

17.5.2021

EOAK/1141/2021

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jari Pirjola**

## **TURVAPAIKKAHAKEMUKSEN KÄSITTELYN VIIVÄSTYMINEN**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli julkisen oikeusavustajan laatimassa kantelukirjoituksessa Maahanmuuttovirastoa turvapaikkahakemuksen lainvastaisesta käsittelyajasta. Kantelun mukaan kantelijan hakemus olisi ulkomaalaislain 98 a §:n mukaan tullut ratkaista 6 kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, mutta asia oli kanteluajankohtana ollut vireillä jo 16 kuukautta. Kantelun mukaan hakemukseen ei liity sellaisia poikkeuksellisia olosuhteita, jotka oikeuttaisivat laissa mainittuihin pitempiin käsittelyaikoihin.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Maahanmuuttoviraston selvitys. Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään muun muassa seuraavaa.

#### **Asian käsittelyn vaiheista**

Kantelija on hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua 22.10.2019. Hänet on 20.2.2020 kutsuttu 19.3.2020 järjestettävään turvapaikkapuhutteluun. Puhuttelu on kuitenkin jouduttu perumaan 13.3.2020 Maahanmuuttoviraston toimesta koska turvapaikkapuhuttelut keskeytettiin tuolloin koronaviruspandemiasta johtuvista syistä asiakkaiden ja henkilöstön turvallisuuden takaamiseksi. Keskeytys puhutteluissa kesti noin puolitoista kuukautta. Kantelijalle on 30.4.2020 lähetetty ilmoitus käsittelyajan ylitymisestä. Ilmoituksen mukaan hakemuksen käsittely Maahanmuuttovirastossa kestää odotettua pidempään koronaviruksesta johtuvan poikkeustilanteen vuoksi. Uuden arvion mukaan päätös annettaisiin 15 kuukauden kuluessa siitä, kun turvapaikkahakemus on jätetty. UMA:sta ilmenevien tietojen mukaan ylitymisperusteena on sovellettu ulkomaalaislain 98 a §:n 2 momentin 2-kohdassa tarkoitettua ylitymissyytä. Kantelija on 9.6.2020 saapuneella persiankielisellä sähköpostilla tiedustellut puhuttelunsa ajankohtaa. Hänelle on vastauksena tiedusteluun lähetetty postitse uudelleen 30.4.2020 päivätty ilmoitus käsittelyajan ylitymisestä.

Kantelijalle on 7.7.2020 lähetetty kutsu 21.8.2020 järjestettävään turvapaikkapuhutteluun. 21.8.2020 pidetty turvapaikkapuhuttelu on kestänyt kello 8.30 – 16.00 ja puhuttelu on jäänyt kesken. Kantelija on tämän jälkeen kutsuttu 14.10.2020 järjestettävään jatkopuhutteluun, joka on kestänyt kello 8.30 – 16.00 ja jäänyt edelleen kesken. Kantelija on kutsuttu vielä 29.10.2020 järjestettävään jatkopuhutteluun, joka on

kestänyt kello 8.30 – 14.30. Turvapaikkapuhuttelu on saatu tuolloin valmiiksi.

Kantelijan asiaan on toimitettu sähköpostilla lisäselvitystä 2.11.2020. Avustajalle on tämän pyynnöstä lähetetty 5.11.2020 turvapaikkapuhuttelun pöytäkirja sekä 13.11.2020 turvapaikkapuhuttelun nauhoite. Avustaja on 20.11.2020 toimittanut lausuman kantelijan turvapaikka-asiaan. Vastaanottokeskus on 26.1.2021 tiedustellut kantelijan puolesta aika-arviota hakemuksen käsittelylle. Kantelijalle on 9.2.2021 lähetetty ilmoitus käsittelyajan ylitymisestä. Ilmoituksen mukaan kantelijan hakemuksen käsittely kestää pidempään, koska Maahanmuuttovirastossa on kyseisellä hetkellä käsiteltävänä suuri määrä turvapaikkahakemuksia yhtä aikaa. Uusi arvio päätöksen valmistumiselle on ollut viimeistään 22.4.2021. UMA:sta ilmenevien tietojen mukaan ylitymisperusteena ei ole sovellettu mitään ulkomaalaislain 98 a §:ssä tarkoitettua ylitymissyytä.

Kantelijan avustaja on 27.1.2021 lähettämässään sähköpostissa ilmoittanut kantelijan toivovan, että hänen asiansa ratkaistaan ja/tai hänelle ilmoitetaan, milloin asia ratkaistaan. Kantelijan turvapaikkahakemus on tuolloin ollut vireillä yli 15 kuukautta, joten sen kuuluisi lain mukaan olla jo ratkaistu. Avustaja on ilmoittanut kantelijan ilmoittaneen hänelle edellisenä päivänä haluavansa tehdä itsemurhan, koska on tullut odottamisen takia hulluksi. Avustaja on toivonut pikaista ratkaisua asiassa. Avustajalle on 12.2.2021 sähköpostitse pahoiteltu tilannetta ja samalla ilmoitettu, että hakemuksen käsittelyaika on 9.2.2021 pidennetty 22.4.2021 asti. Viestin mukaan Maahanmuuttovirasto on joutunut ohjaamaan resursseja ennen kaikkea hallinto-oikeuksien palauttamien asioiden käsittelyyn, joten käsittelyaikavelvoitteen piiriin kuuluvia asioita ei ole kyetty täysimääräisesti ratkaisemaan niiden edellyttämässä ajassa.

Vastaanottokeskuksesta on 6.2.2020 otettu uudelleen yhteyttä kantelijan puolesta liittyen hänen hakemuksensa tilanteeseen. Vastaanottokeskukselle on vastattu 12.2.2021 ja pahoiteltu sitä, että viestiin ei ole aiemmin vastattu ja samalla ilmoitettu uusi käsittelyajan pidennys 22.4.2021 asti ja kerrottu, että ylitymisestä on lähetetty ilmoitus hakijalle ja hänen avustajalleen.

Kantelijan asiaan on toimitettu lisäselvitystä 12.3.2021. Vastaanottokeskuksesta on 18.3.2021 sähköpostitse tiedusteltu kantelijan puolesta hakemuksen käsittelyaika. Vastaanottokeskukselle on 25.3.2021 vastattu, että pidennetyin käsittelyaika-arvion määräpäivä 22.4.2021 on edelleen voimassa.

Kantelijalle on 26.4.2021 lähetetty jälleen ilmoitus käsittelyajan ylitymisestä. Ilmoituksen mukaan hakemuksen käsittely kestää pitempään, koska Maahanmuuttovirastossa on käsiteltävänä suuri määrä turvapaikkahakemuksia yhtä aikaa. Uusi arvio on, että kantelija saa päätöksen hakemukseensa viimeistään 22.7.2021. Ilmoitus on lähetetty sähköpostitse tiedoksi myös kantelijan avustajalle.

UMA:sta ilmenevien tietojen mukaan tilanteessa ei ole sovellettu mitään ulkomaalaislain 98 a §:ssä tarkoitettua ylitymisperustetta.

## Asian käsittelyn keston syyt ja asian arviointia

Kantelijan turvapaikkahakemukseen on tehty ensimmäinen käsittelyajan pidentäminen soveltaen ulkomaalaislain 98 a §:n 2 momentin 2-kohtaa, jonka mukaan päätös on tehtävä 15 kuukauden kuluessa, jos päätöstä ei voida tehdä 1 momentin mukaisessa määräajassa, koska suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa. Kyseisen lainkohdan soveltaminen on perustunut komission turvapaikka-asioista ja koronavirustilanteesta 17.4.2020 julkaisemassa tiedonannossa 2020/C/126/02 lausuttuun. Tiedonannon mukaan ”jäsenvaltiot voivat turvapaikkamenettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan ylittää hakemusten käsittelylle säädetyin kuuden kuukauden määräajan enintään yhdeksällä kuukaudella, jos suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen asetetussa määräajassa. Jäsenvaltioiden olisi voitava soveltaa tätä väliaikaista poikkeussääntöä, jos niiden on käytännössä hyvin vaikeaa noudattaa hakemusten käsittelyä koskevaa kuuden kuukauden määräaikaan koronavirustautitilanteen vuoksi. Tilanteella voi olla hyvin samanlainen vaikutus lainsäädännön yleisen tarkoituksen ja kyseessä olevien intressien kannalta kuin vaikeuksilla, jotka johtuvat suuresta määrästä samanaikaisia hakemuksia, kun otetaan huomioon, että lainsäätäjät eivät ole ottaneet pandemiatilanteesta johtuvia erityisiä olosuhteita huomioon.”

