KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Korkein hallinto-oikeus
Presidentti Pekka Vihervuori

22.4.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston selonteko VNS 3/2016 vp julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017–2020

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt korkeinta hallinto-oikeutta kuultavaksi otsikosta mainitusta julkisen talouden suunnitelmasta. Näkemyksenään korkein hallinto-oikeus tuo esille seuraavan.

Yleistä

Tulevat kehysvuodet näyttäytyvät korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja muissa hallintotuomioistuimissa erilaisina kuin aiemmat vuodet. *Hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrä on nousemassa voimakkaasti turvapaikanhakijoiden kasvun myötä*. Kuluvana vuonna hallinto-oikeudessa käsiteltäväksi ennakoidaan tulevan tuhansia valituksia turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevista asioista. Loppuvuodesta ja erityisesti ensi vuodesta lukien lisääntyvät oleskelulupaa koskevat valitusasiat useammilla tuhansilla, erityisesti perheenyhdistämistä koskevat asiat. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa turvapaikka-asioiden ruuhka näky viimeisenä, sen jälkeen kun asiat on ensin käsitelty maahanmuuttovirastossa ja sen jälkeen Helsingin hallinto-oikeudessa. *Korkeimmassa hallinto-oikeudessakin tämän vaikutus koko tuomioistuimen toimintaan on erittäin suuri*, ja varautuminen siihen on jo asteittain aloittain aloitettu kuluvan vuoden talousarviossa osoitettujen määrärahojen turvin. Sama koskee Helsingin hallinto-oikeutta.

Tämänhetkisten arvioiden mukaan kehyskaudella noin puolet korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvista asioista on ulkomaalaislain mukaisia asioita. Kun korkein hallinto-oikeus on tähän mennessä ratkaissut noin 4 000 asiaa vuosittain, jatkossa ratkaistaneen vuosittain ehkä 3 000 ulkomaalaisasiaa ja 3 000 muuta asiaa. Tarkkojen ennusteiden tekeminen on kuitenkin vaikeaa, koska hakemusten määrissä voi tapahtua ennakoimattomia muutoksia niin ylös- kuin alaspäinkin.

Vuonna 2015 Suomeen saapui hieman yli 32 000 turvapaikanhakijaa. Julkisen talouden suunnitelmassa 2017–2020 arvioidaan vuodesta 2016 alkaen turvapaikanhakijamääräksi 10 000 henkilöä vuosittain. Mainittua lukua on käytetty laskentaperusteena kehyskauden maahanmuuttoa koskevissa määrärahamenoissa. Hakijoista noin kolmanneksen arvioidaan saavan turvapaikan tai oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella. Jokaista luvan saanutta kohti arvioidaan tehtävän kolme perheenyhdistämishakemusta, joista noin puolet hyväksyttäisiin.

Ulkomaalaisasioiden käsittely hallintotuomioistuimissa

Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevat asiat

Hallintotuomioistuinten määrärahakehyksistä päätettäessä on muistettava, että turva-paikanhakijoiden määrän kasvu näkyy tuomioistuimissa viiveellä, aina kehyskauden loppuun saakka. Näin ollen kehyskauden lopulle kohdennettu merkittävä vähennys tuomioistuinmomentille (noin 16 milj. euroa) väistämättä heijastuu hallinto-oikeuksien resursointiin ja sitä kautta aiheuttaa ulkomaalaisasioiden käsittelyn viipymistä, mikä ei valtion kokonaistaloudellisuuden kannalta ole järkevää. Korkeimman hallinto-oikeuden toiminta-menomomentin vähennykset eivät sen sijaan ole onneksi yhtä huolestuttavia.

Maahanmuuttovirastossa on kuluvan vuoden tammi-maaliskuussa ratkaistu hieman yli 5 000 turvapaikka-asiaa, ja näistä merkittävä osa on rauenneita. Varovasti ennakoiden turvapaikka-asioiden määrän merkittävämpi kasvu näkyy Helsingin hallinto-oikeudessa vasta loppukesästä ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa loppuvuodesta lukien.

Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu näkyy tuomioistuimissa siis viipeellä. Turvapaikka-asioiden ensi asteen muutoksenhaku Maahanmuuttoviraston päätöksestä on toistaiseksi keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Helsingin hallinto-oikeuteen odotetaan jopa 7 000 valitusta kuluvana vuonna. Toistaiseksi valituksia on sinne tullut noin 1 200. Vertailun vuoksi todettakoon, että aiempina vuosina Helsingin hallinto-oikeus on käsitellyt noin 1 000 turvapaikka-asiaa vuosittain.

Hallinto-oikeuden päätökseen 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 oikeusturvan ja lainkäytön yhtenäisyyden tae.* Muutoksenhakijana voi hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksesta riippuen olla paitsi yksityinen asianosainen myös Maahanmuuttovirasto. Korkein hallinto-oikeus on tämän vuoden alusta voimaan tulleen lainmuutoksen nojalla myös kahden jäsenen kokoonpanossa päätösvaltainen ratkaisemaan valituslupaa koskevan asian ja siihen liittyvän vaatimuksen turvapaikkaa tai muuta kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa.

