KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Hallintoneuvos, OTT Janne Aer
26.4.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys (HE 32/2016 vp) Eduskunnalle laiksi 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 säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annettua lakia (1116/2002).

Asiasisältöisesti muutokset koskevat seuraavia seikkoja:

Kansainvälistä suojelua koskevat ulkomaalaisasiat säädetään käsiteltäviksi hallintotuomio-istuimissa *kiireellisinä*.

Valitusaikaa lyhennetään hallinto-oikeuteen tehtävissä valituksissa 21 päivään päätöksen tiedoksisaannista ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävissä valituksissa 14 päivään.

Hallinto-oikeuden tuomionvoipaa ratkaisukokoonpanoa pienennetään kaikissa ulkomaalais-asioissa kahteen jäseneen. Hallinto-oikeuden peruskokoonpanoa (kolme jäsentä) käytettäisiin kuitenkin, jos ratkaistavan kysymyksen laatu tätä edellyttää.

Valituslupaperusteita korkeimpaan hallinto-oikeuteen valitettaessa muutetaan siten, että nykyisen prejudikaattiperusteen lisäksi muutoksenhaku valitusluvanvaraisesti olisi mahdollista, jos luvan myöntämiseen on muu erityisen painava syy. Nykyinen toinen valituslupaperuste edellyttää muuta painavaa syytä.

Ulkomaalaiselle myönnettävää *oikeusapua hallintomenettelyvaiheessa rajoitetaan* siten, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo turvapaikkapuhuttelussa, jollei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen. Ulkomaalaislaista poistettaisiin säännös, jonka mukaan *ulkomaalaisen avustajana* voi toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja. Oikeusapulakia muutettaisiin lisäksi siten, että kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää *asiakohtaiset palkkiot*.

Hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeudelle säädetään oikeus *käyttää ulkomaalaisrekisteriä*, minkä lisäksi tuomioistuimista tulisi samalla mainitun rekisterin *rekisterinpitäjiä* niiden tietojen osalta, joita tuomioistuimet toimittavat rekisteriin.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettua lakia muutettaisiin siten, että *korkein hallinto-oikeus olisi toimivaltainen ratkaisemaan täytäntöönpanoa koskevan asian yhden jäsenen kokoonpanossa*.

Säilöön otettujen ulkomaalaisten säilöönottoasia käsiteltäisiin ulkomaalaisen tekemästä vaatimuksesta. Nykyisestä kahden viikon välein tapahtuvasta käsittelystä luovuttaisiin.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että esitys on valmisteltu suurella kiireellä ja että ehdotuksiin on suhtauduttu lausuntokierroksella osittain hyvinkin kriittisesti. Myös korkeimman hallinto-oikeuden omassa aikaisemmin esitetyssä lausunnossa on esitetty kriittisiä näkemyksiä esityksen sisällöstä, minkä lisäksi lausuntokierroksen jälkeen esitykseen on tehty eräitä muutoksia, jotka näyttäisivät vaikeuttavan korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa tai jotka eivät ole yhteensopivia tuomioistuinten riippumattomuuden kanssa.

Oikeusturvan heikentäminen ulkomaalaisasioissa

Yleisesti hallituksen esityksestä voidaan todeta, että ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset merkitsevät sitä, että ulkomaalaisasioiden muutoksenhaussa poikettaisiin monessa kohden hallintolainkäyttölaissa säännellystä muutoksenhausta. Nämä poikkeamat eivät vahvista muutoksenhakijan oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa, vaan pikemmin heikentävät oikeusturvaa. Ulkomaalaisilla on oikeus odottaa Suomessa samanlaista oikeusturvaa hallintoasioissa käytävässä oikeudenkäynnissä kuin suomalaisillakin. Prosessinormien muuttaminen vain ulkomaalaislainsäädännössä antaa vaikutelman siitä, että tarkoituksena on asettaa ulkomaalaiset tässä suhteessa eriarvoiseen asemaan hallintoasioita koskevassa oikeudenkäyntimenettelyssä.

Uudistusta on perusteltu ennen muuta muutoksenhaun nopeuttamiselle. On yleinen tavoite pyrkiä siihen, että hallintolainkäyttö sujuisi nopeasti ja joustavasti. Hallintolainkäyttölain uudistaminen on ollut vireillä pitkään, mutta hanke ei ole toistaiseksi johtanut lainsäädäntötoimiin. Ulkomaalaisasioissa on siten valittu tavoitteeksi käsittelyn nopeuttaminen osittaisuudistuksilla. Hallituksen esityksessä on viitattu siihen, että ulkomaisten turvapaikanhakijoiden oleskelu Suomessa aiheuttaa kustannuksia, ja että oleskeluaikaa tulee lyhentää. Syyt oikeusturvan heikentämiseen liittyvät siten ennen muuta valtion talouteen ja syynä on ulkomaalaisten turvapaikanhakijoiden aiheuttama taloudellinen rasitus. Tavoitetta voidaan pitää hyväksyttävänä, kun otetaan huomioon viime vuonna tulleiden turvapaikanhakijoiden suuri määrä ja tästä aiheutuvat kulut valtion hallinnolle. Tavoite ei kuitenkaan yksin riitä oikeuttamaan puuttumista oikeusturvaan, vaan on syytä kysyä, ovatko ehdotetut heikennykset oikeusturvaan myös asianmukainen ja tehokas tapa edistää käsittelyn nopeutta.

Muutoksenhakujärjestelmän vaikutus oleskeluun Suomessa voidaan täsmentää kysymykseen, estääkö muutoksenhaku maasta poistamisen täytäntöönpanon sen jälkeen, kun kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätetty tutkimatta tai hylätty ja hakija käännytetty. Muutoksenhaulla on merkitystä päätöksen täytäntöönpanolle niissä tapauksissa, joissa Maahanmuuttovirasto on päätynyt siihen, että hakija on poistettava maasta. Käsittelyn nopeuttamista koskevilla toimilla pyritään siihen, että maasta poistaminen

tapahtuisi mahdollisimman nopeasti. Tässä tilanteessa myös oikeusturvavaatimus on korostettu, koska virheellinen päätös voi johtaa siihen, että hakija väärin perustein palautetaan maahan, jossa hänen henkensä on vaarassa.

