuttovirastossa

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 9.11.2020 osoittamassaan kantelussa Maahanmuuttoviraston menettelyä turvapaikkahakemuksensa ja työntekijän jatko-oleskelulupahakemuksensa käsittelyssä. Kantelija kertoo hakeneensa Suomesta turvapaikkaa 30.9.2015. Hän on saanut Maahanmuuttoviraston kielteisen päätöksen 30.11.2016. Helsingin hallinto-oikeus palautti kansainvälistä suojelua koskeneen hakemuksen uudelleen käsiteltäväksi Maahanmuuttovirastolle 8.6.2018. Maahanmuuttovirasto kutsui kantelijan vasta 25.11.2020 pidettävään puhutteluun, eikä päätöstä siten ollut vielä kantelun tekemisen ajankohtana tehty.

Kantelija on hakenut jatkoa ensimmäiselle työntekijän oleskeluluvalleen 30.10.2018 ja käynyt tunnistautumassa 10.12.2018. TE-toimisto teki osaratkaisun 28.2.2019 ja uudelleen 7.10.2019. Jatko-oleskelulupa myönnettiin 8.10.2019.

Kantelija pyytää oikeuskansleria tutkimaan ja arvioimaan, onko Maahanmuuttovirasto käsitellyt hänen hakemuksensa ilman aiheetonta viivytystä. Lisäksi hän pyytää tutkimaan Maahanmuuttovirastolta vuonna 2019 saamaansa neuvontaa, jonka mukaan hän saisi päätöksen työntekijän jatko-oleskelulupaansa nopeammin, mikäli peruuttaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa.

SELVITYS

Sisäministeriö on toimittanut kantelun tutkimiseksi Maahanmuuttoviraston 16.12.2020 päivätyn selvityksen (MIG-2018162, MIGDno-2020-1675) ja antanut oman lausuntonsa 26.1.2021 (SM21840, SMDno-2020-2514).

VASTINE

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

RATKAISU

Maahanmuuttoviraston selvitys

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelijan turvapaikkahakemuksen käsittelyyn on vaikuttanut yhtäältä hallinto-oikeudesta palautuneiden hakemusten käsittelyn ruuhkautuminen ja toisaalta kevään ja kesän 2020 COVID-tilanne, joka aiheutti merkittäviä viivästyksiä puhutteluiden järjestämiseen. Kaikki turvapaikkapuhuttelut olivat 16.3.2020-14.4.2020 a keskeytettynä, minkä jälkeen ne käynnistyivät hitaasti, koska tila- ja suojaratkaisut täytyi saada toimiviksi. Vasta myöhemmin kesällä turvapaikkayksikössä päästiin tekemään puhutteluja normaaliin tahtiin. Kantelijan asian käsittely on selvityksen mukaan edennyt samaa tahtia muiden vuonna 2018 palautettujen asioiden kanssa. Kantelijan puolesta esitettyjen kiirehtimispyyntöjen kohdalla turvapaikkayksikössä on katsottu, että asiassa ei ole ollut sellaisia perusteita, joiden vuoksi käsittelyä olisi kiirehdittävä.

Kantelijan työnantaja on 25.9.2019 lähettänyt Maahanmuuttovirastoon sähköpostia, jossa hän oli ilmaissut tyytymättömyytensä Maahanmuuttoviraston toimintaan oleskelulupaa koskevassa asiassa ja tiedustellut syytä sille, miksi oleskelulupaa ei voida myöntää turvapaikka-asian käsittelyn ajaksi. Viesti on selvityksen mukaan välitetty vastattavaksi turvapaikkayksikön oikeus- ja tukipalveluiden tulosalueelle, jossa on havaittu, että kantelijan asiassa on annettu virheellistä tietoa hakemusten käsittelemisestä yhdessä, ja oleskelulupaa koskeva asia on ollut virheellisesti väärässä työjonossa odottamassa turvapaikka-asian ratkaisua. Asiasta on 27.9.2019 lähetetty sähköpostia oleskelulupien käsittelystä vastaavalle taholle. Virhe on korjattu ja asia ratkaistu 8.10.2019.

Oleskelulupa-asian käsittelyssä on siten tapahtunut selvityksen mukaan inhimillinen virhe. Maahanmuuttoviraston sisäistä linjausta oli jo aikaisemmin muutettu eräiden kanteluratkaisujen johdosta siten, että oleskelulupa-asiat tuli ratkaista, vaikka kansainvälistä suojelua koskeva asia on vireillä. Tilannetiedusteluihin vastanneilla tahoilla ei ole ollut tiedossaan tätä seikkaa. Asia

olisi tullut ohjata ratkaistavaksi, eikä asiassa olisi tullut odottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen etenemistä.

Kantelussa on tuotu esiin myös se, että Maahanmuuttovirastosta olisi kehoitettu kantelijaa peruuttamaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksensa saadakseen nopeammin päätöksen työntekijän oleskelulupaa koskevaan asiaansa. Tällaisesta yhteydenotosta ei ole löytynyt merkintää Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmistä eikä tarkempaa tapahtumankulkua ole siten voitu selvittää. Maahanmuuttovirasto katsoo olevan selvää, että tässä on tapahtunut virhe, eikä kantelijaa olisi tullut näin neuvoa. Selvityksen mukaan vastaavanlaisia epäselvyyksiä ei enää tulisi tapahtua, sillä Maahanmuuttovirastossa on sittemmin siirrytty menettelyyn, jossa kansainvälistä suojelua ja muita oleskelulupia koskevat hakemukset ratkaistaan itsenäisesti eri yksiköissä, ellei asiassa ole erityistä perustetta käsitellä asioita yhdessä.

Hallinto-oikeudesta palautuneiden hakemusten käsittelyä on turvapaikkayksikössä pyritty edistämään jatkuvasti uusien hakemusten käsittelyn rinnalla. Kuitenkin 20.7.2018 voimaan tullut käsittelyaikavelvoite ja sen piiriin kuuluvien hakemusten priorisointi puhutteluiden sekä päätöksenteon osalta ovat saaneet aikaan sen, että hallinto-oikeudesta palautuneiden hakemusten käsittely ei ole virastossa edennyt toivotulla tavalla.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että se on saanut ylimmiltä laillisuusvalvojilta huomautuksia hallinto-oikeudesta palautuneiden hakemusten käsittelyjen kestoista. Tästä johtuen turvapaikkayksikössä on mietitty keinoja nimenomaisesti näiden jonojen purkamiseen. Pääpaino näissä keinoissa on ollut nimenomaisesti käsittelyn sujuvoittamisessa. Turvapaikkayksikössä on tänä vuonna muodostettu työryhmiä, jotka pohtivat keinoja käsittelyn sujuvoittamiseen siten, että hakijoiden perusoikeudet, prosessin laatu ja palautuskiellon toteutuminen turvataan.

Koska hallinto-oikeuden palauttamat hakemukset ovat jakautuneet epätasaisesti turvapaikkayksikön eri alueille, on yksikössä sekä puhuteltu hakijoita eri alueilla, kuin missä heidän hakemuksensa on käsittelyssä, että ratkaistu päätöksiä ylläalueellisesti. Lisäksi selvityksessä todetaan, että jatkossa hallinto-oikeuden palauttamien hakemusten käsittely tullaan turvapaikkayksikössä priorisoimaan muiden hakemusten edelle.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö oli jo aiemmin muuttanut ohjeistustaan eräiden erillisiä oleskelulupia koskevien hakemusten osalta siten, että erillisten oleskelulupahakemusten osalta ei tulisi odottaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen valmistumista. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ja erillisten oleskelulupahakemusten käsittely on sittemmin eriytetty Maahanmuuttovirastossa eri yksiköille 1.1.2020 alkaen ja kantelussa mainitun kaltaisia epäselvyyksiä erillisten oleskelulupahakemusten käsittelyssä ei pitäisi enää tapahtua.

Sisäministeriön lausunto

Sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että kantelun kohteena olevassa asiassa kansainvälistä suojelua koskeva hallinto-oikeudesta palautettu asia oli vireillä Maahanmuuttovirastossa runsaat 2 vuotta ja 7 kuukautta. Aikaa voidaan lausunnon mukaan pitää liian pitkänä. Maahanmuutto-osasto katsoo, että kyseessä ei ole vain yksittäisen asian käsittelyssä tapahtunut viive, vaan kyse on laajemmasta ongelmasta.

Kantelijan jatko-oleskelulupahakemus työnteon perusteella tuli vireille 10.12.2018, ja Uudenmaan TE-toimisto teki 28.2.2019 myönteisen osapäätöksen. Maahanmuuttovirasto teki päätöksen vasta 8.10.2019, koska hakemus oli väärässä työjonossa odottamassa turvapaikka-asian ratkaisua. Ulkomaalaislain 82 §:n mukaan päätös työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen on tehtävä viimeistään neljän kuukauden kuluessa. Asian käsittely kesti kaiken kaikkiaan melkein 10 kuukautta, josta Maahanmuuttovirastossa yli 7 kuukautta. Aika on siten yli kaksinkertainen lakisääteiseen käsittelyaikaan verrattuna ja siten aivan liian pitkä, eikä erillisen oleskelulupahakemuksen käsittelyä olisi tullut kytkeä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyyn. Maahanmuuttovirasto on myöntänyt tehneensä virheen asiassa, ja ilmoittanut, että kansainvälistä suojelua ja muita oleskelulupia koskevat hakemukset ratkaistaan nykyisin itsenäisesti, ellei asiassa ole erityistä perustetta käsitellä asioita yhdessä.

Sisäministeriö seuraa lausuntonsa mukaan Maahanmuuttoviraston lakisääteisten käsittelyaikojen toteutumista laillisuusvalvonnan keinoin. Sekä ylimmät laillisuusvalvojat että sisäministeriö ovat antaneet Maahanmuuttovirastolle huomautuksia pidentyneistä käsittelyajoista. Päätöksissä on usein todettu, että käsittelyajoista poikkeamista ei voida perustella viranomaisen voimavaroihin tai ruuhkaantuneeseen tilanteeseen liittyvillä syillä. Kantelupäätöksissä on myös katsottu, että silloinkin, kun asian enimmäiskäsittelyajasta ei ole laissa erikseen säädetty, tulee viranomaisen käsitellä sille toimitetut hakemukset perustuslain ja hallintolain mukaan ilman aiheutonta viivytyksiä. Sisäministeriö on myös Maahanmuuttovirastoon tekemissään laillisuusvalvontatarkastuksissa kiinnittänyt huomiota tarpeeseen lyhentää käsittelyaikoja. Vuoden 2020 laillisuusvalvontatarkastuksessa käsiteltiin myös Maahanmuuttoviraston oman laillisuusvalvonnan roolia viraston toiminnan kehittämisessä.

Lausunnossa todetaan vielä, että hakemusten käsittelyaikoja käsitellään myös sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston välisessä tulossopimuksessa. Viraston tulossopimuksessa asetetaan eri hakemustyypeille käsittelyaikatavoitteita, joita seurataan säännöllisesti. Asetettujen käsittelyaikatavoitteiden saavuttaminen on ollut vaikeaa. Vuoden 2021 tulossopimuksessa virasto on sitoutunut kehittämään lupaprosessinsa määrää ja laatua sekä asiakaspalvelua ja automatisaatiota. Sisäministeriön asettamassa Tulevaisuuden Maahanmuuttovirasto -hank-

keessa puolestaan pyritään kuluvaan vuoteen aikana selvittämään, mikä on se riittävä resurssitaso, jolla virasto pystyy hoitamaan lakisääteiset tehtävänsä. Sisäministeriö on sitoutunut tiiviissä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa etsimään keinoja viraston tuloksellisuuden parantamiseksi, erityisesti tuottavuuden lisäämiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Arviointi

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiinsa ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Kantelijan turvapaikkahakemukseen ei ole tullut sovellettavaksi ulkomaalaislain (301/2004) 98 a §:n mukainen kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaika, jota sovelletaan lainmuutoksen (501/2016) voimaan tulon jälkeen (20.7.2018) vireille tulleiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyyn. Hänen asiansa on kuitenkin tullut käsitellä perustuslain ja hallintolain edellä esitettyjen säännösten mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä.

Asiassa on pidettävä selvänä, että hakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely on kestänyt Maahanmuuttovirastossa liian pitkään (2 vuotta ja 7 kuukautta) sen jälkeen, kun hallinto-oikeus palautti asian uuden selvityksen esittämisen vuoksi Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Syiksi käsittelyn viipymiselle on esitetty hallinto-oikeudesta palautuneiden asioiden runsas määrä ja viraston resursseihin, osaksi myös covid-19-epidemiaan liittyvät viiveet mm. puhuttelujen järjestämisessä.

Työntekijän jatko-oleskelulupa-asian viipymisen syyksi on ilmoitettu inhimillinen virhe, jonka seurauksena hakemus seisoj väässä työjonossa. Ulkomaalaislaissa säädetty neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaika on kantelijan tapauksessa ylittynyt huomattavasti. Käsittely on kestänyt noin 10 kuukautta. Virheen syntymiseen ja viipymiseen liittyi Maahanmuuttovirastossa aiemmin noudatettu käytäntö, jonka mukaan työntekijän oleskelulupaa koskevat hakemukset käsiteltiin pääsääntöisesti samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kanssa.

Maahanmuuttovirasto on myöntänyt, että kantelussa esiin tuotu oleskelulupakäsittelyn nopeuttamista koskeva neuvonta on selvästi ollut virheellistä. Neuvontaan liittyvästä yhteydenotosta

ei ole tehty merkintöjä Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmistä, eikä tapahtumien kulkua ole siten voitu tarkemmin selvittää.

Päätöksissäni 7.9.2020 ([OKV/108/10/2020](#) ja [547/10/2020](#)) olen arvioinut ns. priorisoimattomien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyaikoja Maahanmuuttovirastossa. Totesin muun ohessa, että Maahanmuuttovirasto ei voi jättää kuukausi tai jopa vuosiksi johon odottamaan sellaisia asioita, joihin ei liity laissa säädettyä täsmällistä enimmäiskäsittelyaikaa vireillä olevien uudempien hakemusten käsittelyä priorisoidessaan. Myös näissä aiemmin vireille tulleissa asioissa Maahanmuuttovirastoa velvoittavat perustuslain ja hallintolain yleiset vaatimukset asian käsittelemisestä ilman aiheetonta viivytystä.

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 palauttavat 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 (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 tulosoikeuksissa 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.

Oikeuskanslerinvirastossa käsitellyn kanteluasian [OKV/991/10/2020](#) (päätös 14.10.2021) yhteydessä antamassaan selvityksessä Maahanmuuttovirasto esitti lisäksi, että 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, ylläalueellista puhuttelu- ja ratkaisutoimintaa eri tulosalueiden välillä sekä yksikön tukitöitä. Turvapaikkayksikkö seuraa hakemusten etenemistä viikoittain sisäisissä palaverissa 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 käsitellyt kantelijan turvapaikka-asiaa ilman aiheetonta viivytystä. Käsitteily on kestänyt kaksi vuotta ja seitsemän kuukautta sen jälkeen, kun hallinto-oikeus oli palauttanut asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi.

Kantelijan työntekijän jatko-oleskelulupa-asiaa ei ole käsitelty laissa säädettyssä neljän kuukauden enimmäiskäsittelyajassa. Sen sijaan hakemuksen käsittely on kestänyt noin 10 kuukautta. Oleskelulupa-asian käsittely on viivästynyt.

Ottaen huomioon Maahanmuuttovirastossa jo tehdyt toimenpiteet sen varmistamiseksi, että myös ns. priorisoimattomat turvapaikkahakemukset nyttemmin tulevat nopeammin käsitellyiksi ja kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden oleskelulupahakemukset on erotettu käsiteltäviksi erikseen, kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota turvapaikka- ja oleskelulupa-asioiden käsittelyaikojen jatkuvan seurannan tärkeyteen.

Totean vielä lopuksi, että Maahanmuuttoviraston lakisääteisten enimmäiskäsittelyaikojen toteutuminen on edelleen seurannassani oikeuskanslerinvirastossa vireillä olevan oman aloitteen perusteella (OKV/530/70/2020). Lähetän tämän päätökseni tiedoksi myös sisäministeriölle.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty