

Pvm

Diaarinro

13.10.2015

H 328/15

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

Asia: Hallituksen esitys HE 30/2015 vp eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaoston kutsusta tuon esille seuraavaa korkeimman hallinto-oikeuden tulevasta vuodesta.

Yleistä

Tuleva budjettivuosi tulee näyttäytymään korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja muissa hallintotuomioistuimissa erilaisina kuin aiemmat vuodet. Heikentyvä julkinen talous heijastuu supistuviin tuomioistuinten toimintamäärärahoihin aiheuttaen haastetta oikeusturvan saatavuudelle. Samalla hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrä on nousemassa. Erityisen voimallinen muutos on nähtävissä turvapaikanhakijoiden kasvun myötä. Tämä muutos on ollut hyvin nopeaa ja ennakoimatonta, ja tulee heijastumaan voimallisesti korkeimman hallinto-oikeuden työskentelyyn ensi vuonna. Tämän vuoksi *riittävästä määrärahoituksesta ja tarvittavista lainsäädäntömuutoksista on huolehdittava pikaisesti ja etukäteispainotteisesti, jotta jopa tuhansien turvapaikka-asioiden sekä muiden korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien 4 000 asian käsittely saadaan hoidettua joutuisasti ja oikeusturvan edellyttämällä tavalla.*

Muutoksenhakuoikeus turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Turvapaikka-asioiden ensi asteen muutoksenhaku Maahanmuuttoviraston päätöksestä on toistaiseksi keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Hallinto-oikeuden päätöksistä voi hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valituslupa voidaan myöntää joko ennakkopäätösperusteella tai muusta painavasta syystä. *Kaksiasteinen muutoksenhaku tuomioistuimissa on näissä asioissa hakijan oikeusturvan tae.*



KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN
THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT

Fabianinkatu 15, PL 180, 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15, PB 180, 00131 Helsingfors
Fabianinkatu 15, P.O.Box 180, FI-00131 Helsinki, Finland
www.kho.fi www.hfd.fi

Vuonna 2014 Suomeen saapui 3 651 turvapaikanhakijaa. Maahanmuuttovirasto antoi yhteensä 3 706 päätöstä turvapaikka-asioissa, joista 2 050 oli kielteistä. Karkeasti voidaan arvioida, että yli 50 %:sta kielteisistä päätöksistä valitettiin Helsingin hallinto-oikeuteen. Näistä arviolta noin 50 %:ssa haettiin edelleen valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Vuonna 2014 Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi 1 054 turvapaikka-asiaa, korkein hallinto-oikeus puolestaan 416 turvapaikka-asiaa. Keskimääräinen käsittelyaika korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli 8,1 kuukautta. Varsinaisten turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 11 kuukautta ja nopeutetun käsittelyn asioissa 3,9 kuukautta.

Turvapaikka-asioissa tuomioistuinkäsittelyn joutuisuus on erittäin tärkeää. Käsittelyn venyminen aiheuttaa moninkertaisia kuluja hallinnolle esim. lisääntyneinä vastaanotto-kustannuksina. Samoin käsittelyajan kuluessa valittajien olosuhteet saattavat muuttua ja siteet Suomeen vahvistua, jolloin asia arvioidaan tuomioistuimissa – viimekädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa - uuden näytön pohjalta. Inhimillisestikin katsoen on tärkeää varmistua käsittelyajan kohtuullisuudesta.

Kuluvan vuoden aikana (30.9.2015 mennessä) turvapaikkaa koskevia valituslupahakemuksia on korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapunut 258. Kuluvana vuonna ratkaistussa asioissa valituslupa on hylätty lähes 90 %:ssa asioista. *Vaikka valituslupia myönnetäänkin kohtuullisen harvoin, ovat asiat, joissa valituslupa myönnetään, usein hyvin merkityksellisiä ennakkopäätöksiä ja niissä tulee usein sovellettavaksi eurooppaoikeuden lähteet, kuten unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus.* Esimerkiksi kuluvana vuonna korkein hallinto-oikeus on ratkaissut kysymyksen siitä, onko Turkin tasavallan ja Euroopan talousyhteisön välinen assosiaatiosopimus ja sen nojalla annetun assosiaationeuvoston päätöksen N:o 1/80 13 artiklan niin sanottu *standstill*-lauseke esteenä ulkomaalaislain 36 §:n 2 momentin soveltamiselle (KHO 2015:13). Euroopan unionin neuvoston asetuksen (EY) N:o 343/2003 (vastuunmäärittämisasetus, ns. Dublin II) soveltamisesta oli kyse tapauksessa KHO 2015:130. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukainen luovutuskielto on puolestaan tullut arvioitavaksi muun ohella vuosikirjaratkaisussa KHO 2015:111, jossa oli kyse rikoksen tehneen Yhdysvaltojen kansalaisen palauttamisesta kotimaahansa.

Valituslupa voidaan myöntää myös muusta painavasta syystä erityisesti silloin, kun asiassa on inhimillisiä syitä palauttaa asia esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. Näitä tapauksia ei useinkaan julkaista kotisivuilla ns. vuosikirjaratkaisuin.

Julkisuudessa on ollut esillä, että Irakin ja Somalian turvallisuusarviot päivitetään. Tämä puolestaan johtanee siihen, että jatkossa korkeimmalta hallinto-oikeudelta *odotetaan nykyistä suurempaa panosta ennakkopäätöksiin ja linjaratkaisuihin.* Samoin korkeimman hallinto-oikeuden rooli oikeuskäytännön *yhdenmukaisuuden varmistamisessa korostuu entisestään, jos turvapaikka-asiat hajautettaisiin Helsingin hallinto-oikeudesta useammalle hallinto-oikeudelle.*

Turvapaikka-asioissa tehtävät valitukset hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulevat lisääntymään huomattavasti ensi vuonna. Valtion talousarvio perus-

tuu arvioon, että turvapaikanhakijoiden määrä tulee olemaan noin 15 000. Tulijoiden määrä on kuluvana vuonna jo ylittynyt. Hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien muutoksenhakujen määrää tulevalla budjettivuodella on näin ollen mahdoton arvioida tarkalleen. Selvää on, että valitusten määrä tulee tuomioistuimissa moninkertaistumaan. Mahdollista on, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu tuhansia turvapaikkaa koskevia valituslupa-asioita.

Sitä, milloin valitusten määrä tulee lisääntymään korkeimmassa hallinto-oikeudessa, ei vielä voi tarkalleen sanoa. Ajankohta riippuu pitkälti Maahanmuuttoviraston ja Helsingin hallinto-oikeuden käsittelyn joutuisuudesta. Joka tapauksessa siihen on varauduttava, että valitukset lisääntyvät ylimmässä tuomioistuinasteessa jo kevään 2016 aikana.

Sekä Helsingin hallinto-oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksiin hoitaa mainitut muutoksenhakuasiat joutuisasti ja oikeusturvasta tinkimättä on budjetissa varauduttu lisämäärärahoihin. Korkeimman hallinto-oikeuden momentille on tulevalle budjettivuodelle ehdotettu *noin 1,7 miljoonan euron lisäystä*. Se perustuu arvioon 15 000 turvapaikanhakijasta. Määrä on jo ylitetty kuluvana vuonna. Kuten julkisen talouden suunnitelmassa kehyskaudelle on todettu, turvapaikanhakijoiden määrää tästä eteenpäin on vaikea arvioida.

Ilman mainittua lisäystä ei korkeimmalla hallinto-oikeudella olisi mitään mahdollisuuksia vastata työmäärän lisääntymiseen. Tilanteesta kärsisi asioiden käsittely korkeimman hallinto-oikeuden kaikissa muissa asiaryhmissä. *Nähtäväksi kuitenkin jää riittääkö edes mainittu lisäys turvaamaan käsittelyn joutuisuuden turvapaikka-asioissa ja kaikissa muissa noin 4 000:ssä korkeimman hallinto-oikeudessa käsiteltävässä asiassa. Oikeus-turva kokonaisuutena saattaa hyvinkin edellyttää määrärahatilanteen tarkistamista lisätalousarviossa.* Mainitulla lisärahoituksella on korkeimpaan hallinto-oikeuteen rekrytoitavissa kolme määräärikaista hallintoneuvosta, kahdeksan lakimiesesittelijää sekä tarvittava määrä avustavaa henkilöstöä.

Korkein hallinto-oikeus on jo osaltaan varautunut asiamäärien merkittävään muutokseen. Tässä tarkoituksessa se on muun ohella tehnyt valtioneuvostolle perustuslain 99.2 §:n nojalla aloitteen (8.9.2015) korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamiseksi siten, että se olisi nykyisestä kolmijäsenisestä kokoonpanosta poiketen *päätösvaltainen myös kahden jäsenen kokoonpanossa päättämään turvapaikkaa tai muuta kansainvälistä suojelua koskevan valituslupan hylkäämisestä.* Hallituksen esitystä mainituksi lainmuutokseksi on valmisteltu ripeällä aikataululla oikeusministeriössä.

Myös tarvittavien henkilöstömitoitusten arviointi on jo aloitettu korkeimmassa hallinto-oikeudessa, samoin kuin sisäisten työprosessien tehostamis- ja uudistamismahdollisuudet. Erityisen tärkeää on tehostaa sähköisen asioinnin ja asianhallinnan järjestelmiä. Tässä tarkoituksessa on erittäin tärkeää, että *oikeusministeriön hallinnonalalla turvataan riittävä resurssointi ICT:n kehittämiseen.* Samoin poikkihallinnollinen tiedonkulku erityisesti oikeusministeriön ja sisäministeriön välillä on välttämätöntä ajantasaisen tiedon saamiseksi.

Muutoksenhaku muissa asioissa

Suomalaisen oikeusturvajärjestelmän perusteisiin kuuluu jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa sekä hallinnon lainalaisuus, ja jokaisen oikeus luottaa viranomaisten päätösten lainmukaisuuteen. Tästä seuraa, että tarvittaessa viranomaisen päätöksestä on oikeus valittaa hallintotuomioistuimeen.

Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on ylimpänä asteena korjata sattuneita oikeudenloukkauksia ja lain vääriä soveltamista yksittäisissä tapauksissa. Samalla se antaa oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ratkaisuja ennakkopäätöksillä ja siten osaltaan valvoo julkisen vallankäytön laillisuutta käytännössä kaikilla hallinnon sektoreilla. *Hallintotuomioistuinten yhteiskunnallinen tehtävä ulottuu siten laajemmalle kuin vain yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen.* Kuluvana vuonna on julkaistu jo noin 175 vuosikirjapäätöstä ja lyhyttä ratkaisuselostetta. Käsiteltävät asiat ovat oikeudellisesti yhä vaativampia ja päätökset laajoja. Kansainvälistymisen johdosta asioiden ratkaisemisessa huomioon otettavien oikeuslähteiden määrä on monipuolistunut ja erityisasiantuntemuksen merkitys kasvanut.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosittain yli 4 000 ratkaisemasta asiasta suurimman osan muodostavat ulkomaalaisasiat, joita on jo nyt noin neljäsosa kaikista asioista. Seuraavaksi suurimmat asiaryhmät koskevat *verotusta, sosiaali- ja terveydenhuoltoa sekä maankäyttö- ja ympäristöasioita.* Korkeimman hallinto-oikeuden toimiala on kansainvälisestikin vertaillen laaja, kun diaarikaavan mukaisia käsiteltäviä asiaryhmiä on lähes kolmesataa. Käsiteltävien asiämäärien muutoksista mainittakoon esimerkkinä kuluvan vuoden elo-syyskuussa vireille tulleet lähes 200 valitusta saamelaiskäräjien vaaliluetteloon merkitsemisestä. Nämä asiat käsiteltiin poikkeuksellisen ripeässä aikataulussa vaalien ajankohdasta johtuen.

Samalla kun korkein hallinto-oikeus varautuu käsittelemään yhä suuremman määrän turvapaikkaa ja kansainvälistä suojelua koskevia muutoksenhakuja, sekä hienoisella viiveellä muilla perustein myönnettäviä oleskelulupa-asioita, *on huolehdittava joutuisasta oikeusturvan saatavuudesta myös muissa käsiteltävissä asiaryhmissä.* Tällä hetkellä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoasiat ovat ruuhkautuneet, mikä näkyy valitettavan pitkinä käsittelyaikoina.

Tässä yhteydessä korostan, että korkein hallinto-oikeus on aloitteessaan valtioneuvostolle 17.9.2013 esittänyt *lastensuojelulain muutoksenhakusäännösten muuttamista* siten, että lapsen huostaanottoa koskevissa kaikissa asioissa muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Lastensuojeluasioita saapuu vuosittain noin 300. Valituslupan laajentaminen näihin asioihin vastaisi hallintolainkäytön yleistä kehittämislinjaa. Oikeusturvan saatavuus ja oikeusturvan käytännön toteutuminen edellyttävät, että *valituslupajärjestelmän kehittämistä jatketaan laajentamalla valituslupajärjestelmä pääsäännöksi, josta on vain välttämättömiä poikkeuksia.*

Aineistopankki – HAIPA ja UMA-rekisteri

Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että hallintotuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä HAIPA saa sen tarvitseman rajoituksen valtion talousarvioista, mikä juuri nyt näyttääkin todennäköiseltä. *Asioiden joutuisa ja tarkoituksenmukainen käsittely hallintotuomioistuimissa edellyttää asianhallintajärjestelmän kokonaisuudistusta.* Hallintotuomioistuimet on tässä jätetty jälkeen yleisistä tuomioistuimista, vaikka saavutettavissa olevat hyödyt olisivat erittäin merkittäviä paitsi tuomioistuimen itsensä myös sen moninaisten sidostahojen kannalta. Hallintolainkäytön prosessissa osapuolina esiintyvät laajalti sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijat. Nykyisin käytössä olevat sähköiset lainkäytön ohjelmat ovat vanhentuneita ja haavoittuvia sekä epäkäytännöllisiä. Ne eivät vastaa nykyajan vaatimuksia eivätkä likikään riittävästi mahdollista sähköisen asioinnin ja sähköisen lainkäytön hyödyntämistä. Edelleenkin paljolti paperisiin aineistoihin perustuva käsittely jarruttaa myös muita tärkeitä uudistuksia, kuten rationaalista tilankäyttöä ja laitteistojen hankintoja.

Turvapaikka-asioiden joutuisa käsittely hallinto-oikeuksissa puolestaan edellyttää ns. *UMA-järjestelmän kehittämistä.* Sisäministeriön vastuulle kuuluu lainmuutoksen valmistelu, joka mahdollistaa hallintotuomioistuimille tietojensaannin ulkomaalaisrekisteristä. Ilman tätä tietojensaantimahdollisuutta joudutaan hallintotuomioistuimissa tekemään hidasta ja päällekkäistä työtä turvapaikka-asioissa, eikä sähköistä lainkäyttömenettelyä voida täysimittaisesti hyödyntää. Tämä ei ole kokonaiskäsittelyn joutuisuuden kannalta missään määrin tarkoituksenmukaista.

Presidentti


Pekka Vihervuori