

Päivämäärä
2.6.2016

Dnro
H 199/16

Oikeusministeriölle

Viite: oikeusministeriön lausuntopyyntö 18.5.2016, nro OM 2/32/2015

Lausunto työryhmän mietinnöstä ”Turvapaikkavalitusten käsittely – ulkomaalaislaissa Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen valitusasioiden hajauttaminen muihin hallinto-oikeuksiin” (Mietintöjä ja lausuntoja 12/2016)

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa otsikossa mainitusta työryhmän lausunnosta. Työryhmän tehtävänä oli arvioida nykyisin Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen turvapaikka-asioiden käsittelyn hajauttamiseen liittyviä vaihtoehtoisia mahdollisuuksia sekä arvioida hajautuksen vaikutukset oikeusturvaan ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan ylipäätänsä tuomioistuinaasteena. Työryhmän tuli arvioida vaihtoehtojen toiminnalliset ja taloudelliset hyödyt ja haitat ottamalla huomioon hallinto-oikeuksittain henkilöstöresurssit ja organisaatio.

Työryhmä arvioi mietinnössään useammanlaisia vaihtoehtoisia ratkaisukeinoja, kuten nykytilan säilyttämisen, käsittelyn hajauttamisen kaikkiin tai osaan hallinto-oikeuksista sekä alemmanasteisen tai muutoksenhakutuomioistuimen toimivan erityistuomioistuimen perustamisen. Työryhmä päätyi esittämään, että turvapaikka-asioiden käsittely tulisi hajauttaa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kahteen tai kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisen osalta parhaimmaksi vaihtoehdoksi katsottiin Maahanmuuttoviraston toimipisteen mukaisesti määräytyvä hallinto-oikeus. Työryhmä tosin jätti mietintöönsä varauksen siltä osin, että nyt ennustetun turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden määrän muuttuminen on hyvinkin mahdollista, jolloin on syytä arvioida uudelleen sitä, kuinka monessa hallinto-oikeudessa turvapaikka-asiat tulisi käsitellä.

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että turvapaikka-asioissa, jotka ovat erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkiä, tuomioistuin käsittelyä koskevat *rakenteelliset ratkaisut tehdään ensisijaisesti oikeusturvalähtökohdista*, ottaen samalla huomioon asioiden joutuisa käsittely. *Kaksiasiteinen muutoksenhaku* on yksi oikeusturvan tae. Tästä lähtökohdasta korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavan.



Korkein hallinto-oikeus toteaa ensinnäkin, että työryhmä on arvioimistaan vaihtoehtoista hylännyt ajatuksen turvapaikka-asioita käsittelevän erityistuomioistuimen perustamisesta toden kuitenkin, että asia "voidaan ottaa uudelleen harkittavaksi, mikäli turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden määrät jäävät pysyvästi korkealle tasolle hallinto-oikeuksien kokonaisasiamääriin verrattuna" (s. 56).

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä ja luonnollisena, että ulkomaalaisasiat pysyvät kiinteänä osana yleistä hallintolainkäyttöä, minkä vuoksi erityistuomioistuimen perustamista tulee välttää. Pysyviksi tarkoitettuja oikeuslaitoksen rakenteiden muutoksia ei asiamäärien voimakkaasti vaihdellessa myöskään pidä perustaa johonkin sellaiseen tilanteeseen, jonka pysyvyydestä pitemmällä aikavälillä ei ole mitään varmuutta.

Vertailun vuoksi voidaan mainita, että Suomea oikeusjärjestyksensä perusrakenteiden osalta tärkeissä suhteissa muistuttava Itävalta luopui vuoden 2014 alussa voimaan tulleen hallintolainkäyttöjärjestelmää koskevan uudistuksen yhteydessä turvapaikka-asioiden erityistuomioistuimesta. Tuolloin *Asylgerichtshof*-niminen erityistuomioistuin lakkautettiin ja sen tehtävät siirrettiin työryhmän mietinnön s. 32 mainitulle uudelle liittovaltion hallinto-oikeudelle (*Bundesverwaltungsgericht*).

Työryhmä ei ole myöskään päätenyt kannattamaan turvapaikka-asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin. *Korkein hallinto-oikeus pitää tätä lähtökohtaa tässä vaiheessa perusteltuna. Laaja hajauttaminen vaikeuttaisi korkeimman hallinto-oikeuden tehtävää oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaajana ja saattaisi ainakin väliaikaisesti lisätä sen työmäärää ja sitä kautta aiheuttaa käsittelyn viipymistä.* Korkein hallinto-oikeus ei ole myöskään vakuuttunut, että oikeudelliseen neuvontaan, oikeusapuun ja tulkkaukseen liittyvät tärkeät oheispalvelut olisivat ongelmitta järjestettävissä kaikkiin hallinto-oikeuksiin hajautetussa mallissa. Korkein hallinto-oikeus toteaa, että Suomen kääntäjien ja tulkkien liitto ry:n ja Käännösalan asiantuntijat KAJ ry:n edustajia työryhmässä kuultaessa (mietintö s. 39-40) on tuotu esiin samantapaisia epäilyksiä, jollaisia myös korkeimman hallinto-oikeuden edustajat heitä työryhmässä kuultaessa esittivät.

Vaikka nykyisen kaltainen yhteen alueelliseen hallintotuomioistuimeen keskitetty käsittely palvelisi parhaiten oikeuskäytännön yhtenäisyyden säilyttämistä ja korkeimman hallinto-oikeuden tähän liittyvää tehtävää, on mietinnössäkkin eritellyistä syistä ilmeistä, että tämä ei ole realistinen vaihtoehto, ainakaan jos turvapaikka-asioiden määrä tulee pysyvästi jäämään aiempaa korkeammalle tasolle. Vaikka turvapaikan hakijoiden määrä ei ehkä ainakaan lähivuosina tule nousemaan vuonna 2015 koetun tasolle, on todennäköistä, että kansainvälistä suojelua koskevien ja muiden ulkomaalaisasioiden osuus hallintolainkäytössä käsiteltävistä asioista tulee joka tapauksessa asettumaan huomattavasti aiemmin totuttua tasoa korkeammalle. Tähän ja muihin mietinnöstä ilmi käyviin seikkoihin nähden *korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna työryhmän ehdotusta turvapaikkavalitusten käsittelyssä vastaisuudessa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kahdessa tai kolmessa muussa hallinto-oikeudessa.*

Korkeimman hallinto-oikeuden arvion mukaan Helsingin lisäksi kahteen muuhun hallinto-oikeuteen hajautettu turvapaikkavalitusten käsittely mahdollistaisi sekä riittävän asiantunteumuksen että oheispalvelujen verraten ongelmattoman saannin. Hajauttamista enempiä kuin kolmeen Helsingin ulkopuoliseen hallinto-oikeuteen ei korkeimman hallinto-oikeuden mielestä tulisi kuitenkaan tässä vaiheessa harkita, vaikka hallintolainkäytön yleisenä kehittämissä onkin hallinto-oikeuksien kehittäminen mahdollisimman tasavahvoiksi alueelliseksi hallinto-oikeuksiksi. Varteen otettava mahdollisuus olisi turvapaikka-asioiden hajauttaminen alkuvaiheessa *kahteen hallinto-oikeuteen* lähtien siitä, että saatavien kokemusten valossa ja tilanteen

kehittämisestä riippuen oltaisiin valmiita lähivuosina ottamaan taakan jakoon mukaan myös kolmas Helsingin ulkopuolinen hallintotuomioistuin. Mikäli näyttäisi siltä, että suojan hakijoiden määrät edellyttävät vieläkin pitemmälle meneviä lisätoimenpiteitä, olisi harkittava kansainvälistä suojelua koskevien asioiden lisäämistä kaikkien hallinto-oikeuksien tehtäväkenttään.

Forumsääntelyn osalta korkein hallinto-oikeus yhtyy työryhmän näkemykseen, jonka mukaan maahanmuuttoviraston toimipisteeseen perustuva jako on tällä hetkellä selkein ja yksinkertaisin toteuttaa niin viranomaisten kuin muutoksenhakijankin näkökulmasta.

Lausunnon on valmistellut hallintoneuvos Matti Pellonpää ja sen käsittelyyn ovat osallistuneet korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnon jäsenet.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen