

**ASIA**

Oleskelulupalvelujen ulkoistaminen Ankarassa

KANTELU

Kantelija on 2.3.2017 oikeuskanslerinvirastoon saapuneessa kantelukirjoituksessaan pyytänyt oikeuskanslerinvirastoa selvittämään, rikkooko ulkoasiainministeriö (nykyisin ulkoministeriö, jäljempänä UM) perustuslakia, ulkomaalaislakia tai hallintolakia siinä, miten se on ulkoistanut oleskelulupahakemusten vastaanoton VFS Global –nimiselle yritykselle (jäljempänä VFS Global tai yritys).

Kantelija epäilee, että ulkoistamisen aloittamisella nimenomaan Turkissa on tarkoitus vaikeuttaa maahantuloa, sillä kysymys on melkein aina pakolaisina Suomessa asuvien Irakin ja Syyrian kansalaisten perheenjäsenten perheenyhdistämishakemusten käsittelystä.

Kantelijan mukaan ulkoistaminen on toteutettu poikkeuksellisesti siten, että hakijan on VFS Globalin palvelupisteessä tehtävä sähköinen oleskelulupahakemus, josta on maksettava paitsi hakemusmaksu, myös käsittelymaksu VFS Globalille. Tavallista hakemusta ei voi yrityksen palvelupisteessä kantelijan mukaan jättää tai sen jättäminen on tehty lähes mahdottomaksi tai se vaatii hakijalta tietoisuutta oikeuksistaan ja nimenomaisen vaatimuksen esittämistä. Kantelija kertoo kuulleensa tapauksista, joissa tavallisen hakemuksen jättäminen on ollut mahdollista vain huomattavalla viipeellä.

Kantelija on esittänyt lukuisia kysymyksiä, jotka koskevat sitä, onko oleskelulupahakemusten ulkoistaminen ylipäättään mahdollista ja onko se asianmukaisesti toteutettu. Kantelijan mukaan VFS Globalin nettisivuilla on paljon oleskelulupaprosessiin liittyvää tietoa, joka on joko väärää tai harhaanjohtavaa siinä määrin, että sivustolla jopa todetaan, että tiedot voivat olla ristiriidassa oleskelulupahakemukset käsittelevän Maahanmuuttoviraston omien tietojen kanssa.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

SELVITYS

UM on antanut siltä pyydetyn selvityksen ja toimittanut sen ohessa pyytämänsä Maahanmuuttoviraston selvityksen 21.6.2017, johon sisältyi muun ohella VFS Globalin kanssa tehty sopimus. Maahanmuuttovirasto on vielä toimittanut lisäselvityksen (selvityksen tarkennus) 6.11.2017. UM on vielä sähköpostitse toimittanut 26.3.2018 lisätietoja. Selvitysten jäljennökset toimitetaan kantelijalle ohessa. Oikeuskanslerinviraston selvityspyynnössä UM:lle on vielä erityisesti pyydetty tietoja siitä, millä tavoin alaikäisten hakemukset käsitellään.

RATKAISU

Oleskelulupalvelujen ulkoistaminen

Ulkomaalaislain 69 b §:n (675/2015) mukaan ulkoasiainministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan sopia Suomen edustustolle kuuluvien oleskelulupatehtävien antamisesta toisen Schengen-valuation edustustolle (1 momentti).

Jos tehtävien antaminen toisen Schengen-valuation edustustolle ei ole mahdollista, ulkoasiainministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan sopia tehtävien antamisesta 28 §:ssä tarkoitetun ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä (2 momentti).

UM:n selvityksen mukaan erityisten olosuhteiden katsottiin vallitsevan Suomen Ankaran edustuston tilanteessa, sillä oleskeluluvan hakijoiden määrän suuri kasvu oli vaikeuttanut merkittävästi oleskelulupalvelujen tarjoamista. UM:n käsityksen mukaan millään Schengen-valtiolla ei ole ollut ylimääräisiä resursseja ottaa vastatakseen Suomen hakemuksista. Oleskelulupahakemusten vastaanoton ulkoistamisella taataan se, että turvapaikan saaneiden henkilöiden perheenjäsenet saavat asiointiajan ja pystyvät jättämään hakemuksen kolmen kuukauden kuluessa perheenkokoajan turvapaikkapäätöksen tiedoksisaannista, mikä on edellytyksenä sille, ettei perheenyhdistämisessä tarvitse täyttää toimeentuloedellytystä. Nämä ja muut UM:n selvityksestä ilmenevät syyt huomioon ottaen minulla ei ole oikeudellista perustetta katsoa, etteivät ulkomaalaislain 69 b §:n 2 momentin edellytykset oleskelulupatehtävien antamisesta ulkoiselle palveluntarjoajalle olisi täyttyneet nyt esillä olevassa asiassa.

Sähköinen asiointi ja paperihakemusten jättäminen Ankarassa

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (1 momentti).

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (2 momentti).

UM:n selvityksen mukaan ”Maahanmuuttoviraston sähköinen asiointipalvelu Enter Finland helpottaa ja nopeuttaa hakemuksen käsittelyä Maahanmuuttovirastossa. Sähköisen asiointipalvelun käyttö ei kuitenkaan ole oleskeluluvanhakijalle pakollista ja ellei hakija ole käyttänyt sähköistä asiointipalvelua, hakemuskäsittelyn sujuvoittamiseksi oleskelulupakeskuksessa hakijan paperihakemus siirretään ulkoisen palveluntarjoajan toimesta sähköiseen asiointipalveluun.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Hakijalle luodaan käyttäjätunnus joko käyttäen hakijan omaa sähköpostiosoitetta tai hakijalle luodaan sähköpostiosoite sähköistä palvelua varten. Hakijalle luovutetaan tieto tunnuksesta ja salasanasta kirjallisesti ja häntä ohjeistetaan järjestelmän käyttämisessä” (s. 3). Selvityksen ohessa oikeuskanslerinvirastoon toimitetun VFS Globalin kanssa tehdyn sopimuksen mukaan ”Palveluun kuuluu [---] paperihakemuslomakkeelle kirjattujen hakemustietojen tarkistus ja syöttäminen EnterFinland-nettihakemussovellukseen [---]” (s. 1).

Maahanmuuttoviraston 21.6.2017 päivätyn selvityksen mukaan Enter Finland –palvelu on suunnattu niille asiakkaille, jotka haluavat ja osaavat käyttää sähköistä asiointikanavaa. Maahanmuuttoviraston ohjeistuksissa lähdetään siitä, että asiakkaalla on aina halutessaan oikeus tehdä hakemus myös paperisena. Maahanmuuttoviraston ohjeistuksessa tuodaan esiin mm., että hakijalla on aina mahdollisuus sähköisen asioinnin ja ulkoistamispalvelun sijasta asioida jättämällä paperihakemus edustustossa. Sähköisen palvelun käyttö edellyttää suomen, ruotsin tai englannin kielen ainakin auttavaa osaamista sekä tietotekniikan perusasioiden osaamista. Maahanmuuttovirasto ohjeistaa asiakkaita tekemään hakemuksen paperisena, mikäli tietokoneet ja tietotekniikan perusasiat eivät ole tuttuja, koska kukaan muu ei voi lähtökohtaisesti asioida Enter Finland –palvelussa asiakkaan puolesta. Maahanmuuttovirasto on vielä ohjeistanut hakijoita, että mikäli he saavat apua sähköisen hakemuksen tekemiseen, he pyytävät auttajaa neuvomaan samalla, miten palvelua jatkossa voi käyttää itsenäisesti.

Maahanmuuttoviraston 6.11.2017 päivätyn lisäselvityksen mukaan Maahanmuuttoviraston oleskelulupaa hakevien asiakkaiden käytössä on kaksi eri asiointikanavaa: perinteinen paperinen asiointi ja sähköinen Enter Finland –palvelun kautta tapahtuva asiointi. Paperisella ja sähköisellä asiointilla on asiakkaan kannalta erilainen käsittelyprosessi ja eri käsittelymaksu. Kun asiakas valitsee paperisen asioinnin, hakemusta ei koskaan viedä Enter Finland –palveluun, joka on sähköisen asioinnin kanava. Paperihakemuksen jättäneen asiakkaan koko hakemusprosessi tapahtuu paperisena siten, että lisäselvityspyynnöt ja päätös annetaan tiedoksi postitse, edustustossa tai postissa.

Selvityksen mukaan asiakas voi jättää hakemuksen sähköisessä palvelussa itse tai hakemuksen voi viedä sinne hänen puolestaan palveluntarjoaja. Asiakas sitoutuu tällöin käyttämään sähköistä asiointia prosessin loppuun asti. Maahanmuuttovirasto on ohjeistanut asiakkaitaan, että tietyissä tilanteissa (kielitaidon puutteet tai riittämättömät tietotekniikan taidot) hakemus nimenomaan kannattaa jättää paperisena. Asiaa koskeva ohjeistus on saatettu UM:n tietoon ja välitettäväksi palveluntarjoajalle ja sen asiakkaille. Selvityksen liitteenä olevassa 21.11.2016 päivätyssä Maahanmuuttoviraston ohjeessa todetaan muun ohella, että ”jos sähköisen asiointipalvelun käyttäminen on sinusta vaikeaa, hakemus kannattaa tehdä jo alun perin paperisena. Muuten voit saada hakemukseesi kielteisen päätöksen vain siksi, ette vastannut lisäselvityspyyntöön ajoissa.”

Perustuslakivaliokunta on todennut viisumipalvelujen ulkoistamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 55/2010 vp), että ”tällaisen erityislaatuisten sääntelyn yhteydessä ei valiokunnan mielestä voida esimerkiksi vaatia, että hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi ulkoisiin palveluntarjoajiin sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Sen sijaan on muilla tavoin varmistuttava siitä, että tehtävien siirtäminen ei niiden luonne huomioon ottaen vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.” Myös nyt esillä olevaa sääntelyä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 62/2014 vp) on todettu, että ”ehdotetun sääntelyn mukaan ulkoasiainministeriön on ennen ulkoistamista ja toiminnan aikana varmistettava, ettei menettely vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia”.

UM:n selvityksestä ja VFS Globalin kanssa tehdystä sopimuksesta välittyy vaikutelma siitä, että oleskelulupahakemusten tekemistä Ankarassa on ohjattu varsin voimakkaasti sähköiseen asiointipalveluun. Maahanmuuttoviraston selvitysten perusteella sähköiseen asiointikanavaan ohjaaminen voi johtaa hakemuksen hyläytyksi tulemiseen, mikäli hakijalla on puutteellinen kiel- tai tietotekniikan taito, eikä hän tosiasiallisesti kykene itse käyttämään sähköistä asiointipalvelua. Tällaisen henkilön ohjaaminen käyttämään sähköistä asiointipalvelua saattaa vaarantaa hänen oikeusturvansa toteutumisen. Ei ole poissuljettua, että hakijoiden joukossa olisi tällaisia henkilöitä. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon oleskelulupa-asian huomattava merkitys hakijalle, katson, että on tärkeää turvata paperisen hakemuksen jättämisen ja tähän liittyvän ”perinteisen” asioinnin mahdollisuus. Asiaa koskevien ohjeistusten tulee olla täsmällisiä.

VFS Globalin sivustolla olevat tiedot oleskelulupaprosessista

UM:n selvityksessä todetaan, ettei kantelussa ole yksilöity, mikä tieto oleskelulupakeskuksen sivustolla olisi väärää tai harhaanjohtavaa. Sivustoa kehitetään ja ylläpidetään jatkuvasti oikeellisen tiedon takaamiseksi.

Totean, että VFS Globalin internet-sivustolla todetaan (15.6.2018 ja 5.5.2017), että “while we are committed to providing the most accurate and up-to-date information, there could be a possibility that the information provided on this website differs from information that has been provided by the Finnish Immigration Services on their website at www.migri.fi. In such a case, applicants must follow the information as provided by the Finnish Immigration Services.”

Pidän ongelmallisena hakijoiden oikeusturvan kannalta tilannetta, jossa hakija ei voi olla varma siitä, että noudattamalla ulkoisen palveluntarjoajan ohjeita hakemuksen tekeminen onnistuu asianmukaisesti.

Muut kantelussa esitetyt väitteet ja kysymykset sekä alaikäisten hakijoiden kohtelu

Totean, että minulla ei ole käytettävissä olevan aineiston perusteella aihetta epäillä UM:n menetelleen asiassa lainvastaisesti.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän ulkoministeriön huomiota edellä paperisen hakemuksen tekemisestä sekä VFS Globalin internet-sivustolla olevasta huomautuksesta esitettyyn.

Pyydän ulkoministeriötä ilmoittamaan 15.9.2018 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on mahdollisesti ryhtynyt edellä mainittujen näkökohtien johdosta. Pyydän lisäksi ulkoministeriötä ja Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan samaan ajankohtaan mennessä, onko ilmennyt konkreettisia tilanteita, joissa sähköiseen asiointipalveluun Ankarassa oleskelulupakeskuksessa ohjatun henkilön oleskelulupahakemus on mahdollisesti tullut hyläytyksi sen vuoksi, että hän ei ole tosiasiallisesti osannut käyttää sähköistä asiointipalvelua.

Mikäli tällaisia tapauksia on, pyydän yksilöimään nämä tapaukset ja toimittamaan asiaan liittyvät asiakirjat oikeuskanslerinvirastoon.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi