



Maahanmuuttoviraston käsittelyajat

ASIAN VIREILLETULO

Viime vuosina olen antanut useita laillisuusvalvonnallisia seuraamusratkaisuja kanteluasioissa, joissa Maahanmuuttoviraston (Migri) on todettu viivästyneen käsitellessään ulkomaalaislain mukaisia hakemusasioita. Viivästykset ovat liittyneet ulkomaalaislaissa (301/2004) nimenomaisesti säädettyihin enimmäiskäsittelyaikoihin¹ tai hakemuksiin, joihin ei liity laissa säädettyä enimmäiskäsittelyaikaa, mutta hakemusta ei ole muutoin käsitelty ilman aiheetonta viivytystä². Viime mainituista yksi merkittävä asiaryhmä on ollut hallinto-oikeuksista Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi palautetut kansainvälistä suojelua koskevat asiat, joiden käsittely on saatanut kestää Maahanmuuttovirastossa palauttamisen jälkeenkin vielä jopa vuosia.³

Perustuslain mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa, että viranomaiset noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tavoitteenani on vaikuttaa siihen, että vakavat ja monilta osin lainvastaiset hakemuskäsittelyjen viipymiset Migrissä korjaantuisivat ja asiakkaiden lain heille turvaamat oikeudet toteutuisivat. Tämä on sitäkin olennaisempaa, kun monien Maahanmuuttoviraston asiakaskunnan edustajien asiointivalmiudet ovat heikkoja ja elämäntilanne vaikea.

¹ Erityisten määräaikojen ylitykset ovat koskeneet erityisesti ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädetyn perhesiteen perusteella tehdyn oleskelulupahakemuksen yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa tai ulkomaalaislain 82 §:ssä säädetyn työntekijän neljän kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa.

² Oikeuskanslerin ratkaisuihin voi tutustua viraston [verkkosivuilla](#). Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut löytyvät kanslian [verkkosivuilta](#). Ratkaisuista ks. myös edempänä jakso Laillisuusvalvontatilanteen kuvausta, s. 16-18.

³ Tähän asiaryhmään ei sovelleta ulkomaalaislain 98 a §:ssä säädettyä kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa.

Päätin ottaa omana aloitteenani käsiteltäväksi laissa säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen toteutumisen ja muidenkin lupa-asioiden käsittelyaikojen kohtuullisuuden Maahanmuuttovirastossa. Pyrin arvioimaan yksittäisiä ratkaisuja kokonaisvaltaisemmin viipymisten syitä. Tätä ratkaisua varten hankitun selityksen ohella sen perustana ovat myös aiemmat yksittäiset laillisuusvalvontaratkaisut, joissa on jo tutkittu Migrin menettelyn lainmukaisuus. Usein viipymisiä koskeviin ratkaisuihini on nivoutunut myös muita hyvää hallintoa, kuten neuvontaa taikka asiakastiedusteluihin vastaamista koskevia näkökohtia.⁴

SELVITYS JA LAUSUNNOT

Pyysin sisäministeriötä hankkimaan Maahanmuuttovirastolta selvityksen säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen toteutumisesta vuosina 2019-2020 ja antamaan lausuntonsa asiasta. Selvityksestä tuli ilmetä, kuinka monen hakemuksen käsittelyssä laissa säädettyssä enimmäiskäsittelyajassa ei ollut pysytty, ja mikä näihin viivästyksiin oli ollut syynä. Selvityksessä ja lausunnossa pyysin kiinnittämään erityisesti huomiota niihin toimenpiteisiin, joita on syksyn 2019 jälkeen käsittelyaikojen lyhentämiseksi toteutettu, sekä arvioon Maahanmuuttoviraston käsittelyaikojen lainmukaiseksi ja kohtuulliseksi saattamista koskevien tavoitteiden saavuttamisesta ja keinoista näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Sisäministeriö toimitti Maahanmuuttoviraston 15.5.2020 päivätyn selvityksen (MIGDno-2020-460) ja antanut 1.6.2020 päivätyn lausuntonsa (SMDno-2020-599).

Maahanmuuttovirasto on toimittanut ajantasaista tietoa hakemusten käsittelyajoista 27.1.2022 päivätyssä selvityksessään (OKV/3184/10/2021).

Sisäministeriö on toimittanut pyynnöstäni lisälausunnon 30.3.2022 (VN/5807/2022).

Käytettävissäni ovat lisäksi olleet oikeuskanslerinvirastossa käsiteltävänä olleiden kanteluasioiden tutkimiseksi hankitut selvitykset ja muut asiakirjat.

Maahanmuuttoviraston selvitykset

Selvitys 8.11.2019

Annoin 10.5.2019 päätöksen ([OKV/977/1/2018](#)) liittyen mm. Maahanmuuttoviraston käsittelyjonoissa olevien asioiden seurantaan ja käsittelyaikatiedusteluihin vastaamiseen. Kiinnitin päätök-

⁴ Olen tehnyt myös laillisuusvalvontakäynnit Maahanmuuttovirastoon 17.12.2013 (OKV/25/51/2013) ja 31.1.2019 (OKV/2/51/2019) sekä sisäministeriön maahanmuutto-osastolle 26.11.2013 (OKV/24/51/2013). Oikeuskanslerinvirastosta on tehty laillisuusvalvontakäynnit Maahanmuuttovirastoon 15.11.2016 (OKV/8/50/2016).

sessäni Maahanmuuttoviraston vakavaa huomiota perhesideperusteisille oleskeluluville säädetyn yhdeksän kuukauden enimmäiskäsittelyajan noudattamiseen ja käsittelyjonossa olevien asioiden tehokkaaseen seurantaan. Lisäksi kiinnitin vakavaa huomiota Maahanmuuttoviraston velvollisuuteen huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevat henkilöt tuntevat laissa säädetyn velvollisuutensa vastata asiakkaalle tämän vireillä olevaa asiaa koskevaan käsittelyaikatiedusteluun tai pyyntöön saada arvio päätöksen antamisen ajankohdasta. Pyysin Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan viimeistään 10.11.2019, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt, jotta säädettyjen määräaikojen ylitykset ja menettelyvirheet tiedusteluihin vastaamisessa voitaisiin jatkossa välttää. Samalla virastoa pyydettiin ilmoittamaan, miten asiakaspalvelua seurataan ja kehitetään sen varmistamiseksi, että virastoon yhteyttä ottavat asiakkaat kokisivat palvelun asianmukaiseksi.

Maahanmuuttovirasto antoi pyytämäni selvityksen 8.11.2019 (MIGDno-2018-1507) mm. niistä edellä mainittua päätöstäni (10.5.2019) seuranneista toimenpiteistä, joihin oli ryhdytty laissa säädettyjen määräaikojen ylitysten välttämiseksi. Selvityksessä todettiin muun ohessa, että vaikka oleskelulupahakemusten lakisääteiset enimmäiskäsittelyajat ovat toteutuneet keskimäärin hyvin, on niiden ylityksiä tapahtunut valitettavan paljon. Jonotilanne oli varsinkin perheside- ja työperusteisten hakemusten kohdalla ollut edelleen haastava. Lakisääteisten enimmäisaikojen sekä viraston sisäisten tavoiteaikojen toteutumista oleskelulupaprosessin eri vaiheissa on viime aikoina seurattu virastossa tehostetusti. Käsittelyn tehostamistoimenpiteitä mietittäessä on tarkasteltu eri käsittelyvaiheiden kestoja ja pyritty tunnistamaan mahdolliset turhat odotusajat. Jonoja purettaessa on puolestaan pyritty huomioimaan päätöksenteon priorisointi vireillä olevien hakemusten vanhimmasta päästä alkaen. Konkreettinen esimerkki seurannan tehostamisesta on vireillä olevien asioiden suodattaminen sähköisessä asiankäsittelyjärjestelmässä erilaisin asiansanoin. Se on edistänyt käsittelyaikatavoitteiden toteutumista. En eteen on tehty vuoden 2019 aikana merkittävää kehitystyötä. Työ on edelleen ollut osittain käynnissä, mutta jatkossa viraston heikko taloustilanne voi viivyttää kehitystyötä.

Selvityksessä todetaan, että maahanmuutto on kasvanut vuosi vuodelta ja viraston tehtävät siten lisääntyneet, mutta resursseja on kuitenkin voimakkaasti supistettu. Virasto on sopeuttanut toimintaansa vuodelle 2020 vähentämällä henkilöstöään lopettamalla noin 125 henkilön virkasuhteen. Tällä on tavoiteltu noin seitsemän miljoonan euron säästöjä. Lisäksi virasto on valmistellut sopeuttamisohjelman yhteensä noin 15 miljoonan euron säästöille vuosille 2020-2021. Näistä noin seitsemän miljoonaa kohdistuu vuodelle 2020. Henkilöstövaikutuksia säästöillä on arvioitu olevan noin 250 henkilötyövuotta.

Selvityksen mukaan maahanmuutto on kasvanut tasaisesti viimeisten 30 vuoden aikana ja kasvaa jatkossa todennäköisesti voimakkaammin Suomen pyrkiessä edistämään työperäistä maahanmuuttoa ja koulutusvientiä. Virastolle on annettu merkittävät henkilötyövuosia koskevat säästötavoitteet. Hallitus ja oppositio vaalikaudesta riippumatta ovat toistuvasti tuoneet esille

vaatimuksia korkeatasoisesta ja nopeammasta päätöksenteosta. Viraston päätösten laatu on korkea, mutta resurssien niukkuus on aiheuttanut suuria vaikeuksia käsittelyajoissa. Virasto onkin saanut useita moitteita ylimmiltä laillisuusvalvojilta. Tässä paineessa henkilöstöä ei ole kyetty supistamaan, kun lakisääteisiä tehtäviä on pyritty kaikin keinoin toteuttamaan.

Vuonna 2019 virasto arvioi, että vuonna 2020 henkilöstön vähentäminen pidentää käsittelyaikoja keskimäärin noin kolmella kuukaudella vuodesta 2019. Virasto pyrkii vuonna 2020 aloitettavilla sopeuttamistoimilla ja toiminnan uudelleen organisoinnilla rajoittamaan vaikutuksia sekä löytämään ratkaisuja, joilla saavutettaisiin vuoteen 2022 mennessä huomattava tuottavuuden kasvu. Uudella toimintakyvyllä tulisi kyetä toteuttamaan lisääntyvät tehtävät yli 40 % pienemmillä resursseilla kuin vuonna 2018.

Maahanmuuttovirasto asetti 28.10.2019 projektiryhmän, jonka tehtävänä oli vuoden 2020 loppuun kestävän toimikautensa aikana suunnitella ja toimeenpanna muutosprosessina viraston strategiset tavoitteet toiminnan tehostamisesta ja asiakaslähtöisyydestä sekä siitä, että virasto on hyvä ja haluttu työpaikka. Uudistuksen tavoitteena oli lyhentää oleskelulupa- ja kansalaisuushakemusten käsittelyaikoja, purkaa käsittelyjonoja sekä lisätä tuottavuutta samalla varmistuen päätösten oikeusvarmuus ja korkea laatu.

Uudistamalla eri oleskelulupien käsittelyprosesseja tuettiin automatisaation mittavaa lisäämistä projektin aikana. Toisena tavoitteena oli asiakaspalvelun kehittäminen, jolla vähennettäisiin asiointitarvetta, sujuvoitettaisiin vireillepanoa ja lisättäisiin aktiivisesti itsepalvelua. Näillä toimilla tuettaisiin myös automatisaation käyttöönottoa. Asiakaspalvelun rakennetta, kanavavalikoimaa ja prosesseja tarkastellaan suhteessa näihin tavoitteisiin. Projektiryhmä tekee viraston ylijohtajalle erillisen esityksen tarvittavista organisaatiomuutoksista sekä johtamisjärjestelmän uudistamisesta projektin tavoitteiden toteuttamiseksi.

Vireillä olevien asioiden seurantaa on selvityksen mukaan kehitetty merkittävästi vuoden 2019 aikana, mutta viraston heikko taloustilanne voi viivyttää tuota kehitystyötä. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan lisääntyvän maahanmuuton, aktiivisen työperäisen maahanmuuton edistämisen ja koulutusviennin seurauksena onkin todennäköisempää, että käsittelyaikojen ylitykset tulevat lisääntymään merkittävästi.

Selvitys 15.5.2020

Maahanmuuttovirasto antoi 15.5.2020 tämän asian käsittelyä varten selvityksen. Sen mukaan perhesideperusteisille oleskelulupahakemuksille ulkomaalaislain 69 a §:ssä säädetty yhdeksän kuukauden (270 vrk) enimmäiskäsittelyaika toteutui tuolla hetkellä keskimäärin hyvin kuten

aiemman selvityksenkin aikana vuonna 2019. Keskimääräinen käsittelyaika oli lyhentynyt vuodesta 2019 yli 20 vuorokaudella huhtikuuhun 2020 verrattuna. Tammi-huhtikuussa 2020 keskimääräinen käsittelyaika oli 146 vuorokautta.

Perhesideperusteisten hakemusten käsittelyaikaviiveisiin ja jonojen syntymiseen ovat Maahanmuuttoviraston mukaan vaikuttaneet erityisesti vuosien 2018 ja 2019 resurssivaje sekä henkilöstön suuri vaihtuvuus. Rekrytointiprosessit ovat osoittautuneet raskaiksi ja niihin on kulunut paljon esimiesten aikaa. Uusien työntekijöiden perehdyttäminen on hidastanut päätöksentekoa. Lisäksi vuoden 2019 aikana uuden henkilöstön rekrytoinnista jouduttiin pidättäytymään viraston taloudellisen tilanteen vuoksi.

Syksyn 2019 jälkeen tehdyistä toimenpiteistä käsittelyaikojen lyhentämiseksi Maahanmuuttovirasto toteaa, että vanhimpia vireillä olevia hakemuksia seurataan jatkuvasti tehostetusti käymällä listaa läpi kuukausittain. Listalta pyritään ratkaisemaan kaikki ratkaistavissa olevat hakemukset eli hakemukset, joissa ei odoteta välttämättömiä selvityksiä. Myös käsittelyyn ottamisen viivettä seurataan säännöllisesti ja tarvittaessa kohdennetaan sisäisesti lisätyöpanosta prosessin alkupään käsittelyvaiheeseen, jottei käsittelyajan ylityksiin niin herkästi ajauduttaisi uudestaan myöhemmin. Maahanmuuttovirasto on alkanut kiinnittää erityistä huomiota asiassa käytävään kuulemistapaan, jolla on vaikutusta prosessin tehokkuuteen ja kestoon. Kaikki suullisia kuulemisia koskevat pyynnöt tehdään toistaiseksi tiiminvetäjää konsultoiden, mikä on johtanut pyydettyjen suullisten kuulemisten määrän vähentymiseen. Käsittelyä on sujuvoitettu jatkamalla sisäisen ohjeistuksen kehittämistä edelleen.

Perhesidevastuualueella on alkuvuonna 2020 ollut haasteena henkilöstöresurssien väheneminen aiemmasta. Vuonna 2019 vastuualueella työskenteli keskimäärin 55 henkilöä ja vuodelle 2020 oli suunniteltu resurssien supistamista 48 henkilöön, mutta vahvuus toukokuun 2020 alussa oli enää 43 henkilöä. Käytettävissä olevan henkilöstöresurssin vähentyminen on hidastanut jonojen purkua jonkin verran. Lisäksi perhevastuualueen henkilöstöä on osallistunut koko alkuvuoden ajan myös muihin yksikön tärkeiksi priorisoimiin töihin kuten kausityöhakemusten käsittelyyn ja hakemusten vastaanottoon. Osa-automaatiota on otettu käyttöön osassa edellytyksiä ja UMA-asiankäsittelyjärjestelmässä on siirrytty näiden edellytysten käyttöön. Näillä ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa ole ollut näkyviä tehokkuushyötyjä, vaan mahdolliset vaikutukset saadaan pidemmällä aikavälillä. Suomen kansalaisten puolisoiden jatkolupahakemuksissa ollaan ottamassa osa-automaatiota käyttöön myöhemmin.

Koronaviruksen aiheuttaman tilanteen johdosta vireille tulleiden asioiden määrä on vähentynyt, joka on mahdollistanut jonojen suunniteltua nopeampaa purkamista. Toisaalta osa vanhemmista hakemuksista on ollut niin sanotusti jumissa koronatilanteen vuoksi, koska ne odottavat edustustossa tapahtuvaa kuulemistä tai muuta sellaista välttämättömäksi arvioitua toimenpi-

dettä tai tunnistautumista, eikä päätöstä sen vuoksi ole voitu tehdä.⁵ Vireillä olevista lakisääteisen käsittelyajan ylittäneistä perhesideperusteisista hakemuksista noin puolet ei ole ollut ratkaistavissa virastosta riippumattomista syistä. Hakemukset odottavat esimerkiksi edustustossa järjestettävää suullista kuulemistä, dna-testin suorittamista tai vireillä olevan turvapaikka-asian vuoksi asiassa ei voida pyytää puuttuvaa matkustusasiakirjaa.

Koronatilanne vaikeuttaa merkittävästi tulevaisuuden arviointia ja se, pysyvätkö edustustot kiinni vai avataanko niitä asiointille, vaikuttaa olennaisesti lähiaikojen kehitykseen myös käsittelyajoissa. Etenkin edustustojen toimintakatkoksen jatkuessa olemassa olevaa jonoa saadaan edelleen hyvin purettua pois lukien ne hakemukset, joissa asiointi edustustossa asian selvittämiseksi on välttämätöntä. Normaalitylanteessa noin 70 % uusista ensimmäistä oleskelulupaa koskevista perhesidehakemuksista vireytetään edustustoissa. Mikäli hakemusmäärät jossain määrin vähentyvät pidemmällä aikavälillä, edistää se käsittelyajoissa pysymistä. Henkilöstöressurssien vähentyminen puolestaan korostuu, jos koronavaikutukset poistuvat ja hakemusmäärät kehittyvät lähelle normaaleja hakemusmääriä. Mikäli kohtuullinen ja alun perin vuodelle 2020 suunnitellun mukainen henkilöstöressurssi saataisiin virastossa turvattua, on selvityksen mukaan todennäköistä, että vuoden 2020 aikana perhesidehakemuksissa päästään viraston toiminnasta johtuvista lakisääteisten käsittelyaikojen ylityksistä.

Selvityksen täydennys 27.1.2022

Selvityksensä täydennyksessä 27.1.2022 (annettu kanteluasian OKV/3184/10/2021 selvityksen yhteydessä) Maahanmuuttovirasto ilmoittaa, että turvapaikkayksikössä on toiminut useita työryhmiä, joiden tehtävänä on ollut puhuttelu- ja päätöksentekotyön kehittäminen käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Työryhmien kehitysideoiden myötä yksikön työnjakoa on organisoitu uudelleen ja ohjeistuksia on selkeytetty ja kehitetty. Puhuttelutyön kannalta merkittävimmät tulokset on saatu erilaisin teknisillä toimenpiteillä, joilla on helpotettu puhutteluvaraajien työtä. Myös etäpuhuttelun käyttöönotto on sujuvoittanut puhuttelutoimintaa ja mahdollistanut koko yksikön puhutteluresurssien täysimittaisen käyttöönoton, kun puhuttelija ja turvapaikanhakija ovat voineet olla eri paikkakunnilla. Lisäksi työryhmissä on kehitelty suunnitelmaa siihen, miten asiakkaasta johtuvista syistä tapahtuvan peruuntumisen tilalle saadaan mahdollisimman nopeasti toisia puhutteltavia. Työryhmissä on tunnistettu myös se, että puhuttelu-aikaa kuluu merkittävästi pöytäkirjantarkastukseen. Tästä syystä kevennetyn pöytäkirjantarkastuksen (hakija käy pöytäkirjan avustajansa ja Maahanmuuttoviraston kustantaman tulkin kanssa läpi) ohjeistusta on parannettu ja tämän mahdollisuuden käytöstä on muistutettu puhuttelijoita.

⁵ Ulkomministeriön menettelyä oleskelulupa- ja viisumiasioiden käsittelyn keskeyttämisessä arvioidaan oikeuskanslerin omassa aloitteessa OKV/2830/70/2020.

Täydennyksen mukaan turvapaikkayksikössä on viime vuosina ratkaistu priorisoidusti tuomioistuinten palauttamia asioita. Tilanne hallinto-oikeuksista vuosien 2018-2020 palautuneiden hakemusten osalta on se, että vuoden 2018 palautukset on ratkaistu kaikki, vuosien 2019-2020 osalta ratkaisua odottaa yhteensä noin 30 hakemusta. Kokonaisuudessaan Maahanmuuttovirastossa on 7.1.2022 ollut vireillä 2427 turvapaikkahakemusta. Noin vuoden tarkastelujakson aikana hakemusten määrä on laskenut noin 800:lla hakemuksella.

Sisäministeriö on tulosohjaajana asettanut turvapaikkayksikön toiminnan päätavoitteeksi keskimääräisen käsittelyajan lyhentämisen kuuteen kuukauteen viimeistään marraskuun 2022 kuluessa. Tavoitteeseen pääsemiseksi turvapaikkayksikkö on laatimassa toimenpiteet ja etenemisaikataulun, joilla tavoitteeseen päästään. Toimenpiteiden ja tavoiteaikataulun pohjaksi turvapaikkayksikössä laaditaan mallinnus, joka huomioi muun muassa vireillä olevat hakemukset, arvion tulevina kuukausina vireille tulevista hakemuksista, tehdyt päätökset, arvion tulevina kuukausina tehtävistä päätöksistä sekä hakemusten vireilläoloajat. Mallinnuksen tarkoituksena on saada työkalu tietoon pohjautuvassa töiden johtamisessa. Mallinnuksen ensimmäinen versio on laadittu ja se on täydennyksen antamisen hetkellä tammikuussa 2022 ollut koekäytössä.

Sisäministeriön lausunto ja sen täydennys

Lausunto 1.6.2020

Sisäministeriön lausunnosta 1.6.2020 ilmenee, että myös ministeriö on antanut Maahanmuuttovirastolle viime vuosina useita huomautuksia pidentyneistä käsittelyajoista. Ministeriössä on ratkaistu vuonna 2019 yhdeksän ja lausuntoa kesäkuussa 2020 annettaessa on ollut ratkaistuna kolme kanteluasiaa ja vireillä on ollut kahdeksan.

Lausunnon mukaan sisäministeriön maahanmuutto-osasto teki laillisuusvalvontatarkastuksen Maahanmuuttovirastoon 23.5.2019. Tarkastuksen painopiste oli oleskelulupa- ja turvapaikkahakemusten käsittelyajoissa. Tarkastuskertomuksen (SMDno-2019-1526) johtopäätöksissä todettiin, että laeissa säädettyjen enimmäiskäsittelyaikojen noudattamiseen ja käsittelyjonossa olevien asioiden tehokkaaseen seurantaan on panostettava Maahanmuuttovirastossa entistä enemmän, samoin asiakkaiden tiedusteluihin vastaamiseen. Viranomaisen ei voi työtilanteen ruuhkautumisen, resurssipulan tai töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvollisuuksistaan. Maahanmuuttoviraston tilanteen korjaamiseksi suorittamien kehittämis- ja koulutustoimenpiteiden ei voitu katsoa korjanneen tilannetta vielä riittävästi. Sisäministeriö totesi, että Maahanmuuttoviraston on järjestettävä käsittelyssään olevien asioiden tehokas seuranta, varmistettava laissa säädettyjen määräaikojen noudattaminen ja se, etteivät yksittäiset hakemukset jää liian pitkäksi aikaa työjonoon. Maahanmuuttoviraston velvollisuutena on myös vastata asiakkaille heidän asiaansa koskeviin käsittelyaika-tiedusteluihin ja pyyntöihin saada arvio siitä, koska päätös tehdään.

Sisäministeriö pyysi 2.3.2020 oma-aloitteisesti Maahanmuuttovirastolta selvitystä ulkomaalaislaissa säädetyn käsittelyaikavelvoitteen ulkopuolelle jäävien turvapaikkahakemusten määristä ja niiden käsittelystä, koska sisäministeriölle oli tullut näiden hakemusten pitkiä käsittelyaikoja koskevia yhteydenottoja. Erityisesti hallinto-oikeuksista palautuneiden turvapaikkahakemusten käsittelystä on keskusteltu ajoittain myös julkisuudessa. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamies on ottanut asiaan kantaa yleisellä tasolla ja todennut, että käsittelyaikavelvoite näyttää osaltaan johtaneen siihen, että muissa kuin sen piiriin kuuluvissa asioissa käsittelyajat ovat entisestään pidentyneet. Oikeusasiamies on kertonut harkitsevansa erikseen mihin Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja koskeviin yleisiin toimenpiteisiin hän voi toimivaltansa puitteissa ryhtyä. Sisäministeriö on suunnitellut tekevänsä laillisuusvalvontatarkastuksen Maahanmuuttovirastoon myöhemmin vuonna 2020.

Maahanmuuttoviraston tulosohtauksesta ministeriö toteaa, että hakemusten käsittelyajat ovat keskeisiä tunnuslukuja myös sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston välisessä tulosohtausprosessissa. Viraston tulossopimuksessa on asetettu eri hakemustyypeille käsittelyaikatavoitteita, joita seurataan säännöllisesti tulosvuoden kuluessa. Osa tavoitteista perustuu lainsäädäntöön, osa hallitusohjelmaan ja osa on asetettu tulosohtausprosessissa.

Asetettujen käsittelyaikatavoitteiden saavuttaminen on ollut vaikeaa. Vuoden 2019 tilinpäätösasiakirjassaan Maahanmuuttovirasto toteaa, ettei enimmäiskäsittelyajalle asetettuja tavoitteita saavutettu kuluneen vuoden aikana yhdenkään lupatyyppin kohdalla. Viraston tulokseen on edelleen vuonna 2020 vaikuttanut viime vuosien voimakas kasvu alle 300 työntekijän virastosta vuonna 2014 noin tuhannen henkilön organisaatioksi vuonna 2020. Hakemusmäärien vaihdellessa erityisesti vuoden 2015-2016 turvapaikkakriisin seurauksena tarvittavan henkilöstömäärän asettaminen vuosittain oikealle tasolle on ollut haastavaa. Tehtävää vaikeuttaa entisestään valtiontalouden paine vähentää resursseja samalla, kun oleskelulupahakemusten määrän arvioidaan jatkavan kasvuaan.

Sisäministeriön ja Maahanmuuttoviraston välinen tulosohtausyhteistyö on lausunnon mukaan vuodesta 2019 alkaen tiivistynyt uuden sisäasiainhallinnon tulosohtausmallin myötä. Viraston toiminnan tuloksellisuutta seurataan kuukausittaisissa tapaamisissa. Myös työ- ja elinkeinoministeriön edustajat osallistuvat tuloskeskusteluihin työvoiman ja opiskelijoiden maahanmuuton ohtausvastuun siirryttyä vuoden 2020 alusta sinne.

Sisäministeriö ilmoittaa korostavansa tulosohtauskeskusteluissa Maahanmuuttoviraston lupaprosessien sujuvoittamista ja päätösten laadun varmistamista. Ministeriö kannustaa virastoa automaation entistä laajempaan käyttöönottoon ja sen edellyttämään työkalutuurin kehittämiseen. Viraston on pyrittävä vakavasti asetettuihin käsittelyaikatavoitteisiin. Käsittelyaikojen toteutumista seurataan eri mittarein kaikissa oleskelulupaprosesseissa, myös niissä, joille ei ole

asetettu lakisääteistä käsittelyaikaa. Sisäministeriö on sitoutunut tiiviissä yhteistyössä Maahanmuuttoviraston kanssa etsimään keinoja viraston tuloksellisuuden parantamiseksi, erityisesti tuottavuuden lisäämiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Lisälausunto 30.3.2022

Pyysin helmikuussa 2022 sisäministeriötä antamaan ajankohtaiseen tilanteeseen perustuvan lisälausunnon Maahanmuuttoviraston pitkistä käsittelyajoista. Lausunnossa pyysin kiinnittämään erityisesti huomiota ministeriön havaintoihin siitä, miten Maahanmuuttovirastossa vuosina 2019-2022 toteutetut ja käynnissä olevat kehityshankkeet ja toimintatapojen tehostamiseen pyrkivät uudistukset ovat vaikuttaneet viraston ruuhkiin ja hakemusten käsittelyaikoihin. Pyysin ministeriötä esittämään muun muassa oleelliset tiedot ministeriön käsiteltävinä olleista ja olevista Maahanmuuttoviraston käsittelyajoja koskevista kanteluista 2020-2022 sekä mahdollisesti vuoden 2020 jälkeen tehdyissä tarkastuksissa, säännöllisissä tulokeskusteluissa ja muussa viraston ja ministeriön välisessä yhteydenpidossa tehdyistä käsittelyaikojen kehitykseen liittyvistä havainnoista. Ministeriötä pyydettiin myös esittämään näkemyksensä siitä, miten toisiaan seuraavat resurssien lisäämiset ja vähentämiset ovat vaikuttaneet yleisesti Maahanmuuttoviraston toimintaan, tuloksellisuuteen ja resurssien tehokkaaseen suuntaamiseen sekä erityisesti käsittelyajoja koskevien tavoitteiden saavuttamiseen. Ministeriö voi arvioida myös mahdollisia tähän liittyviä kehittämistarpeita.

Lisälausunnossaan 30.3.2022 sisäministeriö esittää Maahanmuuttovirastossa 2019-2022 toteutetuista ja käynnissä olevista kehityshankkeista ja toimintatapojen tehostamiseen pyrkivistä uudistuksista ja niiden vaikutuksista viraston ruuhkiin ja hakemusten käsittelyaikoihin seuraavia näkökohtia.

Maahanmuuttoviraston toimintaa on kehitetty voimakkaasti viime vuosina, jotta kasvavat hakemuskäärät voidaan käsitellä nopeasti, sujuvasti ja laadukkaasti. Valmisteilla on useita muutoksia lupakäytäntöihin. Hakemuskäsittelyssä hyödynnetään osa-automaatiota ja sitä laajennetaan systemaattisesti. Prosessien kehittämisellä luodaan valmiuksia automaatiopohjaiselle päätöksenteolle eri lupaprosesseissa ja täysautomaattiseen päätöksentekoon edellyttävää lainsäädäntöä on valmistelussa. Automaatiokehityksellä, hyvällä johtamisella ja riittävällä määrällä osaavaa henkilöstöä voidaan viraston lupahallinnon toimintaa tehostaa merkittävästi.

Maahanmuuttoviraston oleskelulupahakemusten lakisääteisten enimmäiskäsittelyaikojen sekä tulossopimuksessa määriteltyjen käsittelyaikatavoitteiden toteutumista seurataan säännöllisesti viraston tulosityhtälöprosessissa. Viraston keskeisimpänä tulostavoitteena vuodelle 2022 on käsitellä hakemukset niille asetetuissa käsittelyajoissa, kansalaisuushakemusten, EU-rekisteröintien ja brexit-hakemusten ruuhkanpurku sekä viraston tuottavuuden kehittyminen. Maahan-

muuttohallinnon tuottavuutta ja vaikuttavuutta sekä ennakkointia selvitettiin vuonna 2021 Tulevaisuuden Maahanmuuttovirasto -hankkeessa. Maahanmuuttovirasto on jatkanut kehittämissiivittä vuonna 2022 hankkeen suositusten mukaisesti.