Ulkomaalaislaissa on erikseen säännökset nopeutetusta käsittelystä (104 §) ja siitä, missä tilanteessa voidaan käännytyspäätös voidaan panna täytäntöön, vaikka päätökseen olisi haettu muutosta hallinto-oikeudessa (201 §). Ulkomaalaislain säännökset vastaavat turvapaikkamenettelydirektiivin (2005/85/EY) ja palauttamisdirektiivin (2008/115/EY) sääntelyä ja niitä on tarkistettu viimeksi vuonna 2015 (lailla 194/2015). Ulkomaalaislain sääntelyssä ei tältä osin ole puutteita eikä hallituksen esityksessä ehdoteta siihen muutoksia.

Oleskeluaikojen lyhentäminen edellyttää sitä, että poliisiviranomaiset toteuttavat täysimääräisesti ulkomaalaislain salliman käännytysten täytäntöönpanon. Ulkomaalaislain muutoksenhakuaikoja lyhentämällä, oikeusapua rajoittamalla sekä valituslupaperusteisiin puuttumisella ei voida vaikuttaa millään tavoin siihen, miten nopeasti poliisi toteuttaa käännytysten täytäntöönpanon.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että nopeutetun käsittelyn ja välittömän täytäntöönpanon mahdollisuus ulkomaalaisasioissa edellyttävät, että oikeusturvajärjestelyt ovat muutoin asianmukaiset. Tähän nähden nyt ehdotetut muutokset ulkomaalaislain oikeusturvasääntelyyn ovat tehottomia hallituksen esityksessä esitetyn tavoitteen kannalta.

Ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset

Oikeusavun rajoittaminen turvapaikkatutkinnassa

Ulkomaalaislain 9 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että oikeusapuun ei kuulu avustajan läsnäolo ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitetussa turvapaikkapuhuttelussa, ellei avustajan läsnäolo ole erityisen painavista syistä tarpeen.

Rajoitus koskee ulkomaalaislain 97 a §:ssä tarkoitettua turvapaikkapuhuttelua, jossa selvitetään hakijan kansainvälisen suojelun tarve ja perusteet sille, onko hän vaarassa kotimaassaan, mikäli hänet sinne palautetaan. Turvapaikkapuhuttelu toimitetaan suullisesti. Muutoksella ei kuitenkaan rajoiteta turvapaikan-hakijan mahdollisuutta käyttää turvapaikkapuhuttelussa avustajaa. Muutos koskee vain avustajan oikeutta saada palkkiota oikeusapulain mukaan.

Muutosta on perusteltu sillä, että turvapaikkapuhuttelussa viranomaisella on korostettu selvittämis-velvollisuus, mikä vähentää tarvetta käyttää avustajaa. Avustajan läsnäololle turvapaikkapuhuttelussa voisi olla säännöksessä tarkoitetut erityisen painavat syyt. Esimerkiksi hakijan erityisen haavoittuva asema, traumatisoituminen, kidutuskokemukset, luku- ja kirjoitustaidottomuus tai alaikäisyys ovat huomioon otettavia seikkoja arvioitaessa hakijan kykyä tehdä asiastaan riittävästi selkoa turvapaikkapuhuttelussa.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotettu muutos ei tuomioistuinten näkökulmasta vaikuta perustellulta. Muutos todennäköisesti lisäisi ja hankaloittaisi tuomioistuinten työtä. Mikäli hakija ei saa oikeusapua prosessin alkuvaiheen turvapaikkatutkinnassa muutoin kuin erityisen painavasta syystä, on mahdollista, että turvapaikanhakijoiden luottamus viranomaisen menettelyyn heikkenee. Tämä johtaa todennäköisesti kasvaneeseen tarpeeseen valittaa päätöksestä hallinto-oikeuteen. Turvapaikkatutkintaan liittyvä epäluottamus puolestaan lisää valitusvaiheessa hallinto-oikeuksien selvittämisvelvollisuutta.

Oikeusapulain mukaisen avustajan käyttäminen turvapaikkapuhuttelussa on takaisi sen, että avustaja täyttää tietyt laatuvaatimukset. Jatkossa avustajina toimisi ilman palkkiota henkilöitä, jotka eivät välttämättä omaa riittävää ammattitaitoa toimimaan avustajina. Toisaalta tällaiset avustajat eivät myöskään voisi toimia avustajina myöhemmässä muutoksenhaussa, jossa on mahdollista saada oikeusapulain mukainen avustaja.

Turvapaikanhakijoilla voi olla myös omista kokemuksistaan johtuen ennakkoluuloja viranomaisia kohtaan, jolloin turvautuminen puolueettoman oikeusavustajan käyttöön lisää oikeusturvaa heti prosessin alusta lukien. Turvapaikkapuhuttelu on olennaisin osa turvapaikkatutkintaa, koska siinä kuullaan hakijaa henkilökohtaisesti hänen turvapaikkapyyntönsä perusteista. Järjestelmän toimivuuden kannalta on välttämätöntä, että turvapaikka-asiaan liittyvät tosiseikat ja vaatimukset tulevat mahdollisimman aukottomasti selvitetyksi turvapaikkatutkinnassa. Korkein hallinto-oikeus katsoo tämän edellyttävän, ettei avustajan käytön mahdollisuutta rajoiteta turvapaikkapuhuttelussa.

Avustajan kelpoisuuden sääntely

Ulkomaalaislain 9 §:n toisen momentin nykyinen säännös ulkomaalaiselle määrätyn avustajan kelpoisuus-vaatimuksista ehdotetaan poistettavaksi. Lainkohdan mukaan hallintoasiaa käsiteltäessä ulkomaalaiselle määrättynä avustajana voi kuitenkin toimia myös muu lakimieskoulutuksen saanut henkilö kuin julkinen oikeusavustaja.

Säännöksen kumoamisen jälkeen oikeusapulain mukaisen avustajan kelpoisuus määräytyy tällöin oikeusapulain mukaan kaikissa ulkomaalaisasioissa.

