

19.12.2008

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Oikeusministeriö

22.12.2008

ad 12/41/2008
Jan

800Z 'Z1 'Z Z

Oikeusministeriö

Lausuntopyyntö 10.11.2008 (OM 12/41/2007, OM004:00/2008)

KÄSITTELYN JOUTUISUUS HALLINNOSSA JA OIKEUSSUOJAKEINOT KÄSITTELYN VIIVÄSTYESSÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta lausuntoa työryhmän mietinnöstä "Käsittelyn joutuisuus hallinnossa ja oikeussuojakeinot käsittelyn viivästyessä" (Oikeusministeriön työryhmämietintö 2008:5).

Passiivisuustyöryhmä ehdottaa, että hallintoviranomaisten tulisi määritellä eri asiar ryhmille kohtuulliset käsittelyajat ja julkaista tiedot niistä internetissä. Jos asian käsittely olisi asianosaisen mielestä viivästynyt, hän voisi tehdä viranomaiselle kiireh- timisvaatimuksen, johon tulisi vastata kahden viikon kuluessa. Jos asianosainen olisi tyytymätön vastaukseen, hän voisi Maahanmuuttoviraston toimialaan kuuluvien asioiden osalta tehdä viivästysvalituksen hallinto-oikeuteen, joka voisi asettaa mää- räajan asian ratkaisemiselle. Hallinto-oikeus voisi myös tehostaa määräaikavaati- musta uhkasakolla tai ottaa asian suoraan ratkaistavakseen. Uudistus rajoitettaisiin asioihin, jotka: 1) koskevat asianosaisen oikeutta, etua tai velvollisuutta, 2) tulevat vireille asianosaisen aloitteesta ja 3) ratkaistaan hallintopäätöksellä. Uudistus kos- kisi esimerkiksi hallinnollisia lupia ja kansalaisuuden myöntämistä, ja ehdotuksella on siten erityistä merkitystä Maahanmuuttoviraston toimialan kannalta.

Maahanmuuttovirasto toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Käsittelyaikojen määrittäminen

Ehdotuksen mukaan viranomainen saisi itse määritellä asioiden kohtuullisen käsit- telyajan, jonka tulisi kuvastaa kyseiseen asiaryhmään kuuluvan tavanomaisen asi- an käsittelyaikaa. Viranomaisen harkintaan jäisi, alkaako käsittelyaika kulua asian vireillepanosta vai siitä, kun hakija on esittänyt häneltä vaaditut asiakirjat. Kanteluvi- ranomaisten tehtäväksi jäisi yleinen viranomaisten asettamien ja julkaisemien käsit- telyaikojen kohtuullisuuden arviointi.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että viraston ja sisäasiainministeriön välisessä tulos- sopimuksessa on jo nyt määritelty asiaryhmittäin käsittelyaikatavoitteet, joiden to- teutumista seurataan tilastollisesti. Keskimääräiset käsittelyajat julkaistaan viraston internet-sivustolla. Asianosaisen on myös mahdollista tiedustella yksittäisen asian

www.migri.fi



käsittelyaikaa muun muassa viraston puhelinaikojen puitteissa. Salassapitovelvoitteet kuitenkin rajoittavat käsittelyaikoja koskeviin puhelintiedusteluihin vastaamista erityisesti kansainvälistä suojelua hakeneiden/saaneiden asiakkaiden kohdalla, koska tiedustelijan henkilöllisyydestä ei voida puhelimesta varmistua.

Käsittelyaikojen arviointi yksittäistapauksissa on erittäin vaikeaa ja aika voi asiaryhmästä riippuen poiketa paljon keskimääräisestä käsittelyajasta muun muassa siitä johtuen, että hakemuksissa ei ole riittäviä selvityksiä ja liitteitä ja hakemuksista huomattavan osan ratkaiseminen edellyttää paljon selvitystyötä (esimerkiksi hakijan henkilöllisyyden ollessa epäselvä). Asian ratkaiseminen Maahanmuuttovirastossa voi edellyttää jonkin kolmannen tahon lausunnon pyytämistä ja/tai asianosaisten kuulemista, mutta menettelyyn kuluva aika on vaikea ottaa huomioon käsittelyaikaa arvioitaessa, koska kyseisten lausuntojen/kuulemisten tarve usein ratkaistaan tapauskohtaisesti ja aika voi vaihdella huomattavasti lausunnonantajasta/kuultavasta tahosta/kuulemispaikasta riippuen. Asian ratkaisemiseksi välttämättömät lisäselvitys-, lausunto- ja kuulemispyynnöt hidastavat merkittävästi käsittelyä.

