Asia: Lakivaliokunnan selvityspyyntö HE 32/2016 vp

Maahanmuuttoviraston kirjalliset vastaukset lakivaliokunnan esittämiin kysymyksiin / tulosalueen johtaja Tirsa Forssell

1) Pyydetään arvioimaan hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia yhdenvertaisuusnäkökulmasta.

Maahanmuuttoviraston näkökulmasta ehdotus toteuttaa yhdenvertaisuutta. Erilainen kohtelu perustuu tarveharkintaan. Niillä, joilla laissa määritelty tarve on, on yhdenvertainen oikeus. Turvapaikanhakijat eivät ole homogeeninen ryhmä. Heillä on yhteisenä ominaisuutena se, että he ovat Suomessa hakemassa turvapaikkaa. Osin he ovat keskenään hyvin erilaisia, niin kansainvälisen suojelun tarpeen, taustan ja siltä osin, miten pystyvät toimimaan Suomessa. Myöskään turvapaikkaa koskevassa päätöksenteossa turvapaikanhakijoina Suomessa olevia ei kohdella samalla tavalla, vaan sen mukaan, mitkä henkilön perusteet saada turvapaikka tai oleskelulupa Suomessa.

2) Pyydetään arvioimaan yleisten oikeusaputoimistojen osaamista turvapaikka-asioissa.

Maahanmuuttovirastolla on hyvät kokemukset oikeusaputoimistojen osaamisesta turvapaikka-asioissa. Oikeusaputoimistoilla on jo ennestään pitkältä ajalta kokemusta oleskelulupa-asioissa ja kansalaisuusasioissa ja myös muiden ulkomaalaisasioiden kuin turvapaikka-asioiden tuntemus on hyvä ja edesauttaa avustamista turvapaikka-asioissa. Maahanmuuttoviraston näkemys on, että oikeusavustajien pätevyysvaatimukset ja rekrytointiprosessi edistävät työn laatua.

3) Mitä mieltä olette siitä, merkitseekö ehdotus turvapaikkapuhuttelussa avustajan sitomisesta erityisen painaviin syihin tosiasiallista muutosta vai onko kyse pikemminkin nykyisen käytännön kirjaamisesta lainsäädäntöön?

Kyseessä ei viraston näkemyksen mukaan nykykäytännön kirjaamisesta lakiin. Tällä hetkellä ei ole lainkaan varmuutta siitä, että juuri ne, jotka haavoittuvan asemansa perusteella apua tarvitsevat, sitä saisivat. Pahin mahdollinen tilanne on se, että avun piiriin valikoituvat ns. helpot tapaukset, joiden osalta avustajalla voi olla intressi vähällä vaivalla kerätä tuloja. Lisäksi avustajavaatimus voi johtua halusta pitkittää prosessia. Esimerkkinä, että viime kesänä tulleet albanialaiset, joiden hakemukset ratkaistiin ilmeiden perusteettomina, vaativat avustajia.

4) Oikeusaputoimistojen kyky arvioida erityinen syy -perustetta

Maahanmuuttovirasto näkee, että oikeusaputoimistoilla on asiantuntemuksensa ja muiden hoitamiensa asiatyyppien perusteella hyvät valmiudet arvioida erityinen syy -perustetta. Oikeusaputoimistoilla on mahdollisuus kouluttaa ja ohjeistaa henkilöstään yhteisesti, mitä osaltaan edistää yhtenäistä ratkaistukäytäntöä erityisen painavan syyn arvioinnissa.

6) Erityisesti Maahanmuuttovirastoa pyydettiin tietoa myös seuraavista:

- **Kuinka kauan kestää, että asianosainen / hänen avustajansa saa päätöstä koskevat asiakirjat Maahanmuuttovirastolta? Liittyykö asiakirjojen toimittamiseen käytännön haasteita?**

Ennen puhuttelua hankittavia selvityksiä ovat hakijan vireillepanovaiheessa esittämien UMA:aan (ulkomaalairekisteriin) skannattujen henkilöllisyysasiakirjojen käännökset sekä kiireellisesti pyydettävät oikeuslääketieteelliset iänarvioinnit. Hakijan suostumus tutkimukseen hankitaan vastaanottokeskuksessa ja sihteeritiimit järjestävät näytteenottoajan sekä hakijan henkilöllisyyden

todentamisen näytteenottotilaisuudessa. Edellä mainittujen asiakirjojen jäljennökset voidaan toimittaa avustajalle ennen puhuttelua, puhuttelun aikana tai puhuttelun jälkeen avustajan pyynnöstä.

Hakemuksiin ei pääsääntöisesti hankita lisäselvityksiä ennen ensimmäistä puhuttelua. Sen sijaan kielitestit ja lääkärinlausuntopyynnöt ym. tehdään pääsääntöisesti vasta puhuttelun yhteydessä/sen jälkeen kun pystytään tarkemmin arvioimaan niiden tarpeellisuus. Mikäli kielitestin tulos ei tue hakijan kertomusta, hakijaa kuullaan kielitestin tuloksesta joko poliisin tai Maahanmuuttoviraston toimesta. Avustaja on usein läsnä kuulemisissa. Mikäli avustaja ei ole läsnä, hän saa tiedon kielitestin tuloksesta pyynnöstä. Maahanmuuttovirasto pyytää lääkärintodistuksen yleensä avustajan kautta. Mikäli hakijalla ei ole avustajaa, lääkärintodistus pyydetään vastaanottokeskuksen kautta. Avustaja saa Maahanmuuttovirastosta kopion lääkärintodistuksesta pyynnöstä.

Asiakirjaliikenteen ruuhkauduttua Maahanmuuttovirastosta pyydettyjen lisäselvitysten toimittaminen on kestänyt viikosta jopa kuukausiin.

Turvapaikkapuhuttelussa pidetään pöytäkirjaa. Heti puhuttelun päätyttyä hakijalle annetaan valokopio puhuttelupöytäkirjasta. Mikäli hakijan avustaja osallistuu puhutteluun, hänelle annetaan niin ikään oma kopio pöytäkirjasta. Mikäli hakijan avustaja ei osallistu puhutteluun, hän saa kopion puhuttelupöytäkirjasta Maahanmuuttovirastosta pyynnöstä.

Mikäli hakija esittää henkilöllisyysasiakirjoja vasta puhuttelussa tai turvapaikkatutkinnan aikana, Maahanmuuttovirasto skannaa asiakirjat UMA:aan ja suorittaa ensiasteen aitousarvioinnin sekä tarvittaessa ottaa asiakirjan haltuun KRP:n lausunnolle lähetettäväksi. Maahanmuuttovirasto siirtyi 1.3.2016 alkaen vireille tulleiden hakemusten osalta paperittomaan sähköiseen asiointiin. Maahanmuuttovirasto ei siten säilytä aidoksi arvioituja hakijoiden asiakirjoja, vaan ne joko palautetaan hakijalle tai toimitetaan poliisin ja Rajavartiolaitoksen toiveiden mukaisesti ilmoitettuun paikkaan.

Päätösten tiedoksiantopyynnöt toimitetaan poliisille automaattisesti UMA-järjestelmän kautta. Päätös on tiedoksiannettavana poliisilla samana päivänä kun päätös on tehty Migrissä. Kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen tiedoksi antamiseen on tulossa muutoksia 16.5.2015. Lainmuutoksen jälkeen Maahanmuuttovirasto antaa tiedoksi kansainvälisen suojelun kannalta myönteiset päätökset asiakirjoineen (turvapaikka ja toissijainen suojelu) postitse saantotodistusta vastaan tai suoraan Maahanmuuttoviraston toimipisteestä. Poliisi antaa edelleen kielteiset päätökset tiedoksi.

Maahanmuuttoviraston toiminnan kannalta on ollut haasteellista, että virastolla ei ole ollut aiemmin käytössä sähköistä asiointijärjestelmää. Kaikki asiakirjat on jouduttu tulostamaan ja lähettämään kirjattuina kirjeinä. Hakijat ovat myös vaihtaneet avustajaa, jolloin samaa hakijaa koskevia asiakirjoja on jouduttu tulostamaan ja lähettämään useammalle avustajalle. Edelleen ennen 1.3.2016 vireille tulleet hakemukset käsitellään manuaalisesti. Maahanmuuttovirasto on suunnitellut UMA- järjestelmään avustajille mahdollisuuden asioida sähköisesti, jolloin avustajat voivat pyytää ja saada päätöksen pohjana olleet asiakirjat ko. järjestelmästä, mikä nopeuttaa huomattavasti asiointia verrattuna kirjemuotoiseen asiointiin. E-asioinnin pilottihanke käynnistyy touko-kesäkuun aikana.

- Millaiset ovat Maahanmuuttoviraston käytänteet turvapaikkapuhuttelua koskevan ajankohdan ilmoittamisessa eli kuinka pitkä määräaika asianosaiselle / hänen avustajalleen jää valmistautua haastatteluun?

Turvapaikkahakemusten tutkintaa tehdään 1.3.2016 alkaen Maahanmuuttovirastossa rinnakkain sekä ennen ko. päivämäärää vireille tulleelle vanhalle hakemusmassalle että uusille ko. päivä-

määrästä alkaen vireille tulleille hakemuksille. Näin varmistetaan, että vanha hakemusjono lyhenee eikä uutta jonoa pääse syntymään (olettaen hakijamäärän pysyvän kohtuullisena).

Turvapaikkahakemukset seulotaan 1.3.2016 alkaen vireillepanovaiheessa rekisteröityjen tietojen perusteella automaattisesti käyttäen UMA-järjestelmään toteutettuja työnohjaussääntöjä. Hakemukset ohjautuvat vireilletulovaiheessa saatujen tietojen perusteella turvapaikkayksikön aluetoimipisteissä seuraaviin seulontajonoihin:
- EU:n sisäiset siirrot
- Fast track (sisältää säilössä/vankilassa oleviksi merkityt, uusintahakemukset, EU-kansalaiset, turvalliset alkuperämaat sekä tapaukset, joissa hakemuksen alustavaksi esitetty peruste ainoastaan taloudelliset/terveydelliset syyt). Pääjonosta erilliseen fast track -jonoon lisäksi itärajan kautta maahan tulleet (valtakunnallinen priorisointi) sekä haavoittuvassa asemassa olevat
- Dublin (Eurodac- tai VIS-osuma, perheside jäsenvaltioiden alueella, kansainvälinen suojeluasema EU-valtiossa)
- Dublin yksintulleet alaikäiset
- yksintulleet alaikäiset
- henkilöllisyysasiakirjan esittäneet
- muut (ei henkilöllisyysasiakirjoja esittäneet)

Hakemuksen ohjauduttua automaattiseulonnan kautta turvapaikkayksikön edellä kuvattuihin jonoihin, turvapaikkayksikön sihteerit varaavat hakijalle jonosta riippuen tapaamisajan joko lyhyeen puhutteluun (ns. Dublin-viitteelliset, fast track, yksin tulleet alaikäiset) tai pidempään puhutteluun (muut). Varaukset tehdään eri UMA-jonoille asetetussa prioriteettijärjestyksessä.

Ns. Dublin-viitteellisten hakemusten osalta vastuunmäärittämismenettelyn määräaikojen vuoksi puhutteluvaraus on normaalin hakijamäärän tilanteessa tehtävä viimeistään viiden päivän sisällä työjonoon saapumisesta ja puhuttelu on pääsääntöisesti pidettävä viimeistään 12 päivän sisällä työjonoon saapumisesta.

Muihin hakemuksiin varataan pitkä puhuttelu. Myös näissä tapauksissa puhuttelu pyritään varaamaan mahdollisimman nopeasti asian vireille tulon jälkeen.

Kasvanut turvapaikanhakijamäärä on ollut haastava Maahanmuuttovirastolle myös puhutteluaikojen varaamisen kannalta. Tällä hetkellä normaali varoaika on ollut viikko, mutta pyrkimyksenä on lähettää kutsu ajoissa noin kuukautta ennen puhutteluajankohtaa. Kutsu voidaan lähettää poikkeustapauksissa jo seuraavalle päivälle (esim. jos puhuttelu on peruuntunut ja halutaan antaa toiselle hakijalle mahdollisuus päästä pikaisesti puhutteluun). Tällä hetkellä varataan puhutteluita pääasiassa loka-marraskuussa tulleille. Poikkeuksena priorisoidut hakemukset, jotka käsitellään kiireellisinä. Avustajat saattavat kuitenkin perua myös kuukauden päähän varatun ajan, koska solmivat yleensä asiakassuhteen hakijan kanssa vasta kutsun lähettämisen jälkeen. Lisäksi puhutteluja on jouduttu siirtämään kuukausien päähän, koska avustajilla on ollut niin paljon turvapaikanhakijoita edustettavanaan, että heidän kalenterinsa ovat olleet täynnä.

