Olli Mäenpää
20.4.2016

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 32/2016 vp)

Valitusaikojen lyhentäminen

Ulkomaalaislain 190 §:ään lisättäväksi ehdotetun 3 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa valitusaika hallinto-oikeuteen esitetään lyhennettäväksi seitsemällä päivällä niin, että valitusaika olisi 21 päivää. Valitus ja valituslupahakemus korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallinto-oikeuden päätöksestä tulisi 196 §:n mukaan tehdä 14 päivän kuluessa nykyisen 30 päivän sijasta. Tällaiset valitukset olisi käsiteltävä kiireellisenä.

Riittävän muutoksenhakuajan määrittely kuuluu epäilemättä sellaisiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, jotka perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan turvataan lailla. Muutoksenhakuajan riittävyys on edellytyksenä myös sille, että jokaisella on mahdollisuus toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa turvattu oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Näihin oikeuksiin voidaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tehdä vähäisiä poikkeuksia.

Valitusajan lyhentämistä on paikallaan arvioida ensin siltä kannalta, mahdollistaako se oikeusturvan saatavuuden ja tehokkaan oikeusturvan kannalta riittävällä ja asianmukaisella tavalla toteuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa turvatun oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lyhennetty määräaika voi tosiasiallisesti rajoittaa tämän oikeuden toteuttamista, jos valitusaika ei mahdollista riittävää aikaa valituksen valmistelulle. Tältä osin hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen määräajan lyhentäminen 21 päivään on merkittävä lyhennys, mutta valituksen valmistelulle jäävää kolmen viikon määräaika voitaneen pitää vielä muutoksenhaun edellytysten kannalta mahdollisena.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen valittaminen on mahdollista vain valitusluvan perusteella. Valittajan on siten valmisteltava sekä lupahakemus perusteluineen että jatkovalitus. Tähän käytettävissä oleva kahden viikon määräaika vaikuttaa erittäin lyhyeltä valituslupahakemuksen vaatimukset huomioon ottaen, joskin ehdotettu määräaika mahtuu säätämisjärjestysperusteluissa esitellyn Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön puitteisiin.

Valituksen määräajan pituus vaikuttaa myös siihen, miten tehokkaasti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus toteutuu (ks. myös PeVL 41/2000 vp). Hyvin lyhyet määräajat valituksen vireillepanolle voivat ongelmallisella tavalla rajoittaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisen edellytyksiä, jos oikeudenkäynnin vireillepanija ei niiden vuoksi voi riittävästi ja asianmukaisesti varautua oikeudenkäyntiin. Tältä osin on toisaalta otettava huomioon, että hallintotuomioistuimen on hallintolainkäyttölain 33 §:n 2 momentin mukaan hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Lyhennetty valitusaika voi käytännössä lisätä hallintotuomioistuimen oma-aloitteista asian selvittämistä, mikä ei ole omiaan lyhentämään oikeudenkäynnin kestoa.

Ehdotettu valitusaikojen lyhentäminen heikentäisi oikeusturvan edellytyksiä tilanteissa, joissa se kansainvälistä suojelua hakeneilla henkilöillä on erityisen korostunut. Valitusaikojen lyhentämisen merkitys oikeudenkäyntiajan olennaisena lyhentäjänä on lisäksi melko kyseenalainen ja jopa epätodennäköinen. Tämä johtuu siitä, että valituksen ja valitusluvan valmistelun puutteellisuudet vastaavasti voivat pidentää oikeudenkäynnin kestoa muun muassa lisäselvityksen ja täydennysten tarpeen lisääntyessä. Tämän vuoksi voidaan arvioida, että normaalin ja täysin vakiintuneen valitusajan lyhentämiseltä ehdotetulla tavalla puuttuvat riittävän painavat ja hyväksyttävät perusteet. Ehdotettua sääntelyä voidaan tämän vuoksi pitää aiheettomana ja heikosti perusteltavana. Kun lisäksi oikeudenkäynnin viivytyksettömyyttä ja sujuvuutta voidaan tehokkaammin turvata muilla prosessuaalisilla keinoilla oikeusturvan saatavuuden ajallisia edellytyksiä heikentämättä, ehdotusta ei voitane pitää riittävästi perusteltuna vähäisenä poikkeuksena perustuslain 21 §:n vaatimuksiin.

Määräaika lisäselvityksen toimittamiselle

Hallintotuomioistuin voisi ulkomaalaislakiin lisättäväksi ehdotetun 197 a §:n mukaan asettaa kohtuullisen määräajan lisäselvityksen toimittamiselle. Jos osapuoli toimittaa lisäselvityksen määräajan jälkeen, tuomioistuin voisi jättää sen huomioon ottamatta.

Ehdotus selventäisi oikeudenkäynnin kulkua, mutta se ei toisi olennaista lisää voimassa olevaan oikeuteen. Hallintotuomioistuimen on jo voimassa olevan hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Asia voidaan 35 §:n mukaan ratkaista selvityksen esittämiselle asetetun kohtuullisen määräajan jälkeen, vaikka selitystä ei ole annettu.

Lisäselvityksen toimittamiselle asetettava määräaika voidaan arvioida myös siltä kannalta, että hallintotuomioistuimella on hallintolainkäyttölain 33 §:n 2 momentin mukaan velvollisuus hankkia viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Määräajan asettaminen edellyttää tuomioistuimen tekemää kohtuullisuusarviota ja tuomioistuimen on huolehdittava oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteuttamisesta. Ehdotettu säännös mukautuu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusteisiin.

Valituslupa

Ulkomaalaisasioissa hallinto-oikeuden päätökseen saisi ulkomaalaislain 196 §:n 1 mukaan hakea voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti edelleen hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Valitusluvan myöntämisen edellytyksiä ehdotetaan kuitenkin muutettaviksi siten, että korkein hallinto-oikeus voisi myöntää valitusluvan, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tai jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Voimassa olevan lain mukaan lupaperusteeksi riittää pelkästään muu painava syy.

Valituslupaperusteiden tiukentamista voidaan arvioida ensin siltä kannalta, että perustuslain 21 § tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artikla tai 13 artikla eivät edellytä jatkovalitusoikeutta. Toiseksi valituslupamenettely esitetyillä perusteilla mahdollistaa hallinnollisten käytäntöjen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden toteuttamisen, mikä puolestaan tehostaa oikeusturvaa. Kolmas ehdotusta puoltava seikka on se, että se voisi jossain määrin nopeuttaa valituslupa-asian käsittelyä. Ehdotettuun sääntelyyn, joka ei sisältäisi olennaista muutosta nykyiseen oikeustilaan, ei nämä seikat huomioon ottaen liity perustuslaillisia ongelmia.

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

2. lakiehdotuksen 10 §:ssä tiukennettaisiin salassa pidettävien tietojen luovuttamista viranomaiselle edellyttämällä tiedon välttämättömyyttä viranomaisen tehtävien suorittamiseksi. Sääntely mukautuu perustuslakivaliokunnan tällaista tietojen luovuttamista koskeviin vakiintuneisiin linjauksiin.

Vastaava arvio voidaan esittää hallinto-oikeuslain 21 §:n muutossäännöksestä. Säännös on myös omiaan vahvistamaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin perusedellytyksiin kuuluvaa tuomioistuimen tiedonsaantioikeutta. Tuomiovallan käytön riippumattomuus edellyttää kuitenkin, että hallintotuomioistuin arvioi itsenäisesti, mikä tieto on välttämätöntä asian ratkaisemiseksi. Tätä edellyttää myös oikeudenkäyntikaaren 17 luvun 40 §, jonka soveltamiseen viitataan hallintolainkäyttölain 42 §:ssä.

Hallintotuomioistuimen kokoonpano

3. ja 4. lakiehdotus sisältävät hallintotuomioistuinten kokoonpanoa koskevia muutosehdotuksia. Hallinto-oikeuden kahden jäsenen kokoonpano tulisi mahdolliseksi kaikissa ulkomaalaislain soveltamista koskevissa asioissa. Lisäksi hallinto-oikeuden yksijäseninen kokoonpano voisi käsitellä myös ulkomaalaislain 103 ja 104 §:ssä tarkoitetut asiat. Korkeimman hallinto-oikeuden yksijäseninen kokoonpano voisi ratkaista myös tarkemmin määritellyt oikeusapuun liittyvät asiat ja täytäntöönpanomääräystä koskevat asiat.

Tuomioistuinten kokoonpanoa koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kokoonpanon sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta (PeVL 53/2014 vp). Oikeusturvan ja asioiden monipuolisen harkinnan kannalta on perusteltua, että muutoksenhakutuomioistuimena toimivissa hallinto-oikeuksissa on monijäseninen kokoonpano (PeVL 2/2006 vp). Lisäksi tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia käsittelyn asianmukaisuuteen, joutuisuuteen ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen. Päätösvaltaisen kokoonpanon keventäminen käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikean kohdentamisen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. (PeVL 2/2006 vp).

Ehdotetut muutokset hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanoon mukautuvat näihin perustuslain 21 §:ään perustuviin näkökohtiin. Korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosääntelyä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon perustuslain 100 §:n 2 momentti, jonka mukaan ylimmät tuomioistuimet ovat tuomionvoipia viisijäsenisinä, jollei laissa erikseen säädetä muuta jäsenmäärää. Muusta jäsenmäärästä voidaan siis säätää lailla edellyttäen kuitenkin, että sille on erityisesti oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta hyväksyttävät perusteet. Perustuslain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todetaan, että viisijäsenistä pienempää kokoonpanoa käytetään muun muassa valitusluvan myöntämistä, ylimääräistä muutoksenhakua sekä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevissa asioissa (HE 1/1998 vp, s. 158). Ehdotusta korkeimman hallinto-oikeuden päätösvaltaisuutta koskevaksi sääntelyksi voidaan myös nämä seikat huomioon ottaen pitää perustuslain mukaisena.