Myös kokonaisen asiaryhmän keskimääräinen käsittelyaika voi vaihdella hyvin nopeasti toimintaympäristössä tapahtuvien vaikeasti ennakoitavien muutosten seurauksena ja käsittelyaika-arvioita on voitava korjata tilanteiden muuttuessa. Esimerkkinä mainittakoon turvapaikkahakemukset, joiden määrä on kasvanut huomattavasti edellisvuoteen verrattuna (1 505 hakemusta vuonna 2007, alustavien tilastojen mukaan 3 347 hakemusta vuonna 2008 marraskuun loppuun mennessä).

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että pitkän käsittelyajan taustalla voi olla oikeuskäytäntö, esimerkiksi KHO:n linjaukset määräaikaikäytännöistä kansalaisuushakemuksiin liitettävien kielitodistusten osalta. KHO:n linjausten mukaan hakijalle annetaan 1 - 2 kuukauden määräaika toimittaa todistus Maahanmuuttovirastolle, jos hakija on laittanut hakemuksensa vireille ilman hyväksyttävää kielitodistusta. Tuona määräaikana hakijan tulee ilmoittaa virastolle, aikooko hän osallistua seuraavaan yleiseen kielitutkintoon ja jos osallistuu, tulee hänelle antaa vielä lisää aikaa kokeeseen osallistumista ja todistuksen toimittamista varten. Tämä pidentää hakemuksen käsittelyaikaa noin 2 - 8 kuukaudella, koska kyseisiä kielitestejä järjestetään vain kerran puolessa vuodessa.

Prosessien poikkihallinnollisuus

Ulkomaalaishallinnossa ja sen myötä päätöksenteon prosesseissa on mukana useita eri toimijoita eri hallinnonaloilta. Ongelmana on prosessiomistajuuden epäselvyys. Viivästyksestä vastuullisen viranomaisen selvittäminen voi olla käytännössä vaikeaa siitä huolimatta, että toukokuussa 2009 käyttöön otettava sähköinen asiankäsittelyjärjestelmä (UMA) mahdollistaa aiempaa paremmin työjonojen ja käsittelyaikojen seurannan ja käsittelyaikavelvoitteiden/-tavoitteiden asettamisen myös viranomaiskohtaisesti. Näyttövaikeuksilta tuskin välttyään prosessien ollessa jatkosakin poikkihallinnollisia. Yksittäinen asia voi olla samaan aikaan usean eri viranomaisen hoidettavana yhden viranomaisen toiminnan heijastuessa muiden mahdollisuuksiin hoitaa asia omalta osaltaan.

Ehdotuksen mukaan valitusviranomainen voisi asian käsittelyn viivästyttyä asettaa määräajan ja uhkasakon lausunnonantajalle asian ratkaisusta vastuussa olevan viranomaisen sijaan. Tällaisessa tapauksessa viivästysvalitus tulisi toimittaa lausunnonle myös sille viranomaiselle, jonka lausuntoa pääasian ratkaiseminen odottaa. Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että vastaava menettely olisi viraston toimialaan



kuuluissa asioissa ulotettava koskemaan ei pelkästään lausunnonantajatahoja, vaan myös niitä tahoja, jotka vastaavat asianosaisten kuulemisesta (poliisilaitokset Suomessa ja edustustot ulkomailla) – valitus tulisi toimittaa lausunnon kuulemisesta vastaavalle taholle.

Esimerkkinä prosessien poikkihallinnollisuuteen ja asianosaisten kuulemiseen liittyvistä haasteista mainittakoon perhesidehakemusten käsittely. Hakemuksen voi laittaa vireille Suomessa oleskeleva ns. perheen kokoaja kihlakunnan poliisilaitoksella tai hakija itse Suomen edustustossa ulkomailla. Ulkomaalaislaki edellyttää molempien asianosaisten kuulemistä. Hakijoita on usein kuultava suullisesti, koska perhesiteestä ei välttämättä voida esittää minkäänlaista asiakirjaselvitystä ja toisaalta voi olla perusteltua syytä kyseenalaistaa esitettyjen asiakirjojen luotettavuus. Suullinen kuuleminen voi olla tarpeen siitäkin syystä, että kuultava on luku- ja kirjoitustaidoton. Suomen kansallinen edustustoverkosto on harva etenkin Afrikassa, ja hakijat asuvat usein kaukana Suomen edustustojen sijaintipaikoista, mikä osaltaan aiheuttaa kuulemisviiveitä. Voi myös olla tarpeen varata tilaisuus osoittaa biologinen sukulaisuus toteen DNA-tutkimuksen avulla, minkä järjestäminen vie aikaa.