Säännös liittyy siihen, että ulkomaalaisasioissa oikeusapua on annettu jo käsiteltäessä viranomaisessa eikä vasta muutoksenhaun yhteydessä kuten yleensä. Turvapaikkapuhuttelussa ei ole edellytetty, että avustaja on lakimies. Mikäli hyväksytään se, että avustajan käyttöä turvapaikkapuhuttelussa rajoitetaan siten kuin 9 §:n osalta on esitetty, on johdonmukaista kumota avustajan kelpoisuutta koskeva säännös. Jos kuitenkin päädytään siihen, ettei avustajan käyttöä turvapaikkapuhuttelussa rajoiteta, on harkittava säännöksen säilyttämistä, jotta oikeusapulain mukaisten avustajien saatavuus ei muodostu esteeksi avustajan käytölle turvapaikkapuhuttelussa.

Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen 190 ja 193 §

190 §:ään esitetään uutta 3 momenttia, joka koskee valituksen tekemisen määräajasta kansainvälistä suojelua koskevasta päätöksestä, joka on tehty turvapaikkamenettelyssä. Valitusaika lyhennettäisiin nykyisestä 30 päivästä 21 päivään. Samalla ehdotetaan 196 §:ään säännöstä siitä, että kansainvälistä suojelua koskevat asiat käsitellään kiireellisinä Helsingin hallinto-oikeudessa. 190 §:n 3 momentti koskisi Maahanmuuttoviraston päätöksiä, jotka on tehty kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Sen yhteydessä on voitu ratkaista myös muulla perustella haettu oleskelulupa ja päättää maasta poistamisesta ja maahantulokiellosta. Säännös ei sen sijaan koskisi tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua saaneen asemaa tarkastellaan myöhemmin uudelleen.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että valitusajan lyhentämiselle hallintolainkäyttölain mukaisesta valitusajasta, ei ole perusteita. Käsittelyaika ei lyhene, vaikka valitusaikaa lyhennetään puolellatoista viikolla, mutta ulkomaalaisen asianosaisen kannalta mahdollisuudet hakea muutosta heikkenevät. Ehdotuksen mukaan turvapaikanhakijalla ei olisi oikeutta käyttää yksityistä avustajaa turvapaikka-puhuttelussa eikä hänellä niin ollen olisi kontaktia avustajaan saadessaan päätöksen tiedoksi.

Ulkomaalainen joutuisi muutamassa viikossa hankkimaan avustajan, joka tutustuisi asiaan ensimmäistä kertaa tehdessään valituksen. Oikeusturvan kannalta on epäasianmukaista, että valituksien määrää yritetään alentaa sen kautta, että turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia käyttää avustajaa myös valituksen tekemisessä vaikeutetaan.

Lyhyt valitusaika voi johtaa myös siihen, että avustajat tekevät määräajassa hyvin suppean valituksen, jota myöhemmin täydennetään. Tällainen menettely voi hidastaa valitusten käsittelyä, jos valituksen täydennyksen johdosta joudutaan hankkimaan uusi lausunto.

Valitusten käsittelyn säätäminen kiireelliseksi on perusteltua ja asianmukaista. Tällaisella sääntelyllä on kuitenkin pitkälle julistuksenomainen luonne, koska kiireellisyysvaatimuksella ei ole sinänsä mitään prosessuaalisia vaikutuksia. Toisaalta lainsäädännössä on jo nyt niin monet valitusasiat säädetty kiireelliseksi, että kiireellisyysvaatimuksen käytännön merkitys hallinto-oikeuksien työn järjestelyissä jää vaatimattomaksi. Tärkeämpää asioiden tehokkaan käsittelyn kannalta on riittävien henkilöstö voimavarojen varmistaminen tuomioistuimille.

Valitusaika korkeimpaan hallinto-oikeuteen 196 § 3 momentti

196 §:än ehdotetaan uutta kolmatta momenttia, jonka mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen tehtävän valituksen valitusaikaa lyhennettäisiin siten, että valitus ja valituslupahakemus olisi ulkomaalaislain 190 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa asioissa tehtävä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksi saannista. Valitusajan lyhentäminen koskisi niitä asioita, joissa valitusaikaa hallinto-oikeuteen on ehdotettu lyhennettäväksi.

Ulkomaalaislain 190 §:n 3 momentin mukaisia asioista koskee valituslupa ja päätökset on pantavissa täytäntöön viimeistään hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen ellei niitä ole voitu panna täytäntöön jo lainvoimaa vailla olevina. Valitusajan lyhentämisellä korkeimmassa hallinto-oikeudessa ei ole siten mitään vaikutusta siihen, voidaanko maasta poistaminen toimeenpanna. Kansainvälistä suojelua koskevissa asiat, joissa haetaan valituslupaa, eivät ole yhtenäinen ryhmä yksinkertaisia asioita, joissa poikkeuksellisen lyhyt valitusaika on riittävä. Kansainvälistä suojelua koskeviin asioihin kuuluvat myös esimerkiksi pakolaisaseman poissulkemiset, joissa oikeudelliset tulkintaongelmat ovat yleisiä ja joissa unionin tuomioistuin on antanut ennakkoratkaisuja.

Korkein hallinto-oikeus vastustaa valitusajan lyhentämistä.

Valituslupaperusteet 196 § 4 momentti

Samassa pykälässä olevaa säännöstä valitusluvan myöntämisestä muun painavan syyn perusteella rajattaisiin niin, että se koskisi ulkomaalaisasioissa vain tilanteita, joissa on kyse erityisen painavasta muusta syystä.

Valituslupaperusteiden sääntelyyn ehdotetun muutoksen tarkoituksena on perustelujen mukaan 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. Säännös erityisen painavan syyn perusteesta antaisikin korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden turvata ihmisoikeuksien toteutuminen tämän kaltaisissa yksittäistapauksissa.

