KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Päivämäärä	Diaarinro
27.10.2016	H 454/16

Eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2017

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt korkeinta hallinto-oikeutta kuultavaksi vuoden 2017 talousarvioesityksestä. Korkein hallinto-oikeus tuo kunnioittavasti esiin seuraavan.

Yleistä määrärahoista ja resursseista

Esityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenomomentille myönnetään nettomäärärahaa 13 109 000 euroa. Määrärahasta noin 2,6 miljoonaa euroa on laskettu kuluvan lisääntyneiden turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittelyyn.

Lisäresurssointi vuodelle 2017 on tarpeen, jotta korkein hallinto-oikeus pystyy laadukkaasti ja joutuisasti käsittelemään sille tulevat lisääntyvät ulkomaalaisasiat.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle on kuluvalle vuodelle myönnetty 4,4 miljoonaa euroa lisämäärärahaa turvapaikka-asioiden käsittelyyn. Ulkomaalaisasioita varten on perustettu uusi jaosto, IV jaosto, ja uutta henkilökuntaa on palkattu lähes 30 htv:n verran.

Kuluva vuosi on ollut tuloksellinen: Korkein hallinto-oikeus on kuluvan vuoden tammi-syyskuussa ratkaissut 3 920 asiaa, mikä on 40 % enemmän kuin viime vuoden vastaavana aikana. Keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt 11,5 kuukaudesta alle 10 kuukauteen. *Tämä osoittaa, että oikeusvaltiossa tuomioistuinten riittävällä resurssoinnilla varmistetaan oikeusturvan toteutuminen.*

Vaikka kuluvalle vuodelle saatua määrärahaa siirtyy vuodelle 2017, on vuoden 2017 talousarviossa varauduttava ainakin hallituksen esityksen mukaiseen lisäresurssointiin, jotta korkeimmassa hallinto-oikeuksissa pääsemään asetettuihin tavoitteisiin valitusten käsitte-

lyssä. *Mikäli kuitenkin ulkomaalaisasioiden määrä nousee vuonna 2017 huomattavasti ennakoidusta, voi lisäresurssoinnille olla tarvetta, jotta oikeusturvan vaatimat käsittely-ajat saadaan pidettyä kohtuullisina.*

Turvapaikka- ja ulkomaalaisasioiden määrästä

Turvapaikka-asioiden määrän kasvu tulee näkymään korkeimmassa hallinto-oikeudessa vasta vuonna 2017. Tämä johtuu siitä, ettei Maahanmuuttovirasto ole voinut antaa päätöksiä turvapaikkahakemuksiin siinä aikataulussa kun vuosi sitten oletettiin. Näin ollen valituksia on tullut vireille Helsingin hallinto-oikeudessa laajemmassa mittakaavassa vasta kuluvasta kesästä/syksystä lukien, joten *valitusten käsittely jatkuu hallinto-oikeudessakin koko vuoden 2017 ja tämän jälkeen vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa*.

Helsingin hallinto-oikeuteen arvioidaan saapuvan kuluvana vuonna vähintään 10 000 turvapaikka-asiaa, joista noin 4 000 arvioidaan ratkaistavan kuluvan vuoden aikana loppujen siirtyessä vuodelle 2017.

Kuluvan vuoden aikana (26.10.2016 mennessä) korkeimpaan hallinto-oikeuteen on jätetty kaksi kertaa enemmän turvapaikka-asioita koskevaa valituslupahakemusta kun viime vuoden vastaavana aikana (630 / 2017 vrt. 300 / 2015). Valituslupahakemusten määrän arvioidaan kasvavan loppuvuotta kohden ja olevan koko vuodelta vähintään 1 000.

Kaikkiaan ulkomaalaisasioita on kuluvana vuonna tullut vireille hieman yli 1200 ja niitä on ratkaistu hieman enemmän.

Uusin arvio on, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu vuonna 2017 noin 3 600 ulkomaalaisasiaa. Näin ollen yli puolet korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä muutoksenhakuasioista on vuonna 2017 ulkomaalaislain mukaisia asioita.

