Pvm	Diaarinro
7.10.2015	H 311/15

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys HE 30/2015 vp eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 ja Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2015 vp julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016-2019

Eduskunnan lakivaliokunta on varannut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tilaisuuden lausunnon antamiseen otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä ja julkisen talouden suunnitelmasta. Lausuntonaan korkein hallinto-oikeus tuo esille seuraavan.

Yleistä

Tuleva budjettivuosi ja sitä seuraavat kehysvuodet tulevat 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.

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.*

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 vastaanottokustannuksina. 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 ratkaistuissa 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. vuosikirjaratkaisuina.

Mikäli turvapaikka-asioissa poistettaisiin mahdollisuus hakea hallinto-oikeuden päätökseen valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta, johtaisi se paitsi oikeusturvan olennaiseen heikkenemiseen myös mitä todennäköisimmin siihen, että korkeimmalta hallinto-oikeudelta haettaisiin sen sijaan *ylimääräisenä muutoksenhakuna päätösten purkamista*.

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 korkeim-

man 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 joka tapauksessa lisääntymään ensi vuonna. *Valtion talousarvio perustuu 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*. Valitusaltiutteen tulee vaikuttamaan turvapaikanhakijoiden määrän lisäksi Maahanmuuttoviraston ensi asteena tekemien päätösten lopputulos, kuten linjaukset turvallisiksi katsotuista lähtöaluista, sekä päätösten laadukkuus perusteluineen.

Myöskään 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 lisämäärärahoin. 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. Oikeusturva kokonaisuutena saattaa hyvinkin edellyttää määrärahatilanteen tarkistamista lisätalousarviossa.

Korkein hallinto-oikeus on kuitenkin jo 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 valitusluvan hylkäämisestä*. Myös tarvittavien henkilöstömitoitusten arviointi on jo aloitettu samoin kuin sisäisten työprosessien tehostamis- ja uudistamismahdollisuudet. Erityisen tärkeää on tehostaa sähköisen asioinnin ja asianhallinnan järjestelmiä.

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 väärää 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. Esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentokentän ympäristölupa-asiassa annettu päätös (KHO 2015:12) oli laajuudeltaan 313 sivua, siinä oli lukuisia osapuolia ja asiassa kuultiin kirjallisesti kymmeniä tahoja. Kirjallinen kuuleminen kesti 9 kuukautta.

Kansainvälistymisen johdosta asioiden ratkaisemisessa huomioon otettavien oikeuslähteiden määrä on monipuolistunut ja erityisasiantuntemuksen merkitys kasvanut. Korkein hallinto-oikeus esimerkiksi soveltaa ja tulkitsee laajemmin kuin mikään muu tuomioistuin Suomessa EU-oikeutta. Vuosina 1996–2014 korkein hallinto-oikeus on tehnyt yhteensä 45 ennakkoratkaisupyyntöä unionin tuomioistuimelle.

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 asiamäärien 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.

Valituslupajärjestelmän laajentaminen

Korkein hallinto-oikeus on jo pitkään pitänyt tärkeänä, että valituslupajärjestelmää laajennetaan ja korkeinta hallinto-oikeutta kehitetään entistä enemmän suuntaan, jossa korostuu mahdollisuus ohjata oikeus- ja hallintokäytäntöä. Tosin korkein hallinto-oikeus ei tulevaisuudessakaan voi toimia yksinomaan ennakkopäätöstuomioistuimena johtuen sen perustuslainmukaisesta tehtävästä viranomaistoiminnan lainmukaisuuden kontrolloijana kaikilla hallinnonaloilla. Etenkin niukkenevista resursseista johtuen oikeusturvan saatavuus ja oikeusturvan käytännön toteutuminen kuitenkin edellyttävät, että *valituslupajärjestelmän kehittämistä jatketaan laajentamalla valituslupajärjestelmä pääsäännöksi, josta on vain välttämättömiä poikkeuksia.*

Sellaisiin lainsäädäntömuutoksiin olisikin tarpeen ryhtyä pikimmiten, jotka mahdollistavat valituslupajärjestelmän laajan käyttöönoton ja joilla ohjataan valitusteitä nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. Muutokset ovat välttämättömiä sen varmistamiseksi, että korkein hallinto-oikeus pystyy suoriutumaan tehtävästään nykyisessä taloudellisessa tilanteessa. Tätä kautta korostuisi myös korkeimman hallinto-oikeuden päätösten merkitys oikeus- ja hallintokäytännön ohjaajana.

Sinänsä hyvä, mutta riittämätön muutos oli 1.1.2016 voimaan tuleva hallintolainkäytön muutoksenhakusääntelyn tarkistaminen (HE 230/2014 vp). Korkeimman hallinto-oikeuden näkökulmasta mainittua hanketta merkittävämpi muutos olisi *lastensuojeluasioiden saattaminen valitusluvanvaraisiksi*. Aloitteessaan valtioneuvostolle (17.9.2013) korkein hallinto-oikeus esitti lastensuojelulain muutoksenhakusäännösten muuttamista siten, että lapsen huostaanottoa koskevissa kaikissa asioissa muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen edellyttäisi valituslupaa. Lastensuojeluasioita saapuu vuosittain noin 300. Toisessa aloitteessa (18.6.2014) on esitetty hallintolainkäyttölain tarkistamista toisaalta purkuasioiden osalta ja toisaalta siten, että lisäaineiston toimittamista tuomioistuimen asettaman määräajan jälkeen rajoitettaisiin.

Erityisesti tilanteessa, jossa henkilöstövoimavarat edelleen vähenevät suhteessa käsiteltävien asioiden määrään, korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että mainitut lainsäädäntömuutokset saadaan aikaan pikimmiten. Tältä osin viitataan esim. perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan kannanottoihin PeVL 55/2014 vp ja LaVM 23/2014 vp).

Aineistopankki - HAIPA

Asioiden joutuisaa ja tarkoituksenmukaista käsittelyä jouduttaisi asianhallintajärjestelmän kokonaisuudistus, eli hallintotuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä *HAIPA*. 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 haavoit-

tuvia 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. *Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että HAIPA-hankkeelle saadaan sen vaatima rahoitus valtion talousarviossa.*

Presidentti Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö Päivi Pietarinen