Ehdotus koskee kaikkia ulkomaalaislain mukaisia muutoksenhakuasioita korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Nykyisen sääntelyn perusteella valituslupa voidaan myöntää joko ennakkopäätösperusteella tai muun painavan syyn perusteella. Ulkomaalaislaissa valitusluvasta on säädetty ennen kuin hallintolainkäyttölakiin lisättiin yleissäännös valituslupaperusteista. Hallintolainkäyttölain valituslupaperusteiden mukaan valitusluvalle on kolme perustetta: ennakkopäätöksen tarve, asian käsittelyssä tapahtunut ilmeinen virhe ja muu painava syy. Ilmeisen virheen käsite sisältää mm. ne perusteet, joilla päätös voitaisiin purkaa. Ulkomaalaislakia koskevasta hallituksen esityksestä (28/2003 vp) ei ilmene, että ulkomaalaislaissa valituslupaperusteet olisi tarkoitettu suppeammiksi kuin hallintolainkäyttölaissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä painavan syyn on katsottu kattavan myös ilmeiset virheet. Nyt puheena olevan hallituksen esityksen perusteena on tältä osin virheellinen käsitys korkeimman hallinto-oikeuden toimivallasta myöntää valituslupa ulkomaalaisasioissa. Esityksen sivulla 23 todetaan, että ilmeinen virhe ei sisälly ulkomaalaislaissa säädettyihin valituslupaperusteisiin, joten ulkomaalaisasioissa valituslupaa ei myönnetä ilmeisen virheen perusteella. Tämä ei pidä paikkaansa. Korkein hallinto-oikeus ei voi jättää valituslupaa myöntämättä siinä tapauksessa, että hallinto-oikeuden päätöksessä on ilmeinen virhe. Valitusluvan myöntämistä on viime kädessä arvioitava asianosaisen oikeusturvan kannalta: onko päätös sillä tavoin virheellinen tai lainvastainen, että korkeimman hallinto-oikeuden on puututtava ratkaisuun. Ulkomaalaisia ei voida muutoksenhakijoina asettaa erilaiseen asemaan kuin muitakaan asianosaisia.

Valituslupaperusteen rajoittamisella siten, että painavan syyn tulisi olla erityisen painava, ei ole käytännön merkitystä. On mahdotonta arvioida, onko yksittäisessä tapauksessa päätöksessä oleva virheellisyys tai lainvastaisuus luonteeltaan painava vai erityisen painava. Sanojen ero on täysin näennäinen. Korkein hallinto-oikeus joutuu myöntämään valitusluvan siinä tapauksessa, että ulkomaalaisen oikeusturva sitä edellyttää. Tätä velvollisuutta ei voida rajoittaa muuttamalla valituslupaperustetta ehdotetulla tavalla. Muutoksella ainoastaan annettaisiin vaikutelma siitä, että korkeimman hallinto-oikeuden mahdollisuuksia tutkia ulkomaalaisasioissa tapahtuneet virheet pyritään rajoittamaan. Korkein hallinto-oikeus vastustaa esitettyä muutosta valituslupaperusteisiin.

Valituslupahakemus 198 §

198 §:n ehdotetaan lisättäväksi säännökset valituslupahakemuksesta. Valituslupahakemuksessa olisi ilmoitettava syyt, joiden vuoksi hakija katsoo, että valitusluvan myöntämiseen on 196 §:n 4 momentissa tarkoitettu peruste. Perustelujen mukaan valituslupahakemus ja valitus voitaisiin sisällyttää samaan asiakirjaan.

Ehdotettu muutos ei vaikuttaisi nykyiseen hallintolainkäyttölain mukaiseen käytäntöön. Hallinto-lainkäyttölain 23 §:n 1 momentissa säädetään valituskirjelmän sisällöstä. Hallintolainkäyttölain 23 §:n 2 momentin mukaan valituskirjelmässä on ilmoitettava, minkä vuoksi valituslupa tulisi myöntää. Hallintolainkäyttölain lähtökohta on siten se, että valituslupa-asiassa tehdään yksi kirjelmä, joka sisältää samalla sekä valittajan esittämät perustelut valitusluvan myöntämiselle että varsinaisen valituskirjelmän. Hallintolainkäyttölain säännökset ovat tältä osin täysin riittävät ja ovat toimineet hyvin sekä ulkomaalaisasioissa että muissa valituslupaa koskevissa asiaryhmissä. Ulkomaalaislakiin ei tule tehdä esitettyä säännöstä valituslupahakemuksesta.

Valituslupaa koskevan päätöksen tekeminen

Ulkomaalaislakiin tehtyyn valituslupaa koskevaan muutosehdotukseen liittyy hallituksen esityksessä oleva ehdotus siitä, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 4 momenttia muutettaisiin siten, että valitusluvan sijasta käytettäisiin käsitettä valituslupahakemus. Momentin perusteluissa todetaan, että valitusluvan sijasta käytettäisiin selvyyden vuoksi käsitettä valituslupahakemus. Lisäksi lausutaan tarkoituksena olevan, että korkein hallinto-oikeus antaisi valituslupa-asioita käsittelevässä kokoonpanossa nimenomaisen päätöksen valituslupahakemukseen eli tekisi tässä kokoonpanossa päätöksen siitä, myöntääkö se valitusluvan vai ei. Ehdotetun ulkomaalaislain 198 §:n perusteluissa puolestaan todetaan, että korkeimman hallinto-oikeuden tulisi valituslupahakemuksia käsittelevässä kokoonpanossa tehdä nimenomainen erillinen päätös siitä, myöntääkö se valitusluvan. Tämä toistetaan myös yleisperusteluissa tavoitteena korkeimman hallinto-oikeuden käytännön kehittämiselle (s. 7).

Korkein hallinto-oikeus ei pidä asianmukaisena perusteluissa esitettyä ehdotusta, että korkein hallinto-oikeus siirtyisi menettelyyn, jossa se tekee valitusluvan myöntämisestä erillisen ratkaisun. Lakiteknisesti muutos on ajateltu toteuttaa epäselvällä tavalla vaihtamalla ”valituslupa-asia” sanaksi ”valituslupahakemus” korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 4 momentissa.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen viisijäsenisenä, jollei laissa säädetä muuta kokoonpanoa. Pykälän 4 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevan asian voidaan ratkaista viiden jäsenen kokoonpanon lisäksi kahden jäsenen kokoonpanossa, jollei ratkaistavana olevan asian laatu edellytä kolmijäsenisen kokoonpanon käyttämistä. Mainitun lain 6 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva valituslupa-asia voidaan ratkaista siten viiden, kolmen tai kahden jäsenen kokoonpanossa. Termin valituslupa vaihtaminen termiin valituslupahakemus päätösvaltaisia kokoonpanoja koskevassa säännöksessä, ei vaikuta millään tavalla siihen valituslupa-asioita koskevaan käsittelyjärjestykseen korkeimmassa hallinto-oikeudessa eikä varsinkaan siihen, tehdäänkö valitusluvasta erillinen päätös vai ei.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että jo nykyisen sääntelyn perusteella ei ole mitään estettä tehdä erillistä ratkaisua valitusluvan myöntämisestä. Erillisen ratkaisun tekeminen ei kuitenkaan yleensä ole menettelyn joustavuuden ja joutuisuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Valitusluvan myöntäminen ratkaistaan lopullisesti sen jälkeen, kun asiassa on selvinnyt, onko valitusluvan myöntämiseen edellytyksiä. Etukätisesti tätä kysymystä ei voida yleensä edes ratkaista, eli asia on ratkaisukypsä mahdollisesti vasta suoritettujen kuulemisten jälkeen. Toisaalta on tilanteita, joissa on selvää, että valituslupa on myönnettävä ja valitus on selvästi hyväksyttävissä, joten erillisen valitusluvan myöntämistä koskevan päätöksen tekeminen ei nopeuta millään tavalla menettelyä, vaan todennäköisesti päinvastoin viivästyttäisi sitä.

Ehdotettua muutosta korkeinta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 4 momenttiin ei tule säätää.

Lisäselvityksen toimittaminen 197 a §

Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi pykälä, jolla rajoitetaan lisäselvitysten toimittamista tuomioistuimelle ulkomaalaisasioissa. Tuomioistuin voisi ulkomaalaisasiaa käsitellessään asettaa määräajan, jonka jälkeen uutta lisäselvitystä ei enää oteta huomioon. Ehdotettu säännös mahdollistaa tuomioistuimen harkinnan määräajan jälkeen saapuneen selvityksen huomioon ottamisessa.

Toisin kuin muut ulkomaalaislakiin ehdotetut muutokset, uusi 197 a § koskisi kaikkia ulkomaalaislain mukaisia asioita. Hallintolainkäyttöasioissa ei ole säädetty yleisesti mahdollisuudesta rajoittaa

lisäselvityksen esittämistä. Vastaavaa sääntelyä ehdotettiin oikeusministeriön asettaman prosessityöryhmän mietinnössä (oikeusministeriö mietintöjä ja lausuntoja 4/2011), jossa ehdotettiin uuden oikeudenkäyntiä hallintoasioissa koskevan lain säätämistä. Mietintö ei ole toistaiseksi johtanut lakiesityksen antamiseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei ulkomaalaisasioiden käsittelyssä lisäselvityksen esittäminen aiheuta yleisesti viivytystä, mihin olisi syytä puuttua antamalla tuomioistuimille mahdollisuus jättää lisäselvitys huomiotta, mikäli se esitetään määräajan jälkeen. Ulkomaalaisasioissa ei ole useita asianosaisia, joiden kuuleminen lisäselvityksestä johtaisi viivytyksiin. Yleensä kyse on ulkomaalaisen itsensä toimittamasta aineistosta, josta ei ole tarpeen kuulla mitään tahoa. Hallintolainkäyttölain mukaisesta menettelystä poikkeamiseen ulkomaalaisia koskevissa asioissa ei ole siten perusteita eikä ulkomaalaisia voida asettaa hallintolainkäyttömenettelyssä erilaiseen asemaan vain siitä syystä, että ulkomaalaisasioiden käsittelyä pyritään nopeuttamaan. Oikeudenkäynnin viivytyksettömyys on yleinen tavoite, joka tulee toteuttaa tekemällä asianmukaiset muutokset hallintolainkäyttölakiin eikä ulkomaalaislakiin.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että asiallisesti säännös ei kuitenkaan saa merkitä sitä, että tuomioistuimessa sovellettaisiin määräaikaa mekaanisesti ja tavalla, joka voisi johtaa palauttamiskiellon vastaisiin ratkaisuihin. Henkilön tilanteesta esitetty on otettava esitysajastaan huolimatta huomioon, jos selvityksellä on merkitystä asiassa.

Käännyttämispäätöksen täytäntöönpano 201 §

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 momentti, jonka mukaan valituksen peruuttaminen

ja uusintahakemuksen tekeminen ei estäisi aikaisemman lainvoimaisen käännyttämispäätöksen täytäntöönpanoa. Yleisperustelujen (7 s.) mukaan on ilmennyt, että käännyttämisen täytäntöönpanoa pitkitetään peruuttamalla valitus ja tekemällä uusintahakemus. Uuden hakemuksen johdosta tehdään uusi käännytyspäätös, johon puolestaan voi hakea muutosta ja vaatia käännytyksen täytäntöönpanon kieltämistä. Tällöin perustelujen mukaan joudutaan odottamaan täytäntöönpanon kieltämistä koskevan hakemuksen ratkaisemista.

Ongelman merkitystä on esityksessä selvästi liioiteltu. Ulkomaalaislain 102 §:n, 103 §:n 4 momentin ja 201 §:n 2 momentin mukaan uusintahakemuksen johdosta tehty käännyttämispäätös voidaan panna täytäntöön sen jälkeen, kun se on annettu hakijalle tiedoksi. Hakijalla on lain 198 b §:n mukaisesti seitsemän päivää aikaa tehdä hakemus käännyttämisen täytäntöönpanon kieltämisestä ja hakemus on ratkaistava lain 199 §:n mukaan seitsemän päivän kuluessa. Näin ollen muutoksenhausta aiheutuva viivytys voi olla enintään neljätoista päivää. Mikäli lakia muutetaan siten, että käännytys perustettaisiin aikaisemmin tehtyyn lainvoimaiseen käännytyspäätökseen, niin hakijalla ei olisi mahdollisuutta saattaa käännytyksensä laillisuutta tuomioistuimen tutkittavaksi siinäkään tapauksessa, että uusintahakemus perustuu uusiin näkökohtiin, jotka osoittavat hänen olevan kotimaassa vaarassa. Käännytys voi tällaisessa tilanteessa johtaa palautuskiellon vastaiseen lopputulokseen.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä ehdotettua muutosta tarpeellisena asioiden käsittelyn nopeuttamiseksi eikä turvapaikanhakijoiden oikeusturvan kannalta perusteltuna.