Kuluvana vuonna korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapunee arviolta 2 000–4 000 turvapaikka-asiaa. Määrä riippuu pitkälti siitä, minkälaisella aikataululla Maahanmuuttovirasto ja Helsingin hallinto-oikeus käsittelevät siellä vireillä olevat ja vireille tulevat asiat, ja tietenkin myös päätösten lopputuloksista. Samoin voimaan tulleilla ja eduskunnankin käsittelyssä olevilla lainmuutoksilla (mm. HE 32/2016 vp) ja oikeusapusääntelyn muutoksilla tullee olemaan vaikusta muutoksenhakualttiuteen. Siihen tulee vaikuttamaan turvapaikanhakijoiden määrän lisäksi Maahanmuuttoviraston ensi asteena tekemien päätösten lopputulos, kuten linjaukset turvallisiksi katsotuista lähtöalueista, sekä päätösten laadukkuus perusteluineen. Korkeimman hallinto-oikeuden osalta taas merkitystä on vastaavasti hallinto-oikeuden päätösten lopputuloksilla.

Vertailun vuoksi on syytä todeta, että aiempina vuosina KHO:een on saapunut enintään noin 500 turvapaikka-asiaa vuosittain.

Turvapaikkaa ja muut ulkomaalaisasiat ovat luonteensa puolesta perus- ja ihmisoikeusherkkiä. Niissä myös tuomioistuinkäsittelyn joutuisuus on erittäin tärkeää. Käsittelyn venyminen aiheuttaa moninkertaisia kuluja hallinnolle esim. lisääntyneinä vastaanottokustannuksina. Tämä valtionhallinnon sektorit ylittävä merkittävä vaikutusyhteys onkin hyvin ymmärretty kuluvan vuoden talousarvion tuomioistuinmäärärahoista päätettäessä. Samoin käsittelyajan kuluessa valittajien perhe- ja muut 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. Käsittelyajat saadaan pidetyiksi kohtuullisina vain, mikäli tuomioistuimen resursointi on riittävä. Tavoite on saada ratkaistua asia, jossa valituslupaa ei myönnetä, jopa alle kolmessa kuukaudessa.

Vaikka valituslupia myönnetäänkin kohtuullisen harvoin, ovat *asiat, joissa valituslupa myönnetään, monesti merkityksellisiä hallinto- ja oikeuskäytäntöä ohjaavia ennakkopäätöksiä ja niissä tulevat usein sovellettavaksi eurooppaoikeuden lähteet, kuten unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus*. KHO on esimerkiksi 20.4.2016 antanut vuosikirjapäätöksen (KHO:2016:53) siitä, että turvapaikanhakijan siirrolle ns. Dublin III -säännösten nojalla Unkariin oli EU:n perusoikeuskirjasta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuva este. Jatkossa korkeimmalta hallinto-oikeudelta *odotettaneen vielä aiempaakin suurempaa panosta vastaavanlaisiin ennakkopäätöksiin ja linjaratkaisuihin*.

Korkeimman hallinto-oikeuden rooli oikeuskäytännön *yhdenmukaisuuden varmistamisessa tulee myös korostumaan entisestään, jos turvapaikka-asiat hajautettaisiin Helsingin hallinto-oikeudesta useammalle hallinto-oikeudelle*. Mainitusta hajauttamisesta on oikeusministeriön joulukuussa asettama työryhmä antamassa mietintönsä aivan näinä päivinä.

Muut ulkomaalaisasiat

Kaikissa alueellisissa hallinto-oikeuksissa käsiteltävät oleskelulupa-asiat, erityisesti perheenyhdistämistä koskevat asiat, tulevat lisääntymään viimeistään ensi vuodesta lukien. JTS:n mukaan arviolta noin kolmanneksen turvapaikanhakijoista arvioidaan saavan turvapaikan tai oleskeluluvan kansainvälisen suojelun perusteella. Jokaista luvan saanutta kohti arvioidaan tehtävän kolme perheenyhdistämishakemusta, joista noin puolet hyväksyttäisiin. Juttupotentiaalia oleskelulupa-asioihin syntyy lisäksi yhä myös aiemmin maahan tulleista.

Näin ollen varovaisesti laskien perheenyhdistämistä koskevien valitusasioiden määrä hallinto-oikeuksissa voi nousta useisiin tuhansiin. Toisin kuin turvapaikka-asioissa, oleskelulupa-asioissa kaikki kuusi alueellista hallinto-oikeutta ovat toimivaltaisia. *Näin ollen oleskelulupa-asioiden lisääntymisen myötä on varauduttava kaikkien alueellisten hallinto-oikeuksien riittävään resursointiin tulevalla kehyskaudella.*

Riittävän taloudellisen resursoinnin lisäksi on varmistauduttava siitä, että *tuomarikunta on osaavaa ja ammattitaitoista* ratkaisemaan yhä lisääntyviä ulkomaalaisasioita. Tuomareiden kohdennettuun koulutukseen on panostettu ja siihen on panostettava koko kehyskauden ajan. Eduskunnan käsiteltävän olevassa tuomioistuinlaissa ehdotettu yleisluonteinen koulutusjärjestelmä eli assesorijärjestelmä ei voi näihin erityistarpeisin vastata.