Turvapaikkayksikkö päätti 17.4.2020, että jos hakemuksen käsittelyn määräaika ylittyy koronatilanteen takia ja asiasta lähetettäisiin ilmoitus, määräaika pidennettäisiin komission tiedonannon perusteella. Soveltettava lainkohta olisi tuolloin 98 a §:n 2 mom. 2 kohta. Turvapaikkayksikkö luopui määräaikojen pidennyksistä koronapandemiatilanteen takia 10.7.2020. Turvapaikkayksikkö on katsonut, että se on voinut soveltaa komission ohjeistusta ulkomaalaislain 98 a §:n 2 momentin 2 -kohdan tulkinnassa, koska turvapaikkamenettelydirektiivin 31 artiklan 3. kohdassa todetut käsittelyajan ylittämisperusteet on suoraan implementoitu ulkomaalaislain 98 a §:ään.

Kaksi muuta kantelijalle tehtyä käsittelyajan pidennystä eivät ole perustuneet ulkomaalaislakiin vaan turvapaikkayksikön ruuhkautuneeseen hakemustilanteeseen.

Kantelijan turvapaikkahakemuksen käsittelyn viivästymisen syyt ovat siten olleet ensin koronapandemian aiheuttama puhutteluiden keskeytyminen ja sen jälkeen pitkään ratkaisua odottaneiden hallinto-oikeuksien palauttamien hakemusten ratkaisemisen priorisointi. Tästä syystä kaikkia ulkomaalaislain 98 a §:n mukaisen käsittelyaikavelvoitteen alaisia hakemuksia ei olla pystytty täysimääräisesti ratkaisemaan lain edellyttämässä ajassa. Kantelijasta ei ole myöskään esitetty sellaista selvitystä, lukuun ottamatta avustajan 27.1.2021 lähettämää viestiä, jonka mukaan hakijaa tulisi pitää siten haavoittuvassa asemassa olevana, että hänen hakemuksensa käsittelyä tulisi priorisoida muiden vastaavassa tilanteessa olevien hakemusten edelle.

Maahanmuuttovirasto pahoittelee kantelijan turvapaikkahakemuksen pitkää käsittelyaikaa ja toteaa, että se pyrkii ratkaisemaan hakemuksen uuteen annettuun käsittelyaikaan mennessä.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Yleisiä havaintoja Maahanmuuttoviraston käsittelyajoista

Totean aluksi, että Maahanmuuttovirastossa vireillä olevien asioiden käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat olleet laillisuusvalvonassa jatkuvasti esillä. Olen antanut Maahanmuuttovirastolle sekä useita huomautuksia erilaisten hakemusten käsittelylle laissa säädettyjen määräaikojen ylittämisestä että muuten kiinnittänyt ratkaisuisiani huomiota Maahanmuuttoviraston pitkiin käsittelyaikoihin.

Pidin esimerkiksi 2.12.2020 (EOAK/5183/2020) antamassani ratkaisussa Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemuksen käsittelyaikaa liian pitkänä. Tuossa asiassa Maahanmuuttoviraston pitkään käsittelyaikaan oli virastosta saadun selvityksen mukaan vaikuttanut esimerkiksi hallinto-oikeudesta Maahanmuuttovirastoon palautettujen asioiden käsittelyn ruuhkautuminen sekä meneillään oleva koronapandemia.

Maahanmuuttovirasto kuvasi selvityksessään useita keinoja, joilla hakemusten käsittelyä pyrittäisiin jatkossa nopeuttamaan. Pyysin tästä syystä Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan minulle 31.3.2021 mennessä minkälaisiin johtopäätöksiin selvityksessä mainitut toimenpiteet käsittelyaikojen nopeuttamiseksi ovat johtaneet. Maahanmuuttovirasto ilmoitti minulle 31.3.2021 päivätyssä kirjeessä seuraavaa.