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muuttaminen

Ulkomaalaisrekisterilakia ehdotetaan muutettavaksi muun ohella siten, että korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet määriteltäisiin laissa tarkoitetuiksi rekisterinpitäjäksi (lain 3 §:n 3 momentin muutos). Lain 4 §:n nojalla hallintotuomioistuimet vastaisivat rekisterinpitäjinä itse ”rekisteriin tallettamiensa tietojen virheettömyydestä sekä tallettamisen ja käytön laillisuudesta omien tehtäviensä hoidossa”.

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa (s. 12) todetaan, että koska tuomioistuimilla olisi oikeus pitää ja käyttää ulkomaalaisrekisteriä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla, ”ne voisivat itse tarkistaa siitä päätöksentekonsa kannalta tarpeelliset tiedot ja tallettaa siihen tiedot antamastaan päätöksestä”. Hallituksen esityksen yleisperusteluissa todetaan lisäksi (s. 13), että Maahanmuuttovirasto päättäisi nykyiseen tapaan ulkomaalaisrekisterin päävastuullisena rekisterinpitäjänä, mihin tämän rekisterin tietoihin mainituilla tuomioistuimilla olisi pääsy toimivaltansa ja tehtäviensä rajoissa. Perustelujen mukaan tuomioistuinten käyttö- ja tallennusoikeudesta ei seuraisi niille muunlaisia kuin niille jo nykyisin yleisen tietosuojalainsäädännön perusteella kuluvia velvollisuuksia.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että ehdotettu sääntely on ongelmallista suhteessa tuomioistuinten riippumattomaan asemaan ja huonosti yhteensopiva myös suhteessa vaatimukseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisesta. Tuomioistuinten riippumattoman aseman kannalta vaikuttaa erityisen huonosti harkitulta, että tuomioistuimet mainittaisiin rekisterinpitäjinä samassa momentissa poliisin ja muiden hallintoviranomaisten kanssa. Toimivana lähtökohtana ei voida pitää sitä, että hallintotuomioistuimet joutuu viranomaisrekisterissä rekisterinpitäjän rooliin yksinomaan sen vuoksi, että tuomioistuimen tulee toimittaa oma ratkaisunsa viranomaisen ylläpitämään rekisteriin. Valmistelussa ei ole tätä näkökohtaa otettu huomioon eikä myöskään sitä, mitä seuraa tuomioistuimen ratkaisun toimittamisesta viranomaisen rekisteriin sen tietosisällön osaksi.

Ulkomaalaisrekisterilain 7 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan rekisteriin saa tallettaa muun muassa tiedot 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen asioiden käsittelystä, niihin liittyvistä selvityksistä, lausunnoista, asioiden ratkaisuista ja päätösten perusteista, asioiden raukeamisesta sekä muutoksenhauista. Lainkohta ehdotettaisiin muutettavaksi seuraavaan muotoon: ”tiedot ja asiakirjat 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen asioiden käsittelystä, niihin liittyvistä selvityksistä, lausunnoista, asioiden ratkaisuista, päätösten perusteista, asioiden raukeamisista ja muutoksenhausta”. Lisäys asiakirjoista näyttäisi käytetyn kirjoitustavan vuoksi kohdistuvan myös niihin tietoihin, joita tuomioistuimet toimittavat rekisteriin omista ratkaisuistaan.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että tuomioistuinvaiheen asiakirjat ovat oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetun lain 7 §:n mukaan oikeudenkäyntiasiakirjoja. Korkein hallinto-oikeus ei pidä mahdollisena, että korkein hallinto-oikeus tai hallinto-oikeudet ryhtyisivät toimittamaan ratkaisu-tietojensa lisäksi muuta oikeudenkäyntiasiakirjamateriaalia Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisrekisteriin.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ulkomaalaisrekisterin osalta oikeusjärjestykseen soveltuvampi sääntelyvaihtoehto olisi se, että hallintotuomioistuinten roolista todettaisiin vain seuraavaa:

Hallintotuomioistuimet toimittavat ulkomaalaislaissa tarkoitetuista ratkaisuistaan tiedot Maahanmuuttovirastolle teknisen käyttöyhteyden avulla. Hallintotuomioistuinten ratkaisuista merkitään rekisteriin päätöksen yksilöintitiedot ja päätöksen lopputulos. Hallintotuomioistuimet vastaavat rekisteriin

merkitsemiensä tietojen oikeellisuudesta. Hallintotuomioistuinten päätökset ja asiakirjat eivät ole osa rekisteriä.

Mitä tulee tietojen saamiseen tai tarkistamiseen rekisteristä, niin korkein hallinto-oikeus ei pidä mahdollisena mitään muuta sääntelymallia kuin että laissa säädetään erikseen, mitä tietoja hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus voivat rekisteristä saada. Tuomioistuimella ei voi olla ”katseluoikeuksia” päärekisterinpitäjän määräämällä tavalla johtuen puolestaan siitä, että tuomioistuimet ovat hallinnosta riippumattomia, ja toisaalta siitä, että oikeuden-käyntiä ei voida ratkaista aineistolla, jonka tuomioistuin hankkii katseluoikeudellaan ja tekemällä johtopäätöksiä tämän aineiston perusteella antamatta muutoksenhakijalle mahdollisuutta kommentoida asiaa. Ulkomaalaisasiat eivät muodosta tästä mitään yleisluontoista poikkeusta.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä ehdotettuja rekisterisäännöksiä tuomioistuinten toimintaan soveltuvina ja vastustaa lain 3 ja 4 §:ään ehdotettuja muutoksia.

Hallinto-oikeuslain 21 §:n muuttaminen

Hallinto-oikeuslain 21 §:n osalta ehdotetaan hallinto-oikeuden tiedonsaantioikeutta koskevaa sääntelyä tarkistettavaksi niin, että sillä olisi pyynnöstä oikeus saada viranomaisilta salassapitosäännösten estämättä vireillä olevan asian ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot. Säännöstä pidetään perustelujen mukaan liian väljänä ja siinä viitataan oikeusrekisterikeskuksen kieltäytymiseen luovuttamasta sakkorekisteristä tietoja yleisen tiedonsaantioikeuden perusteella. Oikeusrekisterikeskus on edellyttänyt täsmällisempää sääntelyä tietojen luovuttamiseen.

Perustelujen mukaan ehdotettu säännös oikeuttaisi hallinto-oikeuden saamaan salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja eri viranomaisten rekistereistä. Hallinto-oikeuden tiedonsaantioikeutta ei sen käsittelemien asioiden moninaisuuden vuoksi ole mahdollista säännellä niin, että säännöksessä lueteltaisiin tyhjentävästi kaikki viranomaiset ja niillä olevat sellaiset tiedot, jotka kuuluvat hallinto-oikeuden tiedonsaantioikeuden piiriin. Sen vuoksi tiedonsaantioikeus ehdotetaan rajattavaksi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joita hallinto-oikeus välttämättä tarvitsee käsiteltävänään olevan asian ratkaisemiseksi. Tietojen välttämättömyys tulisi niitä pyydettäessä perustella.

Hallintolainkäyttölain 33 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on huolehdittava siitä, että asia tulee selvitetyksi ja tarvittaessa osoitettava asianosaiselle tai päätöksen tehneelle hallintoviranomaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Hallintolainkäyttölain 33 §:n 2 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava viran puolesta selvitystä siinä laajuudessa kuin käsittelyn tasapuolisuus, oikeudenmukaisuus ja asian laatu sitä vaativat. Hallintolainkäyttölain 36 §:n 1 momentin mukaan valitusviranomaisen on hankittava lausunto siltä hallintoviranomaiselta, joka on tehnyt asiassa päätöksen, jollei se ole tarpeetonta. Hallintolainkäyttölain 36 §:n 2 momentin mukaan selvityksen hankkimiseksi voidaan pyytää lausunto myös muulta kuin 1 momentissa tarkoitetulta viranomaiselta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos asiakirja on tarpeen käsiteltäessä muun ohella viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua.

Korkein hallinto-oikeus pitää ehdotettua muutosta käytännössä ongelmallisena, koska sääntelyn muutoksen seurauksena hallintotuomioistuinten saattaa olla entistä vaikeampaa saada viranomaisilta asiakirjoja, joita tarvitaan valitusasian ratkaisemiseksi. Oikeusrekisterikeskuksen toiminta sakkorekisteritietojen suhteen osoittaa, että viranomaiset jo nyt pyrkivät estämään hallintotuomioistuimia saamasta niiden pyytämiä tietoja.

Hallintolainkäyttölain mukaan hallintotuomioistuimelle kuuluva selvittämisvelvollisuus on lähtökohtaisesti riittävä peruste tietojen saamiseen ilman erikseen esitettäviä perusteluja. Hallintotuomioistuinten tehtävänä on osaltaan huolehtia viranomaisten toiminnan valvonnasta, minkä vuoksi olisi omalaatuista, että hallintotuomioistuimen tulisi perustella hallintoviranomaiselle se, miksi tuomioistuin tarvitsee asiakirjoja. Tämä asettaisi tuomioistuimen riippuvuuteen hallintoviranomaisen ratkaisusta, jota tuomioistuin ei voisi edes kontrolloida. Hallintolainkäyttöasioissa päätösvalta tulee olla viime kädessä riippumattomalla tuomioistuimella eikä sen toimivaltaa saada asiakirjoja ja muuta tietoa voida rajoittaa pykälässä ehdotetulla tavalla.

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n muuttaminen

Täytäntöönpanon kieltämistä käsittelevä kokoonpano

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kolmijäsenisenä käsittelemään ja ratkaisemaan: täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä taikka muuta täytäntöönpanosta annettavaa määräystä koskevan hakemus- tai valitusasian.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin 2 kohta kumottaisiin ja täytäntöönpanoasiaa käsitteleväksi kokoonpanoksi säädettäisiin yhden jäsenen kokoonpano (muutettavan 5 momentin 2 kohta).

Ehdotettu yhden jäsenen ratkaisukokoonpanoa koskeva sääntely on luonteeltaan yleinen ja koski kaikkia korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltäviä asioita. Jos samalla kolmen jäsenen ratkaisukokoon täytäntöönpanoasioista kumotaan, vaihtoehtona on käsitellä täytäntöönpanoa koskeva asia joko yhden jäsenen tai viiden jäsenen tai sitä suuremmassa peruskokoonpanossa. Valitusluvan myöntämistä käsittelevä kokoonpano on luonnollisesti toimivaltainen ratkaisemaan myös pääasiaan liittyvän täytäntöönpanokysymyksen. Valitusluvanvaraisten asiaryhmien laajentumisesta huolimatta merkittävät ja suuret asiaryhmät ovat edelleen vailla valituslupasääntelyä, joten täytäntöönpanokysymyksiä on paljon.

Korkein hallinto-oikeus korostaa myös sitä, että hallituksen esityksessä esitetty luonnehdinta täytäntöönpanokysymyksistä on kapea-alainen ja korkeimman hallinto-oikeuden käytännön toiminnan kannalta jopa väärä. Täytäntöönpanokysymyksissä on tavanomaista, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa joudutaan antamaan myös muita kuin täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevia ratkaisuja. Käytännössä kolmen jäsenen kokoonpanossa ratkaistaan esimerkiksi hankintalain mukaisia täytäntöönpanokysymyksiä. Erilaiset täytäntöönpanoa muotoavat ratkaisut tehdään yleensä kolmen jäsenen kokoonpanossa. Muutoksen jälkeen asiat jouduttaisiin käsittelemään täydessä kokoonpanossa. Tämä hidastaisi täytäntöönpanokieltoasioiden käsittelyä merkittävästi.