Asiamäärien lisääntyessä on korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja Helsingin hallinto-oikeuteen rekrytoitu huomattava määrä määräaikaisia tuomareita, esittelijöitä sekä kansliahenkilökuntaa. Sellaista tilannetta, jossa tuomioistuimessa merkittävä osa tuomareista olisi määräaikaisia, ei voida pitää tyydyttävänä tuomioistuimen riippumattomuus huomioon ottaen eikä myöskään töiden järjestelyn johdosta.

Korkein hallinto-oikeus pitääkin välttämättömänä, että *uusien tuomareiden virkoja korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja hallinto-oikeuksissa vakinaistetaan jos* ulkomaalaisasioiden määrä kasvaa pitkäaikaisesti aiempaa korkeammalle tasolle.

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 hallinto-tuomioistuimeen.

Tuomioistuinten määrärahakehyksissä on huomattava, että turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisellä ei oikeusturvasyistä pidä olla heijastusvaikutuksia muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden muutoksenhakuasioiden käsittelyyn tai käsittelyaikaan hallintotuomioistuimissa.

Muutoksenhakujärjestelmää on viimeaikaisilla lainsäädäntömuutoksilla kehitetty suun taan, jossa tuomioistuimet voivat keskittyä oikeusturvan kannalta merkittävien asioiden käsittelyyn.

Korkeimman hallinto-oikeuden *ensisijaisena tehtävänä on antaa oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ratkaisuja ennakkopäätöksillä ja siten osaltaan valvoa julkisen vallankäytön laillisuutta.* Samalla se ylimpänä asteena korjaa sattuneita oikeudenloukkauksia ja lain väärää soveltamista yksittäisissä tapauksissa.

Jotta korkein hallinto-oikeus pystyy keskittymään oikeusturvan sekä oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamisen kannalta merkittäviin asioihin tulevina vuosina, on *lainsäädäntöä kehitettävä suuntaan, jossa asiaratkaisun antaminen ylimmässä tuomioistuinasteessa edellyttää nykyistä useammissa asiaryhmissä valitusluvan myöntämistä.* Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä erityisesti virkamieslain, lastensuojelulain ja vammaispalvelulain uudistamista tältä osin (ks. myös PeVL 55/2014 vp, LaVM 23/2014 vp ja KHO:n esitys valtioneuvostolle 17.9.2013).

Sinänsä hyvä, mutta riittämätön muutos oli 1.1.2016 voimaan tullut hallintolainkäytön muutoksenhakusääntelyn tarkistaminen (HE 230/2014 vp). Mainitun lain muutokset eivät tule näkymään korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrissä muutamaan vuoteen, ja silloinkin vain hienoisesti. Sille oikeushallinnossa ennalta lasketut säästövaikutukset hallintotuomioistuinten työssä ovat olennaisesti ylimitoitettuja. Sama odotettujen säästövaikutusten ylimitoitus koskee 1.1.2016 voimaan tullutta pakollisen oikaisuvaatimusjärjestelmän käyttöalan laajennusta. Oikeudellisesti vaativiin tai valmiiksi riidanalaisin juttuihin sillä tuskin on mitään karsivaa vaikutusta.

Vuoden 2016 alusta voimaan tulleet merkittävät korotukset tuomioistuinmaksuihin saattavat nekin heijastua valitusten ja valituslupien jonkinasteisena vähentymisenä. Tuomioistuinmaksujen korottamisella tavoiteltiin – ja hyvä niin – maksujen ohjausvaikutuksen tehostamista niin, että tuomioistuimissa vähenevät ne asiat, joissa oikeusturvaintressi on pieni. Oikeudellisesti ja työmäärällisesti vaativiin asioihin tällä sen sijaan tuskin on mainittavaa vaikutusta. Kehitystä on joka tapauksessa syytä seurata asiaryhmittäin.

Aineistopankki - HAIPA

Asioiden joutuisaa ja tarkoituksenmukaista käsittelyä ja reaalisaikaista yhteydenpitoa varten hallintotuomioistuimissa tarvitaan asianhallintajärjestelmän kokonaisuudistus, eli hallintotuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä *HAIPA*. Nykyisin käytössä olevat sähköiset lainkäytön ohjelmat eivät vastaa nykyajan vaatimuksia eivätkä likikään riittävästi mahdollista sähköisen asioinnin ja sähköisen lainkäytön hyödyntämistä. Edelleenkin paljolti paperisiin aineistoihin perustuva käsittely hidastaa käsittelyaikoja (erityisesti ulkomaalaisasioissa) ja jarruttaa myös muita tärkeitä uudistuksia, kuten rationaalista tilankäyttöä ja laitteistojen hankintoja.

Korkein hallinto-oikeus pitää hyvin myönteisenä, että HAIPA-hankkeelle on vihdoinkin varmistettu tarvittava rahoitus julkisen talouden suunnitelmassa.