



Turvapaikkahakemuksen käsittelyn viipyminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 23.11.2021 osoittamassaan kantelussa siinä yksilöidyn henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn viipymistä Maahanmuuttovirastossa. Hakemus on saatettu vireille 20.12.2019, eli kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaika on ylitetty selvästi. Maahanmuuttovirastosta on myönnetty, ettei viipymiselle ole laillista perustetta. Hakijan turvapaikkapuhuttelua siirrettiin useita kertoja hakijasta riippumattomista syistä.

Kantelussa kerrotaan myös toisen turvapaikanhakijan tapauksesta, jossa käsittely on viipynyt yli laissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan ilman lainmukaista perustetta. Hakijan avustajan tiedusteluihin ja huomautuksiin käsittelyajan ylitymisestä ei reagoitu ennen kuin Maahanmuuttoviraston johtaja laitettiin mukaan viestin vastaanottajiin. Molemmissa tapauksissa on kyse erityisen haavoittuvassa asemassa olevista hakijoista; ensimmäisessä tapauksessa kysymys on ihmiskaupan uhriksi joutuneesta yksinhuoltajaäidistä, jolle on Suomessa oleskelun aikana syntynyt lapsi. Maahanmuuttovirastolle oli toimitettu todistuksia hakijoiden terveydentilasta ja muista olosuhteista, mutta tämä ei ollut vaikuttanut nopeuttavasti käsittelyyn.

Kantelija arvostelee yleisemminkin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyn hitautta ja laissa säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen ylityksiä. Hän kertoo tiedossaan olevan lukuisia muitakin tapauksia, joissa hakemuksia ei ole käsitelty lain edellyttämässä määräajassa.

SELVITYS

Maahanmuuttovirasto on antanut 27.1.2022 päivätyn selvityksen, josta kantelija on antanut vastineen.

RATKAISU

Selvitys viipymisen perusteista

Maahanmuuttovirasto esittää selvityksessään, että kantelussa yksilöidyn hakijan asiassa on järjestetty 14.1.2020 turvapaikkatutkinta, jossa on selvitetty tutkittavaksi ottamisen edellytykset. Hakijan asiassa on tullut selvittää, mikä maa on vastuussa hakemuksen käsittelemisestä. Suomi on ottanut vastuun hakemuksen käsittelystä 8.4.2020, josta lasketaan ulkomaalaislain 98 a §:n mukainen käsittelyaika. Päätös hakijan ottamisesta ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään on tehty 25.3.2020.

Hakijalle on selvityksen mukaan pidetty useampi turvapaikkapuhuttelu. Ensimmäinen turvapaikkapuhuttelu, joka jäi kesken, on pidetty 3.9.2020. Hakijalle varattiin jatkopuhuttelu 3.11.2020, mutta se peruuntui hakijan avustajan sairastumisen vuoksi. Uusi jatkopuhuttelu pidettiin 19.1.2020. Myös tämä puhuttelu jäi kesken. Hakijalle varattiin jatkopuhuttelu 27.4.2021, mutta se peruuntui tulkin perumisen takia. Hakijalle pidettiin seuraava puhuttelu 14.9.2021, joka jäi edelleen kesken. Seuraava varaus jatkopuhuttelulle oli 30.9.2021, mutta se peruuntui Maahanmuuttovirastosta johtuvasta syystä. Viimeinen turvapaikkapuhuttelu pidettiin 27.10.2021.

Hakijalle on lähetetty yhteensä neljä ilmoitusta käsittelyajan ylittymisestä. Ylittymiselle ei Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan ole ollut lakiin perustuvaa syytä, vaan ylitykset ovat johtuneet Maahanmuuttovirastosta. Ensimmäinen ilmoitus on lähetetty 11.9.2020, uusi arvio päätöksen saamiselle on ollut viimeistään 8.4.2021 mennessä. Toinen ilmoitus on lähetetty 16.4.2021, uusi arvio oli 8.8.2021. Kolmas ilmoitus on lähetetty 30.7.2021, uusi arvio oli 8.12.2021. Neljäs ilmoitus on lähetetty 8.12.2021, uusi arvio oli 8.3.2022 mennessä.