Vuonna 2021 kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä keskityttiin hallinto-oikeuksien palauttamien hakemusten käsittelyyn, jonka vuoksi turvapaikkahakemusten käsittelylain määräämässä käsittelyajassa toteutui vain noin 40 prosentissa hakemuksista. Ruuhkanpurku saatiin toteutettua onnistuneesti. Sisäministeriö on asettanut Maahanmuuttovirastolle tulostavoitteeksi turvapaikkahakemusten keskimääräisen käsittelyajan lyhentämisen kuuteen kuukauteen marraskuuhun 2022 mennessä. Maahanmuuttovirasto on aloittanut aktiiviset kehittämistoimet, mm. organisoinut toimintaansa kohdistamalla henkilöstön työpanosta aiempaa systemaattisemmin, jotta asetettu käsittelyaikatavoite on mahdollista saavuttaa. Sisäministeriö seuraa tavoitteen etenemistä kuukausittain viraston tulosohjausprosessissa.

Poikkihallinnollisessa ulkomaalaislainsäädännön ja lupamenettelyjen kehittämishankkeessa on tavoitteena työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupien käsittelyajan lyheneminen asteittain keskimäärin yhteen kuukauteen hallituskauden aikana. Lisäksi hankkeessa toteutetaan erityisasiantuntijoille, startup-yrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen nopean luvan reitti, jossa keskimääräinen käsittelyaika on 14 vuorokautta. Vuonna 2021 ensimmäinen oleskelupa myönnettiin työntekijöille keskimäärin 75 vuorokaudessa (143 vuorokautta vuonna 2020), erityisasiantuntijoille keskimäärin 15 vuorokaudessa (22 vuorokautta vuonna 2020) ja start-up yrittäjälle keskimäärin 24 vuorokaudessa (70 vuorokautta vuonna 2020). Työ- ja opiskeluperusteisten hakemusten käsittelyä sujuvoitetaan ja tehostetaan myös Lupa22 -hankkeessa. Hanke kokoaa yhteen prosessin eri osa-alueiden kehitystoimenpiteet, seuraa kehitystoimenpiteiden toteuttamista ja vaikutusta sekä tukee kohdealueen uudistumista, muutosta ja tavoitteiden saavuttamista. Hankkeessa on tunnistettu useita konkreettisia kehittämistoimenpiteitä hakemuskäsittelyn sujuvoittamiseksi ja viraston tuottavuuden parantamiseksi. Hyviä käytäntöjä on tarkoitus skaalata koko viraston toimintaan.

Maahanmuuttoviraston käynnissä olevien kehittämis- ja uudistustoimenpiteiden keskeisenä tavoitteena on hakemusten käsittelyaikatavoitteiden saavuttaminen kestävästi niin, että käsittelyaikatavoitteissa pysytään vuodesta 2022 eteenpäin.

Laillisuusvalvontatarkastuksessa 2020 tehdyistä havainnoista ministeriö toteaa, että sen maahanmuutto-osasto teki 10.12.2020 Maahanmuuttovirastoon laillisuusvalvontatarkastuksen (SMDno-2020-2481). Tarkastuksessa käsiteltiin Maahanmuuttoviraston omaa laillisuusvalvontaa ja Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja. Tarkastuksella vahvistui käsitys siitä, että yksin laillisuusvalvonnan toimin käsittelyaikatilannetta ei saada korjatuksi. Tarkastuskertomuksessa todettiin, että Maahanmuuttovirastossa tapahtui edelleen liian paljon lakisääteisten käsittelyai-

kojen ylityksiä. Käsittelyajat olivat pitkiä myös monissa asiaryhmissä, joita lakisääteiset käsittelyajat eivät koske. Eräänä ongelmana voitiin pitää sitä, että kun tiettyjen asiaryhmien käsittelyä priorisoidaan, viiveitä aiheutuu muualla. Kertomuksessa todettiin, että käsittelyaikoja tulee edelleen lyhentää. Käsittelyaikojen seuranta ja prosesseja tulee myös edelleen kehittää siten, että laeissa säädetyissä määräajoissa pysytään samalla varmistaen se, että niissäkin asiaryhmissä, joissa ei ole lakisääteisiä käsittelyaikoja, käsittelyajat pysyvät kohtuullisina siten kuin perustuslaissa ja hallintolaissa on säädetty.

Ministeriön käsiteltävinä olleista ja olevista Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja koskevista kanteluista 2020-2022 ministeriö ilmoittaa vuonna 2020 maahanmuutto-osaston tehneen päätöksen seitsemään Maahanmuuttovirastoa koskevaan kanteluun. Kuusi niistä koski Maahanmuuttoviraston pitkiä käsittelyaikoja. Kantelut koskivat opiskelijan, työntekijän ja perheenjäsenen oleskelulupahakemuksia, turvapaikkahakemuksia sekä EU-kansalaisen rekisteröintiä. Yhdessä päätöksessä Maahanmuuttovirastolle annettiin huomautus, muissa kiinnitettiin käsittelyaikoihin huomiota tai vakavaa huomiota. Sisäministeriö kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota yleisestikin siihen, että virasto jatkaa käsittelyaikojensa lyhentämistä siten, että asiat käsitellään laeissa säädetyissä määräajoissa, ja niiltä osin kuin asioiden käsittelyajoista ei ole säädetty, hallintolain 23 §:n mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä.

Vuonna 2021 maahanmuutto-osasto teki päätöksen yhteentoista Maahanmuuttovirastoa koskevaan kanteluun. Niistä kymmenen koski Maahanmuuttoviraston pitkiä käsittelyaikoja. Kantelut koskivat opiskelijan ja työntekijän oleskelulupahakemuksia, kansalaisuushakemuksia ja EU-kansalaisen rekisteröintiä. Neljässä päätöksessä Maahanmuuttovirastolle annettiin huomautus, neljässä kiinnitettiin käsittelyaikoihin joko vakavaa huomiota tai huomiota. Sisäministeriö kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota jälleen yleisestikin siihen, että viraston on jatkettava käsittelyaikojensa lyhentämistä siten, että asiat käsitellään laeissa säädetyissä määräajoissa, ja niiltä osin kuin asioiden käsittelyajoista ei ole säädetty, hallintolain 23 §:n mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä.

Maaliskuun 2022 loppuun mennessä maahanmuutto-osasto oli tehnyt kaksi Maahanmuuttovirastoa koskevaa kantelupäätöstä. Kantelut koskivat kansalaisuushakemusten pitkiä käsittelyaikoja, ja kantelijat pitivät Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja tiettyä kansalaisuutta olevien hakijoiden osalta syrjivänä. Päätöksissä kiinnitettiin Maahanmuuttoviraston huomiota siihen, että asiat, joiden osalta laissa ei ole säädetty enimmäiskäsittelyaikaa, on pyrittävä käsittelemään ilman aiheutonta viivytystä. Maahanmuuttoviraston edellytettiin jatkavan toimiaan käsittelyaikojensa lyhentämiseksi ja huolehtivan siitä, että töiden järjestelyssä ja osa-automaation hyödyntämisessä hakijoita kohdellaan tasapuolisesti. Päätöksissä kannustettiin myös Maahanmuuttovirastoa jatkamaan käsittelyaikoihin liittyvän tiedottamisen kehittämistä. Maahanmuutto-osas-

tolla on lausuntoa kirjoitettaessa ollut vireillä kolme Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoja koskevaa kantelua. Kantelut koskevat perheenjäsenen ja työntekijän oleskelulupahakemusta ja kansalaisuushakemusta.

Vuoden 2020 jälkeen tehdyissä tarkastuksissa, säännöllisissä tuloskeskusteluissa ja muussa viraston ja ministeriön välisessä yhteydenpidossa tehdyistä käsittelyaikojen kehitykseen liittyvistä havainnoista ministeriö esittää seuraavaa.

Vuoden 2021 säännöllisissä tulosseurantakokouksissa ja tuloskeskusteluissa sisäministeriö kiinnitti huomiota kansalaisuushakemusten, EU kansalaisten rekisteröintien ja brexit-hakemusten pitkiin käsittelyaikoihin ja ruuhkautuvaan tilanteeseen. Maahanmuuttovirastoa ohjattiin aloittamaan prosessien kehittämistoimenpiteet ja henkilöstöresurssien lisääminen hakemusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja prosessin tehostamiseksi.

Vuoden 2022-2026 tulossopimuksen keskeisenä tavoitteena on, että vuoden 2022 loppuun mennessä hakemukset käsitellään niille asetetuissa tavoiteajoissa. Tavoitteena on purkaa kansalaisuushakemusten, EU-rekisteröintien ja brexit-hakemusten ruuhka vuoden 2022 loppuun mennessä ja että EU-kansalaisten rekisteröinneistä 80 % saa päätöksen asiakaspalvelutiskillä tai 2 vrk:n kuluessa asioinnista. Tavoitteiden saavuttamiseksi on lisätty toimintojen henkilöstöresursseja ja tehty yksityiskohtaiset prosessien kehittämissuunnitelmat sekä kiinnitetty huomioita hakemusmäärien ennakkoinnin kehittämiseen.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto teki 8.12.2021 Maahanmuuttovirastoon laillisuusvalvontatarkastuksen, jossa keskityttiin EU-kansalaisten oleskeluoikeuden rekisteröintiin ja siinä ilmenneisiin viiveisiin. EU-kansalaisen rekisteröintiä koskevat asiat olivat olleet esillä muun muassa kansalaispalautteen, hallintokanteluiden ja komissiolta tulleen tiedustelun johdosta. Keskittymällä yhteen alueeseen mahdollistettiin keskustelevampi tarkastus, jossa voitiin paremmin pureutua käsittelyaikojen taustalla oleviin haasteisiin ja myös tapoihin, joilla haasteista voitaisiin selvittää.⁶

Tarkastuspäätelmissä todettiin, että EU-kansalaisen oleskeluoikeudesta annettava rekisteröintitodistus on oleskeluoikeuden toteava asiakirja eikä itsessään luo oikeutta oleskeluun, ja siksi rekisteröintihakemuksen tekevältä saa pyytää vain ulkomaalaislain mukaisia selvityksiä. Maahanmuuttoviraston tulostavoitteeksi vuosille 2022-2026 on asetettu, että EU-kansalaisten rekisteröinneistä 80 % saa päätöksen 2 vrk:n kuluessa asioinnista. Tarkastuspäätelmissä todettiin, että tavoitteeseen pääsemiseksi prosesseja ja työskentelytapoja on kehitettävä, varmistettava asiointipisteillä riittävä osaaminen sekä lisättävä siellä työskentelevien tukea niin, että asioita ei tarvitsisi siirtää niin usein tulosalueelle. Samalla kun uudet rekisteröintihakemukset tavoitteiden

⁶ Myös oikeuskanslerinvirastossa on vireillä kantelu (OKV/2778/10/2021), joka koskee EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnin viipymistä.

mukaisesti käsitellään nopeammin, vanhojen hakemusten jono on saatava puretuksi. Päätelmissä todettiin myös, että Maahanmuuttoviraston tulee huolehtia siitä, etteivät uudetkaan hakemukset jää odottamaan käsittelyään pitkiksi ajoiksi. Ulkomaalaislaki ja hallintolaki velvoittavat viivyttyksettömään käsittelyyn ja yhdenvertaiseen kohteluun. Tarkastuksen kuluessa tuotiin esille, että ratkaisuna ruuhkien purkuun on ollut usein resurssien siirtely viraston sisällä. Käsittelyaikaisten kurissa pitämiseen tarvitaan kuitenkin kestävämpiä ratkaisuja, jotka mukautuvat muuttuviin tilanteisiin. Maahanmuuttovirastoa pyydettiin kertomaan sisäministeriölle vuoden 2022 välituloskeskustelun yhteydessä, miten EU-kansalaisten rekisteröintiviiveet on saatu hallintaan, myös vanhojen hakemusten osalta.

Toisiaan seuraavien resurssien lisäämisten ja vähentämisten vaikutuksista Maahanmuuttoviraston toimintaan, tuloksellisuuteen, resurssien tehokkaaseen suuntaamiseen ja erityisesti käsittelyaikoja koskevien tavoitteiden saavuttamiseen, sekä kehittämistarpeista ministeriö toteaa, että Maahanmuuttoviraston toiminta on prosessien lisääntyvästä automaatiosta huolimatta erittäin työvoimavaltaista. Viraston vuosibudjetista yli 60 % kohdistuu henkilöstöresursseihin. Tilapäiset määrärahalisäykset johtavat henkilöstön määräaikaisiin virkoihin, vaihtuvuuteen, toistuviin rekrytointeihin ja perehdytyksiin ja kuormittavat organisaation perustoimintaa. Resurssien tulisi mahdollistaa viraston kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen kehittäminen ja pysyvä henkilöstöresurssitaso, jotta varmistetaan viraston tehokas ja laadukas lupahallinto. Pysyvällä, ammatitaitoisella henkilöstöresursseilla hakemukset pystytään käsittelemään asetetuissa tavoiteajoissa sekä estetään hakemusten ruuhkautuminen. Ruuhkanpurku on jälkikäteen erittäin kallista. Pysyvät resurssit eivät kuitenkaan yksistään riitä, vaan samanaikaisesti tarvitaan myös toiminnan ja johtamisen kehittämistä.

RATKAISU

Keskeinen säädösperusta

Jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi säädetään **perustuslain** 21 §:n oikeusturvasäännöksessä. Käsitteelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 68 §:ssä säädetään, että kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta.

Hallintolain (434/2003) 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsittelyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinto-oikeudellisista periaatteista. 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.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Viranomaisen on hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Ulkomaalaislain (301/2004) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan 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.

Suhteellisuusperiaatetta ilmentävän ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Ulkomaalaislain 7 §:n 1 momentin mukaan asian ratkaisevan viranomaisen on esitettävä asianosaiselle arvio asian ratkaisemiseen kuluva ajasta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksessa (SopS 18–19/1990) säädetään oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sopimuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.

Sopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon).

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus SopS 7–8/1976) 14 artiklan 1 kohdassa säädetään jokaisen oikeudesta rehelliiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä päätettäessä henkilön oikeuksista tai velvoituksista.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan (2016/C 202/02) 47 artiklassa säädetään oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.

Ulkomaalaislaissa säädetään tietyille hakemustypeille enimmäiskäsittelyaikoja. Lain 69 a §:n mukaan perhesiteen perusteella tehtyä oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään yhdeksän kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Euroopan unionin sinisen kortin haltijan perheenjäsenen perhesiteen perusteella tekemää oleskelulupahakemusta koskeva päätös on annettava hakijalle tiedoksi viimeistään kuuden kuukauden kuluttua hakemuksen jättämisestä. Poikkeuksellisissa olosuhteissa päätös voidaan antaa tiedoksi myöhemmin.

Kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on lain 98 a §:n mukaan tehtävä päätös kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä tai, kun hakemukseen sovelletaan vastuuvaltion määrittämisestä annetussa asetuksessa säädettyä menettelyä, siitä kun Suomi on määritetty käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, hakija on Suomen alueella ja Maahanmuuttovirasto on ottanut hänet vastuulleen. Päätös on tehtävä 15 kuukauden kuluessa, jos päätöstä ei voida jostakin seuraavista syistä tehdä 1 momentin mukaisessa määräajassa: 1) asiaan liittyy monimutkaisia tosiseikkoihin tai oikeudellisiin seikkoihin liittyviä kysymyksiä; 2) suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa; 3) viivästys johtuu selvästi siitä, ettei hakija ole myötävaikuttanut hakemuksensa selvittämiseen. Päätös on tehtävä 18 kuukauden kuluessa, jos sitä ei voida tehdä 2 momentin mukaisessa (15 kuukauden) määräajassa sen vuoksi, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen asianmukaisen ja perustellun tutkinnan varmistaminen edellyttää pidempää tutkinta-aikaa. Jos alkuperämaassa vallitsee epävarma tilanne eikä päätöstä sen vuoksi voida tehdä 1–3 momentissa säädetystä määräajan alkamisesta, päätös on kuitenkin tehtävä viimeistään 21 kuukauden kuluessa 1 momentissa säädetystä määräajan alkamisesta.

Työntekijän oleskelulupaa tai muuta oleskelulupaa ansiotyötä varten koskevaan hakemukseen toimivaltaisen viranomaisen on ulkomaalaislain 82 §:n mukaan tehtävä päätös viimeistään neljän kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on vastaanottanut asianmukaisesti täytetyn hakemuksen liitteineen. Jos hakemus pannaan vireille sähköisesti, käsittelyaika lasketaan siitä, kun hakija asioi henkilökohtaisesti viranomaisessa antaakseen 60 d §:n mukaiset biometriset tunnisteet ja esittääkseen hakemuksen liitteet alkuperäisinä. Edellä 1 momentissa säädettyä pidempi käsittelyaika on mahdollinen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät hakemuksen tutkinnan monimutkaisuuteen. Jos toimivaltainen viranomainen joutuu pyytämään tai hankkimaan asiassa lisäselvitystä, käsittelyajan kuluminen keskeytyy, kunnes tarvittavat selvitykset on saatu.

Arviointi

Laillisuusvalvontatilanteen kuvausta

Oikeuskanslerinvirastossa on vuosina 2018-2019 ratkaistu viisi kanteluasiaa, joissa on laillisuusvalvonnallisena seuraamuksena ollut huomion kiinnittäminen taikka asian viivytyksetöntä käsittelyä, enimmäiskäsittelyajan ylittämistä tai asianmukaista käsittelyä koskevien näkökohtien saattaminen Maahanmuuttoviraston tai (yhdessä tapauksessa poliisilaitoksen) tietoon.

Vuonna 2020 näitä niin kutsuttuja seuraamusratkaisuja annettiin yhdeksän, joista neljä oli valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaisia huomautuksia Maahanmuuttovirastolle, muissa kiinnitettiin Maahanmuuttoviraston huomiota sen velvollisuuteen käsitellä hakemukset ilman aiheetonta viivytystä tai laissa säädettyssä määräajassa, tai saatettiin päätöksessä esitetty näkökohdat Maahanmuuttoviraston tietoon.

Vuonna 2021 annettiin yhteensä viisi seuraamusratkaisua, joista kahdessa Maahanmuuttovirastolle annettiin huomautus oleskelulupahakemusten laissa säädetyn enimmäiskäsittelyajan huomattavasta ylittämisestä. Näistä toisessa kiinnitettiin lisäksi vakavaa huomiota hakemusten käsittelyn seurantaan ja ns. priorisoimattomien kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyaikoihin. Kolmessa tapauksessa Maahanmuuttoviraston huomiota kiinnitettiin kansainvälistä suojelua koskevien lupahakemusten ja yhdessä lisäksi oleskelulupa-asioiden käsittelyaikojen jatkuvan seurannan tärkeyteen. Arvioinnissa otettiin huomioon Maahanmuuttovirastossa jo tehty toimenpiteet sen varmistamiseksi, että myös ns. priorisoimattomat kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset nyttemmin tulevat nopeammin käsitellyiksi, ja kansainvälistä suojelua hakeneiden henkilöiden oleskelulupahakemukset on erotettu käsiteltäviksi erikseen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta on annettu vuosina 2018-2022 lähes 10 ratkaisua, joissa on todettu aihetta Maahanmuuttoviraston toiminnan arvosteluun käsittelyn viipymistä koskien. Näistä julkaistuista ratkaisuista viisi oli huomautuksia, muissa kannanotto oli lievempi ”huomion kiinnittäminen”.

Myös Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelu yleisemmin on ollut kanteluiden kohteena. Asiakkailla on ollut vaikeuksia saada tietoa hakemuksensa käsittelyvaiheesta, eikä heille pyynnöistä huolimatta aina ole annettu arviota päätöksen antamisen ajankohdasta. Vuosina 2015-2019 tällaisissa asioissa on annettu viisi seuraamusratkaisua. Oikeuskanslerille viime aikoina saapuneiden kanteluiden perusteella myöskään asiakaspalvelun ongelmia ei ole vielä ratkaistu. Esimerkiksi ajanvarauksen tekeminen hakemuksen jättämisestä tai tunnistautumista varten on kanteluiden mukaan ollut ajoittain hankalaa, mitä poikkeusjärjestelyt ja asiakaspalvelun rajoitukset sekä Suomessa että Suomen ulkomaan edustustoissa covid-19-pandemian aikana ovat korostaneet.

Joulukuussa 2022 oikeuskanslerinvirastossa on ollut vireillä yhdeksän Maahanmuuttoviraston pitkiä käsittelyaikoja koskevaa kantelua. Yhteensä Maahanmuuttoviraston menettelyyn liittyviä kanteluasioita on saapunut oikeuskanslerinvirastoon kuluvin vuoden aikana (20.12.2022 mennessä) 13, vuonna 2021 vireille tuli 34, vuonna 2020 puolestaan 31 ja vuonna 2019 yhteensä 43 kappaletta. Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan on saapunut Maahanmuuttoviraston menettelyä koskevia kanteluita vastaavasti 70 (20.12.2022, näistä viipymisiä 26), 55 (2021), 83 (2020) ja 122 kappaletta (2019). Näistä luvuista voidaan päätellä, että vuonna 2019 viipymisiä on ollut runsaasti. Vuonna 2020 annoin yhdeksän seuraamusratkaisua. Tämän jälkeen kantelut näyttävät vähentyneen varsin selvästi.⁷

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyt viipyivät erityisesti lainmuutoksen 501/2016 (98 a §, muutos voimaan 20.7.2018) jälkeen. Maahanmuuttovirastossa alettiin priorisoida uudempia hakemuksia, joihin tuli sovellettavaksi kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaika. Tämä johti ennen lainmuutosta voimaan tulleiden, ns. priorisoimattomien hakemusten entistä pidempiin käsittelyaikoihin ja siihen, että hallinto-oikeuksista Maahanmuuttovirastoon uudelleen käsiteltäväksi palautettujen asioiden käsittelyaika on joissakin tapauksissa venynyt palautuksen jälkeen jopa useisiin vuosiin, koska näiden hakemusten käsittelyyn ei ole sovellettu kuuden kuukauden enimmäiskäsittelyaikaa.

Maahanmuuttoviraston tammikuussa 2022 antaman ilmoituksen mukaan hallinto-oikeuksista vuosina 2018-2020 palautuneista hakemuksista vuoden 2018 palautukset on ratkaistu kaikki ja

⁷ Tiedot saatu oikeuskanslerinviraston ja eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjaamoista 4.5.2022 (tarkistettu 20.12.2022) ja ovat suuntaa-antavia. Kirjaamisvaiheessa tehdyn asiasanoituksen vaihtelusta johtuen lukumäärissä voi olla epätarkkuuksia.

vuosien 2019-2020 hakemuksista ratkaisua on odottanut noin 30 hakemusta. Ministeriön lisälausunnosta ilmenee, että vuonna 2021 kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä Maahanmuuttovirasto on keskittynyt hallinto-oikeuksien palauttamien hakemusten käsittelyyn. Ruuhkanpurku on ministeriön arvion mukaan saatu toteutettua onnistuneesti.

Sisäministeriö on asettanut Maahanmuuttovirastolle tulostavoitteeksi turvapaikkahakemusten keskimääräisen käsittelyajan lyhentämisen 6 kuukauteen marraskuuhun 2022 mennessä. Maahanmuuttoviraston aktiivisilla kehittämistoimilla, mm. henkilöstön työpanosta aiempaa systemaattisemmin kohdistamalla asetettu käsittelyaika-tavoite olisi ministeriön näkemyksen mukaan mahdollista saavuttaa. Ministeriö ilmoittaa seuraavansa tavoitteen etenemistä kuukausittain viraston tulosohjausprosessissa.

Erityisesti perheside- ja työntekoperusteisten oleskelulupahakemusten käsittelyajoissa ilmeni viiveitä sen vuoksi, että samalla hakijalla saattoi olla vireillä kansainvälistä suojelua koskeva asia, joka Maahanmuuttovirastossa aiemmin noudatetun toimintatavan mukaisesti haluttiin ulkomaalaislain 7 §:n 3 momentin perusteella ratkaista samanaikaisesti.⁸ Totesin eräässä huomautukseen johtaneessa kanteluratkaisussani tähän lainkohtaan viitaten muun ohessa, että asioiden yhdessä käsittelemisestä aiheutuu selvästi haitallista viivytystä, mikäli laissa säädettyissä määräaajoissa ei asioiden yhdessä käsittelemisen vuoksi voida pysyä. Säännös edellyttää myös tapauskohtaista arviota siitä, onko eri hakemusten keskinäinen vaikutus merkittävä, merkitseekö yhdessä käsittely viivästystä ja onko se haitallinen. Ilman tällaista harkintaa tapahtuva asioiden säännönmukainen yhdessä käsittelemistä koskeva käytäntö oli siten ollut lainvastainen.⁹ Myös sisäministeriö oli kiinnittänyt käytäntöön huomiota omassa laillisuusvalvonnassaan.

Maahanmuuttovirasto on em. kanteluasiassa annetun selvityksen mukaan kesästä 2019 alkaen alkanut ratkaista oleskelulupahakemuksia erikseen, vaikka hakijalla olisi vireillä turvapaikkahakemus¹⁰. Vuoden 2020 alusta alkaen edellä esitettyä käytäntöä on kanteluasioissa saadun selvityksen mukaan muutettu siten, että erillisen oleskelulupahakemuksen ratkaisuaikataulun määrittää tuota hakemusta koskeva määräaika ja turvapaikkahakemuksen ratkaisuaikataulun määrittää sitä koskeva määräaika, eikä hakemuksia enää lähtökohtaisesti ratkaista samanaikaisesti. Erilliset oleskelulupahakemukset ratkaisee maahanmuuttoyksikkö, vaikka asiakkaalla olisi samaan aikaan turvapaikkahakemus vireillä.

⁸ Ulkomaalaislain 7,3 §: Jos asiassa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, asiat on valmisteltava yhdessä ja ratkaistava mahdollisuuksien mukaan samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä.

⁹ OKV/108/10/2020, päätös 7.9.2020.

¹⁰ OKV/547/10/2020, päätös 7.9.2020.

Viipymisen ongelmallisuus

Maahanmuuttoviraston pitkiin käsittelyaikoihin ja asiakaspalvelun ongelmiin liittyvien kanteluiden määrä ja toistuvuus osoittavat, ettei viipymisiä ole onnistuttu riittävässä määrin saamaan hallintaan. On syytä huomioida, että ylimmän laillisuusvalvonnan tietoon tulee kanteluiden kautta vain pieni osa tosiasiallisista viipymisistä ja muista hakemusten käsittelyyn ja asiakaspalveluun liittyvistä ongelmista. Kansainvälistä suojelua hakevat tai muilla perusteilla oleskelulupia Suomesta hakevat henkilöt eivät aina ole tietoisia suomalaisen viranomaismenettelyn vaatimuksista ja omista oikeuksistaan, eivätkä välttämättä pysty huolehtimaan omasta oikeusturvastaan muun muassa puutteellisen kielitaidonkaan vuoksi. Osa hakijoista on erityisen haavoittuvassa asemassa, joka asettaa viranomaistoiminnalle korostetun velvollisuuden huolehtia käsittelyn asianmukaisuudesta.

Hakemuksen käsittelyn pitkittyminen aiheuttaa monenlaisia epävarmuuksia ja viivettä hakijan kotoutumiseen sekä myös monia käytännön hankaluuksia suomalaiseen yhteiskuntaan sopeutumisessa. Myös yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisena voidaan pitää sitä, että kielteisen päätöksen saavat henkilöt tuntevat oikeutensa ja velvollisuutensa, ja poistuvat maasta lupahakemuksen tultua hylätyksi. Pitkä viive päätöksenteossa luo usein epärealistisia odotuksia mahdollisuudesta jäädä maahan ja vahvistaa tosiasiallista, mutta oleskelulupa perustamaton kotoutumista. Maasta poistuminen muuttuu vähitellen yhä vaikeammaksi ja luo myös siihen liittyviä uusia oikeudellisia ulottuvuuksia.

Hakemusten käsittelyn viipymisen vaikutukset heijastuvat paitsi hakijoiden henkilökohtaisen tilanteen vaikeutumiseen, kuten kerrannaisvaikutuksina hakijoiden sosiaaliturvassa ja työllistymisessä sekä arki- ja perhe-elämässä (pankkitilin, vuokra-asunnon ym. saanti, perheenyhdistämisen viivästyminen ja vaikeutuminen, yleinen epävarmuus ja sen aiheuttamat henkiset paineet). Viipyminen luo ongelmia myös työnantajille työvoiman saanti- ja rekrytointitappioina ja sekä Maahanmuuttoviraston työn vaikeutumisena, kun hakemusten käsittely monimutkaistuu vanhentumisen, tilanteiden muuttumisen ja tietojen päivittämisen kautta. Pitkittynyt asuminen vastaanottokeskuksessa sekä viiveet työelämään pääsyssä ja kotoutumisessa aiheuttavat myös kustannuksia yhteiskunnalle.

Lupahakemusten käsittelyn viipyminen ensi vaiheen viranomaisessa voi johtaa asian kokonaiskäsittelyajan kohtuuttomaan pitkittymiseen, mikäli Maahanmuuttoviraston päätös saatetaan valituksena hallinto-oikeuden ja mahdollisesti vielä korkeimman hallinto-oikeuden käsiteltäväksi. Käsittelyn pitkittymisen haitat korostuvat, jos valitusviranomainen päättää vielä esimerkiksi hakijan tai lähtömaan tilanteen muututtua palauttaa asian Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi ja arvioitavaksi.

Lisääntyneet kantelut, selvityspyynnöt, toistuvat käsittelyaikatiedustelut, päivitystarpeet ja muut viipymisistä johtuvat lisätyöt kuormittavat viraston henkilöstöä, mikä osaltaan hidastaa hakemusten käsittelyä ja hankaloittaa työpanoksen keskittämistä varsinaiseen päätöksentekotyöhön.

Viipymisen syistä

Lähes kaikissa käsiteltäväkseni tulleissa kanteluasioissa hakemuksen käsittelyn viipymistä on perusteltu Maahanmuuttoviraston yleisesti ruuhkautuneella työtilanteella ja pitkillä hakemusjonoilla.

Ruuhkautumisen taustalla on monia syitä, joista esille ovat tulleet esimerkiksi henkilöstövajaus ja henkilöstön tiheä vaihtuvuus, virastolle annetun resursoinnin ennakoinnattomuus ja riittämättömyys, työnkulkujen jäykkyys (josta voidaan mainita esimerkkinä viraston aiempi käytäntö, jossa yhden perusteen hakemus odotti toista), henkilöstön perehdyttämisen ja työnjohdon puutteet (esimerkiksi osaamisen ja määräaikojen seurannan puutteet), inhimilliset virheet (esimerkiksi hakemuksen unohtuminen väärään työjonoon) ja toisinaan myös ainakin osittain hakijoista itsestään johtuvat syyt. Tehtävien vaatima henkilöstömäärä on lisäksi voinut olla alimitoitettu.

Vaikeuksia määräajoissa ja kohtuullisissa käsittelyajoissa pysymiselle on tuonut myös viraston käsiteltäviksi saapuvien asioiden määrän ajoittain vaikea ennakoitavuus, johon liittyvät muutokset koko käsittelyketjussa. Esimerkiksi hallinto-oikeuksien ja/tai korkeimman hallinto-oikeuden saamien ruuhkanpurkulisäresurssien vaikutukset ulottuvat Maahanmuuttovirastoon, kun hallintotuomioistuimet ovat purkaneet omia ruuhkia lisämäärärahoituksen avulla ja tehneet tehostetusti myös muun muassa palauttamisratkaisuja. Merkittäviä ovat tietysti kansainvälispoliittisten tapahtumien, kuten Syyrian tai Ukrainan sotien, vaikutukset hakemusmääriin.

Ongelmia on aiheuttanut myös jonkin hakemusryhmän priorisointi muiden ryhmien viipymisen kustannuksella ja sopivan tasapainon löytäminen siinä, että myös ns. priorisoimattomat hakemusryhmät tulisivat käsiteltyä kohtuullisessa ajassa. Joihinkin Maahanmuuttoviraston käsiteltäviksi kuuluviin asiaryhmiin liittyy laissa säädetty kiireellisen käsittelyn vaatimus (muun muassa alaikäisten lasten hakemukset, ihmiskaupan uhrin). Tiettyjen asiaryhmien jonoutuneen tilanteen purkamiseksi viraston sisäisesti asetetut priorisoinnit ovat aiheuttaneet vastaavasti viiveitä muissa asiaryhmissä, ellei ruuhkien purkamiseksi ole ollut saatavilla lisäresursseja. Tällöin on jouduttu joustamaan muun muassa sellaisten asioiden käsittelyajoissa, joita ei ole säädetty tietyssä määräajassa tai nimenomaisesti kiireellisesti käsiteltäviksi. Tällainen asiaryhmä on ollut esimerkiksi hallinto-oikeuksista palautetut kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset, joita koskevia kanteluita saatettiin laillisuusvalvojien käsiteltäviksi erityisesti vuonna 2020.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomainen voi resurssien vähäisyyteen tai töiden järjestelyyn liittyviin vaikeuksiin vedoten laiminlyödä lakisääteisiä velvollisuuksiaan. Laillisuusvalvojan tehtävänä ei sinänsä ole arvioida yksityiskohtaisesti viranomaisten resurssien riittävyyttä, eikä resurssien kohdentaminen ja jakaminen ole varsinaisesti laillisuusvalvonnallinen kysymys. Laillisuusvalvonnallinen arviointi on kuitenkin syytä ulottaa yksittäisestä virkamiehestä tai viranomaisesta laajemmalle, mikäli lakisääteisten velvollisuuksien hoitaminen on vaikeutunut tai käynyt jopa mahdottomaksi selkeän aliresursoinnin vuoksi.¹¹ Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että vaikka viranomaisen käytäntö töiden järjestelyissä on enemmänkin tarkoituksenmukaisuus- kuin laillisuuskysymys, muuttuu töiden organisointi laillisuuskysymykseksi, mikäli sillä on kielteisiä vaikutuksia yksilön oikeusturvaan.¹²

Sisäministeriö toteaa lisälausunnossaan (30.3.2022), että tilapäiset määrärahalisäykset johtavat henkilöstön määräaikaisiin virkoihin, vaihtuvuuteen, toistuviin rekrytointeihin ja perehdytyksiin ja kuormittavat organisaation perustoimintaa. Pysyvällä, ammattitaitoisella henkilöstöresurssilla hakemukset pystyttäisiin käsittelemään asetetuissa tavoiteajoissa ja estettäisiin hakemusten ruuhkautuminen. Ruuhkanpurku on jälkikäteen erittäin kallista. Pysyvät resurssit eivät kuitenkaan yksistään riitä, vaan samanaikaisesti tarvitaan myös toiminnan ja johtamisen kehittämistä. Maahanmuuttoviraston toiminta on prosessien lisääntyvästä automaatiosta huolimatta erittäin työvoimavaltaista.

Maahanmuuttovirastoon tekemä päätösten valmistelutyö on vaativaa ja kuormittavaa sekä jatkuvien aikataulu- ja resurssipaineiden alaisena suoriutumista. Määräaikaisesti palkatun henkilöstön vaihtuvuus on ollut jo vuosia varsin suurta. Asiantuntevan henkilöstön pysyvyyden turvaaminen sekä työssä jaksamisen ja viihtymisen tukeminen ovat kuitenkin perusta koko viraston tulokselliselle toiminnalle.

Maahanmuuttoviraston saamien resurssien määrä on viime vuosina vaihdellut, ja säästöpainne on ollut kova. Tämä on johtanut monien virkasuhteiden määräaikaisuuteen ja jatkuvaan epävarmuuteen niiden jatkumisesta, mikä puolestaan johtaa herkästi henkilöstön vaihtumiseen ja yhä uudelleen toistuvaan uuden henkilöstön rekrytointi- ja koulutustarpeeseen, joka taas sitoo kokeneemman henkilöstön työpanosta ja aiheuttaa viivettä päätöksentekoon. Viitataan myös ministeriön lausuntoon, jonka mukaan pysyvä ja ammattitaitoinen henkilöstö mahdollistaisi tavoiteajoissa pysymisen ja estäisi hakemusten ruuhkautumista. Kiireessä tapahtuva perehdytys ja henkilöstön jatkuva vaihtuvuus eivät myöskään kerrytä osaamista eivätkä luo pysyvää ammattitaitoa. Tämä voi johtaa muun muassa vakaviin yksittäisiin virheisiin ja viraston joutumiseen kielteisen julkisuuden kohteeksi. Mediakohujen selvittely on raskasta ja vie huomiota perustyöstä.

¹¹ Esim. oikeuskanslerin päätös 26.2.2015 OKV/4/50/2013 ja apulaisoikeuskanslerin päätös 28.5.2018 OKV/1166/1/2017.

¹² Heikki Kallio, Toomas Kotkas ja Jaana Palander: Ulkomaalaisoikeus, 2018, s. 57

Maahanmuuttovirasto tarvitsee siten erityistä tukea henkilöstön pysyvyyden, korkean ammattitaidon ja työssä jaksamisen varmistamiseen. Viranomaisen resurssien tulisi myös mahdollistaa pitkäjänteinen henkilöstöpolitiikka ja sen suunnittelu sekä henkilöstön osaamisen kasvattaminen.

Saamissani selvityksissä ja lausunnoissa tähdennetään, että Maahanmuuttoviraston tehtävien asianmukaiseksi hoitamiseksi osoitetut resurssit ovat olleet vuosien ajan alimitoitettut. Viraston päätöksenteolle asetetut vaatimukset ovat erittäin korkeat. Päätösten tulee olla paitsi asiallisesti oikeita ja hyvin perusteltuja, ne on valmisteltava ripeästi laissa säädetyissä määräajoissa ja vähintäänkin ilman aiheetonta viivytystä. Käsittely on suoritettava hyvän hallinnon periaatteita ja täsmällisiä menettelytapavaatimuksia tarkasti noudattaen. Kysymys on hakijoille henkilökohtaisesti hyvin merkittävistä ratkaisuksista ja usein heidän keskeisistä perus- ja ihmisoikeuksistaan. Merkittävä osa viraston asiakaskunnasta on vieraskielisenä ja suomalaista hallintokulttuuria tuntemattomana varsin heikossa asemassa, mikä korostaa oikeudenmukaisen ja viivytyksettömän hallintomenettelyn tärkeyttä. Tähän kuuluu myös hyvin toimiva asiakaspalvelu ja -neuvonta. Lisäksi hallittuun maahanmuuttoon ja muun muassa ulkomaisen työvoiman saatavuuteen liittyvät linjaukset ja poliittiset päätökset asettavat viraston toiminnalle tiukkoja reunaehdoja ja vaativia tavoitteita. Näistä syistä on välttämätöntä, että virastolle tosiasiallisesti mahdollistetaan sen suoriutuminen lakisääteisistä tehtävistään.

Kysymys resursseista on kuitenkin aina kaksijakoinen. Yhtäältä on resurssien määrä ja toisaalta niiden tehokas käyttö. Kuten ministeriö toteaa lausunnossaan, pysyvät resurssit eivät kuitenkaan yksistään riitä, vaan samanaikaisesti tarvitaan myös toiminnan ja johtamisen kehittämistä. Monet yksittäiset kantelut ovat tuoneet esiin puutteita viraston toiminnassa ja annetut laillisuusvalvontaratkaisut johtaneet korjaaviin toimiin ja myös muuta kehittämistyötä on tehty. Esimerkiksi johdon raportoinnin tukea sekä vireillä olevien asioiden seurantaan käytettäviä työkaluja on kehitetty, hakemusten käsittelyyn ottamisen viipeen seurantaa on kohdennettu enemmän hakemuskäsittelyn alkupäähän, suullisten kuulemisten ja puhuttelujen järjestämistä ja siihen liittyvää sisäistä ohjeistusta on uudistettu, pöytäkirjantarkastusta on kevennetty sekä luotu turvapaikkayksikössä toimenpiteiden ja tavoiteaikataulun pohjaksi mallinnus. Lisäksi on ryhdytty laajempiin kehittämishankkeisiin sekä virastossa että ministeriössä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Maahanmuuttoviraston toimialalla ulkoiset tekijät, kuten poliittiset tavoitteidenasettelut, kotimainen lainkäyttö, kotimaiset ja eurooppalaiset lainsäädäntömuutokset, kansainvälispoliittiset tapahtumat ja myös viraston tekemät yksittäiset julkisuutta saavat virheet vaikuttavat välittömästi virastoon, luovat siihen painetta ja vaikeasti ennakoitavia syötteitä.

Maahanmuuttovirastolla on myös historiansa, jossa sillä on nähty olevan maahanmuuttoa kontrolloiva ja rajoittavakin tehtävä. Viime aikoina yleisessä keskustelussa on korostunut myös maahanmuuttoviranomaisten toisen suuntainen rooli ulkomaalaisen työvoiman ja työntekijöiden perheenjäsenten lupaprosessien sujuvassa käsittelyssä. Suomen ja suomalaisten viranomaisten tehtäväksi on nähty osana kestävyysvajeen suunnitelmallista pienentämistä pyrkiä houkuttelemaan ulkomaista työvoimaa ja edesauttamaan työntekijöiden ja heidän perheenjäsentensä kotoutumista ja pysyvää asettautumista Suomeen.

Yhteiskunnasta tulevien ristiriitaisilta näyttävien toiveiden, kuten esimerkiksi odotus toimeenpanna yhtäältä maahanmuuttoa rajoittavaa ”hallittua maahanmuuttopolitiikkaa” ja toisaalta turvata ulkomaisen työvoiman saanti, yhteensovittaminen ei ole yksinkertaista.¹³

On toki merkillepantavaa, että hyvälle hallinnolle ja oikeuksien toteutumiselle annetaan arvoa Suomeen muuton vetovoimatekijänä. Niillä on kuitenkin tietenkin myös välinearvoa merkittävämpi itsenäinen arvo oikeusvaltion perustana maahanmuuttopoliittisista painotuksista riippumatta. Jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa on julkista toimintaa ja myös maahanmuuttohallintoa sitova perusoikeusvelvoite, jonka tarkoituksena on estää viranomaisen sattumanvarainen ja mielivaltainen menettely. Hyvän hallinnon näkökulmasta myös lupakäsittelyn ja Maahanmuuttoviraston asiakaspalvelun on oltava asiantuntevaa ja ammattitaitoista, sujuvaa ja viivytyksetöntä. Hyvän hallinnon periaatteiden merkitys on sitä tärkeämpi, mitä enemmän viranomaisen toiminta kajoaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksiin tai turvaa niitä. Erityisesti kansainvälistä suojelua hakevilla on tyypillisesti menettelyn aikana korostunut oikeusturvan tarve, joka asettaa viranomaiselle velvollisuuden aktiivisesti huolehtia hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Oman vaikeutensa sujuvalle ja oikeelliselle hallintotoiminnalle aiheuttaa Maahanmuuttoviraston soveltaman keskeisen oikeudellisen instrumentin eli ulkomaalaislain rakenteen hajanaisuus ja uudistustarve. Sisäministeriö onkin asettanut hankkeen ulkomaalaislain kokonaisuudistuksen esiselvityksestä ([esiselvityshanke](#) 27.10.2021 – 31.3.2023). Esiselvityshankkeessa kerätään kattavasti tietoa ja näkemyksiä ulkomaalaislain kokonaisuudistusta varten ja siinä selvitetään ja arvioidaan kokonaisvaltaisesti ulkomaalaislain muutostarpeet. Esiselvityshankkeen tehtävänä on arvioida voimassa olevan ulkomaalaislain sisällön ja rakenteen nykytila ja toimivuus sekä tunnistaa keskeiset kehittämistarpeet, mukaan lukien kansallisesta ja kansainvälisestä oikeuskäytännöstä johtuvat muutostarpeet sekä arvioida toimintaympäristön muutoksesta johtuvat kehittämiskohteet. Erityistä huomiota on kiinnitettävä teknologian kehitykseen (esimerkiksi digi-

¹³ Tämä ongelmallinen asetelma tulee esille myös 19.12.2022 julkaistussa Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa ”Työperusteinen maahanmuutto – Maahanmuuttohallinnon tehokkuus, asiakaslähtöisyys sekä ulkomaisen työvoiman rekrytointi sosiaali- ja terveysalalle” (VTV:n tuloksellisuus-tarkastuskertomus 13/2022).

taaliset palvelut ja biometriset tunnisteet). Hankkeen tehtävänä on myös antaa ehdotus kokonaisuudistuksen tekemiseksi, mukaan lukien ulkomaalaislain rakenne ja toteuttamistapa. Esi-selvityksen pohjalta laaditaan suunnitelma kokonaisuudistuksen tekemiseksi.

Automaation lisäämisellä voitaneen saada lupakäsittelyssä merkittäviä ajansäästöjä, ja henki-löresursseja voidaan automaation avulla saada kohdennettua paremmin nimenomaan henkilö-työpanosta edellyttäviin vaativiin tehtäviin. Automaation käyttöönotto edellyttää kuitenkin erittäin huolellista valmistelua ja myös sen varmistamista, että virkavastuu on mahdollista kohdentaa luonnolliseen henkilöön.¹⁴ Etäpuhuttelut ja muut teknisten yhteyksien avulla saavutettavat kä-sittelyn tehostamiskeinot ovat tarpeellisia parannuksia aiempaan tilanteeseen. Ministeriö on pi-tänyt tärkeänä jatkuvaa menettelytapojen arviointia, käytössä olevien menetelmien kriittistä tar-kastelua, seurantaa ja valvontaa sekä tiiviin yhteistyön jatkamista Maahanmuuttoviraston kanssa.

Käytettävissäni olleessa aineistossa hahmottuu yhdeksi keskeiseksi viivästyksiä aiheuttavaksi tekijäksi Maahanmuuttoviraston resursoinnin niukkuus, mutta myös sen lyhytjänteisyys. Re-surssien jatkuva ja toisinaan vaikeasti ennakoitava lisääminen ja vähentäminen vaikeuttavat merkittävästi viraston pitkäjänteistä johtamista ja kehittämistä. Se myös johtaa kalliisiin korjaus-toimenpiteisiin. Tempoileva resursointi siis maksaa. Maahanmuuttoviraston resursoinnin tulisi kuitenkin turvata sen kyky vastata yhtäältä joustavasti ulkoisiin tekijöihin mutta myös olla riittä-vän pitkäjänteistä, jotta se loisi kestävän perustan päivittäiselle perus- sekä kehittämistyölle. Resurssit eivät yksistään luonnollisestikaan tätä perustaa luo, vaan siihen tarvitaan myös jatku-vaa johtamista ja esimiestyötä, jossa ilmenneisiin puutteisiin tartutaan ripeästi.

On esitetty, että Maahanmuuttovirastossa olisi tarvetta arvioida uudelleen perusteellisesti arvot ja tavoitteet sekä omaksua entistä asiakasmyönteisempi näkökulma. Hyvän muutoksen edelly-tyksenä on tahto kehittää ja kehittyä sekä siihen nivoutuva organisaatiokulttuuri, jonka osa hyvä hallintokulttuuri on. Sellaisen kehittäminen on kuitenkin edellä kuvatussa vaihtuvassa resurssi-tilanteessa vaativaa. Organisaatiokulttuuri syntyy ihmisistä, mutta jos henkilöstörakenne ja -koostumus muuttuvat jatkuvasti, on sen luomiselle vaatimattomat edellytykset.

Organisaatiokulttuurin ytimessä on myös selkeä ymmärrys omasta perustehtävästä ja identi-teetistä. Yleisesti on nähty, että Maahanmuuttoviraston institutionaalinen historia ei anna mo-dernin hallintokulttuurin kehittämiseksi suotuisia lähtökohtia. Erityisesti nykyisen Maahanmuut-toviraston saamana perintönä ei ole vahva hyvään ja toimivaan hallintoon kuuluva asiakaspal-velukulttuuri. Tämän kehittymistä ei suinkaan edesauta edellä kuvatut yhteiskunnasta tulevat ristiriitaisilta näyttävät odotukset. Maahanmuuttoviraston roolin kirkastaminen vahvistaisi kyllä

¹⁴ Oikeuskansleri on antanut lausuntonsa Maahanmuuttoviraston automaattisen päätöksenteon oikai-suvaatimusta koskevasta lainsäädännöstä 26.8.2022 (OKV/2017/21/2022) ja julkishallinnon automaat-tista päätöksentekoa koskeviin säännösehdotuksiin 4.5.2022 (OKV/984/21/2022).

sen sisäistä organisaatiokulttuuria ja selkeyttäisi sen yhteiskunnallista roolia. Tämä voisi osaltaan luoda perustan pitkäjänteisemmälle työlle. Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan voi tätä roolia ja identiteettinsä uudistamista yksin ja tyhjiössä tehdä.

Yksittäisissä, edelläkin selostetuissa laillisuusvalvontaratkaisuisa olen päätenyt toteamaan lainvastaisen menettelyn, mutta olen usein myös pyytänyt Maahanmuuttovirastoa ilmoittamaan jatkotoimenpiteistään vastaavan kaltaisen tilanteen ehkäisemiseksi. Tässä päätöksessä on kuvattu näitä eri laillisuusvalvontaratkaisujen perusteella Maahanmuuttovirastossa tehtyjä kehittämistoimenpiteitä. Tämä on jatkuvaa laillisuusvalvonnan perustehtävään liittyvää ohjaus- ja kehittämistyötä.

Hyödyllisistä tuloksistaan huolimatta tällaisella lähestymistavalla on kuitenkin rajoitteensa. Maahanmuuttoviraston kohdalla tarvittaisiin kuitenkin myös kokonaisvaltaisempaa tarkastelua. Esimerkiksi resursoinnin osalta voisi pohtia, olisiko tavanomaisen, mahdollisesti varsin väljäpiirteisen tulosohjauksen ohella Maahanmuuttoviraston resursoinnin pitkäjänteisyyttä perusteltua tukea erityisin toimin, esimerkiksi monivuotisella kehysmenettelyllä. Olen todennut edellä, että laillisuusvalvojan tehtävänä ei ole arvioida sopivia resursointeja, niiden riittävyttä eikä jakoa. Sitä koskevilla päätöksillä on kuitenkin vaikutuksensa laillisuuteen ja viranomaisen edellytyksiin suorittaa lakisääteiset tehtävänsä lain mukaisesti, perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Kukin ministeriö vastaa perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Lainkohdan esitöiden (HE 1/1998 vp., s.118-119) mukaan se sisältää sisällöllisesti aikaisemman säännöksen (HM 44 §:n 2 mom.) pitää silmällä hallintoa omalla toimialallaan ja ryhtyä toimenpiteisiin lakien, asetusten ja valtioneuvoston päätösten täytäntöönpanemiseksi. Hallinnon asianmukaisesta toiminnasta vastaaminen kattaa myös ministeriön alaistaan hallintoa koskevan ohjauksen ja valvonnan, jota kautta ministeriöhallinnolle tyypillinen parlamentaarinen luonne ulottuu myös alemmille tasoille.

Sisäministeriö on asettanut Maahanmuuttovirastolle tulostavoitteeksi turvapaikkahakemusten keskimääräisen käsittelyajan lyhentämisen 6 kuukauteen marraskuuhun 2022 mennessä. Ministeriö seuraa tavoitteen etenemistä kuukausittain viraston tulosohjausprosessissa. Ministeriön lisälausunnon mukaan Maahanmuuttoviraston käynnissä olevien kehittämis- ja uudistustoimenpiteiden keskeisenä tavoitteena on muidenkin hakemusten käsittelyaikatavoitteiden saavuttaminen kestävästi niin, että käsittelyaikatavoitteissa pysytään vuodesta 2022 eteenpäin. Käynnissä olevissa kehittämishankkeissa (muun muassa Lupa22) on tunnistettu useita konkreettisia kehittämistoimenpiteitä, joilla käsittelyaikoja voidaan lyhentää.

Ministeriö on ottanut aktiivisen roolin lupakäsittelyn viiveiden korjaamisessa ja seuraa ainakin kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määräaikoihin liittyvää hanketta kuukausittain.

Pyydän sisäministeriötä ilmoittamaan viimeistään 30.4.2023, miten vireillä olevat kehittämistoimenpiteet viiveiden poistamiseksi ja lainvastaisen tilan korjaamiseksi ovat vaikuttaneet Maahanmuuttoviraston käsittelyaikoihin, mihin toimiin on ryhdytty Maahanmuuttoviraston henkilöstön pysyvyyden ja ammattitaidon kehittymisen turvaamiseksi ja miten viraston resurssien riittävyys varmistetaan.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty