



## MAAHANMUUTTOVIRASTON MENETTELY

### Asian taustaa

Maahanmuuttovirasto (Migri) on sisäministeriön alainen virasto, joka käsittelee ja ratkaisee maahantuloon, maassa oleskeluun, pakolaisuuteen sekä Suomen kansalaisuuteen liittyviä asioita.

Helsingin Sanomissa julkaistiin 4.9.2016 artikkeli Maahanmuuttoviraston toiminnasta. Artikkelin oli haastateltu useita Maahanmuuttoviraston työntekijöitä, jotka olivat kertoneet huolestaan liittyen viraston toimintatapoihin ja työskentelyilmapiiriin. Lehtiartikkelin mukaan eräät työntekijät olivat kokeneet myös poliittisen paineen vaikuttaneen sekä viraston tekemiin oleskelulupapäätöksiin että työskentelyilmapiiriin.

Päätin omasta aloitteestani ottaa tarkasteltavakseni Maahanmuuttoviraston toiminnan.

### Käytettävissä ollut kirjallinen materiaali

Maahanmuuttovirastosta tilattiin ennakkotutustumista varten kaikki oleskelulupahakemuksiin 1.4.2016 ja 1.9.2016 tehdyt päätökset. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirastoa pyydettiin toimittamaan uusille ylitarkastajille ja muille turvapaikka-asioiden käsittelijöille jaettava perehdytysmateriaali ja turvapaikka-asioiden käsittelyohje. Käytettävissä oli lisäksi Maahanmuuttoviraston ja valtiovarainministeriön välillä tehdyt tulossopimukset vuosille 2014, 2015 ja 2016, Maahanmuuttoviraston sisäinen laillisuusvalvontaohje, sisäministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaohje sekä Maahanmuuttoviraston työtyytyväisyyskyselyn tulokset vuodelta 2016.

### Tarkastuskäynti

Maahanmuuttovirastoon tehtiin 15.11.2016 tutustumis- ja tarkastuskäynti. Tarkastuskäyntiin osallistui oikeuskanslerinvirastosta kaksi vanhempaa oikeuskanslerinsihteeriä ja yksi oikeuskanslerinsihteeri. Tarkastuskäynnin teemoja olivat Maahanmuuttoviraston päätösten laatu erityisesti perustelujen osalta, päätösten seuranta ja johdonmukaisuus, henkilökunnan kokema

mahdollinen poliittinen paine ja sen vaikutus sekä ratkaisujen sisältöön että työskentelyilmapiiriin, työntekijöille annettava koulutus ja sen sisältö, henkilöstön jaksaminen, turvapaikkapuhuteluihin liittyvät kysymykset, kanteluiden ja kansalaiskirjeiden käsittely sekä Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelu.

Tarkastuskäynnin yhteydessä myös viraston henkilökunnalla oli mahdollisuus käydä luottamuksellisia keskusteluja oikeuskanslerinviraston esittelijöiden kanssa. Henkilökunnalle tiedotettiin myös mahdollisuudesta olla luottamuksellisesti yhteydessä oikeuskanslerinvirastoon sähköpostitse, puhelimitse tai henkilökohtaisesti ennen tarkastuskäyntiä tai sen jälkeen.

Tarkastuskäynnistä on laadittu erillinen tarkastuskertomus.

## Lisäselvityspyyntö

Tarkastuskäynnin jälkeen Maahanmuuttovirastolle esitettiin lisäselvityspyyntö. Selvitystä pyydettiin ylijohtajalta, turvapaikkayksikön johtajalta ja oikeus- ja maatietoyksikön johtajalta. Lisäselvityspyynnössä todettiin, että tutustumis- ja tarkastuskäynnin yhteydessä oli käynyt muun ohessa ilmi, että somalialaisia turvapaikanhakijoita koskevat turvapaikkayksikön myönteiset päätösesitykset oli tiettyä ajanjaksona toimitettu oikeus- ja maatietoyksikköön ennakkotarkastusta varten ennen varsinaisen päätöksen antamista.

Lisäksi tutustumis- ja tarkastuskäynnin yhteydessä oli käynyt ilmi, että keväällä 2016 Maahanmuuttovirastossa oli ollut voimassa käytäntö, jonka mukaan osaa turvapaikanhakijoiden hakemuksista ei saanut esitellä eikä niitä koskevia päätöksiä tehdä. Esittelykielto oli koskenut hakemuksia, joiden perusteella näytti, että turvapaikkaa ei voitaisi myöntää, mutta joiden kohdalla humanitaarinen suojeleminen olisi voinut tulla kysymykseen. Näiden hakemusten käsittely oli jätetty odottamaan lainmuutosta, jonka myötä humanitaarisen suojeleminen luokiteltiin ulkomaalaislaista.

Niin ikään henkilökunnan kanssa käytyjen keskustelujen aikana oli käynyt ilmi, että turvapaikkahakemusten käsittelyjärjestys oli sattumanvarainen ja turvapaikkahakemusten käsittelyajoina oli tästä syystä suurta vaihtelua. Sattumanvarainen käsittelyaika koski myös alaikäisiä turvapaikanhakijoita. Alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemuksia ei myöskään priorisoitu riittävästi.

Selvityksessä tuli ottaa kantaa edellä kerrottuihin käytäntöihin ja niiden perusteisiin ja ottaa kantaa myös turvapaikkayksikön esittelijän ja ratkaisijan rooliin ja asemaan suhteessa oikeus- ja maatietoyksikköön. Asiassa oli arvioitava myös esittelijöille ja ratkaisijoille annettavan koulutuksen merkitystä suhteessa esittelijän ja ratkaisijan asemaan ja arvioitava asiaa myös virkamieslaissa virkamiehen asemasta säädetyn sekä perustuslain 118 §:n valossa.

## Maahanmuuttoviraston lisäselvitys

Ylijohtaja toimitti oikeuskanslerin pyytämän lisäselvityksen. Ylijohtaja ilmoitti selvityksessään kuulleensa turvapaikkayksikön johtajaa ja oikeus- ja maatietoyksikön johtajaa. Ylijohtaja kuitenkin katsoi selvityksessään, että ottaen huomioon hänen asemansa Maahanmuuttoviraston päällikkönä, hän on vastuussa viraston toiminnan lainmukaisuudesta kaikilta osin.

Turvapaikkayksikön johtajalta pyydettiin kuitenkin tämän jälkeen vielä erillinen selvitys.

---

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

---

## Turvapaikkahakemusten käsittely ja hakijoiden vastaanottotilanne

Selvityksessä todetaan, että ”Maahanmuuttovirastolle oli asetettu vuodelle 2016 tavoitteeksi tehdä 1 000 turvapaikkapäätöstä viikossa. Keskeinen sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston allekirjoittamassa tulostavoiteasiakirjassa asetettu tulosmittari on turvapaikkapäätösten lukumäärä per henkilötyövuosi. Tavoitteena vuodelle 2015 oli 57,6 ps/htv ja toteutuma 53,94 ps/htv. Vuodelle 2016 tulostavoitteeksi virastolle asetettiin 100 ps/htv. Viikkotavoite osoittautui pian aivan liian kunnianhimoiseksi: esimerkiksi tammi-toukokuussa päätöksiä syntyi keskimäärin 400/vko. Vasta syksyllä päästiin joinain viikkoina yli 800 päätöksen. Jossain vaiheessa vuoden mittaan kävi ilmi, että Norjassa, jossa hakijoita oli vuonna 2015 saman verran kuin Suomessa ja turvapaikkaprosessissa virkamiehiä saman verran kuin Suomessa ja heistä vain puolet vasta-alkajia, tavoitteeksi oli asetettu 500 päätöstä/vko. Turvapaikkayksikön koko henkilökunta on työskennellyt syksystä 2015 alkaen erittäin kovan paineen alaisena. Yllä mainittua määrällistä tavoitetta seurattiin sekä valtionhallinnossa että median taholta herkeämättä.”

### Tapaus Somalia

Ylijohtajan selvityksen mukaan loppuvuonna 2015 ja 2016 alkoi tulla signaaleita siitä, että viraston ratkaisukäytäntö erityisesti somalialaisten turvapaikkahakemusten käsittelyssä poikkesi eurooppalaisesta linjasta. Viime talvikautena somalialaisten hyväksymisprosentti Suomessa ylitti jopa syyrialaisien hyväksymisprosentin ollen lähes 100 %. Vaikutti siltä, että Suomen ratkaisukäytäntö oli poikkeava muihin Euroopan valtioihin verrattuna. Virasto antoi eri tahoille (ml. media) selvityksiä asiasta ja tätä varten oikeus- ja maatietoyksikkö valmisteli selvityksiä turvapaikkayksikön huomioiden ja tietojen perusteella. Somalialaisten hyväksymisprosentista tehtiin useampi kirjallinen kysymys eduskunnassa.

Ylijohtaja ilmoitti 18.3.2016 turvapaikkayksikölle, että kansainvälistä suojelua koskevia myönteisiä päätöksiä (päätös myöntää oleskelulupa ulkomaalaislain 6 luvun perusteella) ei Somalian kansalaisille ole syytä tehdä ennen kuin ”selvitetään eroavaisuuksien syitä ja tarvittaessa varmistetaan päätöksenteon riittävä laatu kouluttamalla ja linjaustyöllä”.

Ylijohtaja toteaa, että ”koska turvapaikkayksikön henkilöstö oli erittäin kuormittunut eikä heitä voitu irrottaa laadunvalvontaoperaatioon, päädyin siihen että kävisimme oikeus- ja maatietoyksikön johtajan kanssa lävitse mahdollisimman pian riittävän määrän sellaisia Somalian kansalaisille alkuvuonna 2016 tehtyjä päätöksiä, joissa on myönnetty turvapaikka. Minulla on hyvät ammatilliset valmiudet arvioida näiden päätösten laatua, koska olen työskennellyt säännöllisesti pakolaisoikeudellisissa tehtävissä vuodesta 1991 alkaen vuoteen 2013 ja seurannut Somalian tilannetta kriisin alusta alkaen neljännesvuosisadan ajan. Kävimme molemmat UMAN (ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmä) avulla läpi otokset satunnaisesti valittuja turvapaikkapäätöksiä ja niiden puhuttelupöytäkirjoja. Pääsiäisen 2016 aikana kävimme kumpikin itsestä läpi yhteensä 156 tapausta ja sen jälkeen vertailimme havaintojamme, jotka olivat hyvin yhtenäisiä. Totesimme molemmat, että päätöksenteon ja puhuttelujen laadussa oli merkittäviä puutteita. Vaikutti siltä, että myönteisiä päätöksiä oli tehty summaarisesti. Osa päätöksistä oli tehty hyvin lyhyesti, suppein perusteluin, mikä myönteisten päätösten osalta myös on mahdollista.”

Ylijohtaja toteaa lisäksi seuraavasti: ”Kun kuitenkin perehtyi hakemusten puhuttelupöytäkirjoihin, kävi ilmi, että monissa tapauksissa ei joko ollut selvitetty puhuttelussa riittävällä tasolla relevantteja seikkoja tai otettu puhuttelussa esille tulleita puutteita ja ristiriitoja hakijan kertomuksessa päätöksenteossa huomioon. Uskottavuusarviota ei ollut tehty huolella ja kansainvälisen suojelun poissuljentaan viittaavia seikkoja ei ollut selvitetty. Turvapaikka oli myönnetty suoraan joissain tapauksissa, joissa kansainvälisen suojelun kriteerit välttämättä eivät täytyneet, koska henkilö oli oleskellut laillisesti turvallisessa maassa pitkiä aikoja ja päätöksessä olisi tullut ottaa kantaa mahdollisuuteen saada riittävä suojelua pysyvältä asuinmaalta tai tarkastella mahdollisuutta turvallisen kolmannen/turvapaikkamaan käsitteen soveltamiseen. Suuri osa hakijoista oli vedonnut ylimalkaisesti sen tyyppiseen uhkaan Al-Shabaabin taholta, jonka todennäköisyys maatiedon mukaan oli selkeästi vähentynyt. Joukossa oli myös laadukkaita päätöksiä, mutta laadullisia puutteita havaittiin niin paljon, että asiassa oli selkeästi ryhdyttävä päätöksenteon laadun ja yhtenäisyyden varmistamiseksi tarvittaviin tukitoimenpiteisiin. Tämä oli todella suuri yllätys ja tilanne, jota ei ollut osattu ennakoida. Olin ollut tietoinen korkeasta hyväksymisasteesta, mutta olettanut Suomeen tulevien hakijoiden olevan profiililtaan erityisen vahvoja.”

Edelleen ylijohtaja toteaa, että ”tein näistä havainnoista johtopäätöksen ja keskusteltuani turvapaikkayksikön edustajien kanssa ratkaisun siitä, että oikeuspalvelun ja maatietopalvelun tulee tukea somalialaisten turvapaikkahakemusten ratkaisemista turvapaikkayksikössä erityisesti uskottavuuden ja poissuljennan kannalta relevanttien seikkojen selvittämisessä ja arvioinnissa. Nämä ovat seikkoja, jotka ovat laadun kannalta merkityksellisiä silloin, kun asiassa oltaisiin hyväksymässä hakijan kertomus oikeudenloukkauksista ja tulevaisuuden uhkasta ja myöntämässä kansainvälistä suojelua. Tästä läpikäynnistä ei tehty kirjallista raporttia, mutta havainnoista ja suositeltavista toimenpiteistä pidettiin keskustelutilaisuus 6.4.2016 turvapaikkayksikön valittujen virkamiesten, tiettyjen esimiesten, ratkaisijoiden ja esittelijöiden kanssa. Oikeus- ja maatietoyksikön johtaja ja minä osallistuimme tilaisuuteen ja ilmoitin siellä, että oikeuspalvelulle tulee rooli myönteisten turvapaikkapäätösten ennakkotarkastamisessa. Turvapaikkayksiköllä oli myös käytössään laatimani muistio, jossa oli esimerkkitapauksia yksilöityinä asiakasnumeroittain.”

Ylijohtajan selvityksen mukaan oikeuspalveluun rekrytoitiin huhtikuussa lisää kaksi turvapaikka-asioihin perehtynyttä ylitarkastajaa, joiden tehtävänä oli paitsi valmistella yhteistyössä turvapaikkayksikön ja maatietopalvelun kanssa kansainvälisen suojelun edellytyksiä koskevaa koulutusaineistoa, myös laadun varmistamiseksi tässä tilanteessa tarkastaa ennakoita somalialaisia koskevat päätökset, joilla myönnettäisiin kansainvälistä suojelua. Jälkimmäisenkin toiminnan osalta oikeuspalvelu sai sittemmin palautetta oikeuspalvelun kommentoinnin hyödyllisyydestä osaamisen kehittämisen kannalta turvapaikkayksikön tulosalueen johtajalta ja ylitarkastajilta, vaikkakin aluksi reaktio oli ihmettelevä, kun tällaiseen tukeen ei ollut totuttu. Pian oikeuspalvelun rooli ja yhteistyön ”askelmerkit” tarkentuivat niin, että oikeuspalvelun rooli ymmärrettiin konsultoivana. Kommentoinnin hyödyllisyys todettiin turvapaikkayksikössä somalialaisten hakemusten käsittelyä laajemmaksi, koska samantyyppisiä laatuongelmia oli siellä havaittu muidenkin kansalaisuuksien osalta.

Ylijohtaja korostaa selvityksessään, että oikeuspalvelun tarkoituksena on ollut päätösten laadun varmistaminen, mikä on ollut monien vasta-alkajien osalta tarpeellista, ottaen huomioon kansainvälistä suojelua koskevan päätöksenteon vaativuus. Yksittäiset päätökset on tehty turvapaikkayksikössä, eivätkä oikeuspalvelun neuvot ole olleet sitovia. Viime kädessä päätöksestä vastaavat turvapaikkayksikön ratkaisija ja esittelijä. Ylijohtajan mukaan yhteistyö eri yksiköiden kesken on sujunut pääasiallisesti rakentavassa hengessä.

Ensimmäiset kommentit tapauksiin annettiin oikeuspalvelusta toukokuun loppupuolella, jonka jälkeen hakijoille on voitu myöntää oleskelulupia turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteella. Jos harkinnassa oli toissijaisen suojelun myöntäminen UlkL 88 §:n 1 momentin 3 kohdan perusteella, päätöksenteko saattoi venyä kesäkuun loppupuolelle, jolloin turvapaikkayksikön henkilökunnalle annettiin Somaliaa koskevaa koulutusta. Somalialaisten turvapaikkahakemusten käsittelyyn tullut viive johtui siitä, että yllä kuvattu päätöksenteon tuki haluttiin järjestää mahdollisimman laadukkaasti niin että vastaavat laatuongelmat eivät toistuisi. Jos somalialaisen hakijan hakemus oltiin hylkäämässä tai hänelle oltiin myöntämässä oleskelulupa muulla kuin kansainvälisen suojelun perusteella, hakemuksen ratkaisemiseen ei ollut missään vaiheessa estettä. Esimerkiksi ilman huoltajaa tulleille somalialaisille alaikäisille on tehty 96 päätöstä tammi-marraskuussa 2016, ja näistä 44 % on saanut kansainvälistä suojelua, 42 % oleskeluluvan muulla perusteella ja 14 % kielteisen päätöksen.

Ylijohtaja toteaa vielä, että ”työjärjestyksen 3 §:n mukaan ylijohtaja ratkaisee asian, joka on annettu muun virkamiehen ratkaistavaksi, jos se on periaatteellisesti tärkeä tai laajakantoinen tai jos se koskee useampaa kuin yhtä toimintayksikköä. Ylijohtaja voi pidättää itsellään ratkaisuvallan myös muussa asiassa, jonka muu virkamies muutoin voisi ratkaista. Tässä selvityspyynnössä tarkoitetuilla Somalian kansalaisten tekemien turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevilla virkatoimillani en ole pidättänyt itselleni ratkaisuvallaa yksittäisissä asioissa vaan pyrkinyt tarjoamaan ratkaisuja viraston päätöksentekotoiminnan laadun varmistamiseksi. Pidin yllä kuvattua ratkaisua perusteltuna hallintolain 7 §:n kannalta myös huomioon ottaen 6 §:n vaatimukset tasapuolisesta kohtelusta ja toimivallan käytöstä hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen on mahdollista järjestellä työjonojaan jossakin määrin siinä tarkoituksessa, että turvataan tehtävän suorittaminen tuloksellisesti.”

### Turvapaikkahakemusten käsittelyjärjestyksestä

Ylijohtajan selvityksen mukaan yleensä priorisoitavia turvapaikanhakijoita ovat olleet mm. ilman huoltajaa tulleet alaikäiset, lapsiperheet, haavoittuvassa asemassa olevat ja nopeutetussa menettelyssä ratkaistavat hakemukset. Se milloin kukakin hakija pystyi syksystä 2015 alkaen saamaan Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhutteluajan, riippui useista hakijan kannalta satumanvaraisista tekijöistä kuten hakijan oikeudellisen avustajan aikataulu, tulkkien saataisuus/aikataulut, uusien Maahanmuuttoviraston toimipisteiden (Vaasa ja Rovaniemi) perustamisaikataulu, etätulkkauslaitteiden saaminen toimipisteisiin (poikkeuksina Helsinki ja Turku, jossa on ollut tulkkeja saatavilla paikan päälle) jne. Lisäksi tilapäisten vastaanottoyksikköjen (esim. leirikeskukset) sulkemisten yhteydessä oli tarpeen priorisoida niissä olevien hakijoiden puhuttelu ennen heidän siirtämistään kauemmas.

Italiasta ja Kreikasta sisäisesti siirrettyjen hakijoiden, joita on saapunut noin 100/kk, hakemukset on pitänyt käsitellä mahdollisimman pikaisesti, kuten EU-tasolla on sovittu. Pohjoisen itärajan ylittäneiden Venäjältä saapuneiden joukossa oli puolestaan monia sellaisia hakijoita, joiden hakemusten on voitu esikarsinnan perusteella olettaa olevan ilmeisen perusteettomia ja sen vuoksi priorisoitavia.

Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten, joita viime vuonna saapui edeltävän vuoden 150:n sijasta noin 3 000, hakemukset on ylijohtajan mukaan Maahanmuuttovirastossa aina pyritty käsittelemään asiantuntevasti ja nopeutetusti, ottaen huomioon lapsen etu. Viimeisen vuoden aikana priorisointi ei kuitenkaan onnistunut tavoitteen mukaisesti. Edellä mainittujen yleisten teknisten ongelmien (puhuttelujen järjestämisessä lähes sadassa alaikäisyksikössä ympäri Suomea majoittuville alaikäisille) lisäksi keskeinen tekijä oli toisaalta puute alaikäisten edustajista ja toisaalta edellisestä johtuen se, että osa edustajista oli ottanut niin monia (jopa sata) edustetta-

via, että puhutteluajan saaminen lykkääntyi pitkälle. Samoin alaikäisiin erikoistuneet oikeudelliset avustajat olivat erittäin työllistettyjä, ja heidän kalenterinsa olivat täynnä kuukausia eteenpäin. Selvästi täysi-ikäisiltä vaikuttavien hakijoiden osalta tarvittavat iänmääritykset olivat myös jonoutuneet. Lisäksi lapsen tilannetta koskevien lausuntojen saaminen eri vastaanottoyksikköjen sosiaalityöntekijöiltä oli ruuhkautunut. Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten käsittelytilannetta seurattiin virastossa kuitenkin jatkuvasti, ja yksittäistapauksissa hakijoita otettiin kiireellisesti käsittelemään.

## Humanitaarinen suojelu

Ylijohtajan selvityksessä todetaan, että hallituksen turvapaikkapoliittisen toimenpideohjelman mukaan Suomessa oli tarkoituksena myös tarkistaa kansainvälisen suojelun perusteella myönnettävien oleskelulupien edellytyksiä humanitaarisen suojelun osalta. Sisäministeriö alkoi valmistella ripeästi hallituksen esitystä, jonka mukaan humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävä oleskelulupa, joka oli kansallisessa harkintavallassa oleva, Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja perusoikeuksia laajempi lupakategoria, poistettaisiin ulkomaalaislaista. Tiedossa oli jo tammikuussa 2016, että hallituksen esitys tultaisiin antamaan eduskunnalle heti kevätistuntokauden alkaessa ja että se oli tarkoitus käsitellä ja hyväksyä eduskunnassa nopealla aikataululla. Edelleen oli tiedossa, että lain siirtymäsäännös tulisi olemaan sellainen kuin vastaavien aiempien ulkomaalaislain muutosten osalta on ollut vakiintuneena käytäntönä Suomessa: uutta lakia tultaisiin soveltamaan lain voimaantulopäivästä alkaen ratkaistaviin hakemuksiin, vaikka hakemus olisi jätetty paljon aiemmin.

Lokakuun 2015 ja tammikuun 2016 välisenä aikana humanitaarista suojelua oli myönnetty 2,71 %:lle kaikista päätöksen saaneista. Irakilaisia hakijoita koskevista aineellisesti ratkaistusta päätöksistä humanitaarista suojelua sai tuona aikana 1,35 % hakijoista.

Ylijohtaja toteaa: ”Pohdin tammikuun lopussa tilannetta toisaalta ulkomaalaislain 5 §:n ja toisaalta hallintolain 6 §:n kannalta, ottaen huomioon erityisesti yllä kuvatun täysin sattumanvaraiseen käsittelyjärjestykseen johtaneen tilanteen. Päädyin pohdinnoissani siihen, että on yhdenvertaisuuden kannalta oikeudenmukaisempi vaihtoehto asettaa kaikki vireillä olevat hakemukset samalle viivalle humanitaarisen suojelun osalta niin että kyseistä lupaa ei myönnettäisi kenellekään lakiesityksen mentyä eduskunnan käsiteltäväksi, mikä tapahtui 4.2.2016. Lainmuutos tuli voimaan 16.5.2016. Vaihtoehto olisi johtanut tilanteeseen, jonka lopputulos hakijan kannalta olisi ollut Yhdysvaltojen Green Card -arvontaakin sattumanvaraisempi ja joissain tilanteissa myös onnettomampi. Jos hän olisi ollut tarpeeksi onnekas kuulumaan harvalukuisen joukkoon päästäkseen viraston turvapaikkapuhutteluun ja sen jälkeen saamaan humanitaarisen suojelun perusteella oleskeluluvan ennen 16.5.2016, perheen yhdistämisen mahdollisuus olisi joka tapauksessa poistunut UlkL 114 §:n muutoksella 1.7.2016.”

