



Hallintoneuvos, OTT Matti Pellonpää
17.11.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

1. Aluksi

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden hajauttamista lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen (Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet).

Kuten hallituksen esityksen jaksosta 3 (Asian valmistelu, HE, s. 8-9) käy ilmi, korkein hallinto-oikeus on asian valmistelun kuluessa antanut hajauttamishankkeesta kaksi lausuntoa. Korkein hallinto-oikeus ei toista niiden sisältöä mutta toteaa edelleen pitävänsä rajattua hajauttamista perusteltuna. Tällaista myös esitetään. Myös konkreettisten ehdotusten taustalla olevaa maahanmuuttoviraston vastuualueisiin perustuvaa forumsääntelyä, vaikkakaan se ei ole joka suhteessa ihanteellinen, voidaan ajateltavissa olevien vaihtoehtojen joukossa pitää selkeimpänä niin viranomaisten kuin muutoksenhakijoidenkin näkökulmasta.

Sinänsä esillä oleva ehdotus jo vireillä olevien asioiden siirtämisestä tuomioistuimesta toiseen on lähtökohdiltaan poikkeuksellinen. Tähän mennessä tuomioistuimessa tai muussa lainkäyttöelimestä jo vireille tulleita asioita on lailla siirretty käsiteltäväksi muualla tiettävästi 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. Asiaan liittyy tuomioistuinten riippumattomuutta ja tuomarin asemaa sivuavia periaatteellisia kysymyksiä, mutta muun muassa ottaen huomioon lakiehdotuksen taustalla oleva poikkeuksellinen tilanne, ei niiden tarvitse katsoa olevan esteenä Helsingin hallinto-oikeudessa jo vireille tulleiden asioiden hajauttamiselle ainakaan, mikäli hajautettavat asiat rajataan jäljempänä ehdotetuin tavoin.

2. Hajautettavien asioiden rajaaminen

Korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan esityksen arveluttavin kohta liittyy juuri siihen, miten hajautettavat asiat rajataan. Oikeusministeriön asettaman työryhmän ehdotuksessa hallituksen esitykseksi ehdotettiin alun perin siirtymäsäännöstä, jonka mukaan ”tämän lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat tässä laissa tarkoitetut asiat siirtyvät käsiteltäviksi tämän lain mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa”. Sinänsä on positiivista, että tästä muotoilultaan aivan liian yleistasoisesta siirtymäsäännöksestä, jossa ei lainkaan tehty eroa eri käsittelyvaiheissa olevien asioiden välille, on nyt luovuttu. Hallituksen esitykseen sisältyvän siirtymäsäännöksen mukaan asia käsitellään loppuun Helsingin hallinto-oikeudessa, jos siinä ”on toimitettu suullinen käsittely tai jos asia on jo istunnossa ratkaistu.” Vaikka tämä on parannus, liittyy siirtymäsäännökseen edelleen sekä käytännöllisiä että periaatteellisia ongelmia.

Käytännön näkökohtien osalta voidaan taustaksi todeta, että 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. Esittelijälle siirretty asia tulee myös kokoonpanon tuomareille aina ennen mahdollista suullista käsittelyä tai istuntoa. Näin ollen on mahdollista, että jo ennen suullista käsittelyä tai asian istunnossa tapahtuvaa ratkaisemista lainkäyttöhenkilöstö on uhrannut huomattavastikin työaikaa asialle. Asian siirtäminen tässä vaiheessa toiseen hallinto-oikeuteen ei olisi asioiden joutuiseen ja tehokkaan hoitamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Hajauttaminen ei saisi johtaa siihen, että Helsingin hallinto-oikeus voisi / joutuisi ainoastaan hajauttamisen vuoksi priorisoimaan tiettyjä asioita ja vastaavasti jättämään tietyt asiat odottamaan.

Myös tuomarin riippumattomaan asemaan liittyvästä periaatteellisesta näkökulmasta katsoen asian siirtäminen toiseen tuomioistuimeen vasta sen jälkeen, kun se on jo jaettu valmisteluyksiköstä lainkäyttöhenkilöstölle, on ongelmallisempaa kuin asian siirtäminen aikaisemmassa vaiheessa.

Edellä sanottuun nähden korkein hallinto-oikeus katsoo edelleen, että hajautettavien asioiden määrittely tulisi mieluummin sijoittaa 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 lisäksi selvytyksen vuoksi olisi parempi puhua asioiden käsittelyn asemasta 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.

3. Voimaantulo

Lakiehdotuksen mukaan tarkoituksena on, että hajauttamiseen johtava lainmuutos tulisi voimaan jo 1.1.2017 tai joka tapauksessa mahdollisimman pian alkuvuodesta 2017.

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.