Vaikka Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä on ainakin toistaiseksi taittunut, voidaan olettaa, että muiden ulkomaalaisasioiden – kuten oleskelulupa-asioiden - osuus hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi tulevissa asioissa on noussut pysyvästi uudelle tasolle.

Turvapaikka-asioiden käsittely

Valtion talousarviossa 2017 tulee varautua siihen, että *valituslupahakemuksia turvapaikka- ja muissa ulkomaalaisasioissa tulee 2017 vireille yli kaksinkertainen määrä kuluvaan vuoteen verrattuna, eli uusien laskujen mukaan 3 600.*

Tänä vuonna tilanne on ollut hyvä, sillä korkeimmassa hallinto-oikeudessa on varautua ennakolta turvapaikka-asioiden määrän kasvuun. Uusi ulkomaalaisasioihin keskittyvä jaosto (IV jaosto) on perustettu 1.3.2016 lukien. Uusi jaosto on organisoitu ja työtapoja ke-

hitetty erityisesti ulkomaalaisasioille sopivaksi, jotta asioiden käsittely tapahtuisi sujuvasti ja viivytyksettä. Kuluvan vuoden lisämääräraha on mahdollistanut lähes 30 uuden henkilön palkkaamisen vuoden mittaan paitsi IV jaostolle myös tarvittaviin tukitoimintoihin, kuten henkilöstöhallintoon ja tietopalveluun. Uutta henkilökuntaa varten on rakennettu tarkoituksenmukaiset tiimitilat.

Koska uusia muutoksenhakuja turvapaikka-asioissa on toistaiseksi tullut ennakoitua vähemmän muutoksenhaun paineen ollessa vielä Helsingin hallinto-oikeudessa, on IV jaostolla voitu keskittyä vanhojen vireillä olevien asioiden käsittelyyn. *Ulkomaalaisasioita on ratkaistu enemmän kuin niitä on tullut vireille. Lisäksi keskimääräiset käsittelyajat ovat selvästi lyhentyneet* (nyt 5 kk vrt 7,6 kk/2015).

Turvapaikka-asioissa annettavaa oikeusturvaa ei kuitenkaan voi yksinomaan mitata asioiden määrällä vaan niissä laadulla ja ennakkopäätöksillä on erityinen merkitys. Kuluvana vuonna oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia linjaratkaisuja, ns. vuosikirjapäätöksiä, on annettu lukuisia.

Asiat, joissa valituslupa myönnetään, ovat monesti merkityksellisiä ennakkopäätöksiä ja niissä tulee usein sovellettavaksi eurooppaoikeuden lähteet, kuten unionin oikeus ja Euroopan ihmisoikeussopimus. *Jatkossa korkeimmalta hallinto-oikeudelta odotetaan entistäkin suurempaa panosta vastaavanlaisiin ennakkopäätöksiin ja linjaratkaisuihin ainakin kahdesta syystä.* Ensinnäkin hallinto-oikeudessa on monasti vireillä useita samankaltaisia asioita, jotka odottavat ylimmän tuomioistuinasteen linjaratkaisua. Toisekseen korkeimman hallinto-oikeuden rooli oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamisessa tulee korostumaan, jos ja kun turvapaikka-asioiden käsittely hajautetaan Helsingin hallinto-oikeudesta useammalle hallinto-oikeudelle hallituksen kaavailemalla tavalla.

Ensi vuoden talousarvion tulee mahdollistaa IV jaoston toiminta vuodelle 2017. Tämä on välttämätöntä sillä – kuten todettua – turvapaikka-asioissa muutoksenhaut ovat vasta nyt lisääntymässä. *Käytännössä tämä tarkoittaa 7 jäsentä (1.1.2017 lukien oikeusneuvosta) ja 15 esittelijää ja vastaava määrä kansliahenkilökuntaa. Minimijäsenmäärä on 7, sillä korkeimmasta hallinto-oikeudesta annettu laki edellyttää 7 jäsenen kokoonpanon ns. jaostoplenumissa.*

Käsittelyajat on pidettävä lyhyinä. Ulkomaalaisasiat ovat luonteensa mukaan perus- ja ihmisoikeusherkkiä ja ne on käsiteltävä laadukkaasti ja joutuisasti. Joutuisa lainkäyttö vaikuttaa suoraan vastaanottokustannuksiin ja toisaalta mahdollistaa kotouttamistoimenpiteiden aloittamisen niille, joille oleskelulupa myönnetään.

Ulkomaalaisasiat, joissa valituslupaa ei myönnetä, pyritään ratkaisemaan jopa alle kolmessa kuukaudessa. Jos valituslupa myönnetään ja asia ratkaistaan, käsittelyajan ei tulisi nousta yli 10 kuukauteen muutoin kuin poikkeuksellisesti. Käsittelyaikaan vaikuttaa kuitenkin moni tekijä, kuten valitushalukkuus ja Maahanmuuttoviraston päätösten perustelujen laadukkuus.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltyjen asioiden perusteella voidaan todeta, että maahanmuuttoviranomaisten toiminta on asiantuntevaa ja tehokasta. Turvapaikka-asioiden käsittelyyn on kuitenkin jouduttu rekrytoimaan runsaasti uutta henkilökuntaa, jonka kokemus ja perehtyneisyys turvapaikka-asioihin saattaa heijastua jonkinasteisena epävarmuutena päätöksenteossa ja näkyvän osaltaan lisääntyvinä valituksina hallinto-oikeuksiin.

Lainkäytön laadukkuus ja joutuisuus 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 hallintotuomioistuimeen.

Ulkomaalaisasioiden ohella muutkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat ovat merkittäviä yksilön oikeusturvalle ja koko yhteiskunnan toimivuudelle – mainittakoon vaikka siirtohinnoittelua ja muuta yritysverotusta, kaavoitusta ja ympäristölupia koskevat asiat. Riittävät resurssit mahdollistavat osaltaan sen, että korkein hallinto-oikeus pystyy ratkaisemaan vuosittain vähintään saman määrän asioita, kun uusia tulee vireille ja samalla keskittymään linjaratkaisujen tekemiseen.

Oikeusvaltiossa yhteiskunnan tulee turvata tuomioistuimille riittävät toimintaresurssit, jotta lainkäyttö voidaan toteuttaa uskottavalla ja tehokkaalla tavalla. Kuluvan vuoden määrärahalisäys on osoittaa, että riittävällä tuomioistuimen resurssoinnilla varmistetaan oikeusturvan toteutuminen: korkein hallinto-oikeus on kuluvana vuonna ratkaissut noin 47 % enemmän asioita kuin vastaavana aikana vuosi sitten.

Korkein hallinto-oikeus pitää välttämättömänä, että oikeusturvan laadukkuus ja joutuisuus varmistetaan jatkossakin riittävin resurssein, eikä turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisellä tule oikeusturvasyistä olla heijastusvaikutuksia muiden yhteiskunnallisten tärkeiden muutoksenhakuasioiden käsittelyyn tai käsittelyaikaan.

Toiminnan muita painopisteitä

Tulevan budjettivuoden toiminnan painopisteitä tulevat laadukkaan ja oikeuskäytäntöä ohjaavan ratkaisutoiminnan lisäksi olemaan (1) hallintotuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä *HAIPAn* rakentaminen ja (2) varautuminen Suomen itsenäisyyden 100-vuotisjuhliin ja korkeimman hallinto-oikeuden 100-vuotisjuhliin 2018.

HAIPA on välttämätön, sillä nykyisin käytössä olevat sähköiset lainkäytön ohjel-

mat ovat jo toiminnallisesti elinkaarensa päässä eivätkä enää vastaa nykypäivän vaatimuksiin sähköisestä asioinnista ja sähköisen lainkäytön hyödyntämisestä.

Satavuotias itsenäinen Suomi on oikeusvaltio ja oikeusvaltion yksi kulmakivistä on riippumaton ja riittävästi resurssoitu tuomioistuinlaitos. Korkein hallinto-oikeus ylimpänä hallintotuomioistuimena huolehtii osaltaan oikeusturvan saatavuudesta ja viranomaistoiminnan lainmukaisuudesta, ja ansaitsee siten tulla asianmukaisesti huomioiduksi satavuotiaana instituutiona.

Kansliapäällikkö Päivi Pietarinen