Asia: HE 32/2016 vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on tehostaa eri tavoin sekä tuomioistuinkäsittelyä että koko käsittelyprosessia kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

Esitän pyydettynä lausuntona asiassa kunnioittavasti seuraavan. Tarkastelen lausunnossani hallituksen esitystä keskeisesti perustuslain 21 §:n kannalta.

1 Asian käsittelyn säätäminen kiireelliseksi ja muutoksenhakuaika

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittelemisestä tuomioistuimissa kiireellisinä. Hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävien kansainvälisen suojelun saamista koskevien valitusten muutoksenhakuaikaa esitetään lyhennettäväksi. Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen olisi näissä asioissa tehtävä 21 päivän ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista.

Asioiden käsittelyn kiireellisyys

Asioiden käsittelyn kiireellisyydestä säädetään jo nykyisellään eri puolilla lainsäädäntöä. Käsittelyn kiireellisyys palvelee sinänsä yksityisen oikeusturvan tehokkuutta, mutta sillä on kiinnekohdat myös julkisen vallankäytön tehokkuuteen. Kun tällaista sääntelyä sisältyy lainsäädäntöön, tuomioistuimen tehtävänä on huolehtia prosessin tasapainosta ja siitä, ettei asioiden yksilöllisestä käsittelystä ja yksityisen oikeusturvasta tingitä pelkästään hallinnon tehokkuuden nimissä.

Muutoksenhakuaikojen lyhentäminen

Muutoksenhakuaikojen lyhentämisellä poikettaisiin näissä asioissa ulkomaalaislain 190 §:n nojalla käytetystä 30 päivän valitusajasta, jota noudatetaan yleensäkin hallintoasioissa hallintolainkäyttölain 22 §:n nojalla. Kyseinen 30 päivän muutoksenhakuaika koskee myös valitusluvan hakemista korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Muutoksenhakuaika liittyy ihmis- ja perusoikeuksien kannalta tärkeään tuomioistuimeen pääsyn oikeuteen (*access to court*), jonka säädännäinen perusta on PL 21 §:n ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa. Tuomioistuimeen pääsyn tehokkuus on vaatimus, joka asettaa selkeitä vaatimuksia kansallisen lainkäytön piirissä. Niin kuin hallituksen esityksessä on todettu (s. 24), Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin ovat ottaneet valitusaikojen riittävyyteen kantaa eräiden nopeutettua turvapaikkamenettelyä koskeneiden tapausten yhteydessä. Tuolloin 48 tunnin valitusaika katsottiin riittämättömäksi, kun taas 15 päivän valitusaikaa ei pidetty kohtuuttomana valittajan kannalta. Mainituissa tapauksissa oli kuitenkin kysymys toisenlaisesta menettelystä kuin ns. tavanmukaisen menettelyn mukaisissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

Hallintolainkäytössä perinteisesti käytetty 30 päivän valitusaika palvelee yleisesti oikeusturvaa, kun lähtökohtana on se, että yksityisen katsotaan voivan valmistella tuossa ajassa riittävästi muutoksenhakuaan hallintotuomioistuimelle. Tämän estämättä lainsäädännössä on käytössä muunkin pituisia – lyhempiä tai pitempiä – valitusaikoja. Minimissään valitusaika on 14 päivää. Tätä vähimmäisaikaa pidetään mahdollisena myös ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Mainitun ajan voidaan katsoa riittävän lähinnä oikeudellisesti yksinkertaisissa asioissa.

Hallinto-oikeus toimii näissä asioissa ensimmäisenä ja lähtökohtaisesti ainoana hallintotuomioistuimena, koska valittaminen toiseen muutoksenhakuportaaseen, korkeimpaan hallinto-oikeuteen, on valitusluvanvaraista. Siksi valitusajalla hallinto-oikeuteen on tärkeä merkitys yksityisen oikeusturvan kannalta. Se, merkitseekö valitusajan lyhentäminen 30 päivästä 21 päivään yksityisen oikeusturvan perusteetonta kaventamista, muodostaa siten oman kysymyksensä näiden asioiden piirissä.

Hallinnon toiminnallinen ja yksityisen oikeusturvan tehokkuus hakevat hallituksen esityksessä tasapainoa, jossa on merkitystä myös sillä, miten hyvän hallinnon edellytykset toteutuvat näiden asioiden käsittelyssä ja päätöksenteossa Maahanmuuttovirastossa. Riittävään selvitykseen perustuva sekä asianmukaisesti perusteltu Maahanmuuttoviraston päätös luo edellytykset sille, että yksityisellä taholla on reaaliset mahdollisuudet harkita valituksen tekemistä asiassa. Merkitystä on myös sillä, miten yksityinen saa oikeudellista apua, ja miten valittajan avustaja saa tarvittavan asiakirja-aineiston käyttöönsä valitusajan kuluessa. Nämä varaukset huomioon ottaen asiassa ei nähdäkseni ole estettä valitusajan lyhentämiselle hallinto-oikeuteen 30 päivästä 21 päivään.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän valituslupahakemuksen määräaika lyhenisi 30 päivästä 14 päivään. Kyseinen 14 päivän aika koskisi sekä valituslupahakemusta että valitusta (HLL 23 § 2 momentti), ja se laskettaisiin päätöksen tiedoksisaannista.

Valituslupaperusteita esitetään esillä olevassa hallituksen esityksessä muutettavaksi osin nykyisestä. Prejudikaattiperusteen ohella lupa voitaisiin myöntää ainoastaan erityisen painavista syistä (ulkomaalaislain 196 §:n 4 momentin muutos). Edelleen ehdotetun ulkomaalaislain 198 §:n 1 momentin mukaan valituslupahakemuksessa olisi ilmoitettava syyt, joiden vuoksi hakija katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on 196 §:n 4 momentissa tarkoitettu peruste.

Mikäli asiassa päädytään valituslupaperusteiden osalta hallituksen esityksen kannalle, valitusluvan kynnys nousisi nykyisestä, ja sen tueksi esitetyt perusteet olisivat kvalifioidummat kuin nykyisten jossakin määrin väljempien lupaperusteiden aikana. Lisäksi KHO:n valituslupajärjestelmää pyritään suuntaamaan hallituksen esityksessä menettelyltään vastaavalle pohjalle kuin korkeimmassa oikeudessa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 19) KHO:n valituslupahakemuksia käsittelevä kokoonpano tekisi erikseen päätöksen siitä, myöntääkö se valitusluvan. Tämä merkitsisi muutosta nykyiseen käytäntöön, jossa valitusluvan myöntämisestä ei tehdä eri päätöstä valituslupa- ja valitusprosessin piirissä. Huomio kiinnittyy siihen, että tarve kysymyksessä olevan muutoksen tekemiseen nostetaan esille hallituksen esityksen perusteluissa, eikä esimerkiksi lainsäädännön tasolla.

Valutuslupaperusteiden muuttaminen ehdotetulla tavalla siirtäisi painopistettä prejudikaattiperusteen suuntaan. Lupahakemuksessa tulisi siten keskittyä prejudikaattiperusteen ja harvemmin nykyistä kvalifioidumman erityisen painavan syyn esille nostamiseen ja perustelemiseen. Tätä kautta valituslupahakemukselle ehdotettua 14 päivän määräaikaa voitaisiin pitää puollettavana. On otettava kuitenkin huomioon, että sama 14 päivän aika koskee myös varsinaisen valituksen tekemistä. Lyhyt valitusaika voisi osaltaan johtaa ns. blankovalitusten määrän kasvamiseen, ja HLL 27 §:n nojalla tehtävien

täydennysten kierteeseen. Kokonaisuuden kannalta asiassa on siten vaikea perustella näinkin laajaa muutoksenhakuajan lyhentämistä KHO:n tehtävän valituslupahakemuksen ja valituksen osalta.

2 Valituslupaperusteet KHO:ssa

Ehdotettu muutos

Ulkomaalaislain voimassa olevan 196 §:n 1 momentin mukaan mainitussa laissa tarkoitettuun hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Lupa voidaan myöntää, 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 painava syy.

Valitusluvan myöntämisen edellytyksiä ehdotetaan muutettaviksi siten, että valituslupa voitaisiin myöntää ainoastaan, 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*.

Prejudikaattiperuste säilyisi siten entisellään, mutta painavan syyn vaatimusta korotettaisiin nykyisestä. Erityisen painavan syyn kynnyksen asettaminen vaikuttaisi puolestaan siihen, että valituslupa-asioiden painopiste olisi prejudikaattien antamisessa. Niinpä hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu (s. 19), että ehdotetun muutoksen tarkoituksena on korostaa korkeimman hallinto-oikeuden asemaa ennen muuta oikeuskäytäntöä ohjaavana ylimpänä oikeusasteena ulkomaalaisasioissa. Valituslupa voitaisiin ehdotuksen mukaan myöntää muissa kuin ennakkopäätöstä vaativissa tilanteissa vain, jos käsillä on esimerkiksi palautuskiellon rikkomisen tai verraten selvä muu oikeudenloukkauksen vaara. Hallituksen esityksen perustelut kertovat osaltaan siitä, että erityisen painavan syyn kriteerin on tarkoitus toimia aikaisempaa selvemmin rajatuissa tilanteissa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön linjaukset

Valitusluvan perusteiden rajaaminen nykyisestä merkitsee poikkeamaa hallintolainkäytön valituslupainstituutiosta, joka nojautuu yleislain tasolla prejudikaatti- ja ilmeisen virheen perusteen lisäksi muun painavan syyn vaatimukseen (hallintolainkäyttölain 13 §:n 1 momentti). Viimeksi mainittua perustetta on perusteltu vanhastaan oikeusturvanäkökohdilla.

Valituslupajärjestelmän kehittäminen hallintolainkäytössä on tapahtunut eri tavalla ja toisenlaisessa aikataulussa kuin yleisessä lainkäytössä korkeimman oikeuden toiminnassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli varsin pitkään sillä hallintolainkäytön doktriinissakin puolletulla kannalla, että valituslupajärjestelmä oli hallintolainkäytössä *poikkeuksellinen järjestely* ja että lupajärjestelmän laajentamiseen uusiin asiaryhmiin tuli suhtautua *pidättyvästi*. Perustuslakivaliokunnan mukaan valitusluvassa oli toisin sanoen kysymys valitusoikeuden rajoittamisesta, ja valitusluvalla oli siten erityinen merkitys PL 21 §:n kannalta. Niinpä perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen hallinto-oikeudelliseen oikeusturvajärjestelmään pääsääntönä kuuluvasta oikeudesta valittaa KHO:lle ei tullut kevyin perustein poiketa (asiasta kokoavasti esim. PeVL 33/2008 vp, PeVL 57/2010 vp ja PeVL 32/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin tarkistanut kantaansa KHO:n valituslupajärjestelmään suhtautumisessa (PeVL 32–34/2012 vp). Kannanmuutoksen taustalla vaikuttavat pitkälti hallinnon oikeussuojajärjestelmässä tapahtuneet muutokset, kuten oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan kasvattaminen samoin kuin hallinto-oikeuksien kehittäminen yleisiksi alueellisiksi ensimmäisen asteen

hallintotuomioistuimiksi. Valituslupainstituutiota tarkastellaan yhä selvemmin osana hallinnon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuutta.[1] Esimerkiksi lausunnossaan 32/2012 vp perustuslakivaliokunta on argumentoinut valituslupajärjestelmän käyttöönoton perusteista seuraavaa:

> ”Valituslupasääntelyllä on valiokunnan mielestä ollut mahdollista vähentää asiaratkaisuun johtavia valituksia korkeimpaan hallinto-oikeuteen sellaisissa asiaryhmissä, joissa korkeinta hallinto-oikeutta edeltäviä muutoksenhakukeinoja on voitu useimmissa tapauksissa pitää oikeusturvan kannalta riittävinä (PeVL 35/2009 vp, s. 3/II, PeVL 33/2008 vp, s. 2/II). Suhteellisuusperiaatteen kannalta valituslupajärjestelmää arvioitaessa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa asioiden merkittävyyteen ja laatuun (PeVL 15/2011 vp, s. 5/I, PeVL 57/2010 vp, s. 4/I, PeVL 35/2009 vp, s. 3/II, PeVL 33/2008 vp, s. 2/II). Uudemmassa käytännössään valiokunta on antanut merkitystä myös korkeinta hallinto-oikeutta edeltävälle oikaisu- ja valitusmenettelylle (PeVL 57/2010 vp, s. 4/I) sekä sille, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa määritelty peruste (PeVL 15/2011 vp, s. 5/I, PeVL 57/2010 vp, s. 4/I). Valituslupajärjestelmää puoltavana seikkana valiokunta on viitannut perustuslain 21 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä. Menettelyn on nimittäin katsottu luultavasti vähentävän korkeimpaan hallinto-oikeuteen käsiteltäviksi tulevien asioiden määrää ja merkitsevän siten valituslupamenettelyn piiriin kuuluvien asioiden vireilläolon kokonaisajan lyhentymistä ainakin jossain määrin (PeVL 33/2008 vp, s. 2/II, ks. myös PeVL 35/2009 vp, s. 3/II). ---
>
> Perustuslakivaliokunta katsoo, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi. Sen sijaan valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täyttyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.”

Perustuslakivaliokunta on edelleen lausunnossaan PeVL 55/2014 vp alleviivannut edellä siteeratussa lausunnossa esille nostettuja asioita.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt valituslupajärjestelmän kehittämisen yhteydessä nyttemmin huomiota siis valitusasioiden käsittelyn tehostamisen tarpeeseen, asian aikaisempien käsittelyvaiheiden luonteeseen oikeusturvan kannalta, asioiden merkittävyyteen ja laatuun samoin kuin oikeusturvanäkökohtiin valituslupaperusteiden sisällössä. Valiokunnan tarkastelukulma on siten varsin laaja valituslupajärjestelmän perustuslainmukaisuuden (PL 21 §) kontrolloinnissa, ja uutena seikkana on KHO:ta edeltävien muutoksenhakutasojen aikaisempaa selkeämpi huomioon ottaminen ja sen arvioiminen, miten yksityisen oikeusturva toteutuu oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa.

Valituslupaperusteet hallintolainkäytössä

Hallintolainkäytön yleisistä valituslupaperusteista säädetään hallintolainkäyttölain 13 §:ssä seuraavasti:

> HLL 13 § **(7.8.2015/891)**
>
> **Valitusoikeuden rajoittaminen**

[1] Ks. Halila, Valituslupa hallintolainkäytössä – järjestelmän taustaa ja tulevaisuuden suuntaviivoja. DL 2013 s. 982–983.

> Laissa säädetään erikseen siitä, milloin 7–9 §:ssä tarkoitetun viranomaisen päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla tai milloin valittamiseen korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarvitaan valituslupa.
>
> Kun muutoksenhaussa hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen tarvitaan muun lain mukaan valituslupa, lupa on myönnettävä, jos:
>
> 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
>
> 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
>
> 3) valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.
>
> Valituslupa voidaan myöntää myös siten, että se koskee vain osaa muutoksenhaun kohteena olevasta hallinto-oikeuden päätöksestä.
>
> Jos pääasiassa annetusta ratkaisusta valittaminen on kielletty tai valittamiseen tarvitaan valituslupa, vastaava rajoitus koskee myös valittamista pääasiaan liittyvästä ratkaisusta.
>
> Tässä pykälässä tarkoitetut valitusoikeuden rajoitukset eivät koske muutoksenhakua hallinto-oikeuden hallintoriita-asiassa antamaan päätökseen, ellei erikseen toisin säädetä.

Edellä mainitussa 13 §:n 1 momentin 2 kohdassa oleva ilmeistä virhettä koskeva peruste tähtää siihen, ettei voimaan jäisi selviä virheitä. Lupakynnys on matalammalla kuin hallintolainkäyttölain 63 §:n purkuperusteissa. Ennakkopäätösperuste ja muu painava syy -peruste on tarkoitettu samanlaisiksi kuin KKO:ssa. Kaiken kaikkiaan hallintolainkäytön yleissäännökseen perustuvassa lupaharkinnassa arvioidaan myös alemman päätöksen oikeellisuutta toisin kuin KKO:ssa, jonka tehtävä on selvemmin oikeuskäytännön ohjaamisessa.