Korkein hallinto-oikeus vastustaa korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin 2 kohdan kumoamista ja yhden jäsenen toimivallasta säätämistä 6 §:n 5 momentin 2 kohdassa. Tämän vuoksi yhden jäsenen kokoonpanon toimivalta korkeimmassa hallinto-oikeudessa täytäntöönpanon kieltämistä

koskevissa asioissa on syytä säilyttää ulkomaalaislaissa ja lain 199 §:än tältä osin ehdotettu muutos tulisi samalla jättää hyväksymättä.

Oikeusapuasiaa käsittelevä kokoonpano

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan korkein hallinto-oikeus on päätösvaltainen myös kolmijäsenisenä käsittelemään ja ratkaisemaan oikeusapua koskevan asian.

Esityksessä ehdotetaan 6 §:än uutta 5 momentti 1 kohtaa, jonka mukaan korkein hallinto-oikeus olisi toimivaltainen yhden jäsenen kokoonpanossa ratkaisemaan pääasiasta erillisen oikeusapulain (257/2002) mukaisen oikeusavun myöntämisen, muuttamisen ja lakkaamisen sekä avustajalle tulevan palkkion ja korvauksen määräämistä avustajan tehtävän päättyessä tuomioistuimessa.

Esityksessä ei sen sijaan ehdoteta, että 2 momentin 3 kohta kumottaisiin. Oikeusapuasiassa olisi siten edelleen kolmen jäsenen kokoonpano käytettävissä oikeusapua koskevassa asiassa.

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty perusteita, miksi oikeusavun osalta on tarpeen luoda yhden jäsenen kokoonpano pääasiasta erilliseen oikeusapuasiaan. Kohdassa käytetyn sekä-sanan vuoksi on vaikea päätellä, tarkoitetaanko, että yksi jäsen voisi ratkaista myös minkä tahansa avustajan palkkion määräämistä koskevan asian vai onko tässäkin kysymys pääasiasta erillisen oikeusapuasian avustajan palkkiosta.

Korkein hallinto-oikeus huomauttaa, että ratkaisukokoonpano ratkaisee pääasian yhteydessä myös oikeusapua saavan henkilön avustajan palkkiota koskevan muutoksenhakuasian. Myös käsiteltäessä palkkiota koskeva muutoksenhaku erillisenä pääasian ratkaisusta (esim. valituslupa hylätään), palkkiota koskeva muutoksenhakuasia ratkaistaan pääasian mukaan määräytyvässä kokoonpanossa. Pääasiaa pienempi erillinen ratkaisukokoonpano palkkioasiassa ei ole korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kannalta välttämätön.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä tarpeellisena säätää korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 5 momentin 1 kohdassa yhden jäsenen toimivallasta oikeusapuasiassa.

Valituslupahakemuksen käsittely

Korkeimmasta hallinto-oikeudesta annetun lain 6 §:n 4 momentin osalta ehdotettua muutosta on käsitelty edellä kohdassa *Valituslupaa koskevan päätöksen tekeminen*. Korkein hallinto-oikeus siinä esitetyllä tavalla vastustaa ehdotettua muutosta.

Oikeusapulaki

Oikeusapulakiin ehdotetaan otettavaksi uusi 17 a §, jonka mukaan yksityiselle avustajalle vahvistetaan kohtuullinen asiakohtainen palkkio avustajan tehtävien hoitamisesta. Palkkion määrästä eli taksasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Avustajan kulukorvaukseen kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa sovelletaan edelleen oikeusapulain 17 §:n säännöksiä.

Ehdotettua lainkohtaa ei ole tarkemmin tarkasteltu hallituksen esityksen perusteluissa, minkä vuoksi jää epäselväksi, onko tarkoitus, että tuomioistuin vahvistaa palkkion valtioneuvoston asetuksesta ilmenevän määrän mukaisena. Oikeusministeriön asetusluonnoksessa asiakohtainen palkkio kansainvälisissä suojelua koskevissa asioissa olisi kiinteä siten, että korkeimmassa hallinto-oikeudessa palkkio on 400 euroa ja jos valituslupa myönnetään 1 000 euroa.

Ehdotettu säännös koskisi kaikkia kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa määrättäviä palkkioita. Säännöstä ei ole rajoitettu samalla tavoin suhteessa turvapaikkamenettelyssä tehtyihin päätöksiin kuten valitusaikaa ulkomaalaislain 190 §:n 3 momenttia koskevassa ehdotuksessa tai rajoittamalla kiinteät palkkiot esimerkiksi nopeutetussa käsittelyssä tehtyihin päätöksiin.

Korkein hallinto-oikeus ei pidä mahdollisena, että kaikissa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa palkkio olisi etukäteen sidottu tiettyyn euromäärään. Kansainvälistä suojelua koskevat asiat eroavat toisistaan merkittävästi, mikä tulee esiin jo siinä, että osa asioista voidaan määritellä ilmeisen perusteettomiksi ja osa hakemuksista jätetään tutkimatta sillä perusteella, että hakemuksen käsittelystä on Dublin-asetuksen perusteella vastuussa toinen jäsenvaltio. Nopeutetun käsittelyn asiat ovat yleensä sillä tavoin suppeita, että niiden osalta tietty vakiopalkkio voisi tulla kysymykseen, mutta sellaisessa turvapaikka-asiassa, jossa myönnettäisiin valituslupa korkeimmassa hallinto-oikeudessa avustajan työn määrää ei voida etukäteen lyödä kiinni.

Avustajalla tulee olla mahdollisuus tuntiperusteiseen palkkioon, jos asian käsittelyn vaatima työmäärä sitä edellyttää. Yleensä avustajan työmäärä kasvaa siinä vaiheessa, jos korkein hallinto-oikeus valituslupahakemuksen johdosta hankkii lausunnon viranomaiselta tai asiassa on muutoksenhakijana viranomainen. Kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa voidaan joutua harkitsemaan myös ennakkoratkaisun pyytämistä unionin tuomioistuimelta, jolloin avustajan työmäärä kasvaa merkittävästi.