

28.4.2017

EOAK/1706/2016

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAINVASTAINEN MENETTELY TURVAPAIKKAHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Oulun poliisilaitoksen toimintaa turvapaikkahakemuksen käsittelyssä. Hakija saapui Suomeen ja haki kansainvälistä suojelua 20.10.2013. Kantelija kirjoittaa, että hän oli mennyt Oulun poliisille 16.7.2014 kertomaan hänen perheensä vaikeasta tilanteesta ja pyytänyt apua. Poliisilaitoksella ei ollut asian käsittelyn aikana tulkkia. Poliisi lähetti turvapaikkahakemuksen peruuttamista koskevan ilmoituksen Maahanmuuttovirastolle, joka teki asiaa koskevan päätöksen turvapaikkahakemuksen raukeamisesta 18.7.2014.

Kantelijan mukaan hänellä ei ole ollut missään vaiheessa tarkoituksena peruuttaa turvapaikkahakemustaan. Poliisihallitus on siirtänyt asiaa koskevan kantelun poliisin toiminnan osalta Oulun poliisilaitokselle käsiteltäväksi, joka on antanut asiassa ratkaisun 30.6.2015.

Ratkaisusta ilmenee, että ulkomaalaisasioiden tietojärjestelmään tallennettu ilmoitus turvapaikkahakemuksen peruuttamisesta on täytetty puutteellisesti, eikä siinä ole kenenkään paikalla olleen henkilön allekirjoitusta (ei ilmoituksen vastaanottajan, turvapaikanhakijan tai todistajien). Asiassa ei pystytty selvittämään, ketkä ovat toimineet todistajina ilmoitusta vastaanotettaessa. Poliisin mukaan alkuperäinen allekirjoitettu selvitys on lähetetty Maahanmuuttovirastolle postitse. Tätä asiakirjaa ei kuitenkaan löydy poliisilta tai Maahanmuuttovirastolta.

Kantelija on hakenut saamansa raukeamispäätöksen seurauksena uudelleen turvapaikkaa 31.7.2014. Hakija on saanut 20.1.2016 tehdyllä Maahanmuuttoviraston päätöksellä turvapaikan. Kantelijan toisen hakemuksen käsittely on näin ollen kestänyt lähes 17 kuukautta.

Kantelija katsoo, että poliisin toiminta rikkoi viranomaisen velvollisuutta tarjota tulkkausta hakijan omalla kielellä. Turvapaikkahakemuksen peruuttamiseen johtaneen ilmoituksen ja päätöksen seurauksena hakijalle on aiheutunut kohtuuton viivästys turvapaikkaprosessiin.

Koska kantelu käsittelee turvapaikkahakemuksen käsittelyä, hakemuksen peruuttamista ja niihin liittyvää käsittelyaikaa on kantelun kohteena poliisin lisäksi Maahanmuuttoviraston toiminta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto Maahanmuuttovirastolta.

Käytettävissäni on ollut myös seuraavat asiakirjat:

- Oulun poliisilaitoksen 30.6.2015 antama ratkaisu (POL-2015-2679) kanteluasiassa
- Poliisin ilmoitus turvapaikkahakemuksen peruuttamisesta
- Maahanmuuttoviraston 18.7.2014 tekemä päätös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen raukeamisesta ja käännättämisestä
- Maahanmuuttoviraston 20.1.2016 tekemän päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen.

3 RATKAISU

Katson Maahanmuuttoviraston menetelleen lainvastaisesti turvapaikkahakemuksen peruuttamista ja raukeamispäätöstä koskevassa asiassa. Lisäksi katson, että Maahanmuuttoviraston käsittelyaika kantelijan uuden turvapaikkahakemuksen käsittelyssä on ollut hyvän hallinnon vastainen.

Poliisin toiminnan osalta asia on käsitelty ja ratkaistu Oulun poliisilaitoksen kanteluun antamalla ratkaisulla. Minulla ei ole ollut aiheita selvittää asiaa uudelleen.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1 Turvapaikkahakemuksen peruuttaminen ja raukeamispäätös

Ulkomaalaislain 95 b §:n mukaan hakija voi peruuttaa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa Maahanmuuttovirastolle, poliisille, rajatarkastusviranomaiselle tai vastaanottokeskuksessa sen johtajalle tai apulaisjohtajalle henkilökohtaisesti tekemällään kirjallisella ilmoituksella, josta yksiselitteisesti ilmenee, että hakijan tarkoituksena on peruuttaa hakemuksensa. Hakija päivää ja allekirjoittaa ilmoituksen.