Vaikka valituslupaperusteista on edellä mainittua yleissääntelyä, lupaperusteista voidaan luonnollisesti säätää myös asianomaisen hallinnonalan erityissääntelyssä, niin kuin on asian laita esimerkiksi vero- ja ulkomaalaisasioissa. Esimerkiksi verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 70 §:n 2 momentissa säädetään valituslupaperusteista seuraavasti:

> Valitusluvan myöntämisen perusteet ovat:
>
> 1) lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeää saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi;
>
> 2) asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi; tai
>
> 3) valitusluvan myöntämiseen on painava taloudellinen tai muu syy.

Kuten edellä olevasta ilmenee, valitusluvan edellytyksiä ei ole rajattu myöskään vero-oikeudessa prejudikaattiperusteeseen, vaan lupaperusteina on hallintolainkäyttölain 13 §:ää mukaillen myös ilmeinen virhe ja muu syy.

Ulkomaalaislain voimassa olevien 196 §:n lupaperusteiden esitöissä (HE 28/2003 vp s. 236) on todettu puolestaan seuraavaa.

> Perustuslakivaliokunta (PeVL 23/1998 vp) on katsonut, että valituslupajärjestelmää on aiheellista hallintolainkäytössä pitää poikkeuksellisena järjestelynä. Valituslupajärjestelmän laajentamiseen tulee valiokunnan mukaan suhtautua tämän vuoksi pidättyvästi. Valiokunta on korostanut, että asian

> jatkokäsittelyssä tulee selvittää, onko esitettävissä asiallisia syitä sille, että valituslupajärjestelmää voidaan pitää ulkomaalaisasioissa oikeusturvan sekä oikeusturvamenettelyn tehokkuuden kannalta perusteltuna.
>
> Voimassa olevaan lakiin verrattuna esitys merkitsee osittain valituskiellosta luopumista. Kysymys ei siten ole varsinaisesti valituslupajärjestelmän laajentamisesta, vaan mahdollisuudesta saattaa entistä suurempi osa ulkomaalaisasioista korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi valituslupamenettelyn kautta.

Perustuslakivaliokunta totesi puolestaan esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 4/2004 vp) seuraavaa.

> Jatkovalitusmahdollisuus hallinto-oikeuden päätöksiin riippuu 196 §:n mukaan korkeimman hallinto-oikeuden myöntämästä valitusluvasta. Luvan myöntämisperusteet vastaavat voimassa olevaa lakia. Sen säätämisen yhteydessä valiokunta katsoi, ettei valituslupajärjestelmä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen vaikkakin valituslupajärjestelmää on aiheellista pitää hallintolainkäytössä poikkeuksellisena järjestelynä (PeVL 23/1998 vp, s. 5/II).

Perustuslakivaliokunnan lausunto on annettu ajankohtana, jolloin valiokunta suhtautui tiukemmin valituslupajärjestelmän käyttämiseen hallintolainkäyttöjärjestelmässä. Tilanne on nyttemmin muuttunut perustuslakivaliokunnan kannanmuutoksen myötä, mikä on laajentanut valitusluvan käytön arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja.

Asian arviointi

Tarkasteltavana olevassa hallituksen esityksessä esitetään ulkomaalaislain valituslupaperusteisiin tiukennusta, jonka perusteet ovat varsin toisen tyyppiset kuin ulkomaalaislain 196 §:n voimassa olevaa valituslupasäännöstä säädettäessä. Yhteiskunnalliset olosuhteet ovat nyt kuitenkin toisenlaiset kuin aikaisemmin, mikä on aiheuttanut tarpeen keskustella myös KHO:n roolista ulkomaalaislain oikeussuojajärjestelmän kokonaisuudessa. Valituslupajärjestelmää ei voida arvioida kuitenkaan pelkästään hallinnon toiminnallisten seikkojen perusteella, vaan asiassa on otettava huomioon myös oikeusturvan saatavuuteen ja riittävyyteen liittyvät näkökohdat sen mukaan kuin ylikansallisissa ja kansallisissa ihmis- ja perusoikeuksissa edellytetään.

Muutoksenhakumahdollisuus yhteen tuomioistuinasteeseen täyttää sinänsä ylikansallisella tasolla (Euroopan ihmisoikeussopimus, EU:n perusoikeuskirja) asetetut vaatimukset oikeudesta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa (access to court). Muutoksenhakuoikeutta ei ole nähty Suomen perusoikeusjärjestelmässä kuitenkaan pelkästään ensimmäiseen oikeusasteeseen pääsemistä koskevana minimivaatimuksena, vaan se on liitetty myös kysymykseen oikeudesta saada valitusasiansa käsitellyksi toisessa valitusasteessa, korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Nyttemmin viimeksi mainitun oikeuden tarkastelussa pyritään ottamaan huomioon oikeussuojajärjestelmän kokonaisuus kuten se, miten KHO:ta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt turvaavat asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on lisäksi myös valitusluvan myöntämisen kriteereillä, eli sillä, millainen funktio niillä on oikeusturvan saatavuuden kannalta.

Hallintolainkäytön valituslupajärjestelmän kehittäminen on sinänsä mahdollista yksittäisellä hallinnonalalla. Tuolloin valitusluvan perusteita voidaan tarkastella yksilöidysti asianomaisen hallinnonalan oikeusturva- ja toiminnallisista tarpeista käsin. Samalla on tärkeää ottaa huomioon se, miten hallinnonalan oikeussuojajärjestelmä toimii kokonaisuutena, ja onko oikeusturvan painopiste riittävästi KHO:ta edeltävissä portaissa. Esillä olevassa asiassa on esitetty muutoksia (pienennyksiä) hallinto-oikeuden

ratkaisukokoonpanoon, muutoksenhakuaikojen lyhentämistä sekä KHO:n valituslupajärjestelmän perusteiden tiukentamista. Voidaan siten kysyä, miten hallinto-oikeuden kyseiset muutoksenhakujärjestelyt ovat suhteutettavissa samanaikaisesti toimeenpantavaan KHO:n valituslupajärjestelmän perusteiden tiukentamiseen. Valitusluvan perusteista poistuisi varsin pitkälle myös oikeusturvan saatavuutta koskeva kriteeri, ja KHO:n näkökulma muodostuisi pääasiassa oikeuskäytännön ohjaamiseksi ulkomaalaisasioiden piirissä. Tämä on sinänsä perusteltu näkökulma, mutta se poikkeaa samalla nykyisistä lähtökohdista hallintolainkäytön oikeussuojajärjestelmässä, jossa otetaan huomioon myös yksilölliset olosuhteet valituslupaa koskevassa harkinnassa. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa viimeksi mainituilla seikoilla on tärkeä merkitys pelkästään näiden asioiden erityisluonne huomioon ottaen. Toki on huomattava, että KHO voi käyttää siellä vireillä olevassa asiassa myös purkutoimivaltaa hallintolainkäyttölain 64 §:n nojalla. Kysymys on kuitenkin eri menettelystä kuin valituslupajärjestelmän kysymyksessä ollessa, eikä ylimääräinen muutoksenhakukeino poista mahdollisuutta esimerkiksi Euroopan ihmisoikeusjärjestelmän oikeussuojakeinoihin turvautumiseen.

Vaikka hallituksen esityksellä on sinänsä perusteensa mm. oikeudenkäyntien viivytyksettömän kulun turvaamisen kannalta, pidän esitettyä muutosta ulkomaalaisasioiden valituslupaperusteisiin ongelmallisena ulkomaalaisasioiden oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden ja erityisesti yksityisen oikeusturvan kannalta. Valituslupaperusteita tulisikin voida selkeyttää siten, että KHO:lla olisi ehdotettua paremmat mahdollisuudet ottaa huomioon asianosaisen yksilölliset olosuhteet valituslupaa koskevassa harkinnassa.

3 Hallinto-oikeuden päätösvaltainen kokoonpano

Ehdotettu muutos

Tuomioistuinten kokoonpanon ja päätösvaltaisuuden sääntely on merkityksellistä ennen muuta PL 21 §:n kannalta. Hallinto-oikeuden päätösvaltaista kokoonpanoa ehdotetaan muutettavaksi. Esityksen mukaan hallinto-oikeus olisi kaikissa ulkomaalaislaissa tarkoitetuissa valitusasioissa päätösvaltainen myös kokoonpanossa, johon kuuluu kaksi jäsentä, jollei asiassa ratkaistavana olevan kysymyksen laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Esityksessä ehdotetaan tarkistettavaksi myös sääntelyä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanosta.

Vuoden 2016 alusta tuli voimaan lainmuutos (laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain muuttamisesta 892/2015), jolla valituslupa-asioiden päätöskokoonpanoa supistettiin siten, että KHO on toimivaltainen ratkaisemaan valituslupaa koskevat asiat myös kahden jäsenen kokoonpanossa. Tällä on merkitystä oikeussuojajärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Seuraavassa keskitytään kysymykseen hallinto-oikeuden kokoonpanon muuttamisesta valitusasian käsittelyssä.

Hallinto-oikeuksien aikaisemmista ratkaisukokoonpanojen muutoksista

Hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanon muutos on ollut perustuslakivaliokunnassa esillä mm. hallinto-oikeuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 85/2005 vp, lainmuutos 675/2006) yhteydessä. Tuossa esityksessä oli kysymys siitä, että hallinto-oikeudet voisivat toimia aikaisemman kolmen jäsenen kokoonpanon sijasta kahden tuomarin kokoonpanossa määrätyissä hallinto-oikeuslain 12 a §:ssä luetelluissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin asiassa antamassaan lausunnossa (PeVL 2/2006 vp), että tuomioistuimen ratkaisukokoonpanolla on vaikutuksia yhtä hyvin asian käsittelyn asianmukaisuuteen ja joutuisuuteen kuin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien vaatimusten toteutumiseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan asioiden käsittely kolmen tuomarin kokoonpanossa on perusteltua muutoksenhakutuomioistuimena olevissa hallinto-oikeuksissa. Monijäsenisen kokoonpanon

voidaan arvioida lisäävän käsiteltävien asioiden monipuolista harkintaa ja siten oikeusturvaa. Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan oikeusturvan kannalta on toisaalta merkitystä myös asioiden käsittelyn joutuisuudella. Päätösvaltaisen kokoonpanon keventäminen käsittelyn asianmukaisuutta vaarantamatta mahdollistaa tuomioistuinten voimavarojen oikean kohdentamisen esimerkiksi vaativien ja vähemmän vaativien asioiden käsittelyyn. Tämä on omalta osaltaan omiaan tehostamaan tuomioistuinten ratkaisutoimintaa niin, että asiat tulevat käsitellyiksi perustuslain edellyttämällä tavalla ilman aiheetonta viivytystä.

Perustuslakivaliokunta piti kyseisessä lausunnossaan ratkaisukokoonpanon keventämiseen liittyviä tavoitteita siten perustuslain kannalta hyväksyttävinä. Merkitystä oli oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja käsittelyn joutuisuustavoitteen lisäksi asianomaisten asioiden luonteella. Hallituksen asianomaisessa esityksessä (HE 85/2005 vp) todettiin viimeksi mainitulta osin (s. 24), että kaksijäseninen kokoonpano on tarkoituksenmukainen sellaisissa asiaryhmissä, joissa valitusasiat ovat yleensä oikeudellisesti selkeitä ja niitä koskeva oikeuskäytäntö vakiintunut. Edelleen hallituksen esityksen mukaan myös oikeudenkäyntiaineiston tulisi yleensä olla sillä tavoin suppea, ettei asioiden laajuus edellytä laajempaa kokoonpanoa.

Hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpano ulkomaalaisasioissa

Hallinto-oikeuslain voimassa olevan 12 a §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan kahden jäsenen kokoonpanossa voidaan ratkaista kysymys ulkomaalaislain (301/2004) soveltamisesta muutoin paitsi turvapaikkamenettelyssä tai toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan osalta.