”Maahanmuuttovirastossa suoritettiin vuodenvaihteessa runsaasti rekrytointeja ja turvapaikkayksikön henkilöstömäärä on lisääntynyt. Yksikkö ei kuitenkaan ollut heti vuoden alusta täydessä vahvuudessaan vaan esimerkiksi turvallisuusselvitysten keston vuoksi uutta henkilöstöä pääsi aloittamaan vaiheittain tammi- ja helmikuun aikana. Tällä hetkellä on käynnissä vielä täydentäviä rekrytointeja paikkaamaan auki jääneitä tehtäviä. Uuden henkilöstön perehdytys vie myös aikaa ja resursseja, joten henkilöresurssien lisääntyminen ei vielä ole täysimääräisesti heijastunut hakemusten käsittelyaikoihin. Muilta osin turvapaikkayksikkö on jatkanut vastineessa ilmoittamallaan suunnitelmalla ja priorisoinut hallinto-oikeuden palauttamien hakemusten käsittelyä.

#### **Työryhmien tuloksista**

Ratkaisussaan oikeusasiamies on erityisesti pyytänyt tietoa siitä, millaisiin tuloksiin Maahanmuuttoviraston vastineessa mainitut työryhmät ovat päätyneet. Mainittujen työryhmien työstä on seurannut erilaisia suoraan ja välillisesti hakemusten käsittelyä nopeuttavia toimenpiteitä. Välillisesti hakemusten käsittelyä nopeuttavista toimenpiteistä voidaan mainita mm. työryhmien työn hyödyntäminen uuden Sharepoint-alustan käyttöön otossa tiedonhallinnan näkökulmasta.

Päätöstyön sujuvoittamisen osalta yksikössä on laajennettu mahdollisuuksia ratkaista asioita ilman esittelyä sekä päivitetty ratkojen ohjeistusta. Lisäksi hallinto-oikeuden palauttamien hakemusten käsittelyä päätettiin edistää rauhoittamalla tiettyjen esittelijöiden työaikaa nimenomaisesti näiden päätösten tekemiseen ja vahvistamalla periaatetta, jonka mukaan puhuttelija tekee esityksen itse puhuttelemaansa hallinto-oikeuden palauttamaan hakemukseen.

Puhuttelutyön osalta merkittävimpiä tuloksia ovat olleet puhutteluva-raajien työn helpottaminen erilaisin teknisin toimenpitein sekä etäpuhuttelujen käyttöönotto, jonka avulla kiireellisiä hakijoita on voitu puhutella ylläalueellisesti ja täten paremmin hyödyntää koko yksikön puhutteluresursseja. Tämän vuoden alusta ollaan otettu käyttöön myös sellaiset etäpuhuttelut, joissa myös asiakas on etäyhteyksien päässä vastaanottokeskuksen tiloissa. Tämä vähentää matkustamista ja ylläalueellista puhuttelutoimintaa sekä vähentää puhuttelujen peruuntumisia.

Lisäksi työryhmissä on kehitetty suunnitelmaa siihen, miten asiakkaasta johtuvista syistä tapahtuvien peruuntumisten tilalle saadaan mahdollisimman nopeasti toisia puhuteltavia. Puhuttelutyön sujuvoittamisen ohjeistusta on kehitetty ja keskitetty paremmin puhuttelijoiden saataville. Kaikilla alueilla on lisätty puhuttelutyötä tekeville tarkoituksena puhuttelujen sujuvampi läpivienti. Työryhmissä tunnistettiin myös, että merkittävästi puhuttelu-aikaa kuluu pöytäkirjantarkastukseen. Tästä syystä kevennetyn pöytäkirjantarkastuksen (jossa hakija käy pöytäkirjan avustajansa ja Maahanmuuttoviraston kustantaman tulkin kanssa läpi) ohjeistusta parannettiin ja tämän mahdollisuuden käytöstä muistutettiin puhuttelijoita.

### **Tehtyjen toimenpiteiden tuloksista**

Maahanmuuttovirasto antoi vastineensa oikeusasiamiehelle syyskuun 2020 lopussa. Vuonna 2018 hallinto-oikeuksien palauttamia hakemuksia oli odottamassa ratkaisua yhteensä 468 hakemusta. Tällä hetkellä (tilanne 31.3.2021) on 2018 palautusten osalta sellainen, että ratkaisua odottaa 64 hakemusta. Näistä 42 hakemukseen on tehty päätösesitys, eli nämä odottavat ratkaisijan hyväksyntää. Tavoiteaikaan (31.3.2021) ei siten kaikkien hakemusten osalta päästy. Tähän on merkittävästi vaikuttanut esimerkiksi korona-altistumisten johdosta peruuntuneet puhuttelut ja tarvittavien viranomais selvitysten viivästyminen.

Lisäksi Maahanmuuttovirasto haluaa tuoda esiin sen, että puhuttelua odottavien hakijoiden kokonaismäärä on laskenut 2390 hakijasta (lokakuu 2020) 1490 hakijaan (maaliskuu 2021).

Turvapaikkayksikön tämänhetkisenä tavoitteena on, että vuonna 2019 hallinto-oikeuksista palautuneet hakemukset on saatu käsiteltyä 30.6.2021 mennessä ja vuonna 2020 hallinto-oikeuksista palautuneet hakemukset 30.9.2021 mennessä.”

## 3.2 Kannanotto

Maahanmuuttovirasto on ryhtynyt edellä kohdassa 3.1 kuvattuihin toimenpiteisiin, joiden avulla turvapaikkahakemusten käsittelyä pyritään nopeuttamaan. Maahanmuuttoviraston toimenpiteiden avulla

esimerkiksi puhuttelua odottavien kokonaismäärää on saatu laskettua noin 1500 hakijaan. Pidän tärkeänä, että Maahanmuuttovirasto jatkaa toiminnan kehittämistä siten, että käsittelyaikoja saadaan edelleen nopeutettua. Tulen jatkossakin seuraamaan käsittelyaikojen kehitystä Maahanmuuttovirastossa.

Tämän kanteluasian osalta Maahanmuuttovirasto myöntää selvityksessään, että asiaa ei ole pystytty käsittelemään laissa säädettyssä määräajassa. Kantelijalle on useita kertoja ilmoitettu käsittelyajan pidentämisestä. Ensimmäinen käsittelyajan pidennys perustui komission 17.4.2020 julkaisemaan tiedonantoon (2020/C/126/02). Määräajan pidennyksestä luovuttiin 10.7.2020. Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota siihen, että totesin 24.11.2020 antamassani ratkaisussa (EOAK 5148/2020), että komission tiedonanto sinänsä ei oikeuta viranomaista poikkeamaan kansallisen lain noudattamisesta.

Uusin arvio kantelijan asian ratkaisuaikajankohdasta on se, että kantelija saa päätöksen hakemukseensa viimeistään 22.7.2021. Ilmoitus on lähetetty sähköpostitse tiedoksi myös kantelijan avustajalle.

Katson Maahanmuuttoviraston lainvastaisesti viivytelleen kantelijan turvapaikkahakemuksen käsittelyä. Maahanmuuttovirasto myöntää selvityksessään, että määräaikojen pidentäminen ei ole perustunut ulkomaalain 98 a §:ssä mainittuihin pidennyksiin, vaan turvapaikkayksikön ruuhkautuneeseen tilanteeseen.

Jos kantelu ratkaistaan Maahanmuuttoviraston antaman uusimman määräajan puitteissa, tulee hakemuksen käsittelyajaksi noin 21 kuukautta, vaikka hakemus olisi tullut lain mukaan pääsääntöisesti ratkaista kuuden kuukauden määräajassa. Käsittelyajan venyminen on valitettavaa, koska kantelun tietojen mukaan asian käsittelyn kesto on aiheuttanut kantelijalle vakavia psyykkisiä ongelmia.

#### **4 TOIMENPITEET**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Maahanmuuttovirastolle huomautuksen kantelijan turvapaikkahakemuksen käsittelylle laissa säädetyn määräajan pitkästä ylittämisestä. Tässä tarkoituksessa lähetän Maahanmuuttovirastolle jäljennöksen tästä päätöksestäni.