



15.11.2016

Eduskunta
Lakivaliokunta

Viite: Lakivaliokunnan kirjallinen lausuntopyyntö HE 234/2016 vp, 11.11.2016

Valtiovarainministeriön lausunto

Lakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain (301/2014) 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan ulkomaalaislaissa Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely hajautettavaksi Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun alueelliseen hallinto-oikeuteen (Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet). Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastualueen perusteella. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta.

Esityksen mukaan Helsingin hallinto-oikeuden työmäärä on kasvanut huomattavasti, kun turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2015. Helsingin hallinto-oikeuteen viime vuosina saapuneiden asioiden määrä on ollut noin 8 000 valitusta, joista 1 100–1 200 on koskenut kansainvälistä suojelua (myöhemmin myös turvapaikkavalitus). Hallinto-oikeuteen arvioidaan saapuvan noin 10 000 turvapaikkavalitusta vuonna 2016. Hallinto-oikeuden odotetaan ratkaisevan vuonna 2016 noin 3 000 turvapaikkavalitusta, jolloin vuodelle 2017 siirtyisi 7 000 valitusta, joiden lisäksi vireille tulisi noin 7 000 turvapaikkavalitusta. Turvapaikkavalitusten lisäksi hallinto-oikeuksissa käsitellään myös perheenyhdistämistä koskevia asioita.

Asian valmistelun aikajänteellä arviot turvapaikkaa hakevien henkilöiden määrästä ovat muuttuneet. Loppuvuodesta 2014 lähtien hakijamäärä kääntyi nousuun. Turvapaikkahakijoiden määrä kasvoi voimakkaasti kesän ja syksyn 2015 aikana ja vuoden loppuun mennessä tulijoita oli noin 32 000. Vuoden 2016 talousarviossa turvapaikkaa hakevien määrän arvioitiin olevan 15 000 henkilöä vuonna 2016. Sitten arviota tarkistettiin keväällä 2016 alaspäin 10 000 henkilöön vuosina 2016 ja 2017. Tänä vuonna hakijoita on tullut vasta noin 5 000.

Esityksen mukaan lainsäädännössä tulisi varautua erilaisiin ennusteisiin ja vaihtoehtoihin sekä käsittelyaikojen kasvua on pyrittävä hillitsemään turvapaikanhakijan oikeusturvan ja ratkaisutoiminnan sujuvuuden vuoksi. Kansainvälistä suojelua hakevien kannalta on tärkeää saada ratkaisu asiaansa

mahdollisimman nopeasti ja käsittelyajoilla on vaikutus turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan.

Ehdotuksen mukaan keskitetty turvapaikka-asioiden käsittely tulisi purkaa ja asioiden käsittely tulisi hajauttaa useampaan hallinto-oikeuteen, koska Helsingin hallinto-oikeuden henkilöstömäärää ei ole mahdollista lisätä selvästi nykyistä enempää. Keskitetyn mallin suurta kasvua ei pystytä hallitsemaan uusilla rekrytoinneilla, sisäisellä liikkuvuudella eikä asioita voida siirtää muihin hallintotuomioistuimiin. Hajauttaminen mahdollistaisi tulevaisuudessa sujuvan käsittelyn asiamäärästä riippumatta ja poistaisi tuomioistuinten ruuhkautumisriskiä. Samalla edistettäisiin hallinto-oikeuksien tasavahvaa kehittymistä yleisinä ensi asteen hallintotuomioistuimina pitkällä aikavälillä. Nykytilassa Helsingin hallinto-oikeudessa ulkomaalaisasiaryhmä on muodostumassa keskitetystä turvapaikka-asioiden käsittelystä johtuen valtaosaksi tuomioistuimen asiamäärästä. Valmistelumateriaalin mukaan kestävä ratkaisuna ei voida pitää mallia, jossa yksi asiaryhmä muodostaa pysyväisluonteisesti suhteettoman suuren osuuden hallinto-oikeuden juttukannasta.

Lisäksi hajauttamisella pyrittäisiin varmistamaan, että asioiden käsittelyyn osallistuisi riittävästi kokeneita tuomareita, joilla on vankkaa kokemusta hallintolainkäytöstä ja ulkomaalaisasioista. Kaikissa hallinto-oikeuksissa käsitellään nykyisin perheenyhdistämistä koskevia ulkomaalaisasioita (katkaen myös mm. oleskelulupa-asiat, viisumiasiat). Nykyisten hallinto-oikeustuomareiden lisäksi jouduttaisiin turvautumaan uusiin rekrytointeihin merkittävän laajan turvapaikka-asioiden määrän takia.

Valtiovarainministeriö lausuu lausuntonaan seuraavaa.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan liittyvät valitukset olisi mahdollista käsitellä joutuisasti, mikä osaltaan hillitsee turvapaikanhakijoiden määrän poikkeuksellisen suuren kasvun vuoksi valtiolle aiheutuvia kustannuksia, kuitenkin vaarantamatta turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa. Esitysluonnoksen taustalla on Helsingin hallinto-oikeuden merkittävä asiamäärien kasvu turvapaikka-asioissa ja ruuhkautumiseen vastaaminen siten, etteivät käsittelyajat pitenisi merkittävästi. Valtiovarainministeriö katsoo, että turvapaikkahakijoiden määrän vaihtelu vuositasona on suurta ja ratkaisussa on tarpeen huomioida mahdollisen tilapäisen ilmiön kehittyminen ja sen vaikutukset pidemmällä aikavälillä.

