



Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn viipyminen Maahanmuuttovirastossa

KANTELU

Kantelijan oikeuskanslerille 17.6.2022 osoittamassa kantelussa arvostellaan Maahanmuuttoviraston menettelyä erityisesti Afganistanista lähtöisin olevien henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ja perheen yhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyssä. Kantelun mukaan Maahanmuuttoviraston käsittelyajat ovat turvapaikkahakemuksissa jatkuvasti ylittäneet kuuden kuukauden lakisääteisen käsittelyajan useiden eri kansallisuuksien osalta, ja erityisen vakavia viivästyksiä ovat afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden kohdalla. Kantelussa yksilöidään useita hakijoita, joiden hakemusten käsittely on kestänyt pidempään kuin laissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan. Viipymisten syyksi virasto on kevään 2022 aikana ilmoittanut, että "Maahanmuuttovirastossa on tällä hetkellä käsiteltävänä suuri määrä turvapaikkahakemuksia yhtä aikaa". Kantelija pyytää oikeuskansleria arvioimaan, riittävätkö viranomaisen perusteluksi päätöksen toistuvaan viivästymiseen standardivastaukset vailla yksilöllisiä tai yksityiskohtaisia perusteluita viivästymisten syistä hakijan asiassa.

Kantelussa arvostellaan lisäksi afganistanilaisten henkilöiden perheen yhdistämistä koskevien hakemusten käsittelyn viipymistä. Kantelun mukaan erityisesti ns. muiden omaisten perheen yhdistämiset Afganistanista eivät ole edenneet, koska Maahanmuuttovirasto on odottanut maatiedon valmistumista. Oikeuskansleria pyydetään arvioimaan, onko hakijoiden ja heidän perheenjäsentensä kohtelu yhdenvertaista sekä hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti viivytyksetöntä ja tehokasta.

SELVITYS JA VASTINE

Maahanmuuttovirasto on antanut 24.11.2022 päivätyn selvityksen, josta kantelija on antanut vastineensa.

RATKAISU

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyajat

Selvityksestä saadut tiedot

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että valitettavasti ulkomaalaislain 98 a §:n mukainen kuuden kuukauden käsittelyaika on ylittynyt lukuisissa tapauksissa, ja myös monen afganistanilaisen turvapaikanhakijan hakemuksen käsittely on viivästynyt. Tämä johtuu osittain siitä, että vuoden 2021 kesällä Afganistanin turvallisuustilanteesta ja hallintaolosuhteista tapahtui merkittäviä muutoksia. Erityisesti ajantasaisen maatiedon saatavuusongelmista johtuen päätöksenteko ei ollut kuukausiin mahdollista isolle osalle afganistanilaisista turvapaikanhakijoista.

Maahanmuuttovirasto on kuitenkin jatkanut Afganistanin tilanteen tiivistä seuraamista ja lähtömaatiedon keräämistä sekä etsinyt aktiivisesti ratkaisuja afganistanilaisten hakemusten ratkaisemiseksi tiedon saatavuusongelmista huolimatta. Lisäksi Maahanmuuttovirasto on koko ajan jatkanut turvapaikkapäätöstentekoa kaikkien niiden afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden osalta, joiden osalta päätöksenteko on ollut mahdollista. Soveltamisohjeet afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelystä ja ratkaisemisesta on laadittu sitä mukaa, kun maatietoa on saatu eri maakunnista. Sitä mukaa, kun soveltamisohjeet ovat valmistuneet, on kyseisistä maakunnista kotoisin oleville hakijoille pystytty tekemään päätöksiä.

Hakemusten priorisoinneista Maahanmuuttovirasto toteaa pääsääntönä olevan, että turvapaikatutkinta toimitetaan ja hakemukset ratkaistaan siinä järjestyksessä kuin ne tulevat vireille. Eri hakemusten käsittelyn kiireellisyyteen vaikuttavat osittain lakiin kirjatut seikat ja osittain on kyse Maahanmuuttoviraston vakiintuneista käytännöistä. Lisäksi viraston priorisointeihin vaikuttavat esimerkiksi sisäministeriön ohjeistukset. Useita asioita joudutaan myös priorisoimaan samanaikaisesti.

Viraston turvapaikkaohjeen (MIGDno-2021-750) mukaan seuraavissa tapauksissa hakemus käsitellään ja tutkinta toimitetaan kiireellisesti ennen muiden asioiden käsittelyä: hakija on ilman huoltajaa oleva alaikäinen, hakijan mukana on yksi tai useampi alaikäinen mukana hakeva lapsi, hakijalla on vaikea sairaus tai vamma taikka hakija on raskaana tai hyvin iäkäs, hakemus

jätetään tutkimatta, hakemus ratkaistaan nopeutetussa menettelyssä, hakemus arvioidaan selvästi myönteiseksi, hakija on otettu säilöön, asiassa on tullut esille, että hakija on mahdollisesti syylistynyt tai on syytä epäillä hänen syylistyneen rikokseen Suomessa tai hakija vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta, hakijalla on voimassa oleva maahantulokielto Suomeen tai Schengen-alueelle tai hakija on otettu ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään tai hänellä on Suomessa vireillä ihmiskauppaa koskeva esitutkinta tai oikeuskäsittely.

