

25.2.2020

EOAK/5683/2019

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jari Pirjola

## Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika

1

### KANTELU

Arvostelitte A:n (kantelija) asiamiehenä laatimassanne kantelukirjoituksessa Maahanmuuttovirastoa lainvastaisesta viivyttelystä. Mielestänne kantelijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus olisi tullut lain mukaan ratkaista viimeistään 1.5.2019 eli kuuden kuukauden määräajassa siitä, kun asia palautettiin Helsingin hallinto-oikeudesta Maahanmuuttovirastoon uudelleen käsiteltäväksi. Kirjoitatte, että päämiehenne hakemus palautettiin hallinto-oikeudesta Maahanmuuttovirastoon noin 11 kuukautta sitten.

2

### SELVITYS

Kantelunne johdosta hankittiin Maahanmuuttoviraston 11.12.2019 päivätty selvitys. Saadussa selvityksessä todetaan muun muassa seuraavaa.

*Kantelija on hakenut Suomesta turvapaikkaa toisen kerran 25.1.2018. Maahanmuuttovirasto on tehnyt tutkimattajättämispäätöksen kansainvälisen suojelun osalta 12.2.2018, eikä ole myöntänyt oleskelulupaa.*

*Hallinto-oikeus on palauttanut kantelijan turvapaikka-asian Maahanmuuttoviraston uudelleen käsiteltäväksi 1.11.2018. Hallinto-oikeus on katsonut toisin kuin Maahanmuuttovirasto, että kantelijan jättämä uusi turvapaikkahakemus olisi tullut tutkia, koska kantelija oli uusintahakemuksessaan esittänyt sellaisen uuden perusteen, joka lisää merkittävästi sen todennäköisyyttä, että häntä tulisi pitää kansainvälistä suojelua saavana henkilönä.*

*Kantelijan avustaja, asianajaja B on toimittanut helmi- ja huhtikuussa 2019 lisäselvityksiä kantelijan terveydestä. Keväällä 2019 Maahanmuuttoviraston arvio kantelijan puhutteluajankohdaksi on ollut syksy 2019. Priorisointeja ja arvioita käsittelyajoille on jouduttu ja joudutaan jatkuvasti tarkistamaan. Arvioihin vaikuttaa jatkuva käsiteltävien hakemusten ruuhka, erityisistä syistä edelle priorisoitavat hakemukset ja 20.7.2018 voimaan tullut käsittelyaikavaatimus turvapaikkahakemuksille. Avustaja on tiedustellut 4.9.2019 kantelijan puhutteluajankohtaa. Turvapaikkayksikön tukitiimistä on tuolloin vastattu arvioiduksi ratkaisuaikajankohdaksi 31.12.2020, mikä on vastannut yksikössä voimassa olleita käsittelyaika-arvioita tuolloin. Avustaja on tämän jälkeen 9.9.2019 lähettänyt Maahanmuuttovirastolle sähköpostin, jossa on tuonut esille kantelijan*

silmäsairauden ja psyykkisen tilanteen sekä pyytänyt asian kiirehtimistä. Turvapaikkayksikön ylitarkastaja on vastannut sähköpostiin 9.9.2019 ja todennut, että kantelija yleisesti ottaen on terveydentilansa puolesta turvapaikkaprosessin näkökulmasta haavoittuvassa asemassa ja puhuttelun kiirehtimiselle on peruste. Vastauksessa on todettu, että kantelija kuuluu samaan kiireellisyysryhmään muun muassa lapsiperheiden kanssa. Vastauksessa on todettu myös, että samassa puhutteluryhmässä on melko paljon hakemuksia, joten kovin nopealla aikataululla puhuttelua ei kyetä järjestämään kaikki muut hakemusprioriteetit huomioiden. Samassa vastauksessa on annettu aika-arvioksi puhuttelujärjestelyjen aloittamiselle vuoden 2020 alkupuoli ja puhutteluajankohdaksi maaliskuuhuhtikuu. Vastauksen mukaan päätös on tarkoitus tehdä mahdollisimman pian puhuttelun jälkeen.

#### *Ulkomaalaislain 98 a §:n soveltamisesta*

Kantelu koskee turvapaikkahakemusta, joka on pantu vireille 25.1.2018. Ulkomaalaislain (301/2004) 98 a §:n 1 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä päätös kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Ulkomaalaislain 98 a §:stä on säädetty lailla 501/2016, jonka mukaan 98 a § tulee voimaan 20.7.2018. Lakiin ei sisälly erillisiä siirtymäsäännöksiä. Ulkomaalaislain 98 a §:llä on implementoitu ns. menettelydirektiivin 31 artiklan 3 kohta. Menettelydirektiivin 51 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava 31 artiklan 3, 4 ja 5 kohdan noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 20 päivänä heinäkuuta 2018. Menettelydirektiivin 52 artiklan siirtymäsäännöksen mukaan jäsenvaltioiden on sovellettava 51 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä 20 päivän heinäkuuta 2018 jälkeen tai aiemmin jätettyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Ennen mainittua päivää jätettyihin hakemuksiin on sovellettava direktiivin 2005/85/EY mukaisia lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

Maahanmuuttovirasto on tulkinnut lakia sen sanamuodon mukaisesti eli niin, että turvapaikkahakemus on ratkaistava kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Koska lakiin 501/2016 ei sisälly siirtymäsäännöksiä, joilla lain vaikutus olisi haluttu ulottaa ennen lain voimaantuloa jätettyihin hakemuksiin, lakia on sovellettu lain voimaantulon jälkeen jätettyihin hakemuksiin. Menettelydirektiivin 52 artiklan muotoilun perusteella ennen lain voimaan tuloa viireille pantuihin turvapaikkahakemuksiin on sovellettava direktiivin 2005/85/EY mukaisia lakeja eli Suomen kohdalla ulkomaalaislakia ennen 98 a §:n voimaantuloa 20.7.2018. Mainituin perustein Maahanmuuttovirasto on katsonut, että ulkomaalaislain 98 a § ei sovellu ennen 20.7.2018 jätettyihin hakemuksiin eikä siten kantelussa tarkoitettuun hakemukseenkaan. Hakemuksen palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi hallinto-oikeudesta ei vaikuta siihen, että hakemus on alun perin jätetty 25.1.2018, mikä ajankohta lain sanamuodon mukaisesti on merkitsevä. Ulkomaalaislain 98 a §:ssä samoin kuin menettelydirektiivin 31 artiklassa on mainittu ainoastaan hakemuksen jättäminen, eikä sen voida katsoa tarkoittavan samaa asiaa kuin asian palautuminen tuomioistuimesta uuteen käsittelyyn siinäkin tapauksessa, että hakemus olisi jätetty 98 a §:n voimaantulon jälkeen. Kun hakemukseen on kerran tehty päätös, 98 a §:n mukainen velvoite päätöksen tekemisestä on täytetty riippumatta siitä, että asia palautuisi myöhemmin uudelleen käsiteltäväksi.

#### *Käsittelyajoista ja Maahanmuuttovirastossa tehdyistä toimenpiteistä yleisesti*

Puhuttelu- ja päätöksentekotyötä on erilaisin toimin pyritty nopeuttamaan ja tehostamaan panostaen samalla laatuun sekä työn organisoimiseen että laadun kehittämisen kautta. Tällaisia toimia ovat muun muassa erilaiset projektit sekä ryhmät, joissa ylitarkastajat erikoistuvat tiettyyn

*hakemustyyppiin sekä puhuttelujen ja päätösten kehittäminen niin, että niissä keskitytään oleelliseen. Puhuttelujen varaamista on organisoitu niin, että varataan kiireelliset puhuttelut, mutta samalla edistetään myös muiden puhuttelujonossa olevien hakemusten etenemistä. Eri syistä kiireelliset puhuttelut ja päätökset kuitenkin vievät pääosan resurssista ja eri perusteiden priorisoi-  
tuja hakemuksia on myös runsaasti.*

*Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikössä on tänä vuonna erityisesti otettu tavoitteeksi vanhimpien jonojen purkaminen ulkomaalaislain 98 a §:n mukaisen käsittelyaikavelvoitteen piiriin kuuluvien hakemusten ohella. Käsittelyaikavelvoitteen piiriin kuuluvat hakemukset ovat priorisoi-  
tuja ulkomaalaislain perusteella. Vanhimpien jonojen purkamiseksi on tehty henkilöresurssit huomioon ottaen realistinen suunnitelma tavoiteajoista. Osittain tavoiteaikoja on ilmoitettu julkisesti ja osittain ne ovat turvapaikkayksikön sisäiseen käyttöön. Kaikkia tavoiteaikoja ei ole ilmoitettu julkisesti, koska tavoiteaika riippuu siitä odottaako hakija vielä puhuttelua vai onko puhuttelu jo pidetty. Tiedusteluihin vastattaessa tämä tieto tarkastetaan ja annetaan oikea tavoiteaika.*

*Tulosalueiden johtajien 1. sijaisista koottu ryhmä kokoontuu viikoittain ja seuraa uusien hakemusten sekä vanhojen jonojen tilannetta. Tavoitteena on reagoida muuttuviin tilanteisiin välittömästi. Alkuvuodesta 2019 on yksikössä myös laadittu suunnitelma vanhimpien hakemusten jonojen purkamiseksi 98 a §:n mukaisten hakemusten ohella. Turvapaikkayksikön tekemään suunnitelmaan vuodelle 2019 sisältyvät vanhimmat ensimmäistä päätöstä odottavat hakemukset (vuosilta 2017 ja 2018), uusintahakemukset (vuosilta 2017 ja 2018) sekä hallinto-oikeuksista ja KHO:sta palautuneet hakemukset vuodelta 2017. Kyseisille hakemuksille on asetettu tavoitteajat, jotka ensimmäistä päätöstä odottavien sekä hallinto-oikeuksista ja KHO:sta palautuneiden osalta on myös julkisesti ilmoitettu hakijoille. Hakijoille myös ilmoitetaan henkilökohtaisesti kirjeellä, mikäli tavoiteaika ylitetään.*

*Alkuvuoden 2020 aikana on tavoitteena tehdä päätökset vuonna 2018 hallinto-oikeuksista ja KHO:sta palautuneisiin hakemuksiin, joissa hakijoita ei enää tarvitse puhutella. Tavoiteaika näille hakemuksille on 30.6.2020. Lisäksi vuoden aikana puhutellaan vuonna 2018 hallinto-oikeuksista ja KHO:sta palautuneiden hakemusten hakijat ja tehdään heidän hakemuksiinsa päätökset. Tavoiteaika näille hakemuksille on 31.12.2020.*

*Turvapaikkayksikköön on vanhimpien hakemusten jonojen purkamiseksi myös perustettu syysjoulukuulle 2019 päätöstiimi, johon kuuluvat ylitarkastajat päätoimisesti kirjoittavat päätösesityksiä vanhimpiin hakemuksiin.*

*Hallinto-oikeuksien uuden selvityksen perusteella Maahanmuuttovirastolle palauttamien asioiden käsittely on ollut ruuhkautunut turvapaikkayksikössä ja ruuhkautunut tilanne koskee edelleen sekä puhutteluita että päätöksentekoa. Tilanne, jossa Maahanmuuttoviraston nykyisiä, ennestään riittämättömiä resursseja vähennetään vuodelle 2020, ei todennäköisesti ainakaan helpota ruuhkautuneen tilanteen korjaamista huolimatta erilaisista jo tehdyistä toimenpiteistä.*

### 3 RATKAISU

Totean aluksi Maahanmuuttoviraston esittämistä ulkomaalaislain 98 a §:ää koskevista tulkinnoista seuraavan.

Maahanmuuttovirasto on selvityksessään esittämin perusteiden katsonut, että ulkomaalaislain 98 a §:n 1 momentin säännös siitä, että kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on teh-

tävä päätös kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, ei soveltu ennen säännöksen voimaantuloa 20.7.2018 jätettyihin hakemuksiin eikä siten kantelussa tarkoitettuun hakemukseenkaan. Hakemuksen palauttaminen uudelleen käsiteltäväksi hallinto-oikeudesta ei Maahanmuuttoviraston mielestä vaikuta siihen, että hakemus on alun perin jätetty 25.1.2018. Käsitökseni mukaan Maahanmuuttoviraston tulkinta ei ole lainvastainen ottaen huomioon selvityksessä viitatus menettelydirektiivin (tosin hieman ristiriitaisesti muotoillun) siirtymäsäännöksen.

Sen sijaan pidän ongelmallisena sitä Maahanmuuttoviraston tulkintaa, että ulkomaalaislain 98 a §:n mukaista määräaika ei sovellettaisi tuomioistuimen Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi palauttamiin asioihin siinä tapauksessa, että hakemus olisi alun perin jätetty 98 a §:n voimaantulon jälkeen. Kun joka tapauksessa näissä tapauksissa on laissa asetettu määräaika hakemuksen käsittelylle, minun on vaikea nähdä oikeudellisesti merkityksellistä eroa siinä, onko kysymys Maahanmuuttovirastoon jätetyn vai tuomioistuimen sille palauttaman hakemuksen käsittelystä.

Totean, että Maahanmuuttovirastossa vireillä olevien asioiden käsittelyn joutuisuuteen liittyvät kysymykset ovat laillisuusvalvonnassa jatkuvasti esillä. Olen antanut Maahanmuuttovirastolle useita huomautuksia oleskelulupahakemusten käsittelylle laissa säädettyjen määräaikojen ylittämisestä. Oikeusasiamiehen ratkaisuissa on vakiintuneesti katsottu, että myös silloin, kun asian enimmäiskäsittelyajasta ei ole laissa säädetty, tulee viranomaisen käsitellä sille toimitetut hakemukset perustuslain ja hallintolain mukaan ilman aiheetonta viivytystä, eikä siitä poikkeamista voida perustella viranomaisen voimavaroihin liittyvillä syillä.

Kantelijan asiassa on siis kysymys hakemuksesta, johon Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan ei sovelleta ulkomaalaislain 98 a §:n määräaika. Olen jo aikaisemminkin todennut, että ulkomaalaislain 98 a § näyttää johtaneen siihen, että Maahanmuuttovirasto priorisoi sen voimaantulon jälkeen saapuneiden hakemusten käsittelyä, jolloin ennen säännöksen voimaantuloa jätettyjen hakemusten käsittelyajat ovat entisestään pidentyneet. Pidän tätä hyvin ongelmallisena.

Mielestäni kantelijan hakemuksen käsittelyaika muodostuu Maahanmuuttoviraston selvityksessä esitetystä aikataulusta kohtuuttoman pitkäksi. Tämä tilanne ei kuitenkaan koske vain kantelijan asiaa, vaan myös lukemattomia muita asioita.

Kiinnitän Maahanmuuttoviraston huomiota kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten viivytyksettömään käsittelyyn. Harkitsen erikseen, mihin muihin toimenpiteisiin voin Maahanmuuttoviraston yleisesti pitkien käsittelyaikojen johdosta toimivaltani puitteissa ryhtyä.

Saatan edellä esitetyt käsitykseni Maahanmuuttoviraston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.