Hakijan turvapaikkahakemukseen on tehty päätös 4.1.2022. Hakijalle ei ole myönnetty kansainvälistä suojelua, mutta hänelle on myönnetty oleskelulupa yksilöllisen inhimillisen syyn perusteella päätöspäivämäärästä alkaen yhdeksi vuodeksi.

Selvityksessä todetaan, että hakijan turvapaikkahakemuksen ulkomaalaislain 98 a §:n mukainen käsittelyaika on ollut 8.4.2020–4.1.2022. Käsittely on kestänyt siten vuoden ja yhdeksän kuukautta (21 kuukautta) ylittäen reilusti ulkomaalaislaissa säädetyn kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyajan. Hakemuksen pitkään käsittelyaikaan ovat vaikuttaneet selvittelyä vaativat toiseikat, pitkä turvapaikkapuhuttelu, joka on pidetty useassa osassa sekä useat peruuntuneet

puhutteluvaraukset, joiden uudelleen varaaminen on pidentänyt käsittelyaikaa aina vähintään kuukaudella.

Puhutteluvarauksista kaksi on peruuntunut Maahanmuuttovirastosta johtumattomista syistä. Yksi puhutteluvaraus on jouduttu puolestaan peruuttamaan puhuttelijan esteen vuoksi. Maahanmuuttovirasto on arvioinut siinä vaiheessa, ettei ole järkevää siirtää hakijan puhuttelua varalla olevalle puhuttelijalle. Hakijan asiassa puhuttelija oli vaihtunut jo useaan kertaan, eikä siirtämistä voitu pitää hakijan edun mukaisena. Lisäksi on katsottu, ettei varalla olevan puhuttelijan ollut järkevää alkaa syventyä enää tuossa vaiheessa hakijan monimutkaiseen asiaan, mikä taas olisi ollut edellytys onnistuneelle puhuttelulle.

Maahanmuuttovirasto katsoo selvityksessään hakijan turvapaikkapuhuttelun olleen kaiken kaikkiaan liian pitkä. Viraston arvion mukaan puhuttelun pituuteen olisi todennäköisesti voinut vaikuttaa puhuttelutekniikalla. Turvapaikkahakemuksista vastaava turvapaikkayksikkö käy puhuttelutekniikkaan liittyviä asioita läpi turvapaikkapuhuttelijoiden kanssa ja kiinnittää asiaan jatkossa enemmän huomiota.

Kantelija kiinnittää vastineessaan huomiota siihen, että Maahanmuuttovirasto ilmoittaa selvityksessään turvapaikkahakemusten käsittelyajoista vuonna 2021, että kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaika oli ylittynyt noin 60 prosentissa hakemuksista. Osassa, mutta vain noin viidessä prosentissa tapauksista, ylitykselle on ollut todettavissa ulkomaalaislain mukainen peruste.

Arviointi

Ulkomaalaislain (301/2004) 98 a §:n 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä tai, kun hakemukseen sovelletaan vastuuvaltion määrittämisestä annetussa asetuksessa säädettyä menettelyä, siitä kun Suomi on määritetty käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, hakija on Suomen alueella ja Maahanmuuttovirasto on ottanut hänet vastuulleen.

Päätös on 2 momentin mukaan tehtävä 15 kuukauden kuluessa, jos päätöstä ei voida jostakin seuraavista syistä tehdä 1 momentin mukaisessa määräajassa:

- 1) asiaan liittyy monimutkaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä;
- 2) suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa;
- 3) viivästys johtuu selvästi siitä, ettei hakija ole myötävaikuttanut hakemuksensa selvittämiseen.

Pykälän 3 momentin mukaan päätös on tehtävä 18 kuukauden kuluessa, jos sitä ei voida tehdä 2 momentin mukaisessa määräajassa sen vuoksi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen asianmukaisen ja perustellun tutkinnan varmistaminen edellyttää pidempää tutkintaaikaa.