Alaikäisten hakemusten käsittelyn priorisoinnille löytyy perusteet laista, sillä ulkomaalaislaki edellyttää, että alaikäistä koskevat asiat käsitellään kiireellisesti. Lisäksi on pidetty perusteltuna käsitellä kiireellisesti yllä esitetysti haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden turvapaikkahakemukset sekä turvapaikkahakemukset, joissa hakija on otettuna säilöön tai asiassa on perusteltu syy henkilön nopealle maasta poistamiselle.

Muista ajankohtaisista ja myös afganistanilaisten hakijoiden käsittelyaikoihin vaikuttaneista priorisoinneista selvityksessä mainitaan hallinto-oikeuksista palautettujen tapausten käsittely sekä Ukrainasta paenneiden henkilöiden tilapäisen suojelun hakemukset, jotka ovat työllistäneet virastoa. Ukrainalaisista Maahanmuuttovirasto esittää selvityksessään, että tilapäisen suojelun hakemuksia on tullut vireille 44 163 kappaletta (tilanne 14.11.2022). Päätöksiä tilapäisen suojelun hakemuksiin on tehty 42 644 kappaletta (tilanne 14.11.2022). Tilapäisen suojelun asioiden priorisointi on osaltaan hieman hidastuttanut turvapaikkahakemusten käsittelyä, koska turvapaikkahakemuksia käsitteleviä henkilöitä on siirtynyt käsittelemään tilapäisen suojelun hakemuksia.

Selvityksessä todetaan, että Euroopan unionin neuvoston täytäntöönpanopäätöksen (EU) 2022/382, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta mukaan tilapäisen suojelun antamisen oletetaan hyödyttävän myös jäsenvaltioita, sillä tilapäiseen suojeluun liittyvät oikeudet rajoittavat siirtymään joutuneiden henkilöiden tarvetta hakea välittömästi kansainvälistä suojelua ja siten alentavat riskiä niiden turvapaikkajärjestelmien ylikuormittumisesta, sillä ne vähentävät muodollisuudet minimiin tilanteen kiireellisyysvuoksi. Euroopan komission tiedonannon Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelun antamisesta annetun neuvoston täytäntöönpanopäätöksen 2022/382 täytäntöönpanoa koskevista toimintaohjeista mukaan, kun asianomainen henkilö ilmoittautuu viranomaisille vedotakseen tilapäistä tai asianmukaista suojelua koskeviin oikeuksiinsa, hänen on ainoastaan osoitettava kansalaisuutensa, kansainvälisen suojelun asemansa tai vastaava suojeluasemansa, oleskelunsa Ukrainassa tai perhesiteensä ja oikeus tilapäiseen suojeluun on välitön. Siten tilapäisen suojelun hakemusten käsittelyn priorisointi on perusteltua neuvoston täytäntöönpanopäätöksen ja komission tiedonannon nojalla ja ehkäisee sen, etteivät

tilapäisen suojelun soveltamisalaan kuuluvat hae turvapaikkaa ja ylikuormita turvapaikkaprosessia.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto toteaa, että tilapäisen suojelun hakemukset pystytään käsittelemään erittäin nopeasti, koska pääsääntöisesti päätöksiä varten ei tarvitse hankkia maatietaa, tutkia hakijan perusteita eikä kuulla hakijaa. Siten tilapäisen suojelun hakemusten käsittely ei ole verrattavissa turvapaikkaprosessiin, jossa ulkomaalaislaki edellyttää, että jokaiselle hakijalle järjestetään turvapaikkapuhuttelu, jokaisen perusteita arvioidaan yksilöllisesti ja lähtömaan tilanteesta tarvitaan tietoa.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että afganistanilaisten turvapaikkahakemusten käsittely on priorisoitu sen jälkeen, kun päätöksiä varten tarpeellinen maatietao on saatu ja soveltamisohjeet ovat valmistuneet. Tässä on kuitenkin ollut edellä esitetyn tavoin maakuntakohtaisia eroja. Tällä on luonnollisesti ollut vaikutus muiden turvapaikkahakemusten käsittelyn ja päätöksenteon etenemiseen turvapaikkayksikössä. Afganistanilaisten turvapaikanhakijoiden hakemusten priorisointia perusteltiin sillä, että heidän hakemustensa käsittely on kestänyt pitkään. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumisesta turvapaikkahakemusten käsittelyssä Maahanmuuttovirasto toteaa, että priorisoinneilla pyritään löytämään ratkaisu kaikkein pisimpään kestäneiden hakemusten käsittelyyn, jolloin sen ei voida katsoa vaarantavan asioiden tasapuolista käsittelyä.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että turvapaikanhakijat saavat asianmukaisesti hallinnon palveluita turvapaikkaprosessissa turvapaikkayksikössä. Tämä varmistettiin entistä paremmin organisoimalla yksikön resurssit virkapaikkariippumattomasti toimiviin tiettyihin lähtömaihin erikoistuneisiin useisiin tiimeihin, jotta turvapaikkaprosessi on mahdollisimman sujuva ja laadukas. Maahanmuuttovirasto katsoo, että turvapaikkahakemusten pahin ruuhka on saatu jo purettua, joten siltä osin asioiden käsittely on järjestelty viraston toiminnan kannalta tuloksellisesti. Muulta osin käsittelyajat ovat olleet lievemmin laskusuuntaiset. Käsittelyaikatavoitteita ei kuitenkaan ole vielä saavutettu eikä tuloksellisuus ole vielä ollut tavoitteiden mukainen.

Käsittelyaikojen yleinen arviointi

Jokaisen oikeudesta saada asiansa käsiteltyksi 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 säädetään perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksessä. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Oikeudesta oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin kohtuullisen ajan kuluessa säädetään lisäksi mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (6 artikla) ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (47 artikla).

Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Ulkomaalaislain (301/2004) 6 §:n 3 momentin mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.

Lain 7 §:n 1 momentin mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta.

Kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on 20.7.2018 voimaan tulleen ulkomaalaislain 98 a §:n (muutos 501/2016) mukaan 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 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.

Päätös on tehtävä 18 kuukauden kuluessa, jos sitä ei voida tehdä 2 momentin mukaisessa (15 kuukauden) määräajassa sen vuoksi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen asianmukaisen ja perustellun tutkinnan varmistaminen edellyttää pidempää tutkinta-aikaa. Jos alkuperämaassa vallitsee epävarma tilanne eikä päätöstä sen vuoksi voida tehdä 1–3 momentissa säädettyssä määräajassa, päätös on kuitenkin tehtävä viimeistään 21 kuukauden kuluessa 1 momentissa säädetystä määräajan alkamisesta.

Lain esitöissä ([HE 64/2016](#), s. 43) viitataan ns. menettelydirektiiviin (Euroopan parlamentin ja neuvoston kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä uudelleenlaadittu direktiivi 2013/32/EU). Pykälän 4 momentissa säädettäisiin menettelydi-

rektiivin 31 artiklan 5 kohdassa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelylle määritellystä ehdottomasta 21 kuukauden maksimijasta. Kaikissa olosuhteissa käsittely siten saisi enimmillään kestää 21 kuukautta, eikä käsittelyaikaa voida pidennyttää tai lykätä yli sen ajan.

Ulkomaalaislain 95 a §:n 2 momentissa (lainmuutos 194/2015, voimaan 1.7.2015) säädetään, että jos päätöstä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen ei voida tehdä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, hakijalle on tiedotettava käsittelyn viivästymisestä. Hakijan pyynnöstä on myös annettava tietoa viivästymisen syystä ja siitä, milloin päätös on odotettavissa.

Viimeksi mainittu lainkohta perustuu menettelydirektiivin 31 artiklan 6 kohtaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että silloin, kun päätöstä ei voida tehdä kuuden kuukauden kuluessa, asianomaiselle hakijalle: a) tiedotetaan käsittelyn viivästymisestä; ja b) annetaan pyynnöstä tietoja viivästymisen syistä ja ajankohdasta, jona hänen hakemustaan koskeva päätös on odotettavissa.

Selvityksen mukaan keskeiset syyt kantelussa tarkoitettujen asioiden viipymiselle ovat olleet Afganistanin maatilanteen epäselvyys, hallinto-oikeuksista palautettujen asioiden priorisointi ja ukrainalaisten hakijoiden suuri määrä. Lisäksi Maahanmuuttovirastossa on ollut aiemmilta vuosilta kertynyttä hakemusruuhkaa, jota on samanaikaisesti pyritty purkamaan.

Oikeuskansleri on päätöksessään 2.2.2017 (dnro [OKV/8/50/2016](#)) arvioinut Maahanmuuttoviraston priorisointeja mm. alaikäisten turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta (päätöksen s. 15-16). Hänellä ei ollut perusteita kiistää viraston ylläjohtajan ja turvapaikkayksikön johtajan kertomaa pyrkimystä käsitellä priorisoidusti alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemukset. Tilanne oli selvitysten mukaan suurelta osin johtunut puhuteltavien alaikäisten hakijoiden suuresta määrästä, jolloin edustajia ja oikeudellisia avustajia oli ollut hankala saada. Alaikäisten käsittelytilannetta ja määrää seurattiin kuitenkin jatkuvasti. Oikeuskansleri piti kuitenkin huolestuttavana, että Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan ei ollut ollut mahdollista käsitellä kiireellisesti kaikkien alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemuksia. Alaikäisillä turvapaikanhakijoilla oikeussuojan tarve on erityisen korostunut.

Minulla ei ole oikeudellisia perusteita kyseenalaistaa selvityksessä mainittujen priorisointien lainmukaisuutta. Maahanmuuttovirastoa velvoittavat lukuisat eri kiirehtimisperusteet, joiden välille tulee pyrkiä löytämään tasapaino. Myös priorisoitujen asioiden joukossa voi olla erityisen kiireellistä käsittelyä edellyttäviä hakemuksia. Edellä mainitut selvityksessä esiin tuodut perusteet ukrainalaisten hakemusten nopealle käsittelylle perustuvat Euroopan unionin neuvoston täytäntöönpanopäätökseen ja komission tiedonantoon. Afganistanilaisten hakijoiden joukosta on niiden hakijoiden hakemukset voitu käsitellä nopeammin, joiden osalta maatieto ja soveltamisohjeet ovat valmistuneet aiemmin. Hallinto-oikeuksista palautettujen asioiden priorisointia

on edellyttänyt eduskunnan oikeusasiamies. Näiden hakijoiden osalta prosessit ovat yleensä kestäneet jo useita vuosia.