Esimerkkinä prosessien poikkihallinnollisuudesta ja niiden vaikutuksesta käsittelyaikoihin voidaan tuoda esiin myös käsittelyaikaa koskenut eduskunnan oikeusasiamiehelle tehty kantelu (joka tosin ei johtanut toimenpiteisiin): perhesidehakemuksen käsittely oli kestänyt eri viranomaisissa (hakemuksen vastaanottaneella Espoon poliisilaitoksella, päätöksenteosta vastuussa olleella Ulkomaalaisvirastolla sekä Espoon sosiaali- ja terveystoimessa, jolta virasto pyysi asiassa lausuntoa) yhteensä 3 vuotta. Suomessa olevan perheen kokoajan ulkomailla olevia perheenjäseniä oli pyritty kuulemaan Suomen edustustoissa Kairossa ja Addis Abebassa tuloksetta. Lisäksi päätöksen tiedoksianto poliisilaitoksella oli tapahtunut vasta vuoden ja viiden kuukauden kuluttua siitä, kun virasto oli tehnyt päätöksen asiassa. Esimerkki kuvastaa, kuinka asian lopullinen käsittelyaika (vireillepanosta tiedoksiintoon) muodostuu usean eri viranomaisen panoksesta ja näin ollen pelkän viraston käsittelyaikaosuu-den ilmoittaminen voi vaikuttaa asiakkaan näkökulmasta jopa harhaanjohtavalla, kokonaiskäsittelyajan ollessa kuitenkin jotain muuta – eri tahojen yhteenlaskettu käsittelyaika.

Resurssointikysymykset

Mietinnössä esitettyä voidaan pitää perusteltuna asiakkaiden oikeusturvan näkökulmasta. Perustuslaissa säädetään oikeudesta saada asia käsiteltyksi ilman aiheutonta viivytystä. Uusien oikeussuojakeinojen taustalla vaikuttavat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä ja EU-oikeudessa asetetut vaatimukset, jotka Suomenkin on osaltaan täytettävä.

Esitetyt uudistukset vaikuttavat kuitenkin viranomaisnäkökulmasta kohtuuttomilta, kun samanaikaisesti ei huolehdita riittävästä resurssoinnista. Maahanmuuttovirastoon kohdistuu tällä hetkellä huomattavia henkilöstövähennyspaineita valtionhallinnon tuottavuusohjelman seurauksena: vuoden 2011 loppuun mennessä on vähennettävä 35 henkilötyövuotta. Samaan aikaan viraston käsiteltävien asioiden määrä kasvaa voimakkaasti: vireille tulevien asioiden määrän arvioidaan vuonna 2008 yltävän 50.000, kun vuonna 2007 vireille tuli noin 35.000 asiaa.

Mietinnössä ehdotettu aiheuttaisi toteutuessaan Maahanmuuttovirastossa runsaasti lisätyötä eri vaiheissa – kirjallisten perusteltujen vastausten laatiminen kiirehtimisvaatimuksiin sekä viivästysvalituksista hallinto-oikeudelle annettavat lausunnot vei-



sivät varsinaisten asiaratkaisujen tekemiselle varattua aikaa. Virastoa kuormittaisivat kiirehtimisvastaukset ja viivästysvalitukset silloinkin, kun asia olisi tosiasiasa toisen viranomaisen selvittävänä esimerkiksi asianosaisten kuulemistarpeen vuoksi – asianosaiset ja hallinto-oikeudet lähestyisivät näissä asioissa ensisijaisesti Maahanmuuttovirastoa, joka on asian ratkaiseva viranomainen. Ehdotuksen mukaan kiirehtimisvaatimuksen voisi myös tehdä ennen kuin laissa säädetty tai viranomaisen asettama kohtuullinen käsittelyaika olisi kulunut umpeen. Käytännön työtä silmällä pitäen ehdotettu järjestelmä vaikuttaakin kokonaisuutena tarpeettoman ”raskaalta koneistolta”.