Osa ulkomaalaislain mukaisista asioista voidaan siis päättää nykyään kahden ja osa kolmen jäsenen kokoonpanossa. Tällaista ulkomaalaislain sisäistä rajausta on perusteltu hallituksen esityksessä seuraavasti (HE 85/2005 vp): ”Myös muulla kuin kansainvälisen suojelun tarpeen perusteella haettuihin oleskelulupa-asioihin sisältyy sellaisia valitusasioita, jotka ovat oikeudellisesti ongelmattomia ja joissa oikeusturva ei edellytä asian käsittelyä kolmen tuomarin kokoonpanossa.” Kahden jäsenen kokoonpanossa ratkaistavalta asialta on vaadittu hallituksen esityksessä siten oikeudellista ongelmattomuutta, niin kuin yleensäkin 12 a §:n 1 momentin kohdalla.

Nyt esillä olevassa hallituksen esityksessä ulkomaalaislain edellä todettu kahtiajako poistuisi ja kaikki tämän lain mukaiset asiat tulisivat lähtökohtaisesti ratkaistaviksi kaksijäsenisessä kokoonpanossa. Kysymys on muutoksesta ratkaisukokoonpanoja koskeviin aikaisempiin lainsäädännöllisiin lähtökohtiin, joissa asioita arvioitiin tältä osin varsin tarkkojen oikeusturva- ja muiden näkökohtien pohjalta.

Mikäli korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita rajoitetaan nykyisestä, hallinto-oikeudella on entistä tärkeämpi rooli muutoksenhakuasian ensimmäisenä ja lähtökohtaisesti ainoana tuomioistuinasteena. Kaksijäsenisen hallinto-oikeuskokoonpanon tulisi vähintäänkin koostua kahdesta vakituisesta tuomarista. Asiassa tulisi myös voida alleviivata sitä, että hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 ja 3 momentissa olevan kynnyksen kolmijäseniseen kokoonpanoon siirtymiseen ei tulisi asettua oikeusturvasyistä korkealle. Mikäli KHO:n valituslupaperusteita ei tiukenneta esitetyllä tavalla, hallinto-oikeuden ratkaisukokoonpanoon ei kohdistu samanlaisia oikeusturvavaatimuksia kuin edellä.

4 Oikeusapu

Ulkomaalaiselle annettavaa oikeusapua hänen tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa asiaa käsiteltäessä rajoitettaisiin säätämällä, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen (ehdotettu muutos ulkomaalaislain 9 §:n 2 momenttiin).

Ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa selvitetään hakijan perusteet kansainvälisen suojelun saamiselle, ja turvapaikkapuhuttelu nojautuu virallisperiaatteen mukaisesti viranomaisen selvittämisvelvollisuuteen. Avustajan läsnäolo olisi mahdollista erityisen painavista syistä, joita yksilöidään esimerkinomaisesti ehdotetun 9 §:n 2 momentin perusteluissa. Erityisen painavien syiden olemassaoloa koskeva vaatimus nostaa kynnyksen varsin korkealle, mikä voi muodostaa, toisin kuin hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, ongelman yksityisen oikeusturvan, mutta myös asian selvittämisen kannalta.

5 Muita esitykseen sisältyviä seikkoja

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi ulkomaalaislakiin uusi 197 a § lisäselvityksen toimittamisen rajoittamisesta tuomioistuimelle. Ehdotuksen mukaan tuomioistuin voisi asettaa asian laatuun nähden kohtuullisen määräajan, jonka jälkeen uutta lisäselvitystä ei enää otettaisi huomioon.

Vastaavantyyppinen säännös(luonnos) lisäselvityksen rajoittamisesta sisältyy oikeusministeriön mietintöön 4/2011 (51 §), joka toimii pohjana käynnissä olevalle hallintolainkäyttölain kokonaisuudistukselle oikeusministeriössä. Asiassa on oikeusturvasyistä keskeistä se, että määräaika asetetaan siinä määrin riittäväksi, että yksityisellä on mahdollisuuksia toimia sen rajoissa.

Helsingissä 19.4.2016

Leena Halila

hallinto-oikeuden professori

Helsingin yliopisto