Asiassa ei ole ilmennyt perusteita katsoa, että Maahanmuuttovirastossa olisi ylitetty sille kuuluvan harkintavallan rajoja hakemusten priorisoinneista päätettäessä.

Yksittäiset kantelussa mainitut hakijat

Turvapaikanhakija A (asiakasnumero 2266772) on hakenut turvapaikkaa ensimmäistä kertaa vuonna 2015, mutta on kantelun mukaan edelleen ensimmäisessä turvapaikkaprosessissaan. Korkein hallinto-oikeus on heinäkuussa 2019 todennut hänen olevan vainon vaarassa muun muassa etnisen ja uskonnollisen taustansa vuoksi kotialueellaan, ja palauttanut hänen asiansa Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi. Käsittely on tämän jälkeen kestänyt yli vuoden ja hänelle on annettu kielteinen päätös, koska sisäinen pako Kabuliin on arvioitu turvalliseksi. Viimeksi hallinto-oikeus on palauttanut hakijan asian takaisin Maahanmuuttovirastoon elokuussa 2021 Afganistanin radikaalisti muuttuneen turvallisuustilanteen vuoksi.

Hakijan A asiasta Maahanmuuttovirasto toteaa, että hakemuksen käsittelyn viivästyminen on johtunut Maahanmuuttoviraston omasta toiminnasta, työmäärästä ja Afganistanin muuttuneesta tilanteesta. Hakijalle on tehty vuonna 2020 kielteinen turvapaikkapäätös, jossa hänen katsottiin olevan kotialueelleen palatessaan vaarassa joutua kärsimään ulkomaalaislain 88 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua mielivaltaisesta väkivallasta johtuvaa vakavaa haittaa. Päätöksessä kuitenkin katsottiin hakijan voivan turvautua sisäiseen pakoon. Hakijan turvapaikka-asia on palautunut hallinto-oikeudesta Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi elokuussa 2021, jonka jälkeen asiassa on odotettu Afganistanin maatietoa ja soveltamisohjeen valmistumista. Hakija on kotoisin Ghaznin maakunnasta, jota koskeva soveltamisohje on valmistunut 22.6.2022. Kanteleija on toimittanut 26.5.2022 hakijan turvapaikka-asiaan uutta selvitystä, josta on ilmennyt, että hakijalla on uusi turvapaikkaperuste. Hakijalle on tämän jälkeen järjestetty uusi turvapaikkapuhuttelu uuden turvapaikkaperusteen selvittämiseksi.

Maahanmuuttovirasto on 3.10.2022 tekemällään päätöksellä antanut hakijalle turvapaikan. Hakijan asiassa ei ole ilmoitettu käsittelyn viivästyemisestä erillisellä ilmoituksella hakijalle, mutta hänelle on kerrottu uudesta käsittelyajasta hänen tiedustellessaan asiasta. Käsittely on palauttamisen jälkeen kestänyt noin vuoden ja kaksi kuukautta (14 kk).

Kokonaisuudessaan henkilön A prosessi kestänyt todella kauan, vuodesta 2015 lokakuuhun 2022 eli noin seitsemän vuotta. Hallinto-oikeudesta palauttamisen jälkeen asian käsittely on Maahanmuuttovirastossa kestänyt 14 kuukautta, mitä voidaan myös pitää varsin pitkänä aikana. Soveltamisohjeen valmistumisen jälkeen käsittely on kestänyt yli kolme kuukautta.

Hakijan asian käsittelyn eri vaiheissa on ollut viivytyksiä, joista osa on Maahanmuuttoviraston itsensä myöntämällä tavalla johtunut ainakin osittain viraston omasta toiminnasta. Minulla ei kuitenkaan ole oikeudellisia perusteita katsoa Maahanmuuttoviraston viivytelleen asiassa lainvastaisesti.

Totean selvyiden vuoksi, että kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyajan ei ole katsottu soveltuvan hallintotuomioistuimesta uudelleen käsiteltäväksi palautettuihin asioihin.

Ulkomaalaislain 95 a §:n edellyttämä ilmoitus päätöksen viipymisestä liittyy lain 98 a §:ssä säädettyihin enimmäiskäsittelyaikoihin. Ilmoittamista koskeva säännös on tullut voimaan heinäkuussa 2015, kun taas enimmäiskäsittelyaikoja koskevat säännökset 20.7.2018. Kuten edellä on todettu, kysymys on menettelydirektiiviin perustuvista säännöksistä. Ilmoittamismenettelyä koskevien säännösten ei siten voida katsoa soveltuvan hakijan A tapaukseen, koska sitä koskeva velvoite on tullut voimaan A:n hakemuksen tekemisen jälkeen.

Saadun selvityksen mukaan hakijalle on vastattu hänen tiedusteltuaan asiansa käsittelyaikaa. Lainvastaista menettelyä ei siten tältä osin ole osoitettu.

Turvapaikanhakija B (asiakasnumero 2263827) on kantelun mukaan asunut pitkään kotimaansa ulkopuolella pakolaisena jo ennen Suomeen saapumista, elänyt Suomessa nyt lähes seitsemän vuotta ja hänen prosessinsa on edelleen kesken. Lisäksi hänen perheensä, mukaan lukien alaikäiset lapset, ovat erittäin hankalassa tilanteessa pakolaisina.

Hakijan B asiasta Maahanmuuttovirasto toteaa, että hakemuksen käsittelyn viivästyminen on johtunut Maahanmuuttoviraston omasta toiminnasta, työmäärästä ja Afganistanin muuttuneesta tilanteesta. Hakija on hakenut turvapaikkaa toukokuussa 2021. Elokuun 2021 jälkeen on asiassa odotettu Afganistanin maatietaa ja soveltamisohjeen valmistumista. Hakija on kotoisin Ghaznin maakunnasta, jota koskeva soveltamisohje on valmistunut 22.6.2022. Tämän jälkeen hakijalle on pidetty uusi turvapaikkapuhuttelu hänen kotialueensa turvallisuustilanteen muutoksesta. Turvapaikkapuhuttelu on selvityksen antamisen hetkellä ollut vielä kesken, ja aika-arvio hakijan hakemuksen ratkaisemiselle on ollut vuoden 2022 marraskuun loppuun mennessä. Hakijalle on lähetetty neljä ilmoitusta hänen hakemuksensa käsittelyn viivästyisestä, ja kolme näistä on lähetetty myöhässä.

Maahanmuuttovirastosta 11.12.2023 saadun tiedon mukaan hakijalle B on tehty 25.1.2023 hänen turvapaikka-asiaansa myönteinen päätös, jolla hänelle on annettu turvapaikka.

Maaohje on valmistunut 22.6.2022. Päätös on tehty seitsemän kuukauden kuluttua tästä ja 20 kuukauden kuluttua hakemuksen vireille saattamisesta. Hakijan B asian käsittely ei ollut kokonaisuudessaan viivästynyt vielä lainvastaisesti, mutta se on tarpeettomasti pidentynyt ohjeen valmistumisen jälkeen, jolloin edellytykset hakemuksen ratkaisemiselle ovat jo olleet olemassa.

Turvapaikanhakija C (asiakasnumero 2259011) on kantelun mukaan palautettu Dublin-säännösten nojalla Suomeen ja hän hakenut turvapaikkaa toista kertaa tammikuussa 2021.

Hakijan C asiasta Maahanmuuttovirasto toteaa, että hakemuksen käsittelyn viivästyminen on johtunut Maahanmuuttoviraston omasta toiminnasta, työmäärästä ja Afganistanin muuttuneesta tilanteesta. Hakija on hakenut turvapaikkaa selvityksen mukaan 7.12.2020 ja elokuun 2021 jälkeen asiassa on odotettu Afganistanin maatietoa ja soveltamisohjeen valmistumista. Hakijan kotipaikan on katsottu olevan Kabul ja sitä koskeva soveltamisohje on valmistunut 18.5.2022. Maahanmuuttovirasto on 19.8.2022 tehnyt hakijalle hänen turvapaikka-asiaansa koskevan päätöksen, jossa hakijalle on myönnetty ulkomaalaislain 52 §:n mukainen oleskelulupa. Hakijalle on valitettavasti ilmoitettu hänen hakemuksensa käsittelyn viivästymisestä kolmesti myöhässä. Hakijalle on lähetetty yhteensä viisi ilmoitusta hänen hakemuksensa käsittelyn viivästymisestä. Käsittely on kestänyt yli vuoden ja kahdeksan kuukautta (20 kk).

Päätös on tehty kolmen kuukauden kuluttua maaohjeen valmistumisesta. Ottaen huomioon epäselvän maatilanteen katson, ettei hakemuksen käsittely ole viivästynyt lainvastaisesti.

Turvapaikanhakija D (asiakasnumero 2878003) on Afganistanin sijasta kotoisin Iranista ja hakenut turvapaikkaa kesäkuussa 2021. Hän sai ensimmäisen puhutteluajan tammikuulle 2022, joka jo ylitti lainmukaisen kuuden kuukauden käsittelyajan. Maahanmuuttovirasto kuitenkin peruutti tämän puhutteluajan. Sittemmin uutta aikaa ei kuulunut, ja kun avustaja tiedusteli uutta puhuttelu-aikaa, uutta puhuttelua ehdotettiin huhtikuulle. Puhuttelu järjestettiin huhtikuussa, kun hakemuksen jättämisestä oli jo kymmenen kuukautta aikaa. Asiakas on saanut uuden käsittelyaika-arvion joulukuussa 2021. Uuden arvion mukaan päätös valmistuisi viimeistään 1.7.2022. Tämä on yli vuosi hakemuksen jättämisen jälkeen. Toinen puhuttelu järjestetään vasta kesäkuussa 2022.

Hakijan D asiasta Maahanmuuttovirasto toteaa, että hakemuksen käsittelyn viivästyminen on johtunut Maahanmuuttoviraston omasta toiminnasta ja työmäärästä. Hakija on hakenut turvapaikkaa 1.6.2022 (pitäisi olla: 2021) ja hakemuksen käsittely oli marraskuussa 2022 kestänyt yli 17 kuukautta. Hakijalle on lähetetty yksi ilmoitus käsittelyn viivästymisestä päivän myöhässä, mutta muut ilmoitukset on lähetetty ajallaan. Aika-arvio hakijan hakemuksen ratkaisemiselle on vuoden 2022 marraskuun loppuun mennessä.

Maahanmuuttovirastosta 11.12.2023 saadun tiedon mukaan hakijalle D on tehty 30.6.2023 kielteinen päätös hänen turvapaikka-asiaansa ilman maasta poistamispäätöstä. Hakijalla on voimassa oleskelulupa työnteon perusteella. Hakija ei ole valittanut saamastaan turvapaikkapäätöksestä, joten 30.6.2023 tehty päätös on siten lainvoimainen.

Hakijan D asian käsittely on kestänyt noin 24 kuukautta eli kaksi vuotta. Käsittely on siten viivästynyt ilman hyväksyttävää perustetta ja lainvastaisesti.

Käsittelyaikoja koskevasta päätöksestä ja sen jatkoseurannasta saadut tiedot

Olen viipymistä koskevissa ratkaisuisani useasti todennut Maahanmuuttoviraston menetelleen lainvastaisesti ja pyytänyt sitä ilmoittamaan korjaavista toimenpiteistään (esimerkiksi päätökset 7.9.2020 dnrot [OKV/108/10/2020](#) ja [OKV/547/10/2020](#)). Tämän ohella olen Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja koskevassa päätöksessäni 22.12.2022 (oma aloitteeni dnro [OKV/530/70/2020](#)) arvioinut yleisemmin Maahanmuuttoviraston lupahakemuskäsittelyiden viipymisiä ja niiden syitä sekä tilanteen kohentamiseksi tehtyjä toimenpiteitä.

Kyseisessä päätöksessäni on kuvattu näitä eri laillisuusvalvontaratkaisujen perusteella Maahanmuuttovirastossa tehtyjä sekä muita vireillä olevia kehittämistoimenpiteitä, jotta muun muassa käsittelyaikatavoitteet saavutettaisiin kestävästi. Kiinnitin päätöksessäni huomiota muun muassa Maahanmuuttoviraston resursoinnin tempoilevuuteen, yhteiskunnasta välittyvien viraston perustehtäviä koskevien odotusten ristiriitaisuuteen ja organisaatiokulttuurin kehittämistarpeisiin. Pyysin maahanmuuttohallinnosta vastaavaa 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 kehittymisen turvaamiseksi ja miten viraston resurssien riittävyys varmistetaan.

Sisäministeriö vastasi 20.4.2023 päätökseni perusteella antamassaan lausunnossa (OKV/836/80/2023) Maahanmuuttoviraston kehittämisestä ja tavoitteista, kehittämistoimenpiteistä ja niiden vaikutuksista hakemusten käsittelyaikoihin, viraston resursseista ja niiden riittävyydestä ja lainsäädännön muutoksista. Lausunto lähetetään kantelijalle ratkaisun mukana tiedoksi.

Lausunnossa on selostettu virastossa käynnissä olevia kehittämishankkeita. Virastossa on käynnissä muun muassa organisaatiomuutos, sillä on ollut uusi ylijohtaja (syyskuusta 2022 alkaen) ja se on julkaissut uuden organisaatiostrategian vuosille 2023-2027. Virasto jatkaa panostuksia automatisaatioon ja digitalisaatioon ja se on tehnyt digiohjelman vuosille 2023-2027.

Kehittämistoimenpiteistä ja niiden vaikutuksista lausunnossa todetaan, että 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. Työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupien käsittelyajat ovat lyhentyneet selvästi kehittämistoimenpiteiden ja -hankkeiden sekä määräraikaisten henkilöstöresurssilisäysten ansiosta.

Sen sijaan turvapaikkahakemuksille asetettua kuuden kuukauden keskimääräistä käsittelyaikatavoitetta ei saavutettu vuoden 2022 aikana, johtuen tilapäisen suojelun hakemusprosessin priorisoinnista (Ukrainan sotaa paenneiden auttaminen) ja merkittävästi nousseesta hakemusmäärästä. 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 maatiedon saamisen vaikeus Afganistanin muuttuneeseen tilanteeseen liittyen. Vuoden 2023 tavoitteena on jatkaa prosessien kehittämistä ja tehostamista, mm. ohjeita päivittämällä ja toimenpiteillä, joilla pyritään minimoimaan henkilöstön vaihtuvuutta.

Totesin ratkaisussani, että Maahanmuuttovirastossa ja sitä ohjaavassa sisäministeriössä oli usein eri toimenpitein pyritty tehostamaan viraston toimintaa ja siten lyhentämään viraston käsittelyaikoja, vaikkakin viiveitä vielä esiintyy. Tavoitteiden toteutumisen seurantaan on nähdäkseni myös kiinnitetty asianmukaista huomiota. Laillisuusvalvonnassa tilanteen seurantaan jatketaan paitsi yksittäisten kanteluasioiden ratkaisemisen yhteydessä, tarvittaessa myös laillisuusvalvontakäynnein tai omin aloittein.

Käsittelyaikatiedusteluihin vastaamisen tarkkuus ja viipymisen syiden selvittäminen

Ulkomaalaislain 7 §:n 1 momentin mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Lain 8 §:n mukaan 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Hallintolain 23 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Ulkomaalaislain 98 a §:ssä säädetään siitä, millä perusteilla voidaan poiketa pykälässä säädetystä kuuden, 15 tai 18 kuukauden määräajasta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemisessa. Ulkomaalaislain 95 a §:n mukaan, jos päätöstä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen ei voida tehdä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, hakijalle on tiedotettava käsittelyn viivästymisestä. Hakijan pyynnöstä on myös annettava tietoa viivästymisen syystä ja siitä, milloin päätös on odotettavissa.

Maahanmuuttoviraston selvityksessä todetaan, ettei ulkomaalaissa ole säädetty siitä, miten tarkasti päätöksen viivästymisen syitä tulisi avata ilmoitettaessa viivästymisestä hakijalle. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 64/2016 vp) todetaan, että käsittelyajan jatkamisesta ei tehtäisi päätöstä tai ratkaisua, josta voisi erikseen valittaa. Ulkomaalaislain säännökset puolestaan perustuvat niin sanottuun menettelydirektiiviin.

Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei ilmoitus turvapaikka-asian käsittelyn viivästymisestä ole ulkomaalaislain 98 §:ää koskevan hallituksen esityksen mukaisesti päätös, eikä kyseiseen ilmoitukseen sovellettu siten hallintolain 45 §:n mukainen perusteluvelvollisuus. Maahanmuuttovirasto katsoo, ettei lainsäädäntö edellytä sitä, että ilmoitus kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisun viivästymisestä sisältäisi yksilöllisiä tai yksityiskohtaisia perusteluita viivästymisten syistä juuri kyseisen hakijan asiassa. Maahanmuuttovirasto toteaa kuitenkin, että hakija voi aina halutessaan tiedustella, minkä vuoksi juuri hänen asiansa käsittely on viivästynyt.

Selvityksessä esitetään, että turvapaikkayksikön ohjeistuksen mukaan pääsääntöisesti käsittelyajan ylittymistä ei ole tarvetta yleensä arvioida etukäteen, vaan asiasta lähetetään asiakkaalle ilmoitus sitten, kun aika on juuri ylittymässä. Ilmoituksen lähettämisen ajankohta arvioidaan tapauskohtaisesti. Kantelussa mainituissa valtakirjallisissa tapauksissa suurinta osaa käsittelyn viivästymisilmoituksista ei ole lähetetty viikkoja käsittelyaika-arvion umpeutumisen jälkeen. Suurin osa ilmoituksista oli lähetetty määräajan juuri ylittyessä tai muutama päivä sen jälkeen.

Vastineessaan kantelija pyytää oikeuskansleria edelleen ottamaan kantaa siihen, voiko viranomainen poiketa lakiin kirjatusta määräajasta yksilöllisesti perustelematta. Ilmoitusmenettelyä ja ohjeistusta viivästymisten osalta tulee kantelijan näkemyksen mukaan täsmentää. Ilmoitusten tulisi tavoittaa hakijat jo ennen kuin päätös on myöhästynyt. Lisäksi silloin, kun viivästymiselle ei ole olemassa lainmukaista perustetta, tulisi viranomaisen oma-aloitteisesti yksilöidä viivästy-

misen syyt ja viranomaisen tulisi voida asettaa myös jonkinlaiseen vastuuseen toistuvista viivästymisistä. Kantelija korostaa, että viivästymisillä on merkittävä oikeudellinen vaikutus kyseisen henkilön elämässä.

Totean, että ulkomaalaislain säännöksissä tai lainkohdan perusteluissa ei täsmennetä viivästyksen syystä annettujen tietojen tarkkuutta eikä sitä, missä vaiheessa tieto viivästymisestä tulee hakijalle antaa. Menettelydirektiivin 31 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava asianomaisille hakijoille tutkintamenettelyn lykkäyksen syyt kohtuullisessa ajassa. Lähökohtana voidaan siten pitää hallintolain säännöksiä asian viivytyksettömästä käsittelystä, viranomaisen neuvontavelvollisuudesta sekä palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta.

Pidän näin ollen perusteltuna, että Maahanmuuttovirasto ilmoittaa päätöksen viivästymisestä viivytyksettä, kun viivästyminen näyttää selvältä. Tässä yhteydessä voitaneen puhua korkeintaan joistakin päivistä. Viivästyksen syiden selostamisen osalta katson palvelun asianmukaisuuden edellyttävän, että perusteet kiinnittyvät käsiteltävänä olevaan yksittäistapaukseen. Kun kyse ei kuitenkaan ole erillisestä hallintopäätöksestä, ei viivästymisilmoituksen perusteluilta ole kohtuullista edellyttää suurta yksityiskohtaisuutta. Hakijalla on tarvittaessa mahdollisuus tiedustella asiaansa liittyviä tarkempia tietoja.

Asiassa ei ole ilmennyt, että Maahanmuuttoviraston menettely olisi kanteluna tutkituissa tapauksissa ollut tältä osin lainvastaista.

Perheenyhdistämisasiat

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.

Vastineen mukaan perheenyhdistämisasioiden käsittely viivästyy Maahanmuuttovirastossa nimenomaan erittäin haavoittuvassa asemassa olevien naisten ja lasten osalta viraston sivuillaan ilmoittamista käsittelyajoista. Kantelijan mukaan priorisointia ei näiltä osin tapahdu riittävästi, vaan Suomesta kansainvälistä suojelua tai oleskeluluvan saaneiden oikeus perheeseen ei toteudu kohtuullisessa ajassa tai turvallisesti edes silloin, kun perheenkokoaja on alaikäisenä tullut ja saanut turvapaikan tai silloin, kun hakija on alaikäinen tai ulkomaalaislain mukainen perheenjäsen. Kantelija kyseenalaistaa kantelussaan ja vastineessaan, tarvitaanko maalinjausta perheenyhdistämisissä. Kantelussa ja vastineessa viitataan myös afganistanilaisten perheiden

hankalaan tilanteeseen Iranissa, kun nämä käyvät Teheranissa tunnistautumassa, ja mm. vaikeuksiin viisumien uusimisessa. Kantelija toivoo, että oikeuskansleri valvoisi myös perheenyhdistämisasioiden viipymistä.

Vastineessa on mainittu esimerkkejä viipymistapauksista, mutta näiden osalta kantelija ei ole toimittanut hakijoiden valtakirjoja. Näitä yksittäistapauksia ei ole ryhdytty tämän kanteluasian yhteydessä tarkemmin selvittämään.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että maatiedolla on merkitystä perhesidehakemuksia ratkaistaessa, kun arvioidaan toimeentuloedellytyksestä poikkeamista, lapsen etua ja muun omaisen riippuvuutta Suomessa asuvasta perheenkokoajasta. Esimerkiksi muun omaisen kohdalla kotimaassa saatavilla terveystalvuluilla on merkitystä lupaharkinnassa. Kotimaan olosuhteet voivat vaikuttaa myös toimeentuloedellytyksestä poikkeamisharkinnassa erityisesti lapsen edun näkökulmasta. Siten tietyissä tapauksissa on tarpeen odottaa riittävän täsmällistä ja ajantasaista maatietoa, vaikka se pitkittäisi hakemuksen käsittelyä. Kuitenkin vain täsmällisen ja ajantasaisen maatiedon avulla on mahdollista arvioida ja ratkaista tietyt hakemukset lain edellyttämällä tavalla.

Ulkomaalaislain 114-115 §:ssä säädetään kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen henkilön perheenjäsenelle tai muulle omaiselle myönnettävästä oleskeluluvasta. Lain 114 §:n 2 momentissa säädetään, että jos 1 momentin 2 kohdassa mainittuja seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. Pykälän 3 momentin mukaan, jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkaus, taikka jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole.

Totean yleisesti, että edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettu kokonaisharkinta voi edellyttää myös ajantasaisen maatiedon selvittämistä, ja sen puuttuminen tai viivästyminen voi joissakin tapauksissa olla oikeudellisesti hyväksyttävä peruste antaa päätös myöhemmin kuin yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyajan kuluessa.

Päätöksenteossa ja mm. asioiden priorisoinneissa on luonnollisesti huomioitava asianmukaisesti lapsen oikeudet ja perhe-elämän suoja. Ulkomaalaislain 6 §:n 3 momentti edellyttää kiireellistä käsittelyä, kun asia koskee alaikäistä lasta.

Totean, että yhdenvertaisuusvaltuutettu on julkaissut afganistanilaisten perheen yhdistämisasi-oita ja tunnistautumista Teheranissa koskevan [kannanoton 14.1.2022](#) (Yhdenvertaisuusvaltuutetun kannanotto ulkoministeriölle: Suomessa asuvien afganistanilaisten oikeus perhe-elämään turvattava). Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistosta saadun tiedon mukaan ulkoministeriö on antanut vastauksensa 7.2.2022. Ministeriön mukaan kannanotossa tarkoitettujen ongelmien on tunnistettu ja niihin on puututtu.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan, jos virkamies, julkis-yhteisön työntekijä tai muu henkilö julkista tehtävää hoitaessaan on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä, oikeuskansleri voi antaa asianomaiselle huomautuksen vastaisen varalle, mikäli hän ei harkitse olevan aiheutta syytteen nostamiseen. Huomautus voidaan antaa myös viranomaiselle tai muulle yhteisölle.

Hakijan D asian käsittely on kestänyt noin 24 kuukautta eli kaksi vuotta, vaikka se olisi tullut käsitellä laissa säädetyn kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyajan kuluessa. Käsittely on viipynyt merkittävästi eikä sille ole esitetty ulkomaalaislaissa säädettyjä hyväksyttäviä perusteita.

Annan tältä osin Maahanmuuttovirastolle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua huomautuksen vastaisen varalle.

Muiden tässä päätöksessä käsiteltyjen yksilöityjen hakijoiden hakemusten osalta lainvastaista viipymistä tai muuta lainvastaista menettelyä ei ole todettu. Viittaan kuitenkin edellä hakijan B hakemuksen käsittelystä lausumaani.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty