

9.12.2016

Dnro 4861/4/15

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén**

## **HYVÄN HALLINNON VASTAINEN MENETTELY TURVAPAIKKAPUHUTTELUIDEN JÄRJESTÄMISESSÄ MAAHANMUUTTOVIRASTOSSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli kirjeessään Maahanmuuttovirastoa turvapaikkapuhuttelujen järjestämiseen liittyvästä käytännöstä. Kantelun mukaan Maahanmuuttovirasto varaa samalle kellonajalle useita turvapaikkapuhutteluja (ns. ylibuukkaus). Menettely tarkoittaa sitä, että turvapaikanhakija voi joutua odottamaan oman turvapaikkapuhuttelun alkamista useita tunteja tai se voidaan joutua siirtämään toiselle päivälle.

Kantelija tiedusteli, onko turvapaikkapuhuttelun keston rajoittaminen kolmeen tuntiin laillista ja voidaanko varattua aikaa pitää riittävänä ottaen huomioon turvapaikanhakijan oikeusturva.

Lisäksi kantelija arvosteli Maahanmuuttoviraston käytäntöä liittyen puhutteluajankohdasta sopimiseen avustajan kanssa. Maahanmuuttovirasto oli asettanut avustajalle sopimattoman ajankohdan siirtämisen edellytykseksi sen, että avustaja voi osoittaa, että avustajan läsnäolo on asiakkaan kohdalla erityisestä syystä tarpeen ja avustajan on mahdotonta saada tilalleen sijaista. Kantelija tiedusteli voiko viranomainen ilmoittaa yksipuolisesti ilman siihen oikeuttavaa lainsäädännöstä päättävänsä avustajan käyttöön liittyvistä edellytyksistä ja arvioivan näiden edellytysten täyttymistä.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin Maahanmuuttoviraston 14.1.2016 päivätty selvitys. Lisäksi Maahanmuuttovirastolle lähetettiin 14.9.2016 lisätietopyyntö, jossa esitettiin tarkentavia kysymyksiä saatuun selvitykseen.

3

### **RATKAISU**

3.1

Hyvän hallinnon mukainen asiointi

Ulkomaalaislain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Turvapaikkatutkinta on hallintoasian käsittelyä, jossa on noudatettava hyvän hallinnon takeita.

Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on aina pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Palveluperiaate ja viranomaisten tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti sekä kustannuksia säästäten.

### 3.2

#### Turvapaikkapuhuttelujen järjestäminen

Kantelija on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiestä selvittämään, onko Maahanmuuttoviraston menettely, jossa useita turvapaikanhakijoita kutsutaan puhutteluun samana päivänä samalle kellonajalle, lainmukainen.

Maahanmuuttoviraston liitteenä olevan selvityksen mukaan puhutteluja varataan samalle ajankohdalle useammalle henkilölle, jotta puhutteluja saadaan tehtyä peruutuksista huolimatta. Näin toimitaan, jotta asioita saadaan ripeästi käsiteltyä. Niin sanottu ylibuukkaus on selvityksen mukaan tärkeää, koska paikalle varatut tulkit laskuttavat Maahanmuuttovirastoa, vaikka puhuttelua ei pidettäisikään.

Katson olevan sinänsä tärkeää, että Maahanmuuttovirasto pyrkii järjestämään turvapaikkapuhuttelut mahdollisimman nopeasti, joustavasti sekä kustannuksia säästäen. Toisaalta samalla on otettava huomioon myös hallinnossa asioivan turvapaikanhakijan asioimiseen liittyvät näkökohdat ja hänen oikeusturvansa. Asiaa tulee siis punnita sekä viranomaisen että hallinnossa asioivan kannalta.

Turvapaikkapuhuttelu on tärkeä ja keskeinen osa turvapaikkatutkintaa. Maahanmuuttoviraston käytännön perusteella on mahdollista, että hakija joutuu odottamaan oman turvapaikkapuhuttelun alkamista useita tunteja tai että turvapaikkapuhuttelua ei voida ollenkaan järjestää kyseisenä päivänä.

On myös syytä huomata, että tulkkikustannusten lisäksi valtiolle kustannuksia tulee myös turvapaikanhakijoiden ja avustajien matkoista, matkanjärjestelyistä sekä odotusajasta. Tulkkikustannusten säästäminen voi siis aiheuttaa toisenlaisia kustannuksia.

Hakijan asioimisen näkökulmasta Maahanmuuttovirasto kirjoittaa seuraavasti:

”Turvapaikanhakijoille itselleen puhuttelua varten saapuvilla olemisesta, vaikka puhuttelua jouduttaisiinkin siirtämään myöhempään ajankohtaan, ei viraston näkemyksen mukaan aiheudu haittaa, koska kyse on asianosaisaloitteisesta asiasta, jota varten turvapaikanhakija on tullut Suomeen ja jonka käsittelyä ja ratkaisua varten hänet on majoitettu valtion kustannuksella vastaanottokeskukseen. Hakijan kannalta voi olla ihan hyvä kokea, että hänen asiansa on jo aivan lähellä puhutteluvaihetta ja asia konkreettisesti edistyy, vaikka hän yhden kerran tulee paikalle eikä puhuttelua pidetä. Toista peruutusta saman henkilön kohdalle ei ole tarkoitus aiheuttaa.

Pidän näitä Maahanmuuttoviraston näkemyksiä ja niistä ilmenevää asennetta selvästi hyvän hallinnon vastaisena.

Lisäselvityksessään Maahanmuuttovirasto tarkentaa, että samalle kellonajalle on kutsuttu kolme turvapaikanhakijaa puhuttelijaa kohden. Tämä on selvityksen mukaan koskenut vain tiettyjä maaryhmiä ja tarkoin valittuja hakijaprofiileja. Toisaalta Maahanmuuttovirasto selvittää, että varsinaista ylibuukkausta käytettiin vain yhden hakijaryhmän kohdalla, eikä ylibuukkausta ole enää käytetty. Lähtökohtaisesti kaikki kutsutut on tarkoituksena saada puhuteltua. Tarkoituksena ei ole se, että Maahanmuuttovirastoon tulee hakijoita odottelemaan turhaan puhuttelua, jos realistisesti etukäteen harkittuna heidän puhutteluitaan ei ehdittäisi pitää.

Lisäselvityksessään Maahanmuuttovirasto toisaalta kertoo, että Itä- Suomen alueella on käytäntö, jonka perusteella kaikki päivän hakijat kutsutaan paikalle klo 8.15. Päivän toinen puhuttelu aloitetaan kun ensimmäinen on saatu pidettyä.

Selvitysten perusteella jää edelleen hieman epäselväksi millainen käytäntö eri toimipaikoissa tosiasiaassa on.

Näkemykseni mukaan turvapaikkapuhutteluita ei saa varata yhdelle päivälle enempää kuin etukäteen arvioiden ehditään puhutella, jos kaikki kutsutut saapuvat paikalle. Vain yllätyksellisistä syistä johtuen voi olla hyväksyttävää, että paikalle kutsuttu hakija jää puhuttelematta. Hakijalle tulee myös ilmoittaa välittömästi, kun selviää, ettei hänen puhutteluun ole mahdollista tehdä samana päivänä. Turvapaikanhakijoiden odotusaikaan tulee kiinnittää huomiota ja pyrkiä siihen, että odotusajat ovat mahdollisimman lyhyitä. Hakijoille tulee kertoa myös arvio siitä, koska oma turvapaikkapuhuttelu alkaa ja onko hänellä sitä ennen mahdollisuus poistua puhuttelupaikalta.

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, että turvapaikkapuhuttelujen järjestämisessä noudatettavia käytäntöjä tulee arvioida myös turvapaikanhakijoiden hyvän hallinnon mukaisen asioimisen kannalta.

### 3.3. Turvapaikkapuhuttelun keston rajoittaminen kolmeen tuntiin

Kantelija tiedustelee, onko turvapaikkapuhuttelun keston rajoittaminen kolmeen tuntiin laillista ja voidaanko varattua aikaa pitää riittävänä ottaen huomioon turvapaikanhakijan oikeusturva.

Ulkomaalaislain 7 § koskee yleisiä menettelytapoja hallintomenettelyssä. Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Ulkomaalaislain 97 §:n mukaan Maahanmuuttovirasto suorittaa turvapaikkapuhuttelun, jossa suullisesti selvitetään hakijan perusteet hänen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainoista tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Ulkomaalaislain 97 a § 2 momentin mukaan turvapaikkapuhuttelussa on erityisesti tiedusteltava, miten hakija suhtautuu mahdolliseen maasta poistamiseen, turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijalta on selvitettävä erityisesti ne perusteet, joiden vuoksi hän katsoo, ettei kyseinen valtio ole hänelle turvallinen. Lisäksi on selvitettävä, onko hakijalla kansainvälisen suojelun tarpeen ohella muita perusteita oleskeluoikeuden saamiseen.

Maahanmuuttoviraston selvityksestä käy ilmi, että varattu kolmen tunnin aika ei ole ehdoton, vaan asian selvittämisen tarve ratkaisee, käytetäänkö turvapaikkapuhutteluun alle vai yli kolme tuntia. Turvapaikkapuhuttelua jatketaan toisena ajankohtana, jos asiaa ei saada selvitettyä kansainvälisen suojelun perusteiden kannalta varatulla kolmen tunnin ajalla.

Tarkentavassa selvityksessään Maahanmuuttovirasto on todennut, että lähtökohtana on se, että yksi ylitarkastaja ehtisi tehdä päivän aikana kaksi 3,5 tunnin puhuttelua. Normaalikäytäntö on se, että yksi hakija kutsutaan aamuksi ja toinen iltapäiväksi. Jos aamupäivän puhuttelu kestää pidempään kuin varattu aika, varataan asiakkaalle jatkopuhuttelu. Maahanmuuttoviraston lisäselvityksen mukaan jos avustaja etukäteen tuo ilmi, että puhuttelussa voi mennä pidempään kuin 3, 5 tuntia arvioi tiiminvetäjä ennen puhuttelua, onko tarvetta pidentää puhutteluaikaa. Jos tiiminvetäjän mielestä puhutteluun tarvitaan normaalia enemmän aikaa, ei päivälle varata kuin yhden hakijan puhuttelu.

Maahanmuuttoviraston selvityksen perusteella turvapaikkapuhuttelun kestoa ei tosiasiallisesti olisi rajoitettu. Tarvittaessa pidetään pidempiä puhutteluita ja jatketaan asian selvittämistä ku-

ten viranomaisten selvittämismääräykset edellyttää. Näin ollen minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin tältä osin.

### 3.4

#### Puhutteluajankohdasta sopiminen avustajan kanssa

Kantelija on pyytänyt oikeusasiamiestä selvittämään, onko Maahanmuuttoviraston käytäntö liittyen avustajien läsnäoloon turvapaikkapuhuttelussa lainmukainen.

Maahanmuuttovirasto on asettanut avustajalle sopimattoman ajankohdan siirtämisen edellytykseksi sen, että avustaja voi osoittaa, että avustajan läsnäolo on asiakkaan kohdalla erityisesti syystä tarpeen ja avustajan on mahdotonta saada tilalleen sijaista. Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, ettei virastolla ole lakisääteistä velvollisuutta varmistaa tietyn avustajan läsnäolomahdollisuutta puhuttelussa. Virasto katsoo, että puhuttelut voidaan pitää myös ilman avustajan läsnäoloa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Edellä mainitun säännöksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp s. 74):

”Vaille erillistä mainintaa lainkäytön oikeussuojatakeiden joukossa on jätetty muun muassa vaatimukset käsittelyn suullisuudesta, oikeudesta saada – tarvittaessa julkisen vallan kustannuksella – oikeudellista apua ja oikeudesta itse valita oikeusavustajansa ja neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti. Nämä oikeussuojan osa-alueet sinänsä sisältyvät oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon käsitteiden piiriin. Niiden konkreettiset järjestelyt ja mahdolliset rajaukset jäisivät lailla lähemmin säädeltäviksi, mutta näiltäkään osin lainsäädäntö ei saa vaarantaa kenenkään oikeusturvaa.”

Turvapaikanhakijalla on oikeus käyttää avustajaa hallintoasian käsittelyssä (Ulkomaalaislaki 8 §). Hakijalla on oikeus käyttää avustajaa myös turvapaikkapuhuttelussa. Turvapaikanhakijan oikeutta oikeusapuun rajoitettiin turvapaikkapuhuttelun osalta 1.9.2016 voimaan tulleella lainmuutoksella. Ulkomaalaislain 9 §:n mukaan oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Jos hakija on ilman huoltajaa maassa oleva alle 18-vuotias, oikeusapuun kuitenkin kuuluu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa.

Muutoksen jälkeenkin turvapaikanhakijalla on edelleen aina oikeus käyttää avustajaa turvapaikkapuhuttelussa omalla kustannuksellaan. Ainoastaan oikeusavun saamista turvapaikkapuhutteluun on rajoitettu.

1.9.2016 voimaan tulleen lainmuutoksen jälkeen oikeusavun saaminen turvapaikkapuhutteluun muiden kuin alaikäisten osalta edellyttää sitä, että avustajan läsnäolo on erityisen painavista syistä tarpeen. Näiden erityisen painavien syiden arviointi kuuluu oikeusaputoimistoille, ja viime kädessä tuomioistuimille. Turvapaikanhakijalla on jatkossakin oikeus käyttää avustajaa ja hakijan tosiasiallinen mahdollisuus avustajan käyttöön tulee ottaa huomioon kaikissa tilanteissa, myös puhuttelujärjestelyissä.

Turvapaikanhakijalla on menettelyn aikana korostettu oikeusturvan tarve. Turvapaikanhakijoiden joukossa on vakavasti traumatisoituneita henkilöitä, joiden kanssa luottamuksellisen suhteen luominen voi olla haastavaa. Turvapaikka-asiassa ei ole kysymys yksinkertaisesta asiar ryhmästä, vaan asian selvittäminen vaatii ammattitaitoa ja aikaa perusteiden selvittämiseen.

Näistä lähtökohdista sijaisen lähettäminen avustajaksi ei aina ole mahdollinen eikä sen tulisi olla ensisijainen vaihtoehto puhutteluajan siirtämiselle. On huomattava, että sekä viranomaisen työn että hakijan oikeusturvan kannalta on parasta, jos avustajana on asiantunteva ja hakijan tilanteen tunteva avustaja.

Saamieni tietojen mukaan esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa käytäntö suullisten käsittelyiden sopimiseksi on seuraava:

Kun kokoonpano on päättänyt suullisen käsittelyn järjestämisestä, otetaan tuomioistuimesta yhteyttä asiamieheen/asiamiehiin sopivan ajankohdan löytämiseksi. Yleensä tuomioistuin esittää vaihtoehtoisia päiviä asiamiehelle. Tämä voi tapahtua hyvinkin varhaisessa vaiheessa eli useita viikkoja ennen varsinaista käsittelyä. Yleensä kaikille sopiva käsittelypäivä löytyy ilman suurempia ongelmia, mutta jos ajankohdan kanssa tulisi ongelmia, niin tuomioistuin voi myös määrätä päivän. Kun sopiva päivä on löytynyt, ryhdytään tarvittaviin järjestelytoimenpiteisiin noin 3–4 viikkoa ennen käsittelyä. Tällöin lähetetään viralliset kutsut asianosaisille. Varsinaisen ajankohdan he ovat saaneet tietoonsa jo aikaisemmin.

Näkemykseni mukaan puhuttelujärjestelyissä riittävän pitkä valmistautumisaika turvaa parhaiten hakijan mahdollisuuden löytää ja saada avustaja mukaansa turvapaikkapuhutteluun. Tällöin myös ajankohdan sopiminen avustajan kanssa on helpompaa. Näistä syistä pidän tärkeänä, että puhuttelusta sovitaan hyvissä ajoin. Mikäli ajankohdasta sopiminen avustajan kanssa ei tästä huolimatta onnistu kohtuullisen ajan kuluessa Maahanmuuttovirasto voi määrätä ajankohdan ja/tai edellyttää sijaisen käyttämistä.

Selvityksen perusteella Maahanmuuttoviraston käytäntö siitä, kuinka ajoissa turvapaikkapuhutteluista sovitaan ja ilmoitetaan, on vuoden aikana vaihdellut hyvin lyhyestä ilmoitusajasta kuuden viikon ilmoitusaikaan. Tällä hetkellä puhutteluita varataan noin kuukauden päähän.

On selvää, että hyvin lyhyttä ilmoitusaikaa ei voida pitää hyvän hallinnon mukaisena. Ottaen huomioon, että Maahanmuuttoviraston käytäntö on muuttunut kanteluajankohdasta parempaan suuntaan, minulla ei ole aihetta muihin toimenpiteisiin kuin saatan edellä mainitut käsitykseni Maahanmuuttoviraston ylijohdajan tietoon.

Kiinnitän lisäksi Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, että hakijan oikeus käyttää avustajaa on keskeinen oikeusturvan tae ja osa hyvän hallinnon mukaista menettelyä. Hakijalla on oltava tosiasiallinen mahdollisuus käyttää avustajaa. Viranomaisen tulee kaikessa toiminnassaan edistää oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumista.

#### 4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.2 ja 3.4 esittämäni käsitykset Maahanmuuttoviraston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Maahanmuuttoviraston ylijohdajalle.