Maahanmuuttovirasto on perustellut kantelussa tarkoitetun hakemuksen viipymistä hakijalle lähettämässään ilmoituskirjeissä sillä, että virastossa on ollut käsiteltävänä suuri määrä turvapaikkahakemuksia yhtä aikaa. Sähköpostitse kantelijan tiedusteluun 22.10.2021 annetun vastauksen mukaan viipymisen syynä on mainittu myös hallinto-oikeuksista palautuneiden hakemusten käsittelyn priorisoiminen. Selvityksestä ilmenee, että käsittelyaika on venynyt huomattavasti myös puhuttelujen jatkamisen tarpeen, uusien puhuttelujen peruuntumisen ja niiden siirtymisen vuoksi. Kantelussa tarkoitetun hakemuksen viipymisen syyt liittyvät siten osittain Maahanmuuttoviraston töiden organisointiin. Pisimmät viiveet näyttävät aiheutuneen siitä, että puhuttelua ei ole saatu toteutettua yhdellä eikä edes kahdella kerralla, ja jatkopuhuttelua varten on jouduttu varaamaan uusia puhutteluajoja, joita on kolmesti jouduttu siirtämään. Syinä jatkopuhutteluajojen siirtymisille ovat olleet avustajan sairastuminen, tulkin peruuntuminen ja Maahanmuuttovirastosta johtuva syy.

Ulkomaalaislain 6 §:n 1 momentin mukaan kyseisen lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Alaikäistä lasta koskevat asiat on saman pykälän 3 momentin mukaan käsiteltävä kiireellisesti.

Selvityksestä ei käy ilmi, että kantelussa yksilöidyn hakijan asian käsittelyssä olisi erityisesti huomioitu hakijan asemaa ihmiskaupan uhrina ja erityisen haavoittuvassa asemassa olevana henkilönä. Hakija on ollut Suomeen saapuessaan raskaana, ja hän on saanut lapsen huhtikuussa 2020. Kantelun mukaan hän on asunut lapsensa kanssa lähes kaksi vuotta transit- vastaanottokeskuksessa, jossa ei ole ollut asianmukaisia olosuhteita pienen lapsen hoidolle ja kehitykselle. Maahanmuuttovirastolle oli kanteluasiakirjojen mukaan toimitettu lukuisia lääkärinlausuntoja hakijan huonosta terveydentilasta ja myös tieto lastensuojelun asiakuudesta.

Totean, että Maahanmuuttoviraston olisi kantelussa tarkoitettua hakemusta käsitellessään ja mm. puhutteluja järjestäessään tullut kiinnittää erityistä huomiota lapsen etuun, hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin sekä käsitellä hakemus kiireellisesti. Selvityksen perusteella näin ei asiassa ole menetelty.

Käsittelyaikojen lyhentämiseen tähtäävistä toimenpiteistä Maahanmuuttoviraston antamassa selvityksessä todetaan, että puhuttelutyön kannalta merkittävimmät tulokset on saatu erilaisin teknisin toimenpitein, joilla on helpotettu puhutteluvaraajien työtä. Myös etäpuhuttelun käyttöön-

otto on sujuvoittanut puhuttelutoimintaa ja mahdollistanut koko yksikön puhutteluresurssien täysimittaisen käyttöönoton, kun puhuttelija ja turvapaikanhakija ovat voineet olla eri paikkakunnilla.

Maahanmuuttoviraston käsittelyaikojen pitkittyminen on ollut tiedossani ja seurannassani jo useita vuosia. Olen arvioinut viraston käsittelyaikoja, useasti toistuneita viipymisiä ja niiden syitä omana aloitteenani antamassani päätöksessä 21.12.2022 (dnro [OKV/530/70/2020](#)). Päätöksessä on kuvattu eri laillisuusvalvontaratkaisujen perusteella Maahanmuuttovirastossa tehtyjä sekä muita vireillä olevia kehittämistoimenpiteitä, jotta muun muassa käsittelyaikatavoitteet saavutettaisiin kestävästi. Kiinnitin päätöksessäni huomiota muun muassa Maahanmuuttoviraston resursoinnin tempoiluuteen, yhteiskunnasta välittyvien viraston perustehtäviä koskevien odotusten ristiriitaisuuteen ja organisaatiokulttuurin kehittämistarpeisiin. Pyysin sisäministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.4.2023, miten vireillä olevat kehittämistoimenpiteet viiveiden poistamiseksi ja lainvastaisen tilan korjaamiseksi ovat vaikuttaneet Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoihin, mihin toimiin on ryhdytty Maahanmuuttoviraston henkilöstön pysyvyyden ja ammattitaidon kehittämisen turvaamiseksi ja miten viraston resurssien riittävyys varmistetaan.

Sisäministeriö on päätöksessään tarkoitettuun pyyntöön 20.4.2023 antamassaan lausunnossa (VN/5807/2022) todennut muun ohessa, että Maahanmuuttoviraston prosesseja on kehitetty mm. ketterillä kokeiluilla, organisoimalla työtä uudelleen, uudistamalla käsittelyprosesseja ja lisäämällä automaatiota. Sekä lupa-asioiden että kansainvälisen suojelun hakemusten käsittelyajoissa on ollut positiivista kehitystä, mutta hakemusten jonotilanne on joiltain osin edelleen haastava ja eri prosessien välillä on vaihtelua. Vuonna 2022 keskimääräiset käsittelyajat käsittelyperusteesta riippuen pääosin joko lyhenivät tai pysyivät samoina, vaikka hakemusmäärät kasvoivat. Tuottavuus- ja käsittelyaikakehitystä positiiviseen suuntaan mahdollistivat voimakas ja aktiivinen digitalisaatiokehitys, uudet linjaukset, työnjaon ja toimintatapojen muutokset, sisäisten prosessien tarkastelut ja rohkeat kokeilut.

Turvapaikkahakemuksille asetettua kuuden kuukauden keskimääräistä käsittelyaikatavoitetta ei ministeriön mukaan saavutettu vuoden 2022 aikana, koska tilapäisen suojelun hakemusprosesseja priorisoitiin (Ukrainan sotaa paenneiden auttaminen) ja hakemukset lisääntyivät merkittävästi. Turvapaikkahakemusten käsittely lain määräämässä kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyajassa toteutui noin 49 prosentissa hakemuksista (40 % vuonna 2021). Käsittelyä viivästyttivät osaltaan Venäjän liikekannallepanoon liittyvät avoimet maatietoon liittyvät kysymykset, ja vaikeus saada maatietoa Afganistanin muuttuneesta tilanteesta. Vuoden 2023 tavoitteena on jatkaa prosessien kehittämistä ja tehostamista, muun muassa päivittämällä ohjeita ja henkilöstön vaihtuvuutta minimoivilla toimenpiteillä. Tulevina vuosina on tarkoitus kartoittaa mahdollisuuksia digitalisoida kansainvälisen suojelun prosessin toimintoja nykyistä laajemmin.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelussa tarkoitetun hakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittely on kesäntyt Maahanmuuttovirastossa selvästi laissa säädettyä enimmäiskäsittelyaikaa pidempään. Hakemuksen käsittelyssä ei selvityksen mukaan ole huomioitu hakijan asemaa ihmiskaupan uhrina eikä sitä, että hakijalla on ollut pieni lapsi. Asiassa olisi tullut kiinnittää erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin. Asia olisi tullut käsitellä kiireellisesti, koska se on koskenut alaikäistä lasta.

Kiinnitän tältä osin Maahanmuuttoviraston huomiota sen ulkomaalaislain 6 §:n mukaisiin velvollisuuksiin.

Muilta osin viitataan edellä selostettuihin toimenpiteisiin, joihin Maahanmuuttovirastossa on ryhtynyt hakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty