

Oikeusministeriölle

Viite: OM:n lausuntopyyntö 21.12.2015, nro OM37/41/2015

**Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta**

Korkeimmalta hallinto-oikeudelta on pyydetty lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus esittää kunnioittaen seuraavaa.

Ulkomaalaislain ja muiden lakien osalta korkein hallinto-oikeus pitää useimpia ehdotettuja muutoksia sinällään ymmärrettävinä, kun lainmuutoksilla tavoitellaan turvapaikka-asioiden tuomioistuinkäsittelyn joutuisuutta. Turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua koskevat asiat, samoin kuin muut ulkomaalaislain mukaiset asiat, ovat kuitenkin erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkiä, jolloin niitä koskevassa sääntelyssä tulee ottaa huomioon oikeusturva kokonaisuutena, eikä yksinomaan käsittelyn joutuisuus.

Lausunnon kohteena oleva hallituksen esitysluonnoksessa esitetään useita muutoksia – osin tiukennuksia – voimassa olevaan ulkomaalaislakiin. Esitetyt muutokset kokonaisuutena ovat omiaan heikentämään oikeusturvaa ulkomaalaislain mukaisessa muutoksenhaussa tuomioistuimiin. Erityisesti ulkomaalaislain valituslupaperusteiden rajaaminen 196 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla on ongelmallista muun muassa siksi, että se poikkeaisi hallintolainkäytön yleisistä periaatteista ja hallintolainkäyttölain mukaisesta valituslupaperusteiden yleissääntelystä.

Myöskään erillisen päätöksen antaminen valitusluvan myöntämisestä ei ole hallintolainkäytön yleisten periaatteiden kannalta ongelmatonta. Lisäksi oikeusapuun ehdotetut muutokset eivät kaikilta osin ole tarkoituksenmukaisia.

Tässä lausunnossa käsitellään ensin mainittuja ongelmallisia kohtia ja sen jälkeen muita ehdotettuja muutoksia.



## Ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset

### *Valituslupaperusteet (196 §)*

Korkein hallinto-oikeus ei puolla valituslupaperusteiden rajaamista 196 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla. Ehdotuksen mukaan valituslupa voitaisiin jatkossa myöntää ainoastaan, jos asian saattaminen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on tärkeää lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi. Näin ol-  
len luvan myöntäminen olisi mahdollista ainoastaan prejudikaattiperusteella, ei sen sijaan enää muusta painavasta syystä.

Valitusluvan myöntämisen perusteet eivät korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan voi kuitenkaan olla tiukemmin säänneltyjä asiaryhmässä, jossa on kyse perus- ja ihmisoikeus-sensitiivisistä asioista verrattuna muihin hallintolainkäytössä ratkaistaviin valituslupa-asioihin.

Perusteena muutokselle esitetään, että lupaperusteiden supistaminen mahdollistaisi korkeimmalle hallinto-oikeudelle nykyistä paremmat edellytykset keksittyä ulkomaalaisasioissa oikeuskäytännön ohjaamiseen ylimpänä asteena (s. 6).

Näin periaatteessa olisi, mutta toisaalta voidaan kysyä, *haittaako* mahdollisuus luvan myöntämiseen painavasta syystä kohtuuttomasti mainitun päämäärän toteutumista, kun toisaalta otetaan huomioon, että ulkomaalaisasioissa *tapauksen yksilölliset olosuhteet saattavat asiaa esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) käsiteltäessä nousta ratkaisevaan osaan*. EIT on kylläkin erityisesti viime vuosina niin sanotun subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti korostanut sitä, että yksilölliset olosuhteet tulee ottaa huomioon jo ja nimenomaan kansallisella tasolla mutta samalla edellyttänyt, että kansalliseen järjestelmään sisältyy takeita siitä, että näin tapahtuu. Tästä esimerkkinä voidaan viitata EIT:n ratkaisuihin, joissa maasta poistamista koskevat valitukset on katsottu ilmeisen perusteettomiksi ottaen muun ohessa huomioon Suomen järjestelmään sisältyvät takeet siitä, että esimerkiksi henkilön terveydentilassa tapahtuneet muutokset voivat vielä viime vaiheessa estää maasta poistamispäätöksen täytäntöönpanon. (päätökset tapauksissa *S.B. v. Suomi*, 17200/11, 24.6.2014 ja *T. ym. v. Suomi*, 56580/13, 9.12.2014).

Tapauksissa ei ollut kysymys valituslupaperusteista, mutta vastaavasti voidaan katsoa, että mahdollisuus valitusluvan saamiseen painavista syistä on *merkittävä tae sille, että myös muut kuin esimerkiksi terveyteen liittyvät nopeastikin muuttuvat yksilölliset olosuhteet otetaan asianmukaisesti huomioon erityisesti kansainvälistä suojelua koskevassa prosessissa*. Mikäli tällainen mahdollisuus otetaan pois ylimmältä tuomioistuimelta sitomalla valitusluvan myöntäminen tiukasti prejudikaattiperusteeseen, on olemassa *riski, että asioita siirtyy enenevässä määrin ylimmän kansallisen hallintotuomioistuintason asemesta EIT:n ratkaistaviksi*. Tältä osin on syytä huomata, että mahdollisuus turvautua ylimääräiseen muutoksenhakuun ei pääsääntöisesti estä asian ottamista tutkittavaksi Strasbourgissa. On jopa mahdollista, että jotkut kansainvälisen suojan hakijat pyrkisivät viemään asian hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen suoraan ihmisoikeustuomioistuimeen korostaen, että heidän tapauksessaan hallinto-oikeus on EIT:n oikeuskäytännön valossa ainoa ja viimeinen tehokas kotimainen oikeussuojakeino ottaen huomioon, että asiaan ei edes väitetä liittyvän mitään prejudikaatin tarvetta.

Jos KHO taas venyttää prejudikaattiperusteiden tulkinnallisesti kattamaan myös tilanteita, joissa valitusluvan tarve tosiasiallisesti perustuu yksilöllisiin syihin, saattaa tällä olla *valituslupajärjestelmän yleisen selkeyden ja sisäisen logiikan kannalta negatiivisia seurauksia*. Prejudikaattiperusteiden tosiasiallinen laajentaminen yhdellä oikeudenalalla kattamaan myös muita tilanteita kuin sellaisia, joissa on tavanomaisessa mielessä tarvetta ennakkopäätökselle, saattaisi muun muassa tarjota argumentteja lupaperusteiden laajentavaan tulkintaan myös toisella niin ikään – ja ehkä luontevammin – prejudikaattiperusteiselle valitusluvalla rakentuvalla oikeudenalalla.

Joka tapauksessa prejudikaattiperusteen hyvin erilainen tulkinta eri oikeudenaloilla olisi järjestelmän selkeyden kannalta ongelmallista.

Näin ollen korkein hallinto-oikeus suhtautuu *erittäin varauksellisesti muuta painavaa syytä koskevan valituslupaperusteen poistamiseen kokonaan*. Jossain määrin hyväksyttävämpää olisi, että tätä perustetta tiukennetaan edellyttämällä valitusluvan myöntämiseltä *erityisen* painavaa muuta syytä, *erityisen painavaa yksilöllistä syytä* taikka jotain vastaavaa. Tämäkin muutos korostaisi korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ennen muuta oikeuskäytäntöä ohjaavan ylimpänä asteena myös ulkomaalaisasioissa, mutta antaisi sille kuitenkin mahdollisuuden turvata ihmisoikeuksien toteutuminen myös yksittäistapauksissa sekä samalla viestittäisi EIT:n ja muiden kansainvälisten elinten suuntaan, että subsidiariteettiperiaatteen edellyttämin tavoin Suomen oikeusjärjestys sisältää tältä osin riittäviä takeita.

*Kuitenkin hallintolainkäyttöjärjestelmän sisäisen koherenssin kannalta parempi olisi jatkossakin pitäytyä hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin 3 kohtaa vastaavaan sanamuotoon, jossa muuta painavaa syytä ei ole kvalifioitu.*

On syytä ottaa huomioon, että muu painava syy valituslupaperusteena on tärkeä myös ns. sarjoissa, joissa on kyse samasta oikeuskysymyksestä useassa erillisessä asiassa. Tällöin vakiintuneesti valituslupa myönnetään yhdessä tapauksessa prejudikaattiperusteella ja muissa samankaltaisissa asioissa, mikäli nekin edellyttävät valitusluvan myöntämistä, muulla painavalla syyllä. Näin toimittanee käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden lisäksi myös prejudikaattituomioistuimena toimivassa korkeimmassa oikeudessa. Vuoden 2014 tilaston mukaan korkein oikeus myönsi 122 valituslupaa ja julkaisi 104 ennakkopäätöstä.

Riittävän laajat valituslupaperusteet ovat lisäksi omiaan estämään ylimääräisiä purkuhakemuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytön tehokkuuden ja joutuisuuden kannalta ei voi olla tarkoituksenmukaista, että purkuhakemukset lisääntyisivät suppeiden valituslupaperusteiden vuoksi. Näin siksikin, että päätöksen purkamista koskevat hakemusasiat käsitellään kolmen eikä kahden jäsenen kokoonpanossa.

#### *Erillinen päätös valitusluvan myöntämisestä (198 §)*

Korkein hallinto-oikeus ei pidä hallintolainkäyttöjärjestelmälle sopivana hallituksen esitysluonnoksen perusteluihin kirjattua ajatusta, että korkeimman hallinto-oikeuden toivotaan kehittävän käytäntöään siten, että se tekisi valituslupa-asioita käsittelevässä kokoonpanossa nimenomaisesti erillisen päätöksen paitsi valitusluvan epäämisestä myös valitusluvan myöntämisestä. Varsinaista tämän suuntaista säännösehdotusta luonnokseen ei onneksi sisälly, joten kovin yksityiskohtaisesti asiaan ei tässä lausunnossa ole tarpeen paneutua.

Velvollisuus erillisen päätöksen tekemiseen valitusluvan myöntämisestä näyttäisi tarkoittavan ensinnäkin sitä, että valittajalle myönteistäkään asiaratkaisua jutussa, jossa viranomaista on katsottu tarpeelliseksi kuulla, ei voitaisi antaa heti kuulemismenettelyn jälkeen ilman erillistä lupapäätöstä, vaikka valitus olisi selvästi hyväksyttävissä. Tämä viivästyttäisi asian käsittelyä. Toisekseen järjestely, jossa valituslupa myönnettäisiin aina ennen välitoimiin ryhtymistä, olisi etenkin ulkomaalaisasioissa epätarkoituksenmukainen, sillä toisinaan juuri kuulemismenettelyn myötä tulee selväksi, että luvan myöntämiselle ei ole edellytyksiä.

Edelleen, kun lupa myönnetään, on monesti kysymys prejudikaatiksi soveltuvan pilottiratkaisun löytämisestä useiden tapausten joukosta (ns. sarjat). Mikäli valitusluvan myöntämisen ja pilottitapauksen ratkaisemisen jälkeen on selvää, että muillakaan tapauksilla ei ole menestymisen mahdollisuuksia, on asioiden viivytyksettömän käsittelyn kannalta usein tarkoituksenmukaista tehdä valitusluvan epäämistä koskeva ratkaisu. Valitusluvan myöntäminen erillisellä

päätöksellä ja pilottitapausta odottaneiden muiden asioiden asiallinen ratkaisu valittajalle kielteisellä päätöksellä saattaisi merkitä huomattavaa prosessin pitkittymistä ja haitata muiden asioiden käsittelyä, vaikka päätöstä tehtäessä voitaisiinkin nojautua pilottitapauksen muodostamaan prejudikaattiin.

Esitysluonnoksesta on lisäksi luettavissa, että jatkossa edellytettäisiin kaksi erillistä valituslupakirjelmää, mikä ei luonnollisestikaan ole joutuisan prosessin kannalta tarkoituksenmukaista.

Kaiken kaikkiaan hallintolainkäytön kohdalla muutosta, jossa aina edellytettäisiin erillisen päätöksen tekemistä valitusluvan myöntämisen tai epäämisen osalta *tulisi harkita nyt esitettyä huolellisemmin ja perusteellisemmin eikä asiaa koskevaan kokeiluun missään nimessä tulisi ryhtyä ulkomaalaisasioissa, ei erityisesti nykytilanteessa*. Tällaista ehdotustahan ei esitysluonnokseen edellä viitatusa perustelulausumasta huolimatta onneksi sisällykään.

### *Oikeusapu (9 §)*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavan turvapaikanhakijan oikeutta oikeusapulain mukaiseen oikeusapuun turvapaikkatutkinnan vaiheessa. Käytännössä muutos merkitsee heikennystä turvapaikanhakijan oikeusturvaan. Lisäksi ehdotetaan, että jatkossa avustajan kelpoisuus määräytyy poikkeuksetta oikeusapulain mukaan. Esityksessä ei sen sijaan ehdoteta muita rajoituksia oikeusapuun tuomioistuinvaiheessa.

Muutos turvapaikkatutkinnan osalta ei tuomioistuinten näkökulmasta vaikuta perustellulta. Muutoksen voi arvioida lisäävän ja hankaloittavan tuomioistuinten työtä. Mikäli hakija ei saa oikeusapua prosessin alkuvaiheen turvapaikkatutkinnassa muutoin kuin erityisen painavasta syystä, on todennäköistä, että valitusvaiheessa hallinto-oikeuksien selvittämismuutoksen kasvaa. Tämä on omiaan lisäämään esimerkiksi suullisten käsittelyjen määrää lähinnä hallinto-oikeudessa.

Turvapaikanhakijoilla voi myös omasta kokemuksestaan johtuen olla ennakkoluuloja viranomaisia kohtaan, jolloin turvautuminen puolueettoman oikeusavustajan käyttöön lisää oikeusturvaa heti prosessin alusta lukien. Järjestelmän kokonaistoimivuuden kannalta vaikuttaisi perustellummalta, että turvapaikka-asiaan liittyvät tosiseikat ja vaatimukset tulevat mahdollisimman aukottomasti selvitettyksi mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tämä edellyttää, *ettei avustajan käytön mahdollisuutta rajoiteta turvapaikkatutkintavaiheessa*.

Sen sijaan *muutos, että jatkossa avustajan kelpoisuus määräytyy poikkeuksetta oikeusapulain mukaan, on perusteltu*. Kuten esitysluonnoksen perusteluista voi lukea, turvapaikka-asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että avustajalta pitää voida edellyttää riittävää ulkomaalaisasioiden tuntemusta ja ammattieettistä toimintaa. On tärkeää, että he kuuluvat lailla säännellyn valvontajärjestelmän piiriin.

Samalla korkein hallinto-oikeus tuo esille, että *jatkossa on välttämätöntä uudistaa tuomioistuinvaiheessa annettavaa oikeusapua koskevaa sääntelyä*. Ensinnäkin tuomioistuinkäsittelyn tehokkuutta ja joutuisuutta turvapaikka-asioissa lisäisi merkittävästi, mikäli oikeusapupalkkiot ulkomaalaisasioissa, varsinkin turvapaikka-asioissa, muutettaisiin *kiinteäperusteiseksi*. Tällöin korkeimmassa hallinto-oikeudessa määräytyvät oikeusapupalkkiot voisivat olla kahdessa tai kolmessa luokassa (valituslupa-asiat turvapaikka-asioissa ja toisaalta ns. nopeutetun käsittelyn asioissa sekä korkeampi tai tuntimäärään perustuva asioissa, joissa valituslupa myönnetään ja valitus tutkitaan).

Nykyisessä sääntelyssä ja käytännössä on muutama selkeä epäkohta, jotka on syytä lyhyesti mainita tässä. Ensinnäkin, oikeusapua koskevaa laskua ei toimiteta tuomioistuimelle samanaikaisesti valituslupahakemuksen ja valituksen kanssa vaan erillisen ns. *Romeo*-järjestelmän kautta. Tästä seuraa, että lasku saattaa tulla hyvinkin pitkällä viiveellä verrattuna pääasiaan ja usein sitä joudutaan pyytämään useampaan otteeseen asiamieheltä. Tämä viivyttää tuomioistuinkäsittelyä, mikä on asioiden käsittelyajalle asetetut vaatimukset ja ennustetut asiamäärät huomioon ottaen erittäin haitallista. Jos käytössä olisi kiinteät taksat, ei tuomioistuimen tarvitsisi odottaa erillistä laskua vaan oikeusapupalkkio voitaisiin maksaa "automaattisesti".

Toisekseen sääntelyä tulisi uudistaa siten, että turvapaikka-asioissa muutoksenhakijalla on aina oikeudellinen avustaja tai että tuomioistuin voi sellaisen määrätä, jos syytä tai toisesta muutosta haetaan ilman avustajaa. Joutuisan käsittelyn kannalta ei ole mahdollista ajatella runsain määrin tilanteita, joissa turvapaikanhakija hakisi itse muutosta tuomioistuimelta - mahdollisesti omalla äidinkielellään tai muulla kielellä kuin suomeksi tai ruotsiksi. *Tämän suuntaiset muutokset tulisi korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan syytä valmistella pikimmiten.*

#### *Määräaika valituksen tekemiselle (190 ja 196 §)*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan valitusajan lyhentämistä 14 vuorokauteen valitettaessa Maahanmuuttoviraston päätöksestä (Helsingin) hallinto-oikeudelle samoin kuin haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Muutos epäilemättä lyhentäisi näissä asioissa kokonaiskäsittelyaikaa ja on sen vuoksi perusteltu.

Korkein hallinto-oikeus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muutoksenhakijalla tulee aina olla riittävästi aikaa löytää itselleen oikeusavustaja ja että avustajalla tulee olla riittävästi aikaa perehtyä valituksen/valituslupahakemuksen tekemiseen. Muutoksenhakumäärien kasvua huomattavasti on riskinä, että päteviä avustajia on vaikea saada. Tällöin *järjestelmän kokonaistehokkuuden ja -toimivuuden kannalta valitusajan lyhentäminen saattaa osoittautua kontraproduktiiviseksi.*

#### *Turvapaikka-asioiden säätäminen kiireellisiksi (196 §)*

Muutos on perusteltu, joskin sen käytännön merkitys jää vähäiseksi. Mainitut asiat käsitellään jo nyt luonteensa vuoksi kiireellisinä ja ne on korkeimman hallinto-oikeuden asianhallinnassa luokiteltu kaikkein kiireellisimmiksi käsiteltävien asiaryhmien joukkoon.

Vuonna 2015 keskimääräinen käsittelyaika näissä asioissa oli korkeimmassa hallinto-oikeudessa lyhyempi kuin kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika. Viime vuonna käsittelyaika oli turvapaikka-asioissa keskimäärin 6,6 kuukautta ja ns. nopeutetun käsittelyn asioissa 3,4 kuukautta. Vertailun vuoksi, kaikissa asioissa keskimääräinen käsittelyaika on noin 12 kuukautta.

#### *Lisäselvityksen rajoittaminen (197 b §)*

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan uutta sääntelyä, jolla lisäselvityksen toimittamista tuomioistuimelle rajoitettaisiin turvapaikka-asioissa. Laissa säädettäisiin, että tuomioistuin voi asettaa määräajan, jonka jälkeen uutta lisäselvitystä ei enää oteta huomioon.

Jo nykyisellään hallintolainkäyttölaki kuitenkin mahdollistaa, että tuomioistuin asettaa määräajan selvityksen toimittamiselle. Korkein hallinto-oikeus on 18.6.2014 esittänyt valtioneuvostolle hallintolainkäyttölain täydentämistä toisella nyt ehdotetun suuntaisella tavalla. Esitys ei

kuitenkaan ole johtanut toimenpiteisiin. Sääntelyn oikea paikka olisi edelleenkin joka tapauksessa hallintolainkäyttölaissa, ei erityislaissa. Korkein hallinto-oikeus korostaa erityisesti, että asetetusta määräajasta huolimatta sille toimitettu lisäselvitys, joka on oleellinen tai ratkaiseva asian ratkaisemiseksi, on etenkin perus- ja ihmisoikeusherkässä asiaryhmässä otettava huomioon asetetusta määräajasta riippumatta. Näin ollen uhasta, että määräajan jälkeen toimitettua lisäselvitystä ei oteta huomioon, ei tulisi säätää laissa ehdottomalla tavalla. Korkeimman hallinto-oikeuden edellä tarkoitetun esityksen mukaan huomioon ottaminen olisi jäänyt oikeuden harkintaan.

Joka tapauksessa korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta hakijan oikeusturva edellyttää, että tuomioistuin ratkaisee asian hyvin joutuisasti selvitykselle asetetun määräajan päätyttyä.

#### *Käsittelykokoonten täytäntöönpanoa koskevassa asiassa (199 §) ja KHOL*

Korkein hallinto-oikeus pitää lakiteknisesti perusteltuna, että kaikissa ulkomaalaislain mukaisissa asioissa ratkaisukokoonten säädetään jatkossa korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetussa laissa (KHOL).

Samalla kuitenkin korostetaan, että nyt käsillä olevalla lainmuutoksella voidaan säätää ainoastaan siitä, että *ulkomaalaislain mukainen täytäntöönpanoa koskeva asia* voidaan ratkaista yhden jäsenen kokoonpanossa. Sen sijaan ei ole mahdollista, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia muutettaisiin siten, että korkein hallinto-oikeus olisi toimivaltainen ratkaisemaan yksijäsenisenä muidenkin lakien, kuten maankäyttö- ja rakennuslain tai julkisia hankintoja koskevan lain mukaisia täytäntöönpanoasioita. Tätä koskevaan KHOL:n kohtaan on näin ollen lisättävä, että se koskee (vain) *ulkomaalaislain* mukaisia asioita.

Selvyyden vuoksi on todettava, että ulkomaalaislain muutokseen ehdotettu voimaantulosäännös ei voi koskea kokoonpanosäännöstä, vaan että säännös kevyemmästä kokoonpanosta tulee voimaan lain voimaantuloa hetkellä.

#### *Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano (201 §)*

Ehdotettu muutos, jolla tuomioistuimessa vireillä olevan valituksen peruuttaminen ja uusintahakemuksen tekeminen ei estäisi aikaisemman lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa, on perusteltu.

#### **Ulkomaalaisrekisterilakiin ehdotetut muutokset**

Korkein hallinto-oikeus on pitänyt käytännön kannalta tärkeänä, että sillä on nykyistä laajempi, mutta rajoitettu pääsy ulkomaalaisrekisteriin (ns. UMA-järjestelmä). Tarkoitus ei ole, että tuomioistuimet käyttäisivät ulkomaalaisrekisteriä rajoittamattomasti, vaan hyvin rajoitetusti mahdollistamaan tiettyjen perustietojen siirtyminen tuomioistuimesta poliisille tai Maahanmuuttovirastolle ja päinvastoin.

Käytännössä korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien UMA-järjestelmän hyödyntäminen koskisi tiettyjen perustietojen hakemista järjestelmästä (kuten maassaolotietoa) ja toisaalta tiettyjen tietojen syöttämistä järjestelmään (kuten täytäntöönpanon kieltäminen). UMA-järjestelmän kautta ei jatkossakaan kulje koko asiakirja-aineisto sähköisenä, vaan jatkossakin asiakirja-akti kulkee paperisena Maahanmuuttoviraston, hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden välillä. Sieltä ei myöskään voi hakea muuta kuin erikseen säädettävää perustietoa.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että *ulkomaalaisrekisterilakiin ehdotetut muutokset eivät ole riittäviä eikä niiden sisältö ole myöskään kaikilta osin ongelmaton* suhteessa tuomioistuinten valtiosääntöiseen asemaan, erityisesti suhteessa perustuslain 3 §:n 3 momenttiin. Säännös, jossa korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet lisättäisiin ulkomaalaisrekisteriä käyttävien viranomaisten joukkoon, muun muassa poliisin, tullin ja vankeinhoitoviranomaisten jatkoksi, antaa tältä kannalta täysin virheellisen kuvan tuomioistuinten roolista.

Huomioon on toisaalta otettava, että perustuslain 21 §:n vaatimusten tulee tuomioistuimessa täyttyä myös ulkomaalaisasioissa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutuminen edellyttää, että tuomioistuimen käyttöoikeus viranomaisen rekisteriin *määritellään tarkasti*, jotta oikeudenkäynnin osapuolen tiedossa on, mitä häntä koskevia tietoja voidaan tarkistaa ulkomaalaisrekisteristä. Nyt ehdotetussa muodossa tuomioistuimet näyttäisivät voivan käyttää rajoituksetta rekisterin tietoja, minkä lisäksi niiden tallettamattomat tiedot koskisivat myös oikeudenkäyntiaineistoa, ei pelkästään tuomioistuimen ratkaisuun liittyviä tietoja. Hallituksen esityksen perusteluissa tallettamistarvetta perustellaan kuitenkin lähinnä ratkaisutietojen tallettamistarpeella.

Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että tuomioistuinten oikeudesta käyttää rekisteriä säädetään *tarkemmin*. Pelkkää ratkaisutietojen tallettamista ei voida pitää sellaisenaan tehtävänä, joka edellyttäisi rekisterinpitäjän vastuuta. Sama koskee tarkasti rajoitettua tietojen katseluoikeutta. Tuomioistuinten riippumattoman aseman vuoksi ei ole ajateltavissa, että ehdotetulla sääntelymallilla tuomioistuimista voisi tulla minkä tahansa viranomaisrekisterin rekisterinpitäjiä, vaikka rekisterinpitäjän vastuuta rajoitettaisiinkin vain talletettujen tietojen oikeellisuuteen.

## Hallinto-oikeuslain muuttaminen

### *Päätösvaltainen kokoonpano (12 a §)*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan hallinto-oikeuslakia muutettavan siten, että kahden jäsenen kokoonpano olisi mahdollinen kaikissa ulkomaalaislain soveltamista koskevissa asioissa.

Riittävän laaja kokoonpano hallinto-oikeudessa on omiaan vahvistamaan oikeuskäytännön yhtenäisyyttä. Mikäli hallinto-oikeuden kokoonpanoja supistetaan, on vaarana, että oikeuskäytännön yhtenäisyys ei pysy nykyisellä tasolla, etenkin kun asiamäärien kasvaessa Helsingin hallinto-oikeuteen on rekrytoitu ja tullaan rekrytoimaan huomattavan paljon uusia määräaikaisia tuomareita. Tästä seuraa, että *muutoksenhakualttius korkeimpaan hallinto-oikeuteen kasvaa muutoksen myötä*. Tällä hetkellä on nähtävissä, että kahden jäsenen kokoonpanoissa ratkaistuissa asioissa oikeuskäytäntö ei aina ole yhdenmukaista.

Tällä hetkellä on myös vireillä selvitys, tulisiko turvapaikka-asiat hajauttaa Helsingin hallinto-oikeudesta muihin hallinto-oikeuksiin. Mikäli hallinto-oikeuden kokoonpanoja supistetaan, asiat hajautetaan kaikkiin tai yhtä useampaan hallinto-oikeuteen ja lisäksi vielä rekrytoidaan uusia tuomareita, lienee selvää, että yhdenmukaisen oikeuskäytännön toteutuminen hallinto-oikeuksissa vaarantuu entisestään. *Mainitut muutokset yhdessä eivät ole oikeusturvan kannalta perusteltuja*.

Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosääntelyä tarkistettiin 1.1.2016 voimaan tulleella lailla. Tällä hetkellä korkein hallinto-oikeus on toimivaltainen ratkaisemaan valituslupahakemuksen kahden jäsenen kokoonpanossa turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa sekä näihin liitännäisissä asioissa. Aiemmin toimivaltainen kokoonpano oli kolme jäsentä. Muutos valmisteltiin korkeimman hallinto-oikeuden valtioneuvostolle tekemän lainsäädäntöaloitteen pohjalta.

### **Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttaminen**

Korkein hallinto-oikeus pitää perusteltuna, että se on jatkossa päätösvaltainen ratkaisemaan myös yksijäsenisenä pääasiasta erillisen oikeusapulain mukaisen oikeusapuasian ja oikeusapupalkkion. Mainitut asiat ovat usein varsin yksinkertaisia. Muutos ei luonnollisestikaan estä mainittujen asioiden käsittelemistä tarvittaessa laajemmassa kokoonpanossa.

Sen sijaan muutosta 6 §:n 4 momenttiin korkein hallinto-oikeus ei pidä tarpeellisena. Tältä osin viitataan aiemmin lausunnossa esitettyyn, ettei erillisen päätöksen antaminen valituslu-pahakemukseen ole perusteltua etenään ulkomaalaislain mukaisissa asioissa, joissa käsitte-lyn joutuisuus on erittäin tärkeää oikeusturvan kannalta.

Täytäntöönpanokieltohakemusta koskevan asian ratkaisukokoonpanon osalta viitataan aiem-min esitettyyn.

### **Lausuntokierroksen laajuudesta**

Lopuksi korkein hallinto-oikeus kiinnittää huomiota lausunnonantajatahojen suppeuteen. Esi-merkiksi hallinto-oikeuksilta lausunto on pyydetty vain kahdelta, Helsingiltä ja Itä-Suomelta. Esi-tettyjen muutosten tärkeys huomioiden lausuntokierroksen soisi olevan laajempi, kiireelli-sestä aikataulusta huolimatta.

Lausunnon ovat laatineet hallintoneuvos Matti Pellonpää ja kansliapäällikkö Päivi Pietarinen. Lausuntoa on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 11.1.2016.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Päivi Pietarinen