Hallinto-oikeudet ovat Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan jo tällä hetkellä ruuhkautuneet, mikä näkyy oleskelulupa-, turvapaikka-, kansalaisuus- ja maasta poistamisasioita koskevien valitusten pitkinä käsittelyaikoina ja tekee usein kokonaisprosessista kustannustehottoman ja vesittää viranomaisten työpanoksen olosuhteiden ehtiessä muuttua useaan kertaan ennen kuin asia on lainvoimaisesti ratkaistu. On oletettavaa, että nyt esitettävät oikeussuojakeinot ja niiden priorisointi täytäntöönpanokieltohakemusten käsittelyä muistuttavalla tavalla viivästyttäisivät hallinto-oikeuksissa muiden asioiden käsittelyä siitä huolimatta, että ehdotuksen mukaan viivästysvalitusasiat käsiteltäisiin yhden tuomarin kokoonpanossa. Hallinto-oikeuksien (ja Suomen ulkomaanedustustojen) resurssien näkökulmasta on myös otettava huomioon, että ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön viisumisäännösten aiheuttaisi (toteutuessaan nykyisessä muodossaan) sen, että viisumihakemuksen hylkäämistä koskevaan päätökseen liittyisi muutoksenhakuoikeus, mikä olisi merkittävä muutos.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että useissa maissa kuten esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa maahanmuuttoasioiden käsittelyn joutuisuutta on saatu lisättyä mietinnössä esitettyä menettelyä yksinkertaisemmalla ja vähemmän kontrollipainotteisella tavalla. Hakija-asiakkaan neuvontaa voidaan tehostaa ja samalla antaa palvelutoumus käsittelyajasta, jos hakemus täyttää vaadittavat edellytykset.

Erityiskysymykset

Lausuntopyynnössä esitettyjen erityiskysymysten osalta Maahanmuuttovirasto toteaa seuraavaa:

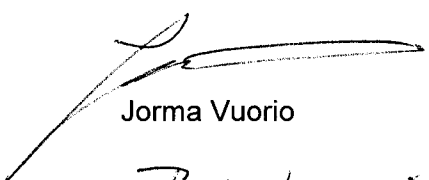
- 1) Hallinnonalalla on erityislainsäädännössä, ulkomaalaislaissa asetettu velvoitteita käsitellä asia kiinteän määräajan kuluessa/säädetty asian käsittelyyn käytettävästä ajasta.
 - UlkL 6 § 3 mom.: Alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti.
 - UlkL 69 a §: Perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.
 - UlkL 104 §: Jos katsotaan, että hakija on saapunut turvallisesta turvapaikka- tai alkuperämaasta, hakemus on ratkaistava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun puhuttelupöytäkirja on valmistunut ja tieto sen valmistumisesta rekisteröity ulkomaalaisrekisteriin.
 - UlkL 105 b § 1 mom.: Maahanmuuttoviraston on mahdollisuuksien mukaan pyrittävä ilman huoltajaa olevan alaikäisen turvapaikanhakijan edun toteuttamiseksi jäljittämään hänen vanhempansa tai muu hänen tosiasiallisesta huollostaan vastannut henkilö viipymättä.

- 
- UIKL 161 b §: Unionin kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti on myönnettävä viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Hakemuksen jättämisestä on annettava välittömästi todistus.
 - UIKL 161 h §: Unionin kansalaiselle, jolla on oikeus pysyvään oleskeluun, annetaan hakemuksesta pysyvän oleskeluoikeuden osoittava todistus. Todistus on annettava viivytyksettä oleskelun keston tarkistamisen jälkeen.
 - UIKL 162 §: Unionin kansalaisen perheenjäsenelle, joka ei ole unionin kansalainen ja jolla on oikeus pysyvään oleskeluun, myönnetään hakemuksesta pysyvä oleskelukortti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen tekemisestä.

Kansalaisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan kansalaisuushakemus käsitellään kiireellisenä, jos hakijalla on Suomessa pakolaisen asema tai oleskelulupa suojelun tarpeen perusteella tai hän on tahtomattaan kansalaisuudeton.

- 2) Hallinnonalalla ei kuitenkaan ole erityislainsäädäntöä erityisistä menettelyistä niissä tilanteissa, joissa asian käsittely on viivästynyt (kuten erityiset oikeussuojakeinot tai rahalliset hyvitysmenettelyt).

Ylijohtaja



Jorma Vuorio

Ylitarkastaja



Berit Kiuru