Valtiovarainministeriö toi esille oikeusministeriölle esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa mm. tulokulmia hajauttamisen laajuuden tarkasteluun ja sen tutkimiseen, edistääkö valittu malli parhaalla mahdollisella tavalla toiminnan tehokkuutta hilliten mahdollisesti syntyviä menopaineita oikeuslaitoksen sisällä (mm. tulkkauksen saatavuus ja kustannukset, lainkäyttö- ja hallinto henkilökunnan sekä lisärekrytointien optimoitu kohdentaminen) ja onko toiminnan jatkokehittämisessä tarpeen tarkastella toiminnallisista ja taloudellisista lähtökohdista asioiden käsittelyn hajauttamista laajemmin, jolloin toiminnan tehokkuutta voitaisiin lisätä Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksien resursseilla kehittäen samalla alueellisia hallinto-oikeuksia tasavahvasti.

Valtiovarainministeriö ei vastusta hallituksen esitystä esitetyssä muodossa.

Hajauttamisen laajuus

Esityksessä Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen turvapaikkavalitusasioiden käsittely hajautettaisiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun alueelliseen hallinto-oikeuteen (Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet). Vaihtoehtoisia malleja, kuten käsitteilyn hajauttamista kaikkiin kuuteen mannermaan hallinto-oikeuksiin, on pohdittu työryhmän arviomuistiossa (Turvapaikkavalitusten käsittely, 2016).

Alueellisten hallinto-oikeuksien asiamäärät ovat vuositasolla yhteensä noin 20 000 asiaa, jotka jakaantuvat vuoden 2015 käsittelytilastojen mukaan: Helsinki 40 %, Hämeenlinna 17 %, Itä-Suomi 14 %, Turku 10 %, Vaasa 10 % ja Pohjois-Suomi 9 %. Asiaryhmien käsittelytilastojen mukaan esimerkiksi Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa asiamäärät ovat tyypillisesti noin 100–200 asian suuruusluokkaa. Näissä tuomioistuimissa ulkomaalaisasioista tulisi todennäköisesti asiamäärältään yksi suurimmista asiaryhmistä, sosiaali- ja terveydenhuollon asiaryhmän säilyisi kuitenkin suurimpana asiaryhmänä. Hajauttamisen yhtenä arviointikriteerinä pidettiin, ettei kestäväenä ratkaisuna voida pitää mallia, jossa yksi asiaryhmä muodostaa pysyväisluonteisesti suhteettoman suuren osuuden hallinto-oikeuden juttukannasta. Tällä hetkellä Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen on keskitetty maaseutuelinkeinotukia koskevat asiat (2015: saapuneet 91) ja Vaasan hallinto-oikeuteen ympäristö- ja vesiasiat (2015 saapuneet: 644). Turvapaikka-asioissa asiamäärät jäävät, jopa valitusmäärien tasaannuttua korkealle tasolle, jolloin neljän tuomioistuimen mallissa tulee kiinnittää erityistä huomiota hallinto-oikeuksien monipuoliseen jutturakenteeseen ja tasavahvaan kehittämiseen. Lisäksi hajautetussa mallissa tärkeää on huolehtia, että turvapaikka-asioiden käsittelyajat eri hallinto-oikeuksissa eivät poikkea suuresti toisistaan eikä turvapaikka-asioiden käsittely saisi vaikuttaa hallinto-oikeudessa käsiteltävien muiden asioiden käsittelyaikaan.

Hajauttamista on perusteltu mahdollisuudella varmistaa, että asioiden käsittelyyn osallistuisi riittävästi kokeneita tuomareita, joilla on vankkaa kokemusta hallintolainkäytöstä ja ulkomaalaisasioista. Tilastojen mukaan (v. 2015) ulkomaalaisasioita käsiteltiin eniten Helsingissä (2610), Itä-Suomessa (305), Hämeenlinnassa (226), Turussa (181), Pohjois-Suomessa (141) ja Vaasassa (158). Valmisteluaineiston mukaan käsitteilyn keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen ei yksin turvaa ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta. Korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisut tukevat tuomioistuinten ratkaisulinjan yhtenäisyyttä, mutta yhdenmukaisuutta tulee edistää myös muilla tavoin kuten tietojen vaihdolla.

Hajauttamisen etuna voisi olla myös mahdollisesti valitusmäärien tasaannuttua se, että turvapaikka-asiat voitaisiin käsitellä samoilla tai pienemmillä resursseilla kuin aiemmin. Hallinto-oikeuksien jatkokehittämistä on hyvä tarkastella toiminnallisista ja taloudellisista lähtökohdista.

Taloudelliset vaikutukset

Käsittelyajan tehostumisvaikutukset ja mahdollisuudet rajoittaa kustannusten kasvua vastaanottokeskuksissa ovat keskeisiä asioita, joiden lisäksi on tärkeää tarkastella myös oikeusministeriön hallinnonalalla syntyviä menovaikutuksia. Oikeusministeriö on ottanut hallituksen esityksen valmistelus-

sa huomioon valtiovarainministeriön huomioidut taloudellisten vaikutusten kirjaamisesta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen mukaiset muutokset on toteutettava valtiontalouden kehyspäästösten ja valtion talousarvioiden mukaisien määrärahojen puitteissa. Toimeenpanossa on varmistettava johdonmukainen ja tuloksellinen hajauttaminen, mikä mahdollistaa käsittelyaikojen lyhentämisen.

Neuvotteleva virkamies Niina Puolusmäki p. 0295530454, etunimi.sukunimi@vm.fi