Saman lainkohdan mukaan peruutusilmoituksen vastaanottaja pyytää hakijaa ilmoittamaan kantansa mahdolliseen maasta poistamiseen sekä pyytää peruuttamiselle kaksi esteetöntä todistajaa.

Maahanmuuttovirasto on toimittanut selvityksenä kantelijan tapauksessa poliisin lähettämän ja Maahanmuuttoviraston saapumisleimalla varustetun ilmoituksen turvapaikkahakemuksen peruuttamisesta.

Ilmoituksesta puuttuu hakijan allekirjoitus, ilmoituksen vastaanottajan allekirjoitus sekä esteettömien todistajien allekirjoitukset. Ilmoituksen perusteella paikalla ei ole ollut tulkkia. Ilmoituksessa on kirjattu peruuttamisen syyksi seuraava teksti: ”Haluaa palata perheensä vuoksi, koska heillä on siellä ongelmia. Haluaa palata Turkkiin, josta on Suomeen tullutkin.”

Maahanmuuttovirasto kirjoittaa selvityksessään, ettei turvapaikkayksikkö pysty kahden ja puolen vuoden jälkeen selvittämään, missä alkuperäinen poliisin laatima asiakirja on tai missä vaiheessa se on kadonnut kantelijan asiakirjojen joukosta. Maahanmuuttovirasto katsoo sen olevan mahdollista, että asiakirjoja arkistoitaessa on vahingossa hävitetty allekirjoitettu asiakirja, vaikka olisi pitänyt hävittää allekirjoittamaton ensimmäisenä vastaanotettu versio. Tästä huolimatta Maahanmuuttovirasto katsoo selvityksessään, että tapauksessa on toimittu vakiintuneen käytännön mukaan. Maahanmuuttovirasto selvittää että ”poliisi on lähettänyt ensimmäisen tiedon asiasta sähköpostilla eli hakijan arkistoiduissa asiakirjoissa löytyvän peruutusilmoituksen. Tämän pohjalta on aloitettu Maahanmuuttovirastossa raukeamispäätöksen valmistelu. Lopullista raukeamispäätöstä ei tehdä Maahanmuuttovirastossa ennen kuin alkuperäinen allekirjoitukset sisältävä asiakirja saapuu Maahanmuuttovirastoon skannattuna tai postin kautta. Näin on toimittu myös kantelun kohteena olevassa tapauksessa.”

Yhdyn tässä poliisin kanteluasian ratkaisussa esitettyihin näkökohtiin turvapaikkahakemuksen peruuttamisen muotovaatimusten merkityksestä: ”Turvapaikkahakemuksen peruuttaminen on hakijalähtöinen toimenpide, jonka oikeusvaikutukset ovat varsin järeät. Peruutusilmoituksen jälkeen tehtävä uusintahakemus ilman uusia perusteita voidaan jättää tutkimatta eikä peruuttamisilmoituksen perusteella tehdystä raukeamispäätöksestä voi valittaa. Tästä syystä

johtuen peruuttamiselle on ulkomaalaislaissa säädetty tietyt muotovaatimukset, joita tulee noudattaa. Sinänsä on selvää, että lopullisen päätöksen asiassa tekee Maahanmuuttovirasto, joka voi tarvittaessa pyytää poliisia täydennyttämään tehtyä ilmoitusta tai pyytää asiakasta jättämään uuden ilmoituksen, mikäli ensimmäinen ilmoitus katsotaan puutteelliseksi. Peruuttamisilmoituksen merkittävyyden ja oikeusvaikutusten vuoksi on kuitenkin olennaista, että toimenpiteet tehdään niin, ettei jälkikäteen synny epätietoisuutta siitä, mikä on todella ollut asiakkaan tarkoitus asiassa.”

Asiassa allekirjoitettua versiota ilmoituksesta ei löydy kummaltakaan viranomaiselta, poliisilta tai Maahanmuuttovirastolta. Allekirjoittamaton versio ilmoituksesta on leimattu Maahanmuuttoviraston leimalla samana päivänä kuin raukeamispäätös on tehty. Ilmoituksen vastaanottanut poliisimies on Oulun poliisilaitoksen kanteluratkaisun mukaan toimittanut alkuperäisen allekirjoitetun ilmoituksen Maahanmuuttovirastolle postitse. Kantelija on kertonut allekirjoittaneensa poliisilla suomenkielisen asiakirjan. Asiassa on kuitenkin jäänyt selvittämättä, onko allekirjoitettu versio saapunut Maahanmuuttovirastoon päätöksentekoa varten ja missä vaiheessa asiakirja on kadonnut.

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että normaalitilanteessa kantelijan arkistoituihin asiakirjoihin tulisi sisältyä alkuperäinen allekirjoitettu turvapaikkahakemuksen peruuttamisilmoitus. Tässä yksittäisessä tapauksessa kyseisen asiakirjan sijasta on arkistoitu peruuttamisilmoituksen allekirjoittamaton kopio. Maahanmuuttovirasto katsoo, että hakemuksen arkistoinnista koskeva menettely ei ole ollut asiakirjojen järjestämisestä ja arkistoinnista annetun ohjeistuksen mukaista.

Totean, että viranomaisen on sen päätöksen jälkikäteisessä laillisuusvalvonnassa kyettävä osoittamaan, että kaikki lailliset edellytykset sen päätöksen tekemiselle ovat olleet olemassa. Tässä tapauksessa on jäänyt epäselväksi, onko Maahanmuuttovirastolla ollut päätöstä tehdessään hakijan oikeusturvan takeena olevat muotovaatimukset täyttävä, hakijan ja kahden esteettömän todistajan allekirjoittama peruuttamisilmoitus. Joka tapauksessa Maahanmuuttovirastossa on menetelty asiakirjojen arkistointia koskevien säännösten ja määräysten vastaisesti.

Perustuslaissa taattuun hyvään hallintoon kuuluu asioiden asianmukaisen käsittelyn vaatimus, johon sisältyy yleinen huolellisuusvelvollisuus, jota Maahanmuuttovirastossa ei tässä tapauksessa ole noudatettu.

3.2 Tulkkaus ja hakijan tarkoitus

Asiassa on jäänyt epäselväksi se, onko kantelijan tarkoituksena ollut todella peruuttaa turvapaikkahakemuksensa ja onko hän ymmärtänyt peruutusilmoituksen merkityksen ja oikeusvaikutukset. Kantelija itse on useaan kertaan todennut, ettei hänen tarkoituksenaan ole ollut peruuttaa turvapaikkahakemustaan.

Poliisin Maahanmuuttovirastolle lähettämästä turvapaikkahakemuksen peruuttamista koskevasta ilmoituksesta käy ilmi, että tilanteessa, jossa hakija on mennyt poliisille ja poliisi on ottanut vastaan ilmoituksen hakemuksen peruuttamisesta, ei ollut paikalla tulkkiä. Keskustelu on käyty englanninkielellä.

Ulkomaalaislain 203 §:n mukaan viranomaisen on turvapaikkamenettelyssä käsiteltävässä asiassa huolehdittava tulkitsemisesta tai kääntämisestä, jos ulkomaalainen ei osaa kielilain mukaan viranomaisessa käytettävää suomen tai ruotsin kieltä taikka hän ei vammaisuutensa tai sairautensa vuoksi voi tulla ymmärretyksi.

Maahanmuuttoviraston antaman ohjeen (MIGDno/2013/700) mukaan pääsääntöisesti tulkkaus tulee järjestää hakijan äidinkielellä hakijan oikeusturvan turvaamiseksi.

Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei se ole kantelun kohteena olevassa tapauksessa erikseen varmistanut, että kantelija ja poliisi ovat ymmärtäneet toisiaan. Näin ei tehdä tavanomaisesti muissakaan tapauksissa, ellei siihen ole erityisiä syitä. Peruuttamisilmoituksen saapumisen jälkeen Maahanmuuttovirasto ei ole henkilökohtaisesti yhteydessä hakijaan eikä varmista poliisin antamien tietojen paikkansapitävyyttä. Maahanmuuttoviraston toiminta perustuu luottamukseen toimivaltaisen toisen viranomaisen ammattitaitoiseen toimintaan. Kantelun kohteena olevassa tapauksessa Maahanmuuttoviraston tiedossa ei ole ollut syitä epäillä, etteivät hakija ja poliisi olisi ymmärtäneet toisiaan ja tienneet että asiassa on ollut kyse peruuttamisilmoituksen tekemisestä.

Totean, että Maahanmuuttoviraston, esittelijän ja päätöksentekijän vastuulla on varmistua siitä, että asiassa on riittävä selvitys ja ilmoituksen muotomääräyksiä on noudatettu. Ulkomaalaislain edellytys viranomaisen velvollisuudesta järjestää turvapaikka-asian tulkitsemisesta koskee myös turvapaikkahakemuksen peruuttamista. Poliisin lähettämästä ilmoituksesta käy selkeästi ilmi, ettei paikalla ole ollut tulkkia. Ilmoituksesta tai raukeamispäätöksestä ei ilmene niitä perusteita, miksi asian tulkitsemisesta ei ole huolehdittu. Asian käsittely ei ole tältä osin noudattanut ulkomaalaislakia eikä voimassa olevan Maahanmuuttoviraston ohjeen asettamia vaatimuksia. Turvapaikkahakemuksen peruuttamisella ja raukeamispäätöksellä on merkittäviä oikeusvaikutuksia hakijan kannalta.

3.3 Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika

Kantelija haki Suomesta turvapaikkaa 20.10.2013. Asiassa on tehty raukeamista ja käännättämistä koskeva päätös 18.7.2014.

Kantelija on jättänyt uuden turvapaikkahakemuksen 31.7.2014. Hänelle on 20.1.2016 myönnetty turvapaikka Maahanmuuttoviraston päätöksellä. Hakemuksen käsittely on näin ollen kestänyt lähes 17 kuukautta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelun kohteena olevan toisen turvapaikkahakemuksen käsittelyaika 538 vuorokautta on ollut keskimääräistä pidempi. Selvityksen mukaan pisin viive on ollut viimeisen turvapaikkapuhuttelun ja toimitettujen lisäselvitysten sekä päätöksenteon välillä. Päätös on tehty 10 kuukautta kantelijan toimittamien lisäselvitysten jälkeen.

Turvapaikkahakemuksen keskimääräinen käsittelyaika hakemuksen vireille panosta ensimmäiseen ratkaisuun normaalimenettelyssä on ollut 241 vuorokautta vuonna 2014, 136 vuorokautta vuonna 2015 ja 280 vuorokautta vuonna 2016.

Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan kantelijan asiassa on jouduttu tekemään poikkeuksellisen vaikea päätösharkinta. Kantelijan taustan vuoksi asian selvittämisessä ovat olleet mukana sekä suojelupoliisin että puolustusvoimien edustajat.

Maahanmuuttovirasto selvittää edelleen, että kantelun kohteena olevan hakemuksen käsittelyyn on lisäksi vaikuttanut se, että asiaa käsitellyt ylitarkastaja jäi virkavapaalle toukokuussa 2015. Tämän jälkeen kesällä 2015 alkanut turvapaikanhakijoiden määrän merkittävä kasvu on viivästyttänyt joidenkin hakemusten käsittelyä.

Totean, että turvapaikkahakemuksen käsittelyssä merkittävimmät toimenpiteet, kuten henkilöllisyyttä ja matkareittiä koskeva kuulustelu (2.9.2014) sekä hakijan turvapaikkapuhuttelut on pidetty (16.12.2014 ja 15.1.2015) huomattavasti aikaisemmin kuin hakijamäärien kasvu alkoi vaikuttaa viraston toimintaan. Suurin osa esitetyistä toimenpiteistä kuuluu normaaliin turvapaikkahakemuksen tutkintaan. Maahanmuuttovirasto on todennut, että asian selvittämisessä ovat olleet mukana myös suojelupoliisin sekä puolustusvoimien edustajat. Selvityksessä ei ole kuitenkaan esitetty mitään erityistä viivästystä toisten viranomaisten johdosta. Pisin viive hakemuksen käsittelyssä on tullut viimeisen turvapaikkapuhuttelun ja toimitettujen lisäselvitysten sekä päätöksenteon välillä. Päätös on tehty 16.1.2016, 12 kuukautta viimeisen turvapaikkapuhuttelun jälkeen ja 10 kuukautta saapuneiden lisäselvitysten jälkeen.

Vaikka otettaisiin huomioon useiden tekijöiden mahdollinen vaikutus hakemuksen käsittelyn viivästymiseen, ei lähes 17 kuukauden käsittelyaikaa voida pitää hyvän hallinnon mukaisena. Katson, että kantelijan turvapaikkahakemusta ei ole käsitelty ilman aiheetonta viivytystä.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 § :n 1 momentin nojalla annan Maahanmuuttovirastolle huomautuksen edellä selostetuista lainvastaisista menettelyistä.