KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Hallintoneuvos, OTT Matti Pellonpää
20.4.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia (301/2004), ulkomaalaisrekisteristä annettua lakia (1270/1997), hallinto-oikeuslakia (430/1999), korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia (1265/2006), oikeusapulakia (257/2002) ja säilöönotettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönotto-yksiköstä annettua lakia (11162/2002).

Tässä lausunnossa käsitellään eräitä korkeimman hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisiä tai niitä sivuavia ehdotuksia. Muiden asioiden osalta viitataan hallintovaliokunnalle 14.4.2016 annettuun ja lakivaliokunnalle 26.4.2016 annettavaan korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoon.

Oikeusapu

Esitysluonnoksessa (ulkomaalaislain 9 §) ehdotetaan muutettavaksi turvapaikanhakijan oikeutta oikeusapu-lain mukaiseen oikeusapuun turvapaikkatutkinnan vaiheessa. Ehdotuksen mukaan oikeusapuun ”ei kuulu avustajan läsnäolo 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen.”

Tällä ehdotuksella on selvä oikeusturvaulottuvuus, mihin liittyen muutoksen voi arvioida lisäävän ja hankaloittavan tuomioistuinten työtä. Perustelu (HE s. 17), jonka viitatussa puhuttelussa ”viranomaisella on korostettu selvittämisvelvollisuus, mikä osaltaan vähentää tarvetta käyttää avustajaa ”, on ongelmallinen ottaen huomioon, että usein omasta kokemusperästään johtuen ennakkoluuloisesti viranomaisiin suhtautuvalla turvapaikanhakijalla voi sanoa olevan juuri turvapaikkapuhuttelussa korostettu oikeussuojan tarve, jota viranomaisen selvittämisvelvollisuus ei kompensoi. Mikäli hakija ei saa oikeusapua prosessin alkuvaiheen turvapaikkatutkinnassa muutoin kuin erityisen painavasta syystä, on odotettavissa että valitusvaiheessa hallinto-oikeuksien selvittämisvelvollisuus ja myös suullisten käsittelyjen tarve tuossa oikeusasteessa kasvavat.

Voidaan epäillä edistäisikö uudistus ”prosessin selkeyttä ja sujuvuutta” yleisperusteluissa (HE s. 15) viitatuin tavoin; oikeusturvaa ja perusoikeuksien toteutumista se ei ainakaan edistä. Uudistuksella tavoitellut säästöt uhkaavat jäädä melko vähäisiksi, ja kustannukset kertaantuvat todennäköisesti päätöksenteko- ja muutoksenhakuvaiheessa.

Sen sijaan muutos, jonka mukaan jatkossa avustajan kelpoisuus määräytyisi poikkeuksetta oikeusapulain mukaan, on perusteltu.

Valituslupaperusteet

Valituslupaperusteita korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa ehdotetaan muutettavaksi siten, että

nykyisen prejudikaattiperusteen lisäksi muutoksenhaku valitusluvanvaraisesti olisi mahdollista, jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Nykyinen toinen valituslupaperuste edellyttää muuta painavaa syytä.

Korkein hallinto-oikeus oikeus toteaa yhtäältä positiivisena seikkana sen, että on luovuttu HE-luonnokseen, josta korkein hallinto-oikeus antoi oikeusministeriölle 14.1.2016 päivätyn lausunnon, sisältyneestä ehdotuksesta, jonka mukaan valituslupa olisi voitu myöntää ainoastaan prejudikaattiperusteella. Toteutettuna tällainen ehdotus olisi merkinnyt sitä, että maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen saatu uusi selvitys esimerkiksi henkilöä hänen kotimaassaan uhkaavasta epäinhimillisestä kohtelusta ei olisi automaattisesti oikeuttanut valitusluvan myöntämistä, sillä tällaisessa tilanteessa ei välttämättä eikä edes yleensä ole ennakkopäätöksen tarvetta vaan tarve yksittäistapauksessa suojata ihmisoikeuksia. Alunperin kaavailtu uudistus olisi siten huomattavasti vaikeuttanut korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia antaa oikeussuojaa henkilön yksilöllistä olosuhteiden valossa ja olisi saattanut samalla merkitä sitä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen näkökulmasta hallinto-oikeus olisi ollut viimeinen tehokas kansallinen muutoksenhakukeino, johon tulee ennen Strasbourgiin tuomioistuimeen vetoamista turvautua.

Toisaalta vaikka myös *erityisen* painava syy valitusluvan myöntämisen turvaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle EIT:n korostaman subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti mahdollisuuden antaa oikeussuojaa tällä ihmisoikeusherkällä alueella myös tilanteissa, joissa ei ole prejudikaatin tarvetta, olisi painavan syyn pysyttäminen toisena valituslupaperusteena tehnyt tämän paremmin. Myös koko hallintolain-käyttöjärjestelmän koherenssin kannalta pelkkä painava syy valitusluvan myöntämisen perusteena olisi perustellumpi.

Erillinen päätös valitusluvan myöntämisestä

Korkein hallinto-oikeus on myös pannut merkille, että esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena on muun ohella, että ”korkein hallinto-oikeus antaisi valituslupa-asioita käsittelevässä kokoonpanossa nimenomaisen erillisen päätöksen valituslupahakemukseen eli tekisi tässä kokoonpanossa päätöksen siitä, myöntääkö se valitusluvan vai ei.” Varsinaista tämän suuntaista säännösehdotuksesta luonnokseen ei sisälly, mutta perustelujen mukaan asia ilmenisi korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun

lain päätösvaltaisia kokoonpanoja koskevan 6 §:n 4 momentista. Sitä muutettaisiin niin, että valitusluvan sijasta käytettäisiin käsitettä valituslupahakemus.

Erillisen valitusluvan myöntämistä koskevan päätöksen tekeminen voi olla tarkoituksenmukaista järjestelmässä, jossa valituslupa myönnetään pelkästään prejudikaattiperusteella ja jossa tuomioistuimella on laaja harkintavalta ennakkopäätöksiksi otettavien tapausten valinnassa. Hallintolainkäytössä yleensä ja erityisesti ulkomaalaisasioissa tällaisen järjestelmän käyttöönotto olisi sen sijaan ongelmallista. Korkein hallinto-oikeus ratkaisee valitusluvan myöntämisen lopullisesti sen jälkeen, kun asiassa on selvinnyt, onko valitusluvan myöntämiseen edellytyksiä. Etukäteen tätä kysymystä ei voida yleensä edes ratkaista, eli asia on ratkaisukypsä mahdollisesti vasta suoritettujen kuulemisten jälkeen. Ulkomaalaisasioissa tämä tarkoittaa tyypillisesti maahanmuuttoviraston kuulemista valituslupahakemuksen ja valituksen johdosta. Esimerkiksi vuoden 2014 alusta huhtikuun puoliväliin 2016 mennessä suoritettiin kuulemismenettely runsaasti yli sadassa sellaisessa ulkomaalaisasiassa, joissa valituslupa jätettiin myöntämättä. Jos näissä asioissa olisi täytynyt ennen niin sanottuja välitoimia tehdä päätös valitusluvan myöntämisestä ja välitoimien jälkeen perusteltu asiaratkaisu, olisi tämä hidastanut asioiden käsittelyä merkittävästi ilman, että oikeusturva olisi parantunut. Velvollisuus tehdä poikkeuksetta erillinen valitusluvan myöntämistä koskeva päätös ennen kuulemismenettelyä veisi pois ei-vähäisen osan siitä hyödystä, joka korkeimmassa hallinto-oikeudessa on saatu viimeisten vajaan vuoden aikana kehitettäessä menettelyjä vastaamaan uuden pakolaistilanteen asettamia vaatimuksia.

Toisaalta on tilanteita, joissa on selvää, että valituslupa on myönnettävissä ja valitus selvästi hyväksyttävissä ilman välitoimia, joten erillisen valitusluvan myöntämistä koskevan päätöksen tekeminen ei nopeuttaisi millään tavalla menettelyä, vaan useimmissa tapauksissa päinvastoin viivästyttäisi sitä.

Kun lupa myönnetään, on monasti kysymys prejudikaatiksi soveltuvan pilottiratkaisun löytämisestä useiden tapausten joukosta. Mikäli valitusluvan myöntämisen ja pilottitapauksen ratkaisemisen jälkeen on selvää, että pilottisarjan muillakaan tapauksilla ei ole menestymisen mahdollisuuksia, on asioiden viivästyksettömän käsittelyn kannalta usein tarkoituksenmukaista tehdä valitusluvan epäämistä koskeva ratkaisu pilottiratkaisua odottavien valitusten osalta sen sijaan, että niissä kaikissa tehtäisiin ensin valitusluvan myöntämistä koskeva päätös ja sitten valituksen hylkäävä asiaratkaisu.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että jo nykyisen sääntelyn perusteella ei sinänsä ole mitään estettä tehdä erillistä ratkaisua valitusluvan myöntämisestä, ja poikkeuksellisesti näin on meneteltykin. Se, miksi näin ei yleensä menetellä, johtuu edellä kerrotusta.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen piirissä on vuosien varrella jouduttu pohtimaan suhtautumista hieman samantapaiseen kysymykseen. Alunperin asioissa, jotka etenivät tuomioon asti, tehtiin aina ensin erillinen päätös tutkittavaksi ottamisesta. Tällaisessa ratkaisussa otettiin (ja otetaan) tyypillisesti kantaa siihen, onko valitus ”ilmeisen perusteeton”. Jos valitus ei tätä jossain määrin valituslupakynnystä muistuttavaa edellytystä (tai muuta tutkittavaksi ottamisen edellytystä) täyttänyt, tehtiin asiasta päätös, joka jäi ainoaksi ja lopulliseksi. Mikäli tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyivät, tehtiin tästä myös oma päätöksensä, jota seurasi erillinen tuomio (joskus muu lopullinen ratkaisu).

Asiamäärien voimakkaasti kasvaessa nähtiin ongelmallisena se, että lopulliseen asiaratkaisuun etenevässä jutussa oli aina tehtävä kaksi ratkaisua. Niinpä vuonna 1998 ihmisoikeussopimusta uudistettaessa tehtiin mahdolliseksi tehdä ”poikkeuksellisesti” tutkittavaksi ottamista koskeva päätös ja asiaratkaisu samalla kertaa. Vähitellen poikkeuksesta muodostui käytännössä pääsääntö, ja vuonna 2010 sopimusta taas uudistettaessa sopimuksen 29(1) artiklan sanamuodoksi tuli: ”Tutkittavaksi ottamista koskeva päätös voidaan tehdä erillisenä.” Nyttemmin tällainen erillinen päätös on poikkeus, ja valtaosassa tapauksia valituksen tutkittavaksi ottaminen todetaan tuomiossa lyhyesti ennen asiakysymyksen käsittelyä.

Erityisesti nykytilassa ei ole perusteltua siirtyä järjestelmään, joka muistuttaa sitä, jota sovellettiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen valvontajärjestelmässä ennen juttumäärien voimakasta kasvua. Voimassa olevat säännökset eivät nytkään ole esteenä sille, että erityisistä syistä valitusluvan myöntämisestä tehdään erillinen päätös, joten korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 4 momenttia ei tulisi muuttaa.

Hallinto-oikeuslain 21 §

Hallinto-oikeuslain 21 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että hallinto-oikeudella olisi oikeus pyynnöstä saada viranomaiselta salassapitosäännösten estämättä vireillä olevan asian ratkaisemiseksi *välttämättömät* tiedot sekä oikeus saada viranomaiselta myös muuta virka-apua. Voimassa olevassa säännöksessä viitataan oikeuteen saada ”käsittelyssä tarvittavia tietoja”. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tietojen ”välttämättömyys tulisi niitä pyydettäessä perustella” (HE s. 21).

Tällainen perusteluvelvollisuus voi olla luonnollinen silloin, kun kysymys viranomaisen oikeudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta. Tuomioistuin ei oikeusvaltiossa kuitenkaan ole mikä tahansa viranomainen, ja ajatus siitä, että viranomainen kieltäytyisi hallinto-oikeuden tietopyynnöstä sen vuoksi, että tuomioistuin ei ole lainkaan tai viranomaisen mielestä riittävästi perustellut tiedon tarvettaan, on kestämätön.

Ainakin esitykseen (s. 21) sisältyvää perustelumainintaa tulisi korjata. Kysymys liittyy hallinto-oikeuksien toimintaedellytyksiin ja sitä kautta oikeusturvan takaamiseen.

Muuta

Ulkomaalaislain 128 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että säilöön otetun ulkomaalaisen asia käsiteltäisiin uudelleen käräjäoikeudessa vain säilöön otetun pyynnöstä. Voimassa olevan lain mukaan asia on otettava uudelleen käsiteltäväksi käräjäoikeuden omasta aloitteesta. Vaikka asia ei suoranaisesti liity korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan, on se syytä tuoda esiin, sillä ehdotettu uudistus uhkaa heikentää perus- ja ihmisoikeutena turvatun henkilökohtaisen vapauden suojaa.

Niin ikään on syytä mainita ehdotus ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttamiseksi. Siinä lakia ehdotetaan muutettavaksi muun ohella niin, että hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus määriteltäisiin 3 §:n 3 momentissa mainittujen viranomaisten rinnalla laissa tarkoitetuiksi rekisterinpitäjiksi. Kuten korkeimman hallinto-oikeuden puolesta hallintovaliokunnalle annetussa lausunnossa on tarkemmin selostettu, voidaan ehdotus perustelujensa valossa nähdä ongelmallisena perustuslain 3 §:n 3 momentissa tarkoitetun tuomioistuinten riippumattoman aseman ja perustuslain 21 §:n mukaisen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta. Sääntelyn tulisi olla tarkempaa muun muassa siltä osin, mitä tietoja

tuomioistuin voi tarkistaa viranomaisen rekisteristä. Ulkomaalaisrekisterilakia koskevaa ehdotusta on käsitelty laajemmin edellä mainitussa korkeimman hallinto-oikeuden hallintovaliokunnalle antamassa lausunnossa ja siihen palataan myös lakivaliokunnalle annettavassa lausunnossa.

Ulkomaalaislakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 197a §, jonka mukaan hallintotuomioistuin voi ulkomaalaisasiaa käsitellessään asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka kuluessa osapuolen on toimitettava mahdollinen lisäselvitys asiassa. Jos osapuoli toimittaa lisäselvitystä määräajan jälkeen, tuomioistuin voi jättää sen huomioon ottamatta.

Korkein hallinto-oikeus noteeraa positiivisena sen, että esitykseen ei enää sisälly alkuperäiseen HE-luonnokseen sisältynyttä uhkaa siitä, että määräajan jälkeen toimitettua lisäselvitystä ei oteta huomioon. On tärkeää, että tässä ihmisoikeusherkässä asiaryhmässä ei myöskään käytännössä sovelleta mekaanisesti mahdollisuutta sivuuttaa määräajan jälkeen tullut lisäselvitys. Jos lisäselvitys esimerkiksi viittaa siihen, että maasta poistamisella saatettaisiin rikkoa palautuskieltoa, tulee selvitys luonnollisesti ottaa huomioon, vaikka se olisikin annettu määräajan jälkeen. Tätä edellyttää myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintunut oikeuskäytäntö.