

Oikeusministeriölle

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 29.9.2016; OM 3/32/2016

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA ULKOMAALAISLAIN 193 §:N MUUTTAMISESTA; KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVIEN VALITUSASIOIDEN KÄSITTELYN HAJAUTTAMINEN

Oikeusministeriö on pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi ulkomaalaislain 193 §:n muuttamisesta. Ehdotus koskee kansainvälistä suojelua koskevien asioiden hajauttamista siten, että asioita käsittelevät jatkossa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolme muuta hallinto-oikeutta.

Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

1. Aluksi

Hallituksen esitys pohjautuu oikeusministeriön asettaman työryhmän mietintöön "Turvapaikkavalitusten käsittely – ulkomaalaislaissa Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen valitusasioiden hajauttaminen muihin hallinto-oikeuksiin" (Mietintöjä ja lausuntoja 12/2016). Korkein hallinto-oikeus viittaa mainitusta työryhmän mietinnöstä antamaansa lausuntoon 2.6.2016 (H 199/16) ja toistaa aiemmin esittämillään perusteilla kannattavansa tässä vaiheessa maltillista hajauttamista kahteen tai enintään kolmeen hallinto-oikeuteen.

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin toteaa, että turvapaikka-asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin tulee arvioida uudelleen pidemmällä aikavälillä, kun kokemuksia rajatusta hajauttamisesta on ensin saatu. Asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin olisi luontevaa hallintolainkäytön yleisten kehittämisperiaatteiden valossa, eli hallinto-oikeuksien kehittämisessä mahdollisimman tasavahvoiksi alueelliseksi hallinto-oikeuksiksi. Kaikissa hallinto-oikeuksissa käsitellään jo nykyisin multa ulkomaalaisasolta.

Huolimatta periaatteellisesta myönteisestä kannastaan ehdotettuun hajauttamismalliin korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotukseen – erityisesti sen siirtymäsäännökseen – sisältyy useita sekä oikeudellisesti että käytännön kannalta ongelmallisia kohtia, jotka vaativat jatkotyöstämistä.

2. Yleistä turvapaikka-asioiden hajauttamisesta

Turvapaikka-asiat ovat erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkiä, joten niiden tuomioistuinkäsittelyä koskevat rakenteelliset ratkaisut tulee ensisijaisesti tehdä oikeusturvalähtökohdista. Oikeusturvalähtökohtia ovat erityisesti asioiden laadukas ja joutuisa käsittely.



Helsingin hallinto-oikeuteen ennustetaan saapuvan kuluvana vuonna jopa 10 000 turvapaikka-asioita koskevaa muutoksenhakua. Vaikka hallinto-oikeuteen on rekrytoitu runsaasti uusia tuomareita, esittelijöitä ja muuta henkilökuntaa, ei hallinto-oikeus arvioi voivansa ratkaista kaikkia vireille tulevia asioita oikeusturvan edellyttämässä kohtuullisessa aikataulussa. Tämän vuoksi näiden asioiden käsittelyn hajauttaminen on käytännössä välttämätöntä.

Korkein hallinto-oikeus ei ole asian aiemmissä käsittelyvaiheissa kannattanut turvapaikka-asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin, ainakaan tässä vaiheessa. Näin siitä syystä, että laaja hajauttaminen vaikeuttaisi korkeimman hallinto-oikeuden tehtävää oikeuskäytännön yhtenäisyyden turvaajana ja saattaisi ainakin väliaikaisesti lisätä sen työmäärää ja sitä kautta aiheuttaa turhaa käsittelyn viipymistä. Korkein hallinto-oikeus ei ole myöskään vakuuttunut, että oikeusturvaelementteinä oleviin oikeudelliseen neuvontaan, oikeusapuun ja tulkkaukseen liittyvät tärkeät oheispalvelut olisivat ongelmitta pikaisesti järjestettävissä kaikkiin hallinto-oikeuksiin hajautetussa mallissa.

Kuten edellä on tuotu esille, korkein hallinto-oikeus on pitänyt perusteltuna turvapaikkavalitusten käsittelyä tässä vaiheessa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kahdessa tai enintään kolmessa muussa hallinto-oikeudessa. Näin hajauttaminen voidaan hoitaa kohtuullisen hallitusti varmistaen lisärekrytointien onnistuminen, tuomareiden koulutus ja perehdyttäminen sekä välttämättömät käytännön toimet, kuten toimitilamuutokset ja asianhallintajärjestelmän muutokset.

Tässä yhteydessä on syytä kuitenkin todeta, että vaikka Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä on ainakin toistaiseksi taittunut, voidaan turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden osuuden olettaa nousseen pysyvästi uudelle tasolle hallinto-oikeuksissa. Tästä seuraa, että turvapaikka-asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin tulee arvioida uudelleen pidemmällä aikavälillä, kun kokemuksia rajatusta hajauttamisesta on ensin saatu.

3. Hajauttamisen toteuttaminen

3.1 Yleistä

Hajauttamisen on tarkoitus koskea ehdotetun lain voimaantulon jälkeen vireille tulevien uusien asioiden lisäksi asioita, jotka ovat jo ennen lain voimaantuloa tulleet vireille Helsingin hallinto-oikeudessa. Ehdotus on lähtökohdiltaan poikkeuksellinen.

Tähän mennessä tuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimestä jo vireille tulleita asioita on lailla siirretty käsiteltäväksi muualla tietyvästi vain rakenteellisten järjestelyjen yhteydessä, jolloin lainkäyttöelin on lakannut olemasta ja koko juttukanta on siirtynyt (esimerkiksi maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan, vesioikeuksien tai liikevaihtovero-oikeuden lakkauttaminen). Nyt puheena oleva ehdotus merkitsisi yhden, edelleen toimintaan jäävän tuomioistuimen tietyn asiaryhmän tiettyjen asioiden siirtymistä toiseen tuomioistuimeen ilman yhteyttä vastaavaan rakenteelliseen järjestelyyn.

Tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää, että laillisessa tuomioistuimessa vireille tullutta asiaa ei lähtökohtaisesti voida siirtää takautuvasti vaikuttavalla lainsäädännöllä muualle käsiteltäväksi. Tuomarille jaetun asian siirtäminen pois tuomarilta merkitsee myös olennaista puuttumista tuomarin asemaan ja riippumattomuuteen, mitä osaltaan osoittavat uuteen tuomioistuinlakiin (673/2016) sisältyvät yksityiskohtaiset säännökset tuomarille jaetun asian uudelleen jakamisesta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään sivunnut vaatimuksia, joita oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6 artikla asettaa asioiden jakamisessa noudatettavalle menettelylle. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan asian jakaminen tietyille tuomioistuimelle on lähtökohtaisesti kansalliseen harkintavaltaan kuuluva asia. Ihmisoikeustuomioistuimen asiana on kuitenkin arvioida asioiden jakamisen yhteensopivuutta EIS 6 artiklasta johtuvien vaatimusten, erityisesti riippumattomuutta ja puolueettomuutta koskevien vaatimusten valossa. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan asioiden uudelleen jakaminen (reassignment) ei sinänsä ole EIS:n kannalta ongelmallista, mutta se on osana EIS 6 artiklan rikkomisen toteamista koskevaa kokonaisarviotaan kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilöä ei ollut kuultu tai tiedotettu niistä syistä, joiden perusteella hänen asiansa oli siirretty toiseen maantieteelliseen tuomiopiiriin kuuluvaan tuomioistuimeen (ks. esimerkiksi tuomio *Bochan v. Ukraina*, 3.5.2007, 71–72 kohta).

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että lakiehdotuksen perusteluissa ei ole arvioitu ehdotuksen merkitystä tuomioistuinten riippumattomuuden, tuomarin aseman tai oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten kannalta eikä näiden seikkojen suhdetta esimerkiksi ehdotetun lain säätämisyjärjestykseen. Ehdotuksen perusteluista ei ylipäänsä välity vaikutelmaa siitä, että ehdotetun ratkaisun poikkeuksellisuutta olisi asianmukaisesti tiedostettu.

Hallituksen esityksessä edellä mainitut näkökohdat olisi tuotava esille ja niiden merkitys olisi arvioitava asianmukaisesti. Sinänsä jo tässä vaiheessa voidaan todeta, että lakiehdotuksen taustalla on poikkeuksellinen tilanne, jossa kansainvälistä suojelua Suomesta hakevien henkilöiden määrä on lisääntynyt suhteellisen lyhyessä ajassa merkittävästi ja ainakin jossain määrin ennakoimattomasti. Lakiehdotuksen keskeisten tavoitteiden – kansainvälistä suojelua koskevien asioiden viivytyksettömän ja asiantuntevan käsittelyn turvaaminen – yhdessä sen taustalla olevan tilanteen poikkeuksellisuuden kanssa voidaan arvioida muodostavan sinänsä hyväksyttävän perusteen harkita Helsingin hallinto-oikeudessa jo vireille tulleiden asioiden hajauttamista.

3.2 Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen

Lakiehdotuksen mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi sen perusteella, millä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueista (eteläinen, pohjoinen, läntinen vai itäinen) pohjapäätös olisi tehty. Ehdotuksen perustelujen mukaan mainitut vastuualueet eivät perustu lainsäädäntöön eivätkä edes Maahanmuuttoviraston työjärjestykseen, vaan niistä päättää työjärjestyksen mukaan viraston ylijohdaja tai turvapaikkayksikön johtaja.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytyminen tällaisella perusteella on lainsäädäntöteknisesti ja periaatteellisesti epätydyttävä ratkaisu. Käytettävissään olevan selvityksen perusteella korkeimmalla hallinto-oikeudella ei kuitenkaan ole tässä vaiheessa esittää käytännössä toteuttamiskelpoiseksi arvioitavaa vaihtoehtoista tapaa toimivaltaisen hallinto-oikeuden määrittelymiseen.

Korkein hallinto-oikeus pitää kuitenkin erittäin tärkeänä sitä, että asian jatkovalmistelussa arvioidaan ja tarkennetaan toimivaltasääntelyn toteuttamistapaa. Jatkovalmistelussa tulee vielä selvittää, olisiko toimivaltainen hallinto-oikeus määriteltävissä yleisemmin – tiettyä vastuualuetta tai hallinto-oikeutta erikseen laissa nimeämättä – sillä perusteella, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirissä pohjapäätöksen tehneen Maahanmuuttoviraston yksikön vastuualueen toimipaikka sijaitsee tai muutoksenhakija viraston päätöksen ajankohtana asuu. Lisäksi tulisi selvittää se, voidaanko vastuualueista säätää säädöstasoltaan sitovalla

tavalla esimerkiksi Maahanmuuttovirastosta annetussa asetuksessa joko nimenomaisesti tai ainakin siten, että asetuksen mukaan (1 §) työjärjestyksessä tulisi määrätä vastuualueista ottaen huomioon, mitä ulkomaalaislain 193 §:ssä on säädetty.

3.3 Hajautettavien asioiden rajaaminen

Lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen mukaan ”tämän lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat tässä laissa tarkoitettut asiat siirtyvät käsiteltäviksi tämän lain mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa”. Säännöstä ei ole ehdotuksessa perusteltu.

Siirtymäsäännös on ehdotetussa muodossaan liian yleistasoinen, sillä siinä ei ole tehty eroa eri käsittelyvaiheissa olevien asioiden välille. Säännöksen mukaan esimerkiksi asia, jossa Helsingin hallinto-oikeudessa olisi tehty kaikki asian ratkaisemisen edellyttämät toimet (esim. suoritettu osapuolten kuuleminen, toimitettu suullinen käsittely, tehty ratkaisu istuntokäsittelyssä ja allekirjoitettu päätös) mutta päätöstä ei olisi ehditty vielä antaa ulos, siirtyisi ratkaistavaksi toiseen hallinto-oikeuteen. Tämä olisi paitsi käsittelyn tehokkuuden ja joutuisuuden kannalta vahingollista, myös tuomarın aseman kannalta kyseenalaista.

Siirtymäsäännöstä tulee täsmentää rajaamalla tarkemmin ne asiat, joita hajauttaminen koskee. Hajautettavia asioita ei tule määrittellä kategorisesti pelkän vireilletulopäivän, lain voimaantulopäivän tai vastaavan ajankohdan perusteella, vaan seuraavista lähtökohdista:

- hajauttaminen ei saa johtaa siihen, että Helsingin hallinto-oikeus voisi / joutuisi ainoastaan hajauttamisen vuoksi priorisoimaan tiettyjä asioita ja vastaavasti jättämään tietyt asiat odottamaan (muutoksenhakijoiden oikeusturvan varmistaminen); ja
- hajauttaminen ei saisi koskea asioita, jotka Helsingin hallinto-oikeudessa on jo jaettu tuomarille (tuomarın asema sekä asioiden tehokas ja viivytyksetön käsittely)

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan kansainvälistä suojelua koskevien asioiden valmistelu on keskitetty Helsingin hallinto-oikeudessa erilliseen valmisteluyksikköön, joka huolehtii tarvittavien täydennysten pyytämisestä, asian osapuolten kuulemisesta ja muusta vastaavasta esivalmistelusta. Valmisteluyksiköstä asioita siirretään esittelijöille heidän työtilanteensa edistymisen mukaisesti siten, että kullakin esittelijällä on nimissään kerralla noin 30–50 asiaa. Tällä hetkellä vireillä olevien asioiden suuren määrän vuoksi valmisteluyksikköön voidaan arvioida kertyneen paljon sellaisia asioita, joiden esivalmistelu on suoritettu mutta jotka vielä odottavat esittelijälle siirtämistä.

Edellä sanottuun nähden hajautettavien asioiden määrittely saattaisi olla mahdollista sitoa siihen, onko asia jaettu Helsingin hallinto-oikeuden valmisteluyksiköstä lainkäyttöhenkilöstölle vai ei. Kysymystä siitä, milloin asia on jaettu lainkäyttöhenkilöstölle, arvioitaisiin 1.1.2017 voimaan tulevan tuomioistuinlain 8 luvun 7 §:n mukaisesti.

Käytännössä hajauttaminen koskisi tällöin vain asioita, jotka Helsingin hallinto-oikeudessa olisivat (joko valmiiksi esivalmisteltuna tai keskeneräisinä) edellä mainitussa valmisteluyksikössä. Sen sijaan asiat, jotka olisi jaettu valmisteluyksiköstä eteenpäin (joko siksi, että asia on tullut käsittelyvuoroon, tai siksi, että asiaan on liittynyt nopeampaa käsittelyä edellyttäviä piirteitä), käsiteltäisiin lain voimaantulosta huolimatta loppuun Helsingissä.

Siirtymäsäännös, jossa edellä sanotun lisäksi tulisi puhua asioiden *siirtymisen* asemesta asioiden *siirtämisestä*, voisi olla muotoiltavissa esimerkiksi seuraavasti (muutokset korostettu):

Tämän lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat tässä laissa tarkoitetut asiat, *joita ei lain voimaan tullessa ole jaettu lainkäyttöhenkilöstölle, siirretään* käsiteltäviksi tämän lain mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa.

4. Voimaantulo

Lakiehdotuksen mukaan tarkoituksena on, että hajauttamiseen johtava lainmuutos tulisi voimaan jo 1.1.2017. Muutoksen toteuttamiseen näin nopealla aikataululla liittyy kuitenkin runsaasti epävarmuus- ja riskitekijöitä.

Nyt lausuntopyynnön kohteena on vasta hallituksen esityksen luonnos, jota koskevat lausunnot on pyydetty toimittamaan 28.10.2016 mennessä. Tähän nähden ja kun otetaan huomioon hallituksen esityksen viimeistelyyn, lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyyn ja muihin lain voimaantulon edellyttämiin toimiin kuluva aika, vaikuttaa ilmeiseltä, että suunniteltu voimaantuloaikataulu on liian tiukka.

Hajauttamisen myötä jokaiseen vastaanottavaan hallinto-oikeuteen tulisi käsiteltäväksi huomattava määrä uusia asioita. Asioiden vastaanottamisen ja hajauttamisen muutoin edellyttämiin käytännön järjestelyihin tulee varata riittävästi aikaa. Hallinto-oikeuksien tulee varautua muuttuvaan tilanteeseen muun ohella tarvittavilla rekrytoinneilla, toimitilajärjestelyillä, perehdyttämisellä ja kouluttamisella. Lakiehdotuksessa kuvattuja tavoitteita ei saavuteta vain sillä, että asiat hajautetaan, vaan hajauttamisen toteuttamisen tulee olla riittävästi resursoitua, suunnitelmallista ja harkittua.

Maahanmuuttovirastolle tulee myös varata aikaa käytännön järjestelyihin. Hajauttaminen vaikuttaa esimerkiksi siihen, minkälaisen valitusosoituksen virasto liittää ennen lain voimaantuloa antamiinsa päätöksiin. Mikäli laki saatetaan voimaan liian nopeasti sen hyväksymisen jälkeen, virasto ei ehdi ottaa muutosta huomioon valitusosoituksissa, jolloin saattaa syntyä suuri määrä asioita, joissa valitus ohjautuu vanhentuneen valitusosoituksen vuoksi väärään tuomioistuimeen. Tästä seuraa tarpeetonta työtä, kun asioita joudutaan siirtämään ja siirtämisestä ilmoittamaan muutoksenhakijalle (hallintolainkäyttölaki 30 § 2 momentti).

Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että ehdotettu muutos ei tule voimaan jo 1.1.2017, vaan esimerkiksi 1.3. tai 1.4.2017 lukien. Kun lakiehdotuksen mukaan hajauttamisen on tarkoitus koskea niitäkin asioita, jotka ovat jo tulleet Helsingin hallinto-oikeudessa vireille, ei lain voimaantulon lykkääminen vaikuta kielteisesti lakiehdotuksella tavoiteltaviin hyötyihin.

5. Muita huomioita

Ehdotetun *ulkomaalaislain 193 §:n 1 momentin 5 kohdasta* puuttuu sana lakkauttamista ("...tai toissijaisen suojeluaseman *lakkauttamista* ja siihen liittyvän...").

Ehdotus koskee vain *ulkomaalaislain 193 §:n* muuttamista. Ehdotuksen johdosta tulee kuitenkin lisäksi muuttaa *ulkomaalaislain 197 §:n 2 momentti*, jonka mukaan turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös Helsingin hallinto-oikeudelle.

Lausunnon ovat valmistelleet hallintoneuvos Matti Pellonpää, kansliapäällikkö Päivi Pietarinen sekä johtava esittelijä, esittelijäneuvos Toni Kaarresalo. Asiaa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 24.10.2016.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen