

2.6.2017

EOAK/63/2017

Ratkaisija: Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden turvapaikkahakemusten käsittelyaika ja iän selvittäminen

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Maahanmuuttoviraston menettelyä kahden alaikäisenä yksintulleen turvapaikanhakijan iänmääritykseen ja turvapaikkahakemuksen käsittelyyn liittyen.

Kantelija on toiminut kahden ilman huoltajaa saapuneen turvapaikanhakijan edustajana. Molemmat lapset saapuivat Suomeen 3.10.2015. Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen molemmissa tapauksissa 21.2.2017.

Maahanmuuttovirasto on yli vuosi maahan saapumisen jälkeen, 31.10.2016 pyytänyt alaikäisten edustajalta suostumusta iänmääritykseen molemmille hakijoille. Kantelija katsoo, että hakijoiden oikeusturva on vaarantunut ikättestistä aiheutuneen viiveen vuoksi.

Kantelija katsoo, että hänen edustettavansa on määrätty ikätestiin ilman ulkomaalaislain 6 a §:n mukaista perustetta. Lisäksi kantelija katsoo, että Maahanmuuttovirasto on perusteetta siirtänyt viranomaiselle kuuluvan tehtävän (ikätestin tiedoksi antamisen) edustajalle.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto Maahanmuuttovirastolta.

Käytettävissäni on ollut myös seuraavat asiakirjat:

Espoon käräjäoikeuden päätökset edustajan määräämisestä

Turvapaikkapuhuttelupöytäkirjat

Oikeuslääketieteen osaston tutkimustodistukset

Maahanmuuttoviraston päätökset hakijoiden kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin.

3 RATKAISU

Katson Maahanmuuttoviraston menetelleen lainvastaisesti ilman huoltajaa saapuneiden kahden alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittelyssä. Maahanmuuttoviraston käsittelyaika on ollut hyvän hallinnon ja lapsen edun vastainen.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1. Turvapaikkahakemuksen käsittelyaika

Kantelu käsittelee kahden alaikäisen turvapaikkahakemuksen käsittelyä. Molemmat alaikäiset turvapaikanhakijat ovat saapuneet ja hakeneet turvapaikkaa Suomesta 3.10.2015 ja Maahanmuuttovirasto on tehnyt päätöksen kummassakin tapauksessa 21.2.2017. Toinen hakijoista on saanut päätöksen tiedoksi 14.3.2017 ja toinen 7.3.2017. Turvapaikkahakemusten käsittely on kestänyt kummassakin tapauksessa lähes 17 kuukautta.

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

Ulkomaalaislain 6 §:n mukaan alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. Alaikäistä koskevan asian käsittelyssä erityistä huomiota on kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin.

Maahanmuuttovirasto kirjoittaa selvityksessään, että vuonna 2016 turvapaikkahakemusten keskimääräinen käsittelyaika hakemusten vireillepanosta ensimmäiseen ratkaisuun asiassa on ollut normaalissa menettelyssä täysi-ikäisten hakijoiden kohdalla 280 vuorokautta ja yksintulleiden alaikäisten kohdalla 300 vuorokautta.

Kantelua koskevissa tapauksissa yksintulleiden alaikäisten turvapaikkahakemuksen käsittely on kestänyt huomattavasti kauemmin.

Maahanmuuttovirasto katsoo lausunnossaan, että molempien kantelun kohteena olevien hakemusten käsittelyn keston on vaikuttanut Maahanmuuttoviraston menettelyn lisäksi myös muiden viranomaisten toimenpiteiden kesto. Maahanmuuttovirasto viittaa käräjäoikeuden, poliisin sekä sosiaali- ja terveysviranomaisten toimenpiteisiin.

Kantelua koskevissa tapauksissa käräjäoikeus on määrännyt lapsille edustajan kaksi kuukautta maahan saapumisen jälkeen. Käräjäoikeus on antanut molemmissa asioissa päätöksen 3.12.2015, viikon kuluttua edustajamääräystä koskevan hakemuksen vireille tulemisesta. Käräjäoikeus on käsitellyt asiat ripeästi, mutta hakemuksen vireille saattamiseen on alaikäisten maahan saapumisen jälkeen kulunut huomattavan pitkä aika.

Poliisi on suorittanut kummassakin tapauksessa hakijoille henkilöllisyyttä, matkareittiä ja maahantuloa koskevan turvapaikkakuulustelun 1.2.2016. Nähdäkseni hakemuksen tekeminen edustajamääräyksestä käräjäoikeudelle ja poliisin toimenpiteet ovat vienneet pidemmän ajan kuin normaalitilanteessa. Vuoden 2015 hakijamäärien äkillinen nousu on ilmeisesti vaikuttanut osaltaan myös näiden toimenpiteiden tekemiseen.

Maahanmuuttovirasto on katsonut myös sosiaali- ja terveysviranomaisten toimenpiteiden viivästyttäneen asioiden käsittelyä. Yksintulleiden alaikäisten turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä yleensä pyydetään lausuntoa sosiaalityöntekijältä. Näin on toimittu näissäkin tapauksissa. Sosiaalityöntekijän lausunto on saapunut molemmissa tapauksissa alle kuukauden sisällä pyynnön lähettämisestä. Oikeuslääketieteellinen ikätutkimus on tehty molemmille hakijoille 24.11.2016 ja tutkimuslausunnot ovat saapuneet Maahanmuuttovirastolle 13.12.2016. Nähdäkseni molemmat lausunnot ovat saapuneet nopeasti eivätkä sinänsä ole aiheuttaneet asian käsittelyyn erityistä viivettä.

Maahanmuuttovirasto katsoo lausunnossaan myös, että kantelun kohteena olevien turvapaikkahakemusten tutkinta ja asian selvittäminen on edellyttänyt useita selvittämistoimenpiteitä ja siksi vaatinut tavanomaista pidemmän ajan. Maahanmuuttovirasto on listannut toimenpiteisiin

alaikäisen yksintulleen edustajan määräämisen, poliisin suorittaman turvapaikkakuulustelun henkilöllisyyden ja matkareitin osalta, sosiaalityöntekijän lausuntopyyntö, turvapaikkapuhuttelun, henkilöllisyysasiakirjan käännättämisen ja ikätutkimusta koskevat toimenpiteet.

Totean, että nämä Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemuksen tutkintaan liittyvät selvitystoimet ovat normaaleja alaikäisen turvapaikkahakemuksen tutkintaan liittyviä toimenpiteitä. Näitä ei voida pitää sellaisina selvitystoimenpiteinä, jotka tekisivät turvapaikkahakemuksen käsittelyn viivästymisen hyväksyttäväksi. Ainoastaan ikätutkimusta koskevat toimenpiteet ovat sellaisia, joita ei tehdä kaikille hakijoille. Ikätutkimuksen tulokset ovat saapuneet virastolle joutuisasti.

Maahanmuuttovirasto on järjestänyt turvapaikkapuhuttelut hakijoille vasta 8-9 kuukautta hakijoiden maahantulon jälkeen. Turvapaikkahakemusten käsittely on kestänyt niiden jälkeen edelleen toisen hakijan kohdalla lähes 7 kuukautta ja toisen 6 kuukautta.

Ikätutkimusta koskeva suostumuspyyntö on tehty molempien hakijoiden kohdalla 31.10.2016 eli yli vuosi sen jälkeen, kun he ovat saapuneet maahan ja hakeneet turvapaikkaa. Hakijoiden henkilöllisyyden tutkiminen on kuitenkin aloitettu huomattavasti aikaisemmin. Kantelua koskevien alaikäisten turvapaikka-asiassa on molemmille hakijoille järjestetty henkilöllisyyttä ja matkareittiä koskeva turvapaikkakuulustelu poliisilla 1.2.2016.

YK:n lapsen oikeuksien yleiskommentti 6 ohjaa lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen soveltamista ilman huoltajaa oleviin alaikäisiin turvapaikanhakijoihin. Komitean suositus korostaa lapsen henkilöllisyyden mahdollisimman nopeaa selvittämistä.

En pidä kantelun tapauksissa mainittua viivettä hakijoiden iänmääritykseen lähettämässä perusteltuna. Näkemykseni mukaan päätös mahdollisesta iänmäärityksestä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla tulisi tehdä turvapaikkatutkimuksen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä turvaisi parhaiten hakijoiden oikeusturvaa ja ottaisi parhaalla tavalla huomioon alaikäisten turvapaikanhakijoiden edun ja turvallisuuden.

Alaikäisillä on korostunut oikeussuojan tarve. Pitkä käsittelyaika voi vaikuttaa siihen, että alaikäinen hakija tulee menettelyn aikana täysi-ikäiseksi, mikä voi vaikuttaa hänen hakemuksensa ratkaisemiseen kielteisesti. Lisäksi käsittelyajalla on merkitystä hakijan tulevaan mahdolliseen perheenyhdistämiseen.

Katson, ettei asiassa ole ilmennyt perusteita sille, miksi lasten turvapaikkahakemusten käsittely on kestänyt lähes 17 kuukautta. Olen ottanut tässä arviossani huomioon syksyn 2015 poikkeuksellisen tilanteen ja hyväksynyt siitä johtuvan osittaisen viivästykseen. Esille on kuitenkin tullut se, että viivästykseen on johtanut myös ajanjaksot ilman toimenpiteitä sekä joidenkin toimenpiteiden tekeminen hyvin myöhäisessä vaiheessa menettelyä. Lasten hakemukset eivät ole edenneet Maahanmuuttovirastossa ilman aiheetonta viivästystä eikä ulkomaalaislain velvoite alaikäisten asioiden kiireellisestä käsittelystä ja lapsen edun huomioimisesta ole toteutunut.

3.2. Oikeuslääketieteellinen tutkimus iän selvittämiseksi

Kantelija katsoo, että hänen edustettavansa on määrätty ikätestiin ilman ulkomaalaislain 6 a §:n mukaista perustetta. Lisäksi hän katsoo, että Maahanmuuttovirasto on perusteetta siirtänyt viranomaiselle kuuluvan tehtävän (ikätestin tulosten tiedoksi antamisen) edustajalle. Kantelija katsoo, että hakijoiden oikeusturva on vaarantunut ikätestistä aiheutuneen viiveen vuoksi.

3.2.1 Iänmäärittämisen perusteet

Henkilöllisyyden selvittäminen on osa turvapaikkatutkimusta. Ulkomaalaislain 6 a §:n mukaan hakijan iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä hänen iästään antamisensa tietojen luotettavuutta.

Hallituksen esityksen mukaan hakijan ikää selvitetään ensisijaisesti asiakirjojen ja rekistereiden sekä hakijan kuulemisen avulla. Lähtökohtana pidetään hakijan ilmoittamaa ikää, jollei hakijan iästä ole luotettavaa näyttöä tai jollei muutoin ole aivan ilmeistä, että hakijan todellinen ikä ei voi olla sama kuin hänen ilmoittamansa ikä. Jos iän selvittäminen ei näillä keinoilla ole mahdollista, voi oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen tekeminen olla tarpeen (HE 240/2009 vp s. 33).

Ulkomaalaislain 6 a §:n 2 momentin mukaan tutkimuksen tekeminen edellyttää, että tutkittava on antanut tietoon ja vapaaseen tahtoon perustuvan kirjallisen suostumuksensa siihen. Lisäksi edellytetään hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa kirjallista suostumusta.

Ulkomaalaislain 6 a §:n 3 momentin perusteella tutkimuksesta kieltäytymisestä seuraa, että asianomaista kohdellaan täysi-ikäisenä, jollei kieltäytymiselle ole hyväksyttävää syytä. Tutkimuksesta kieltäytyminen ei yksinään voi olla peruste sille, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hylätään.

Ulkomaalaislain 6 a §:n 4 momentin mukaan ennen suostumuksen pyytämistä hakijalle tai perheen kokoajalle sekä hakijan tai perheen kokoajan huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle on annettava tiedot iän selvittämisen merkityksestä, siinä käytettävistä oikeuslääketieteellisistä tutkimusmenetelmistä, näiden mahdollisista terveysvaikutuksista, tutkimuksen seurauksista sekä tutkimuksesta kieltäytymisen seurauksista.

Kantelija on katsonut, ettei iänmäärittämiselle ole ollut hakijoiden tapauksissa lainmukaista perustetta. Kantelijan mukaan poliisin suorittaman henkilöllisyyttä ja matkareittiä koskevan kuulemisen yhteydessä poliisi ei nähnyt tarvetta iänmäärittämiselle. Myöskään turvapaikkapuhutteluiden yhteydessä iänmäärittämisen tarvetta ei tullut esille, vaikka molempien hakijoiden iästä keskusteltiin. Maahanmuuttovirasto lähetti suostumuslomakkeen iänarviointiin molempien hakijoiden osalta edustajalle sähköpostilla yli kolme kuukautta puhuttelun jälkeen.

Kantelija, joka toimi alaikäisten turvapaikanhakijoiden edustajana oli kysynyt Maahanmuuttovirastolta perustetta iänmäärittämiselle. Maahanmuuttovirastosta vastattiin edustajalle seuraavasti: ”Molemmissa tapauksissa ikätutkimuspyyntö olisi pitänyt tehdä heti puhuttelun jälkeen. Molempien hakijoiden osalta syntymäaika on ollut epätarkasti tiedossa eikä asiassa ole esitetty asiakirjoja, joista tarkka syntymäaika kävisi ilmi. Afganistanin henkilöllisyystodistuksissa (tazkera) todistuksen haltijan ikä kirjataan lähes poikkeuksetta muotoon, joka ei Maahanmuuttoviraston näkökulmasta ole riittävän tarkka selvitys hakijan syntymäajasta. Hakijat, jotka eivät tiedä tai pysty luotettavasti selvittämään tarkkaa syntymäaikaansa, tutkitaan oikeuslääketieteellisen iänmäärittämisen saamiseksi varsin matalalla kynnyksellä.”

Maahanmuuttovirasto toteaa selvityksessään, että iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä hakijan iästään antamien tietojen luotettavuutta. Selvityksen mukaan käytännössä usein kyse on hakijan ulkoisesta olemuksesta, joka ei vaikuta vastaavan hänen ilmoittamaansa ikää tai tämän käytöksestä tai

kielellisestä ilmaisusta, joita ei voida pitää ikätason mukaisena. Hakijaa puhuteltaessa voi myös nousta esiin ristiriitaisuuksia hakijan kertomuksen ja hänen ilmoittamansa iän välillä. Koska edellä mainitun arvion tekeminen on luonteeltaan aina jossain määrin subjektiivista, on mahdollista, että eri virkamiehet arvioivat asiaa eri tavoin. Laki ei kuitenkaan edellytä, että kaikki hakijan tavanneet virkamiehet olisivat samaa mieltä iän selvittämisen tarpeesta vaan ilmeinen peruste on olemassa, jos asiaa tietyllä hetkellä käsittelevä virkamies katsoo sellaisen ilmenevän.

Maahanmuuttovirasto kirjoittaa, että hakijoiden kohdalla tutkimukset iän selvittämiseksi on päätetty tehdä turvapaikkapuhuttelun jälkeen, kun heidän hakemuksensa ovat edenneet päätösvaiheeseen ja käsittelijä on arvioinut, onko asiassa hankittu riittävä selvitys asian ratkaisemista varten. Hakijat eivät ole osanneet kertoa tarkkaa syntymäaikaansa eikä se ole ilmennyt myöskään hakijoiden esittämistä asiakirjoista.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en voi katsoa, että Maahanmuuttovirasto olisi ylittänyt harkintavantaansa päättäessään selvitysten tekemisestä. Tässä tapauksessa kantelijan luottamusta viranomais toiminnan asianmukaisuuteen on kuitenkin heikentänyt epäily siitä, ettei asianmukaisia perusteita ole ollut. Tämä johtui siitä, että Maahanmuuttovirasto teki päätöksen iän selvittämisestä vastoin asiassa esille tulleita aikaisempia näkemyksiä ja hyvin myöhäisessä vaiheessa. Olen edellä korostanut sitä, että päätös mahdollisesta iänmäärityksestä oikeuslääketieteellisen tutkimuksen avulla tulisi tehdä turvapaikkatutkimuksen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Näkemykseni mukaan Maahanmuuttoviraston tulee myös ilmoittaa hakijalle ja hänen edustajalleen ne perusteet, joiden pohjalta päätös iän selvittämisestä on tehty.

Hallituksen esityksessä ulkomaalaislain muuttamiseksi todetaan, että tutkittavan suostumuksen iän selvittämistutkimukseen olisi oltava aidosti tämän vapaaseen tahtoon perustuva, nimenomainen ja milloin tahansa peruutettavissa. Suostumusta pyydetessä olisi varmistuttava siitä, että sekä tutkittavalla että hänen huoltajallaan tai laillisella edustajallaan on ulkomaalaislain 6 a §:n 4 momentissa tarkoitettut tiedot (HE 240/2009 vp s 34).

Tässä tapauksessa on jäänyt epäselväksi se, onko Maahanmuuttovirasto antanut hakijoille ja heidän edustajalleen ennen suostumuksen pyytämistä ulkomaalaislain 6 a §:n 4 momentin edellyttämällä tavalla tiedot iän selvittämisen merkityksestä, siinä käytettävistä tutkimusmenetelmistä, näiden mahdollisista terveysvaikutuksista, tutkimuksen seurauksista sekä tutkimuksesta kieltäytymisen seurauksista. Kantelun mukaan hakijoiden edustajalle on lähetetty suostumuslomake sähköpostin välityksellä.

Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan hakijalle sekä hänen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalle annettavat tiedot on annettava hakijan äidinkielellä tai kielellä, jota hänen perustelusti voidaan olettaa ymmärtävän. Tarvittaessa tieto annetaan tulkkamalla tai kääntämällä. Ohjeen mukaan, jos hakijan edustaja kokee menettelyn tarkoituksenmukaiseksi, voidaan viranomaiseen saapumisen sijaan toimia niin, että edustajalle postitetaan iän selvittämistä koskeva tietosivu, suostumuslomake sekä kieltäytymislomake. Edustaja tapaa hakijan ja palauttaa täytetyn lomakkeen postitse.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella en ole voinut todeta asiassa virheellistä menettelyä. Totean kuitenkin, että Maahanmuuttoviraston tulee huolehtia siitä, että kaikki laissa määritellyt hakijan oikeusturvan takeena olevat edellytykset ja menettelyvaatimukset on täytetty. Ulkomaalaislain 203 §:n perusteella viranomaisen on turvapaikkamenettelyssä käsiteltävässä asiassa huolehdittava tulkittamisesta tai kääntämisestä. Näkemykseni mukaan Maa-

hanmuuttoviraston on huolehdittava siitä, että myös hakija saa lain edellyttämät tiedot iän selvittämisestä ennen suostumuksen antamista ymmärtämällään kielellä.

3.2.2. Oikeuslääketieteellisen tutkimustulosten tiedoksiantaminen

Kantelija on arvostellut Maahanmuuttovirastoa siitä, että se on perusteetta siirtänyt viranomaiselle kuuluvan tehtävän, ikää koskevan tutkimustuloksen tiedoksi antamisen edustajalle. Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan iän selvittämisen tutkimustuloksista ilmoitetaan hakijalle tapaamisessa vastaanottokeskuksen työntekijän, edustajan ja mahdollisen avustajan läsnä ollessa.

Minulla ei ole sinänsä huomauttamista ohjeen mukaisesta menettelystä tutkimustulosten ilmoittamisessa. Olen eräässä toisessa ratkaisussani (EOAK/1487/2017) käsitellyt hakijan ja edustajan kuulemista iän selvittämisen tutkimustuloksista. Iän selvittämisestä tehtävän ratkaisun merkittävien välittömien vaikutusten takia lapsen etu ja oikeusturva sekä hyvän hallinnon mukainen menettely edellyttävät, että hakijaa kuullaan ennen ratkaisun tekemistä ainakin siinä tapauksessa, että hänen ikänsä aiotaan korjata täysi-ikäiseksi ikätutkimuslausunnon perusteella.

4 TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Maahanmuuttovirastolle huomautuksen edellä kohdassa 3.1 selostetusta asian käsittelyn viivästymisestä.