Ilman huoltajaa olevien alaikäisten osalta ensimmäinen puhuttelu voidaan varata jo ennen edustajan määräystä. Lähtökohtana on, että puhutteluajankohtana edustaja on jo määrätty tai tarvittaessa vastaanottokeskuksen johtaja toimii puhuttelussa hänen edustajanaan.

Puhutteluvarauksien sujuvoittamiseksi Maahanmuuttovirastossa on työn alla uusia tietoteknisiä ratkaisuja kuten automaattinen ajanvaraustyökalu, jota ollaan ottamassa käyttöön touko-kesäkuussa 2016.

- Missä määrin Maahanmuuttovirasto hakee käytännössä muutosta Helsingin hallinto-oikeuden turvapaikka-asioissa antamiin myönteisiin päätöksiin ja miten kyseisissä vali-

tuksissa on käynyt? Miten Maahanmuuttovirasto arvioi ehdotettuja muutoksia turvapaikka-asioiden käsittelyyn tuomioistuimissa?

Maahanmuuttovirasto pitää tärkeänä, että virastolla on edelleen mahdollisuus hakea valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, kun se lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden kannalta on tärkeää. Maahanmuuttovirasto käyttää tätä mahdollisuutta harkiten.
Vuoden 2015 aikana Maahanmuuttovirasto on hakenut neljä kertaa valituslupaa KHO:lta. Yhdessä tapauksessa valituslupa myönnettiin ja Maahanmuuttoviraston tekemä valitus hyväksyttiin. Kolmessa muussa tapauksessa valituslupaprosessi on edelleen kesken.

Maahanmuuttovirasto kannattaa esitettyjä ehdotuksia valitusajan lyhentämisestä ja valituslupaperusteiden kaventamisesta turvapaikka-asioiden käsittelyssä tuomioistuimissa. Maahanmuuttoviraston asiakirjaliikenteen hallinnan kannalta turvapaikanhakijamäärän kasvu on ollut haasteellista, mutta sähköisen avustajille suunnatun e-asioinnin myötä, asiakirjojen toimittaminen avustajille nopeutuu. Tärkeimmät päätöksenteon perustana olevista asiakirjoista on tarkoitus skannata suoraan järjestelmään, jolloin asiakirjat ovat heti hakijan valtuuttaman avustajan nähtävilla. Osaa asiakirjoista avustaja voi pyytää liittymän kautta ja ne toimitetaan hänelle niin ikään liittymän kautta.

Ulkomaalaisrekisteriin eli UMAan on rakennettu liittymä haO/KHOn järjestelmään, jonka kautta tieto liikkuu. Kun asiakas laittaa valituksen vireille, saa valitusviranomainen tiedoksiannetusta päätöksestä asiakkaan turvapaikka-asian diaarinumeron, joka toimii liittymässä tunnistetietona. Valitusviranomainen syöttää omaan järjestelmään valituksen ja liittymän kautta tieto valituksesta siirtyy Umaan. Valitusasiakirjat skannataan heidän järjestelmään mistä ne siirtyvät Umaan. Jos valitus tulee ensin Migriin, syöttää Migri valituksen asiakirjoineen Umaan mistä tiedot välitetään liittymän kautta valitusviranomaisen järjestelmään.

Valituksen vireille tulo, lausunto- ja lisäselvityspyynnöt, lausunnot, välipäätökset ja valitusviranomaisen päätökset liikkuvat liittymän kautta. Turvapaikkaprosessiin liittyvät kaikki muu materiaali ennen valituksen vireille tuloa on vain UMAn käyttäjien näkyvissä ja se toimitetaan hallinto-oikeudelle postitse. Maahanmuuttoviraston turvapaikkaprosessin tehokkuuden kannalta on tärkeää, että muutoksenhakutuomioistuin voi jatkossa sekä tarkastaa asian käsittelytietoja UMA-järjestelmästä että merkitä omat päätöksensä sinne.