

MUISTIO 15.11.2016

Lainvalmisteluosasto
- Lainsäädäntöneuvos Arja Manner
Oikeushallinto-osasto
- Ylitarkastaja Anu Koivuluoma
- Hankejohtaja Petri Saukko

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HE 234/2016 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely on nykyisin keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Näiden valitusten käsittely on ruuhkautunut huolimatta siitä, että Helsingin hallinto-oikeuteen on palkattu lisäresursseja. Helsingin hallinto-oikeuden henkilöstön määrää ei ole mahdollista lisätä nykyistä enempää.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia niin, että kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat hajautettaisiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Ehdotuksen mukaan toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi päätöksen tehneen Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastualueen perusteella. Valituksen voisi toimittaa Maahanmuuttovirastoon tai toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköllä on neljä vastuualuetta, joilla on 1.1.2017 lähtien toimipisteitä Helsingissä, Lappeenrannassa, Oulussa ja Turussa. Ehdotuksen mukaan eteläisen vastualueen päätöksistä tehdyt valitukset ohjattaisiin Helsingin hallinto-oikeuteen, itäisen vastualueen päätöksistä tehdyt valitukset Itä-Suomen hallinto-oikeuteen, pohjoisen vastualueen päätöksistä tehdyt valitukset Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen ja läntisen vastualueen päätöksistä tehdyt valitukset Turun hallinto-oikeuteen. Turvapaikkayksikön vastuualueista päättää Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen mukaisesti ylijohtaja tai turvapaikkayksikön johtaja.

Ehdotuksen mukaan asioita ei ohjautuisi Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksiin. Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen on jo keskitetty maaseutuelinkeinojen tukia koskevat asiat ja Vaasan hallinto-oikeuteen vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita. Hajauttaminen ehdotetulla tavalla ei olisi ristiriidassa hallinto-oikeuksien tasapuolisen kehittämisen kanssa.

Turvapaikanhakijalla ei ole Suomessa kotipaikkaa eikä pysyvää asuinpaikkaa, joten asianosaisen kotipaikka tai asuinpaikka eivät soveltuisi toimivaltaisen hallinto-oikeuden

määrittelyn perusteeksi. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualuejako on tarkoitettu luonteeltaan pysyväksi toisin kuin viraston toimipisteiden sijainti. Tarvittaessa Maahanmuuttovirasto voisi kuitenkin muuttaa vastuualuejakoa, jolloin muutoksenhakumenettelyyn liittyvissä asioissa olisi tärkeää tehdä yhteistyötä oikeusministeriön ja Maahanmuuttoviraston kesken.

Asian valmistelu

Oikeusministeriön 23.11.2015 asettama työryhmä ehdotti, että valitusasioiden käsittely tulisi hajauttaa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kahteen tai kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Työryhmän arviomuistioon (Turvapaikkavalitusten käsittely. OMML 16/2016) jätettiin eriävä mielipide, jonka mukaan asioiden käsittely tulisi jo tässä vaiheessa hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Arviomuistiosta saaduissa lausunnoissa kannatettiin asioiden hajauttamista. Korkein hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattivat asioiden hajauttamista osaan hallinto-oikeuksista, kun taas Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet kannattivat asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan mahdollisen hajauttamisen ajankohta samoin kuin se, kuinka moneen hallinto-oikeuteen asiat hajautetaan, riippuu asiamäärien kehityksestä.

Työryhmän arviomuistion ja siitä saatujen lausuntojen pohjalta oikeusministeriö asetti 29.6.2016 työryhmän valmistelemaan hallituksen esitystä Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen valitusasioiden hajauttamisesta neljään hallinto-oikeuteen. Työryhmä ehdotti valitusten hajauttamista Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Työryhmä ehdotti myös, että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella.

Työryhmän ehdotuksesta saaduissa lausunnoissa kannatettiin hajauttamista. Valtiovarainministeriö ei vastustanut ehdotusta, mutta katsoi tarpeelliseksi, että esityksessä kuvattaisiin tarkemmin taloudellisia vaikutuksia. Korkeimman hallinto-oikeuden sekä Helsingin, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksien mukaan kaikkia Helsingin hallinto-oikeuteen ennen lain voimaantuloa vireille tulleita asioita ei tulisi hajauttaa. Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeudet kannattivat hajauttamista jo tässä vaiheessa kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Osa tuomioistuimista ja Pakolaisneuvonta ry. pitivät ehdotettua lain voimaantulon aikataulua liian nopeana. Itä-Suomen hallinto-oikeus toivoi lain tulevan voimaan heti vuoden 2017 alussa.

Lausuntojen pohjalta on muokattu esityksen perusteluja sekä lakiehdotusta, erityisesti sen siirtymäsäännöstä.

Esityksen vaikutukset

Turvapaikan hakijoiden määrä Suomessa ja muualla Euroopassa kasvoi merkittävästi vuonna 2015. Tämä on vaikuttanut Helsingin hallinto-oikeuteen saapuvien valitusten määrään niin, että kun aiemmin Helsingin hallinto-oikeuteen on saapunut kansainvälisistä suojelua koskevia valituksia vuosittain noin 1 100 – 1 200, näiden valitusten määrän ennustetaan nousevan 10 000 valitukseen vuoden 2016 aikana. Helsingin hallinto-

oikeuden työmäärä on siten kasvanut huomattavasti suhteessa aikaisempiin vuosiin ja toisaalta suhteessa muihin hallinto-oikeuksiin.

Helsingin hallinto-oikeuden toimintamenot rahoitetaan muiden tuomioistuinten toimintamenomomentilta, jolle on osoitettu turvapaikkavalitusten käsittelyyn lisämäärärahaa 7,8 miljoonaa euroa vuodelle 2016. Lisämäärärahan turvin Helsingin hallinto-oikeuteen on palkattu 82 työntekijää. Haasteena on ollut löytää riittävästi osaavaa lainkäyttöhenkilöstöä, erityisesti tuomareita. Helsingin hallinto-oikeuden henkilöstön määrää ei ole mahdollista lisätä selvästi nykyistä enempää. Kuluvalle vuodelle osoitettua määrärahaa siirtyy ensi vuodelle noin 3 miljoonaa euroa.

Valtion vuoden 2017 talousarviossa on esitetty muiden tuomioistuinten toimintamenomomentille 8,7 miljoonaa euroa lisämäärärahaa kansainvälistä suojelua ja perheenyhdistämistä koskevien valitusten käsittelyyn. Kun lisämäärärahasta vähentää perheenyhdistämisasioihin kohdistuvan 1,5 miljoonan euron lisäyksen, kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelyyn on lisämäärärahat ja vuodelta 2016 siirtyvät määrärahat huomioiden osoitettavissa yhteensä noin 10 miljoonaa euroa vuonna 2017. Helsingin hallinto-oikeudessa nyt olevien lisäresurssien menot ovat vuositasona noin 6 miljoonaa euroa.

Helsingin hallinto-oikeuden odotetaan ratkaisevan tänä vuonna noin 3 000 turvapaikkavalitusta, jolloin ensi vuodelle siirtyisi noin 7 000 valitusta. Lisäksi ensi vuonna arvioidaan tulevan vireille noin 7 000 turvapaikkavalitusta. Oikeusministeriö on arvioinut hallinto-oikeuden ratkaisevan noin 600 valitusasiaa kuukaudessa. Keskimääräinen käsittelyaika kansainvälistä suojelua koskevissa valitusasioissa Helsingin hallinto-oikeudessa tulisi mahdollisesta käsittelyn nopeutumisesta huolimatta kaksinkertaistumaan vuonna 2017 ja kasvamaan jopa yli 12 kuukauteen vuoden 2018 aikana. Vuoden 2018 osalta käsittelyajan pidentymiseen vaikuttaisi merkittävästi se, että suurin osa vuonna 2017 saapuvista asioista siirtyisi ratkaistavaksi vuodelle 2018.

Valitusten keskimääräisen käsittelyajan kasvua voidaan hillitä hajauttamalla valitukset useaan hallinto-oikeuteen ja ohjaamalla tuomioistuinten toimintamenomomentilta näihin tuomioistuimiin tarvittava määrä henkilöresursseja. Nämä henkilöresurssit katettaisiin vuoden 2017 talousarvioletuksen mukaisilla määrärahoilla. Keskimääräisen käsittelyajan odotetaan tällöin pysyvän noin kuudessa kuukaudessa, mikä olisi puolet siitä kuin arvio asioiden keskimääräisestä käsittelyajasta ilman hajautusta.

Maahanmuuttoviraston päätösten määrään perustuen voidaan arvioida kansainvälistä suojelua koskevien valitusten jakaantuvan hajauttamisen jälkeen siten, että Helsingin hallinto-oikeuteen ohjautuisi noin 60 prosenttia valituksista ja muihin kolmeen hallinto-oikeuteen yhteensä noin 40 prosenttia valituksista.

Yhden turvapaikanhakijan majoittaminen vastaanottokeskuksessa maksaa noin 65 euroa päivässä. Vastaanottokeskusten toteutuneen vuorokausihinnan perusteella 6 000 kansainvälistä suojelua hakeneen majoittaminen vuodeksi maksaa noin 140 miljoonaa euroa. Mikäli hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika olisi kuusi kuukautta, vastaanottokeskusten toteutuneen vuorokausihinnan perusteella 6 000 kansainvälistä suo-

jelua hakeneen majoittamisesta aiheutuva kustannus olisi noin 70 miljoonaa euroa. Laskennallinen säästö pelkästään turvapaikanhakijan majoittamisesta aiheutuvista kuluista voisi siten olla kymmeniä miljoonia euroja.

Esityksen valmistelussa on arvioitu erilaisia hajauttamisvaihtoehtoja. Valitusten käsittelyssä tarvittavat henkilöstöresurssit sekä koulutus- ja toimitilakustannukset olisivat eri vaihtoehtoisissa samaa suuruusluokkaa. Menettelyn selkeyteen ja päätösten yhdenmukaisuuden turvaamiseen liittyvät näkökohdat puoltavat hajauttamista tässä vaiheessa neljään hallinto-oikeuteen.

Voimaantulo ja siirtymäsäännös

Esityksessä ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 tai kuitenkin mahdollisimman pian alkuvuodesta 2017. Voimaantuloajankohtaa harkittaessa on tarpeen ottaa huomioon asioiden siirtoon liittyvät käytännön järjestelyt.

Maahanmuuttovirasto ratkaisee valtaosan Suomeen vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden hakemuksista vuoden 2016 loppuun mennessä. Näistä päätöksistä tehdyt valitukset saapuvat siten Helsingin hallinto-oikeuteen pääosin ennen ehdotetun lain voimaantuloa. Näiden valitusten joutuisan käsittelyn turvaamiseksi ehdotetaan, että lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat tässä laissa tarkoitettut valitukset käsiteltäisiin uusien säännösten mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa. Asioiden siirrossa Helsingin hallinto-oikeudesta muihin hallinto-oikeuksiin ei olisi kyse yksittäisten juttujen siirrosta vaan muutoksenhakujärjestelmän uudistukseen liittyvästä siirrosta, joka seuraisi suoraan laista.

Ehdotuksessa on otettu huomioon, että Helsingin hallinto-oikeudessa vireille tulleen asian siirto toiseen hallinto-oikeuteen ei olisi tarkoituksenmukaista, jos asiassa on ennen uusien säännösten voimaantuloa toimitettu suullinen käsittely tai asia on jo ratkaistu istunnossa, vaikka päätöstä ei ole vielä annettu tiedoksi asianosaiselle. Siirtymäsäännöksen mukaan asia käsiteltäisiin tällöin loppuun Helsingin hallinto-oikeudessa.