Selvityksen mukaan humanitaarisen suojelun luvat myönnettiin yhden vuoden ajaksi, eikä niitä luvan umpeuduttua jatkolupavaiheessa automaattisesti uusita vaan parhaillaankin tehdään Maahanmuuttovirastossa karkotuspäätöksiä niille, jotka eivät kykene esittämään muita ulkomaalaislain lupaperusteita. Ilman huoltajaa tulleet alaikäiset ovat saaneet minimitasolla oleskeluluvan yksilöllisestä inhimillisestä syystä, elleivät he ole kansainvälisen suojelun tarpeessa – paitsi jos heidän huoltajansa olinpaikka on turvallinen ja tiedossa ja huoltaja on kykenevä ottamaan lapsen vastaan. Ilman huoltajaa tulleille alaikäisille on tehty tammi-marraskuussa 2016 yhteensä 126 kielteistä päätöstä, kun tätä ryhmää koskevien päätösten kokonaismäärä on ollut samana ajankohtana 1 648. Kielteisistä päätöksistä on säännönmukaisesti valitettu Helsingin hallinto-oikeuteen.

Ylijohtaja korostaa selvityksessään, että tässä kuvattua tilannetta ei syntyisi, jos oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä tiukennettaessa uusia säännöksiä sovellettaisiin vain niihin hakemuksiin, jotka tulevat vireille lakimuutoksen voimaantulon jälkeen. Vaikka lain tiukentamisen tavoitteena olisi vetovoimatekijöiden karsiminen, yllä kuvattu siirtymäsääntö olisi riittävä tuon tavoitteen saavuttamiseksi. Nykyisen kaltaista siirtymäsäännöskäytäntöä voidaan pitää sekä periaatteelliselta että käytännön kannalta ongelmallisena.

## Turvapaikkayksikön johtajan selvitys

Turvapaikkayksikön johtaja antoi 12.1.2017 oman selvityksensä oikeuskanslerinviraston pyynnöstä. Johtajan selvityksen mukaan edellä kerrottu järjestely koskien Somalian kansalaisten turvapaikkahakemuksia oli voimassa 1.7.2016 saakka. Johtajan mukaan turvapaikkayksikön oikeus- ja tukipalvelut sekä oikeus- ja maatietoyksikön oikeuspalvelu tekivät yhteistyötä päätöksenteon ohjaamisessa ja laadun valvonnassa. Hän kuitenkin katsoi, että oikeus- ja maatietoyksiköllä ei uusista työntekijöistä huolimatta ollut välttämättä riittävää asiantuntemusta. Niin ikään johtajan mukaan viraston sisällä jäi sisäinen tiedonkulku huonoksi sen suhteen, mikä oikeuspalvelun rooli oli ja mikä toisaalta oli turvapaikkayksikön mahdollisuus itsenäisesti päättää päätöksenteostaan.

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden osalta johtaja toteaa, että vuonna 2015 Suomeen tuli noin 3 000 lasta ilman huoltajaa. Järjestelmä ei tuossa tilanteessa kyennyt aina yksittäistapauksissa toimimaan sillä tavalla kuin alaikäisten hakijoiden asema olisi vaatinut. Alaikäiselle määrättävistä edustajista oli pulaa. Osa edustajista oli ottanut niin monta edustettavaa, että puhutteluajat venyivät kohtuuttomasti. Sama koski oikeudellisia avustajia. Yksittäistapauksissa hakemus kuitenkin voitiin ottaa kiireelliseen käsittelyyn. Tammikuussa 2017 yksin tulleita alaikäisiä on käsitellyssä noin 400.

Johtajan mukaan Maahanmuuttovirastossa on jo vuosia noudatettu käytäntöä, jossa seulotaan uusia hakemuksia ja tehdään ensi vaiheen arviot hakemuksen tietojen perusteella siitä, näyttäisikö hakemuksessa olevan riittävästi tietoja ja näyttäisikö se selvältä myönteiseltä tai selvältä kielteiseltä. Näitä on pyritty ottamaan käsittelyyn samalla, kun käsittelyyn on otettu vanhimpia jonossa olevia. Myös erityiset kiireellisyysperusteet, kuten poliisin toiveet rikoksia tekevän ja todennäköisesti kielteisen päätöksen saavan nopeammasta käsittelystä, terveydellisistä syistä, perhesyistä ym., on otettu huomioon. Hakemuksia siis on ratkaistu jonon ”molemmista päistä”. Lisäksi on tietyin välein otettu listan vanhimmista vireillä olevista hakemuksista käsittelyyn eli tilannetta seurataan koko ajan. Yksikön johtoryhmässä annetaan tarvittaessa määräyksiä hakemusten priorisoinneista. Lokakuusta 2015 on ollut käytössä UMA (ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä), jolloin hakemukset rekisteröintivaiheen tietojen perusteella ohjautuvat erityisiin jonoihin.

Johtajan mukaan hakemusten käsittelyyn ja priorisointeihin ovat vaikuttaneet myös sisäministeriön kriisijohtamistyöryhmän (tai maahanmuuton ministeriryhmän) ja viraston johdon ohjaus, mm. itärajalta tulleiden hakijoiden ilmeisen perusteettomat hakemukset jne. Toisaalta käsittelyjärjestykseen ovat vaikuttaneet myös oikeudellisten avustajien aikataulut, tulkkien puute ja aikataulut, lakkautettavien vastaanottokeskusten asukkaiden priorisointi ym.

## Henkilökunnan yhteydenotot

Ulkomaalaisviraston henkilöstöllä oli tarkastuskäynnin yhteydessä mahdollisuus käydä luottamuksellisia keskusteluja oikeuskanslerinviraston edustajien kanssa. Kaksi henkilöä käytti tätä mahdollisuutta hyväkseen. Lisäksi tarkastuskäynnin jälkeen henkilökunnalta tuli kaksi kirjallista yhteydenottoa. Toisen yhteydenoton allekirjoittajina oli ”Joukko turvapaikkayksikön huolestuneita virkamiehiä”.

Henkilökunnan yhteydenotot olivat sisällöltään suhteellisen yhdenmukaisia. Huolta aiheuttivat edellä kerrottu järjestely, jossa Somalian kansalaisia koskevat myönteiset päätökset tuli toimittaa ennakkotarkastusta varten oikeus- ja maatietoyksikköön, sekä humanitaarista suojelua koskevien päätösten jäädyttäminen ennen lainmuutosta. Kirjeessä, joka oli allekirjoitettu ”Joukko turvapaikkayksikön huolestuneita virkamiehiä” kuvailtiin asiaa näin: ”Henkilöstöä suorastaan järkytti se, että somalialaisille turvapaikanhakijoille ei saanut tehdä myönteisiä päätöksiä ennen kuin viraston oikeuspalvelun virkamiehet (oipa) olivat asian hyväksyneet. Oipassa tarkastustoimintaa suorittivat kaksi virkamiestä, joilla ei ollut käytännössä juurikaan kokemusta turvapaikkapäätöksenteosta. Esittelijöille ja ratkaisijoille välittyi kuva, että tarkastusta suorittaneet henkilöt pyrkivät keinolla millä hyvänsä saamaan päätökset kielteisiksi. Näillä tarkastajilla ei ollut kuitenkaan minkäänlaista virkavastuuta lopullisista päätöksistä. Vastuun päätöksistä kantavat luonnollisesti esittelijä ja ratkaisija. Turvapaikkayksikön virkamiehiä hätkähdytti kovasti se, että viraston johto kielsi tammikuun lopulla soveltamasta silloin vielä voimassa ollutta ulkomaalaislain säännöstä humanitaarisesta suojelusta. Perusteena oli se, että eduskunnan käsittelyyn oli tulossa hallituksen esitys pykälän kumoamiseksi.”

Yhteydenottojen mukaan henkilökunta oli kokenut painetta kielteisten ratkaisujen tekemiseen myös siten, että omaa, mahdollisesti lievempää linjaa, on ollut hankala soveltaa. Sekä ratkaisujen sisältöön että viraston työskentelyilmapiiriin on vaikuttanut se, että henkilöstössä on/ol- lut paljon nuoria ylitarkastajia ensimmäisessä työpaikassaan. Tästä johtuen suhteellisen vähäisellä muutaman kuukauden työkokemuksella ja ilman juristin koulutusta oli voinut nousta jopa ratkaisijan asemaan. Vähäinen työkokemus ja työn vaativuuteen nähden usein riittämätön koulutus oli voinut vaikuttaa myös siten, että koetuista epäkohdista ei ollut uskallettu puhua ääneen. Tällöin myös uusille työntekijöille annettulla koulutuksella ja sen sisällöllä on ollut tavanomaista suurempi merkitys ja informaatioksi tarkoitettu aineisto on voitu kokea suoraksi ohjeistukseksi.

Ongelmaksi koettiin myös alaikäisten turvapaikanhakijoiden asema, joiden käsittelyajoissa oli suurta vaihtelua ja joiden hakemuksia ei systemaattisesti priorisoitu. Osa alaikäisistä turvapaikanhakijoista oli voinut saavuttaa täysi-ikäisyyden päätöstä odottaessa, jolloin heidän asemansa turvapaikanhakijana oli muuttunut. Sen sijaan esimerkiksi itärajan kautta tulleiden hakemuksia oli systemaattisesti priorisoitu, minkä katsottiin osoittavan, että priorisointi muissakin ryhmissä olisi sinänsä mahdollista.

Henkilöstön yhteydenottojen mukaan viraston johtaminen on erittäin tulorientoitunutta. Tätä pidettiin toisaalta myös ymmärrettävänä ottaen huomioon käsiteltävien asioiden määrä ja virastolle asetetut tulostavoitteet. Ongelmana kuitenkin pidettiin tilanteen aiheuttamaa kiirettä ja erityisesti sitä, että ratkaisijalla ei ole mahdollisuuksia perehtyä esityksiin niiden vaatimalla tarkkuudella. Tulostavoitteet on asetettu tiimeittäin ja mikäli tavoitteisiin ei päästä, koko tiimin tulos hidastuu, mikä puolestaan vaikuttaa kaikkien pisteisiin ja jatkomahdollisuuksiin. Tämä on mahdollisesti heijastunut negatiivisesti työilmapiiriin. Yhteydenotoissa tuotiin kriittiseen sävyyn esille myös se, että henkilökunnalle on koulutuksen yhteydessä voitu viestittää myönnettujen oleskelulupien tulevan Suomelle kalliiksi. Ongelmaksi koettiin myös, että turvapaik-



kahakemuksia ei ylipäätään käsitellä aikajärjestyksessä vaan jopa sattumanvaraiseksi koetussa järjestyksessä.

Koska kirjoituksissa ei ole ollut sen lähettäjän nimeä, niistä saatua tietoa on käytetty vain tausta-aineistona ja kysymyksen asettelua suuntaavana. Varsinaista oikeudellista merkitystä sille ei ole voitu sellaisenaan antaa.

## Arviointi

### Yleistä

Ylijohtaja kuvailee selvityksessään vuosien 2015 ja 2016 tilannetta Maahanmuutto-viraston kannalta. Vielä kaksi vuotta sitten ja sitä ennen Maahanmuuttovirastossa oli vireillä kerrallaan keskimäärin alle 1 500 turvapaikkahakemusta. Hakemusten keskimääräinen käsittelyaika oli saatu vuoden 2015 alkupuolella laskemaan jo alle kuuden kuukauden. Vuoden 2015 kesästä alkaen syyskaudella vireillä olevien hakemusten määrä kohosi voimakkaasti niin, että vuoden kokonaismäärä oli peräti 32 476. Vaikka vuoden lopulla erityisesti tuhannet irakilaiset peruuttivat hakemuksensa haluten palata kotimaahan, vuoden 2015-2016 taitteessa vireillä oli runsaat 27 000 turvapaikkahakemusta. Kesällä 2015 turvapaikkayksikössä työskenteli 75 henkilöä turvapaikkahakemusten käsittelyssä.

Syyskuun 2015 puolivälissä aloittaneessa Tornion järjestelykeskuksessa rekisteröitiin yli 17 000 hakijaa. Virasto tarvitsi nopeasti lisähenkilökuntaa käsittelemään turvapaikkahakemuksia. Tällöin jouduttiin palkkaamaan myös henkilöstöä, jolla ei välttämättä ollut koulutusta ja/tai kokemusta turvapaikka-asioista tai ulkomaalaisasioista ylipäätään. Tätä puutetta paikkaamaan Maahanmuuttovirasto on järjestänyt uusille työntekijöille kahden viikon koulutuksen.

Maahanmuuttovirastolle oli asetettu vuodelle 2016 tavoitteeksi tehdä 1 000 turvapaikkapäätöstä viikossa. Keskeinen sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston allekirjoittamassa tulostavoiteasiakirjassa asetettu tulosmittari on turvapaikkapäätösten lukumäärä/henkilötyövuosi. Tavoitteena vuodelle 2015 oli 57,6 ps/htv ja toteuma 54,94 ps/htv. Vuodelle 2016 tulostavoitteeksi virastolle asetettiin 100 ps/htv.

Edellä kerrotun valossa Maahanmuuttovirasto on ollut vuosina 2015 ja 2016 erittäin haastavan tilanteen edessä turvapaikanhakijoiden määrän kasvettua merkittävästi suhteellisen lyhyessä ajassa. Sisäministeriö on asettanut sille tulostavoitteet, joiden saavuttaminen jo lähtökohtaisesti on ollut erittäin vaikeaa. Tässä tilanteessa Maahanmuuttovirasto on joutunut palkkaamaan runsaasti uutta henkilöstöä, josta osalla ei selvitysten mukaan ole ollut riittävästä kokemuksesta tai koulutuksesta ulkomaalaisasioista. Tämän tilanteen yhtenä seurauksena on ollut, että päätösten perustelujen laadussa on ollut epätasaisuutta ja puutteellisuutta. Tähän ongelmaan liittyy myös somalialaisia turvapaikanhakijoita koskenut menettely.

Perustuslain mukaan perusihmisoikeudet kuuluvat Suomessa myös ulkomaalaisille ja kaikkia on kohdeltava yhdenvertaisesti. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset, EU:n turvapaikkadirektiivit ja Suomen lait edellyttävät, että turvapaikkahakemukset on tutkittava asianmukaisesti.

## Tapaus Somalia

Maahanmuuttovirastossa ei ylijohtajan mukaan tehty 18.3.2016 lähtien myönteisiä oleskelulupapäätöksiä Somalian kansalaisille ennen kuin myönteisten päätösten tarkastus oli tehty oikeus- ja maatietoyksikössä. Ensimmäiset kommentit tapauksiin annettiin oikeuspalvelusta toukokuun 2016 loppupuolella, ja järjestely myönteisten päätösten tarkastamisesta oli voimassa kunnes uusi Somalia-linjaus tehtiin 1.7.2016. Ylijohtajan mukaan menettelyn tarkoitus oli sen varmistaminen, että hakijoita kohdellaan yhdenvertaisesti eli että turvapaikkapäätöksissä noudatetaan samantyyppistä arviointia samantyyppisissä tapauksissa ja että annetut ratkaisut ovat perusteluiltaan kestäviä ja laadukkaita. Ylijohtajan mukaan menettelyssä on siis ollut lähinnä kyse yksiköiden välisestä yhteistyöstä ja asiantuntija-avusta. Oikeus- ja tietopalveluyksikköön rekrytoitiin tarkoitusta varten kaksi turvapaikka-asioihin perehtynyttä ylitarkastajaa.

Turvapaikkayksikön johtajan mukaan kummallakaan oikeus- ja maatietoyksikön tarkoitusta varten palkatuista uusista juristeista ei kuitenkaan ollut vahvaa aikaisempaa kokemusta työskentelystä turvapaikkapuhuttelujen ja -päätöksenteon parissa. Samantapaisia kriittisiä huomioita oikeus- ja maatietoyksikön konsultoinnin luonteesta ja laadusta esitettiin myös henkilökunnan taholta.

Tehtäviini ja toimivaltaani ei kuulu arvioida Maahanmuuttoviraston oikeus- ja maatietoyksikön antaman asiantuntija-avun laatua ja sisältöä. Työjonojen järjestely lainsäädännön puitteissa on sinänsä työnantajan direktio-oikeuden piiriin kuuluva seikka. Virkatehtävien suorittamiseen kuuluu virkamieslain 14 §:n mukaan velvollisuus noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Määräyksillä tarkoitetaan paitsi esimiehen yksittäistapauksessa antamia määräyksiä myös erilaisia hallinnollisia yleismääräyksiä. Määräyksiä ovat laajassa merkityksessä myös esimerkiksi hallinnolliset suunnitelmat ja käsittelyohjeet (Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet 2013, s. 178). Virkamieslain esitöissä todetaan, että ”työnantajan työnjohto- ja valvontaoikeuteen kuuluu tyypillisesti määrätä, miten ja missä ja milloin työtä tehdään, sekä oikeus työnteon ja työtulosten laadun valvontaan” (HE 196/2002, s. 40). Ohjeet eivät kuitenkaan poista esittelijän jo perustuslain 118 §:ään perustuvaa vastuuta.

Menettelyn syynä on ollut sinänsä perusteltu huoli oleskelulupapäätösten perustelujen ja hakijoiden puhuttelujen laadusta ja tarkoitus on ollut ylijohtajan esiintuomalla tavalla ”tukea somalialaisten turvapaikkahakemusten ratkaisemista turvapaikkayksikössä”. Kun arviointi nyt on ulotettu vain myönteisiin päätöksiin, viittaa menettely tarpeeseen tarkastella erityisesti myönteisiä päätöksiä kriittisesti. Tähän viittaa myös ylijohtajan selvityksessään esiintuoma menettelyn lähtökohta eli havainto Somalian kansalaisille tehdyistä monista myönteisistä päätöksistä.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Päätösten perustelujen laadun ja hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamista voidaan pitää tämän tavoitteen mukaisena menettelynä. Tästä näkökulmasta en katso asiassa käytettävissä olevien tietojen perusteella tapahtuneen lain tai virkavelvollisuuksien vastaista menettelyä.

Pidän menettelyä kuitenkin jossain määrin ongelmallisena hakijoiden oikeusturvan kannalta, sillä oikeus saada hallintolain ja ulkomaalaislain mukaisesti perusteltu päätös koskee kaikkia hakijoita ja sekä myönteisiä että kielteisiä päätöksiä. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Ulkomaalaislain 7 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Lain 98 §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista. Oikeus saada yksilöllisesti ja asianmukaisesti asia käsitellyksi on koskenut kaikkia hakijoita ja mikäli tietyn maan kansalaisten kohdalla on havaittu järjestelmällisiä puutteita asian käsittelyssä tai vääriä käsityksiä maan tilanteesta tms., olisi ollut perustellumpaa ulottaa perustelujen laadun varmistamismenettely kaikkiin päätöksiin.

Perusteluvollisuuden osalta voidaan oikeusturvanäkökohdista arvioiden pikemmin katsoa, että hakijan kannalta myönteisen päätöksen kohdalla perusteluvollisuus on jossain määrin lievempi. Kielteiseen päätökseen liittyy olennaisesti hakijan muutoksenhakuoikeus, jolloin perustelujen keskeinen tehtävä on osaltaan taata hakijan oikeusturvaa. Perustelut tekevät mahdolliseksi arvioida päätöksen lainmukaisuutta ja mahdollista muutoksenhakutarvetta antamalla informaatiota siitä, mitkä seikat on katsottu selvitettyksi tosiasioiksi ja mikä merkitys niille on annettu.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on lisäksi käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Käytettävissä olleesta selvityksestä ei käy selkeästi ilmi, kuinka kauan oikeus- ja maatietopalvelu käsitteli hakemuksia asian esittelijän ja ratkaisijan lisäksi. Omaksuttu menettely on tietenkin sitä ongelmallisempi, mitä suuremmasta viiveestä tämän poikkeuksellisen käsittelytavan vuoksi yksittäistapauksessa on ollut kyse. Selvityksestä käy joka tapauksessa ilmi, että vajaan parin kuukauden ajan Somalian kansalaisten hakemuksia koski viive, joka ei koskenut muita hakemuksia. Pidän tilannetta ongelmallisena paitsi asian viivytyksettömän käsittelyn myös hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Selvityksestä ja henkilökunnan yhteydenotoista voidaan lisäksi päätellä, että viraston sisäinen tiedonkulku on ollut ilmeisen puutteellista sen suhteen, mikä oikeus- ja maatietoyksikön rooli on yhtäältä ollut ja mikä toisaalta on ollut turvapaikkayksikön työntekijöiden mahdollisuus tehdä itsenäisiä ratkaisuja. Ylijohtajan selvityksen mukaan ”yksittäiset päätökset on tehty turvapaikkayksikössä, eivätkä oikeuspalvelun neuvot ole olleet sitovia. Viime kädessä päätöksestä vastaavat turvapaikkayksikön ratkaisija ja esittelijä.” Ylijohtajan selvityksessään kuvailema oikeus- ja maatietoyksikön turvapaikkayksikölle antama tuki on ainakin joidenkin esittelijöiden parissa kuitenkin koettu niin, että ”tarkastusta suorittaneet henkilöt pyrkivät keinolla millä hyvänsä saamaan päätökset kielteisiksi”.

Edellä kerrotun valossa erityisen ongelmallisia henkilökunnan kannalta ovat olleet tilanteet, joissa asian esittelijä ja ratkaisija olisivat alun perin päätyneet myönteisen päätöksen kannalle, mutta joissa oikeus- ja maatietoyksikön käsittelyn jälkeen on tästä huolimatta tehty kielteinen päätös. Tällaiset tilanteet ovat voineet muodostua ongelmallisiksi esittelijän ja ratkaisijan oikeudellisen vastuun kannalta ottaen huomioon, että esittelijä ja ratkaisija viime kädessä vastaavat päätöksen oikeellisuudesta. Esittelijä on vastuussa sekä omasta toiminnastaan esittelijänä että siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty. Esittelijä vastaa omasta esittelystään ja sen lainmukaisuudesta, selvityksen riittävydestä ja tietojen paikkansapitävyydestä. Lisäksi esittelijä on vastuussa esittelyn perusteella tehdyn päätöksen lainmukaisuudesta. Vain eriävän mielihäviön ilmoittaminen vapauttaa esittelijän tehtyä päätöstä koskevasta vastuusta. Sama vastuu on luonnollisesti ratkaisijalla.

Esittelijän ja ratkaisijan vastuu edellyttää myös vapautta harkita asia itsenäisesti. Tässä valossa pidän huolestuttavana, että ainakin osa henkilökunnasta on kokenut harkintavapauttaan rajoitetun.

## Humanitaarinen suojele

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Maahanmuuttoviraston ylijohtaja oli selvityksensä mukaan keväällä 2016 antanut määräyksen siitä, että humanitaarista suojelua koskevia hakemuksia ei käsiteltäisi eikä kyseistä lupaa myönnettäisi kenellekään asiaa koskevan lakiesityksen mentyä eduskunnan käsiteltäväksi. Turvapaikkayksikön johtajan selvityksen mukaan ”hakemukset, joihin olisi näyttänyt tulevan lupa humanitaarisen suojelun perusteella olivat jäissä 29.1.-16.5. (2016) välisen ajan”.

Humanitaarinen suojele oli ollut oleskeluluvan perusteena, jos turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytykset eivät olleet täyttyneet, mutta hakija ei ollut voinut palata kotimaahansa sen huono turvallisuustilanteen tai ympäristökatastrofin vuoksi. Huono turvallisuustilanne oli voinut johtua aseellisesta selkkauksesta tai vaikeasta ihmisoikeustilanteesta.

Ylijohtaja on selvityksessään perustellut menettelyään sillä, että lakiesitys oli mennyt eduskunnan käsiteltäväksi. Hän viittaa tällä ilmeisesti siihen, että asiaa koskeva hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 4.2.2016. Turvapaikkayksikön johtajan mukaan esittelykielto oli kuitenkin tullut voimaan jo tammikuun 2016 lopulla. Täsmällisellä ajankohdalla ei kuitenkaan ole asian oikeudellisen arvioimisen kannalta olennaista merkitystä, sillä tuossa vaiheessa ei voinut olla varmuutta eduskuntakäsittelyn aikataulusta eikä välttämättä lopputuloksesta. Eduskunta on hyväksynyt hallituksen esityksen 13.4.2016 ja ulkomaalaislain muutos tuli voimaan 16.5.2016 (HE 2/2016 vp, EV 38/2016). Ylijohtaja on siis määrännyt noin kolme ja puoli kuukautta ennen lainmuutoksen voimaantuloa ja kaksi ja puoli kuukautta ennen kuin eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen, että tuolloin ulkomaalaislakiin sisällytettiin humanitaarista suojelua oleskeluluvan perusteena ei Maahanmuuttovirastossa sovelleta.

Menettelyä on tarkasteltava sekä yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden että erityisesti hakijoiden oikeusturvan kannalta. Hyvä hallinto ja asianmukainen menettely asioiden käsitelyssä on tärkeä julkiseen toimintaan kohdistuva perusoikeusvelvoite, jonka tarkoituksena on estää viranomaisen sattumanvarainen ja mielivaltainen menettely. Hyvän hallinnon periaatteiden merkitys on sitä tärkeämpi, mitä enemmän viranomaisen toiminta koskee henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Oikeusvaltion periaatteisiin kuuluu laillisuusperiaate. Se tarkoittaa, että viranomainen voi käyttää julkista valtaa vain nimenomaisen, siihen oikeuttavan toimivaltasäännöksen perusteella. Laillisuusperiaate on kirjattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen johdantoon sopimusvaltioita kulttuurisesti yhdistävänä periaatteena. Myös Euroopan neuvoston peruskirjan 3 artikla edellyttää jäseniltä sitoutumista oikeusvaltion periaatteeseen. Viranomaisten toiminnassa se konkretisoituu erityisesti julkisen vallan käytön lainmukaisuutta ja lakiin perustuvuutta korostavana lainalaisuusperiaatteena.

Suomen perustuslaissa hallinnon lainalaisuusperiaate määritellään 2 §:n 3 momentissa, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Periaatetta on täsmennetty momentin toisessa lauseessa, jonka mukaan kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viimeksi mainittua on vakiintuneesti kutsuttu lakisidonnaisuuden periaatteeksi. Lisäksi perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetään, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla.

Viranomaisen vallankäytöllä on oltava myös kansanvaltainen perusta. Valtiovalta kuuluu perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaan kansalle, jota edustaa eduskunta. Eduskunta on siten keskeinen valtiovallan käytöstä päättävä elin. Siksi myös viranomaisen käyttämän julkisen vallan on pysyttävä eduskunnan lailla määrittelemissä rajoissa ja julkista valtaa voidaan käyttää vain eduskunnan säätämän lain perusteella (Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus 2006, s. 303-307, Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus 2013, s. 137 - 138).

Ylijohtajan määräyksen mukaan Maahanmuuttovirastossa on tullut tiettyinä ajanjaksona jättää tietyt asiat käsittelemättä. Julkisen vallan käytölle tällä tavoin ei ole lainmukaista perustetta. Määräys on siten ollut ristiriidassa lainalaisuusperiaatteen kanssa. Kun ylijohtajan määräyksen sisältö on toisaalta ollut, että voimassa ollutta lainsäädäntöä ei tullut tiettyinä ajanjaksona soveltaa, on määräys ollut ristiriidassa myös lakisidonnaisuuden periaatteen kanssa. Tämänkaltaista menettelyä on pidettävä oikeusjärjestykseen sopimattomana.

Ylijohtajan menettelyä voidaan tarkastella myös tarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tällöin voidaan tarkastella myös substanssilain tarkoitusta ja viranomaisen toiminnan tarkoitusta. Viranomaisella ei saa olla toiminnassaan epäasiallisia vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät lain tavoitteisiin. Objektiviteettiperiaate edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa.

Ulkomaalaislain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia kunnioittaen sekä ottaen huomioon Suomea velvoittavat kansainväliset sopimukset.

Ulkomaalaislain esitöiden mukaan sen ensimmäinen pykälä on viranomaisten toimintaa yleisesti ohjaava säännös. Yksittäisissä soveltamistilanteissa lain säännöksiä tulee tulkita sen tarkoituksen suuntaisesti. Hyvällä hallinnolla ja oikeusturvalla viitataan erityisesti perustuslain 21 §:ään, joka sisältää perussäännökset yksilön oikeudesta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Esitöissä viitataan tältä osin myös perustuslain 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Edelleen esitöissä todetaan, että ”lain valmistelun yhteydessä yksi tärkeimpiä näkökohtia on ollut pyrkimys laatia säännökset siten, että ne eivät ole ristiriidassa niiden kansainvälisten velvoitteiden kanssa, joihin Suomi on sitoutunut, eivätkä myöskään EU-oikeuden normien kanssa. Tämä ei kuitenkaan sulje pois sitä, että jossain yksittäisessä tapauksessa voi tulla esiin tilanne, jossa on tarvetta turvautua suoraan kansainvälisten tai EU-normien soveltamiseen.” (HE 265/2002 vp)

Sen sijaan ulkomaalaislain esitöissä ei määritellä sitä, mitä ”hallitulla maahanmuutolla” tarkoitetaan. Asian arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon, että ulkomaalaislain säätämisaikana kansainvälinen tilanne pakolaisuuden ja maahanmuuton suhteen oli aivan toinen kuin tällä hetkellä. Katson, että ulkomaalaislain esitöistä ei kuitenkaan saa tukea esimerkiksi sille ajatukselle, että ”hallitulla maahanmuutolla” voisi perustella turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämistä. Viranomaisella on joka tapauksessa perustuslain mukainen velvollisuus käsitellä jokainen asia noudattaen hyvän hallinnon periaatteita ja edistäen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen näkökulmasta voidaan todeta myös, että viranomaisen määräyksellä tai ohjeella ei voi poistaa hakijan oikeutta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti normaalissa järjestyksessä ilman aiheutonta viivytystä. Jokaisella oleskeluluvan hakijalla on lisäksi oikeus siihen, että hänen hakemuksensa perusteet tutkitaan yksilöllisesti. Jokaista hakijaa koskee myös oikeus asian viivytyksettömään käsittelyyn. Kun hakemusta ei ylijohtajan määräyksen perusteella noin kolmen ja puolen kuukauden ajan ole lainkaan käsitelty, ovat nä-

mä oikeudet jääneet toteutumatta. Pidän menettelyä ongelmallisena myös hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta ottaen erityisesti huomioon sen ajallisen sattumanvaraisuuden. Ennen määräyksen antamista käsiteltyjen hakemusten hakijat ja sen jälkeen ”jäädetyt” hakemusten hakijat ovat olleet täysin erilaisessa asemassa riippuen heidän kannaltaan sattumanvaraisesta seikasta.

Oikeusvarmuuden periaate kieltää muun muassa viranomaisen taannehtivat toimet ilman lakiin perustuvaa syytä (Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus 2013, s. 172). Samalla tavoin voidaan katsoa, että oikeusvarmuuden periaate kieltää myös ennakoivat toimet ennen lain voimaantuloa ilman lakiin perustuvaa syytä. Ylijohtajan määräys ei kytkeytynyt ajallisesti eduskunnan päätöksentekoon eikä lain voimaantuloon. Menettely ei täytä hyvän hallinnon mukaista täsmällisyyden ja ennakoitavuuden vaatimusta. Hakijan kannalta kyse on ollut ylijohtajan tekemästä summaarisesta ratkaisusta, joka on käytännössä johtanut kielteiseen oleskelulupapäätökseen. Päätöksen ajankohta on ollut hakijan kannalta ennakoimaton ja sattumanvarainen eikä päätöksestä ole ollut mahdollisuutta hakea muutosta.

Pidän menettelyä moitittavana ottaen erityisesti huomioon, että turvapaikanhakijoilla on menettelyn aikana korostunut oikeusturvan tarve, mikä asettaa viranomaiselle velvollisuuden aktiivisesti huolehtia hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Kuvatunlaisessa tilanteessa, jossa osaa hakemuksista ei tarkoituksellisesti käsitellä tiettyä ajanjaksona lainkaan, jää esimerkiksi täysin vaille käytännön merkitystä hallintolain säännös siitä, että hakijalle on vastattava käsittelyaikaa koskeviin tiedusteluihin ja annettava käsittelyajasta arvio.

Asiaa voidaan tarkastella myös virkamiehen velvollisuuksien näkökulmasta. Vaikka työnantajan direktio-oikeuteen sinänsä kuuluu työnjohdollisten ohjeiden ja määräysten antaminen, ei työnantajan ohje tai määräys voi olla voimassaolevan lainsäädännön vastainen. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että mikäli virkamies noudattaa lainvastaista määräystä, hän ei vapaudu vastuusta pelkästään viittaamalla esimieheltä tai ylemmältä viranomaiselta saamaansa määräykseen. Hallinnollisen määräyksen pitää täyttää tietyt vähimmäisvaatimukset ollakseen oikeudellisesti sitova. Määräys ei saa olla muodollisesti ilmeisen lainvastainen ts. sen antajalla tulee olla toimivalta määräyksen antamiseen, sen tulee kohdistua virkatehtäviin ja se tulee antaa noudattamalla lainmukaista menettelyä. Mikäli määräys on ilmeisen lainvastainen, virkamiehen on ilmoitettava tästä määräyksen antajalle ja mikäli määräyksestä pidetään kiinni, virkamiehen tulee kieltäytyä noudattamasta määräystä (Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet 2013, s. 180 -181.)

Olen kuitenkin ottanut arvioissani huomioon, että tässä tapauksessa kyse on ollut laajaa joukkoa yleisesti koskeneesta määräyksestä. Olen myös ottanut huomioon, että suurella osalla Maahanmuuttoviraston työntekijöistä ei ole ollut oikeudellista koulutusta ja/tai pitkää työkokemusta. Tästä syystä olen päätenyt arvioimaan määräystä oikeudellisesti vain sen antajan osalta.

Yleisempänä kysymyksenä yhdyin ylijohtajan käsitykseen, että lainsäädännön siirtymäsäännös ulkomaalaislaissa estäisi vastaavanlaiset ongelmat. Siirtymäsäännös sisältäisi säännöksen, jonka mukaan oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä tiukennettaessa uusia säännöksiä sovellettaisiin vain niihin hakemuksiin, jotka tulevat vireille lakimuutoksen voimaantulon jälkeen. Kuten ylijohtaja toteaa, nykyisen kaltaista käytäntöä voidaan pitää sekä periaatteelliselta että käytännön kannalta ongelmallisena. Erityisen ongelmallisena pidän syntyneitä tilannetta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Maahanmuuttoviraston on joka tapauksessa noudatettava yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, mutta siirtymäsäännöksellä voitaisiin välttää edellä kuvattujen oikeusturvaongelmien syntymistä.

## Turvapaikkahakemusten käsittelyjärjestys ja alaikäisten asema

Maahanmuuttoviraston omien verkkosivujen mukaan se ”käsittelee kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset yleensä saapumisjärjestyksessä. Erityisasemassa ovat kuitenkin esimerkiksi ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden ja lapsiperheiden hakemukset, jotka käsitellään kiireellisesti (*migri.fi*).”

Lasten oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Sopimuksen 22 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltiot ryhtyvät tarpeellisiin toimiin taatakseen, että lapsi joka yksin tai yhdessä vanhempiensa tai kenen tahansa muun henkilön kanssa anoo pakolaisen asemaa tai jota pidetään pakolaisena soveltuvien kansainvälisen tai kansallisen oikeuden ja menettelytapojen mukaan, saa asianmukaista suojelua ja humanitaarista apua voidakseen nauttia tässä yleissopimuksessa ja muissa sellaisissa kansainvälisissä ihmisoikeuksia ja humanitaarista oikeutta koskevissa asiakirjoissa tunnustettuja oikeuksia, joiden osapuolia kyseiset valtiot ovat.

Ylijohtajan selvityksen mukaan yleensä priorisoitavia turvapaikanhakijoita ovat olleet mm. ilman huoltajaa tulleet alaikäiset. Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten, joita viime vuonna saapui edeltävän vuoden 150:n sijasta noin 3 000, hakemukset on Maahanmuuttovirastossa aina pyritty käsittelemään asiantuntevasti ja nopeutetusti ottaen huomioon lapsen etu. Viimeisen vuoden aikana priorisointi ei kuitenkaan onnistunut tavoitteen mukaisesti. Edellä mainittujen teknisten ongelmien (puhuttelujen järjestämisessä lähes sadassa alaikäisyksikössä ympäri Suomea maajoittuville alaikäisille) lisäksi keskeinen tekijä oli toisaalta puute alaikäisten edustajista ja toisaalta edellisestä johtuen se, että osa edustajista oli ottanut niin monia (jopa sata) edustettavia, että puhutteluajan saaminen lykkääntyi pitkälle. Samoin alaikäisiin erikoistuneet oikeudelliset avustajat olivat erittäin työllistettyjä ja heidän kalenterinsa olivat täynnä kuukausia eteenpäin. Selvästi täysikäisiltä vaikuttavien hakijoiden osalta tarvittavat iänmääritykset olivat myös joutuneet. Lisäksi lapsen tilannetta koskevien lausuntojen saaminen eri vastaanottoyksikköjen sosiaalityöntekijöiltä oli ruuhkautunut. Ilman huoltajaa tulleiden alaikäisten käsittelytilannetta seurattiin virastossa kuitenkin jatkuvasti ja yksittäistapauksissa hakijoita otettiin kiireellisesti käsittelyyn.

Turvapaikkayksikön johtajan mukaan alaikäisten hakijoiden hakemukset on huomioitu turvapaikkayksikössä. Esittelijöille on annettu koulutusta alaikäisten puhutteluista ja ne on yleensä annettu tiettyjen esittelijöiden tehtäväksi. Yksikössä on myös erityisylitarkastaja (alaikäisasiantuntija), joka seuraa ja opastaa tässä työssä. Työtä on vaikeuttanut pula alaikäisten edustajista ja oikeudellisista avustajista.

Alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla on kiinnitettävä erityistä huomiota lapsen etuun. Hakemukset tulisi käsitellä kiireellisesti. Tilanne voi yksittäisen hakijan kohdalla muodostua esimerkiksi sellaiseksi, että pitkästä käsittelyajasta johtuen alaikäinen turvapaikanhakija ehtii täyttää 18 vuotta käsittelyn aikana, jolloin hänellä ei ole enää oikeutta perheen yhdistämiseen.

---

### OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Minulla ei ole perusteita kiistää ylijohtajan ja turvapaikkayksikön johtajan kertomaa pyrkimystä käsitellä priorisoidusti alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemukset. Tilanne on selvitysten mukaan suurelta osin johtunut puhuteltavien alaikäisten hakijoiden suuresta määrästä, jolloin edustajia ja oikeudellisia avustajia on ollut hankala saada. Alaikäisten käsittelytilannetta ja määrää seurataan kuitenkin jatkuvasti.

On kuitenkin huolestuttavaa, että Maahanmuuttoviraston selvityksen mukaan ei ole ollut mahdollista käsitellä kiireellisesti kaikkien alaikäisten turvapaikanhakijoiden hakemuksia. Alaikäisillä turvapaikanhakijoilla oikeussuojan tarve on erityisen korostunut.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttoviraston ylijohtaja on alkuvuonna 2016 määrännyt, että osa turvapaikkahakemuksista jätetään käsittelemättä kunnes ulkomaalaislakia edellä tässä päätöksessä kuvatulla tavalla muuttava laki tulee voimaan. En näe tällaiselle menettelylle oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita. Menettelyn moitittavuutta arvioitaessa on kohtuullista jossakin määrin ottaa huomioon tuolloinen vaikea ja täysin uudenlainen tilanne, johon Maahanmuuttovirasto yllättäen joutui ja jossa toimintoja oli vällinneihin oloihin nopeasti sopeutettava ja päätöksiä harkittava. Tällaiset seikat eivät kuitenkaan oikeuta menettelyä.

Kiinnitän ylijohtajan vakavaa huomiota siihen, että oikeudellisesti perusteltua olisi ollut mainitussa tilanteessa soveltaa voimassa olevaa lakia eikä jättää päätösten tekoa odottamaan lainmuutosta. Lisäksi kiinnitän ylijohtajan huomiota niihin näkökohtiin, joita Somalian kansalaisten turvapaikkahakemusten käsittelystä edellä olen esittänyt.

Lähetän tämän päätökseni tiedoksi sisäasiainministeriöön otettavaksi huomioon ulkomaalaislainsäädännön tulevassa valmistelussa.

Muihin toimenpiteisiin en katso asian antavan aihetta.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---