Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto 24.9.2019

Lainsäädäntöneuvos
Jorma Kantola

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asiantuntijakuuleminen 25.9.2019 klo 11.40

E 22/2019 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n oikeusalan tulostaulu 2019

Euroopan unionin oikeusalan tulostaulu on väline jäsenvaltioiden oikeuslaitosten riippumattomuuden, laadun ja toimivuuden tarkasteluun ja vertailuun. Tulostaululla on keskeinen rooli hyvien käytäntöjen edistämisessä. Tulostaulu helpottaa oikeuslaitosten haasteiden, uudistusten ja kehityksen seuraamista. Oikeusalan tulostaulu tarjoaa keskeistä informaatiota oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen tilasta.

Sisäministeriön maahanmuutto-osasto esittää seuraavia huomioita maahanmuuttoasioiden näkökulmasta. Sisäministeriöllä ei ole toimivaltaa oikeuslaitosta koskevissa asioissa, joten siinä mielessä huomiot tulevat toimialan ulkopuolelta.

Muutoksenhakuun liittyvät muutokset maahanmuuttoasioissa viime vuosina

Hallinto-oikeudet toimivat muutoksenhakutuomioistuimina maahanmuuttoasioissa ja niiden päätöksistä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos KHO antaa valitusluvan.

Ulkomaalaislaissa on säännökset toimivaltaisista tuomioistuimista: 192 § Toimivaltainen hallinto-oikeus ja 193 § Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Ensin mainitussa säännöksessä säännellään toimivaltaisen tuomioistuimen määräytymisestä yleisesti maahanmuuttoasioissa ja jälkimmäisessä erityisesti kansainvälisen suojelun asioissa.

Vuoden 2017 helmikuuhun asti kansainvälistä suojelua koskevien asioiden muutoksenhaku oli keskitetty yksinomaan Helsingin hallinto-oikeuteen. Vuoden 2015 poikkeuksellisen suuren turvapaikanhakijamäärän vuoksi lakia muutettiin 1.2.2017 voimaan tulleella lailla (16/2017) siten, että päätöksentekoa hajautettiin kolmeen muuhun hallintotuomioistuimeen. Muutoksen jälkeen näitä valitusasioita käsittelevät Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy päätöksen tehneen Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella. Jos päätös on tehty Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön eteläisellä alueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Helsingin hallinto-oikeus; itäisellä alueella toimivaltainen hallinto-oikeus on Itä-Suomen hallinto-oikeus; pohjoisella alueella toimivaltainen hallinto-oikeus on Pohjois-Suomen hallinto-oikeus; läntisellä alueella toimivaltainen hallinto-oikeus on Turun hallinto-oikeus.

Yhdenmukaisen ratkaisukäytännön turvaaminen oli tärkeä huomioon otettava seikka tehdyn uudistuksen yhteydessä. Lakivaliokunta (LaVM 15/2016 vp - HE 234/2016 vp) lausui muun muassa seuraavaa: "Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että tämän johdosta on kiinnitettävä erityistä huomiota turvapaikka-asioita koskevan asiantuntemuksen turvaamiseen niissä hallinto-oikeuksissa, joihin valitusasioita uudistuksen myötä hajautetaan. Erityisen tarpeellista on huolehtia paitsi asiantuntevan henkilökunnan rekrytoimisesta myös riittävästä koulutuksesta ja sen turvaamisesta myös jat-

kossa. Tärkeää on myös huolehtia ratkaisukäytäntöjä koskevan yhdenmukaisen linjan muodostumisesta."

Tässä yhteydessä voi esittää kysymyksen siitä, miten tehty uudistus on onnistunut ja miten tilanne on kehittynyt.

Edellinen hallitus käynnisti vuonna 2015 valmistelutyön lainsäädännön muutoksiksi, joiden tarkoituksena oli tehostaa muutoksenhakumenettelyä turvapaikka-asioissa ja hillitä valitustuomioistuimien käsittelyaikojen kasvua. Lainmuutokset tulivat voimaan 1.9.2016. Oikeusministeriön valmistelemilla lainmuutoksilla muun muassa supistettiin tuomioistuinten toimivaltaisia kokoonpanoja, lyhennettiin valitusaikoja, priorisoitiin turvapaikkavalitusten käsittelyä säätämällä asioiden käsittely kiireelliseksi, rajoitettiin lisäselvitysten huomioimisen pakottavuutta ja tarkistettiin korkeimman hallinto-oikeuden valituslupaperusteita.

EU:n oikeusalan tulostaulu maahanmuuton näkökulmasta

Tulostaulussa keskitytään kolmeen keskeiseen tehokkaan oikeuslaitoksen osatekijään: toimivuus, laatu ja riippumattomuus. Tarkasteltaessa hallintotuomioistuinten toimintaa maahanmuuttoasioissa voi esittää seuraavia hajanaisia huomioita tai ajatuksia.

Yleinen huomio on, että pienessä maassa hakijoiden määrällä on huomattava vaikutus sekä toiminnan laatuun että järjestelmän toimivuuteen. Asiaa voi peilata vuoden 2015 tapahtumien valossa.

Toimivuus

Vireillä olevien asioiden määrä ja käsittelyajat ovat tulostaulun mukaan keskeiset indikaattorit oikeuslaitoksen toimivuutta arvioitaessa.

Toimivuuteen liittyvät keskeisesti viranomaisten henkilövoimavarat. Vuoden 2015 hakijamäärien kasvun seurauksena kansainvälistä suojelua koskevat asiat hajautettiin neljään hallinto-oikeuteen ja edellinen hallitus teki lainsäädännön muutoksia, joilla pyrittiin sujuvoittamaan käsittelyä. Voimavaroja lisättiin merkittävästi kaikilla tahoilla, jotka osallistuvat turvapaikkaprosessiin.

Olennaista on ainakin se, että hallintoviranomaisen ja tuomioistuimen resurssit ovat tasapainossa suhteessa toisiinsa. Jos toisessa on enemmän resurssia, toisessa saattaa syntyä käsittelyjonoja.

Käsittelyajat ovat venyneet niin Maahanmuuttovirastossa kuin hallinto-oikeuksissakin. Prosessia ovat pidentäneet erityisesti valitusvaiheessa esitetyt uudet perusteet, joista esimerkiksi kristinuskoon kääntyminen KHO:n linjauksen mukaan edellyttää suullisen käsittelyn järjestämistä myös hallinto-oikeudessa hakijan vakaumuksen selvittämiseksi. Jonojen purkaminen lienee vielä kesken.

Oikeusministeriön tietojen mukaan keskimääräiset käsittelyajat hallinto-oikeuksissa olivat 8,5 kuukautta vuonna 2017 ja 13,1 kuukautta vuonna 2018. Alkuvuonna 2019 keskimääräinen käsittelyaika on 2.4. mennessä ollut 12,8 kuukautta. Tavoitteena on ollut saada keskimääräinen käsittelyaika hallinto-oikeuksissa lyhenemään noin 6 kuukauteen (OWAL Group raportti 27.6.2019: Turvapaikkaprosessia koskeva selvitys).

Laatu

Laadullisina indikaattoreina tulostaulussa on mainittu oikeussuojan saatavuus, kuten oikeusapu, määrärahat, henkilöresurssit jne.

Vuoden 2015 tapahtumien jälkeen hallintotuomioistuimissa esille ovat tulleet henkilöstön vaihtuvuuteen, rekrytointiin, perehdyttämiseen ja lyhyisiin työsuhteisiin liittyvät haasteet (OWAL Group). Vaikka määräahoja on lisätty, pienessä maassa on rajallisesti osaavaa henkilöresurssia.

Pääministeri Rinteen hallitusohjelmassa on kirjaus, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa vahvistetaan niin, että mahdollistetaan avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa. Lisäksi otetaan käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille sekä yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat. Lisäksi hal-

litusohjelmaan on kirjattu, että varmistetaan turvapaikanhakijoita avustavien lakimiesten pätevyys ja huolellisuus.

Oikeusministeriössä on valmisteilla lainsääsäädäntöhanke valitusajoista ja oikeusavun saamisesta. Hallituksen esitys lain muutoksiksi on tarkoitus antaa eduskunnalle kevätistuntokaudella 2020.

Riippumattomuus

Riippumattomuuden kohdalla tulostaulussa on mainittu indikaattorit, jotka kuvaavat suuren yleisön ja yritysten käsityksiä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta sekä tuomareiden riippumattomuuden takeita ja kansallisten syyttäjälaitosten toimintaan liittyviä takeita.

Suomalainen oikeusjärjestelmä ja oikeuslaitos kestää maahanmuuttoasioissa kansainvälisen vertailun. Jossain määrin huolestuttavalta vaikuttaa julkisessa keskustelussa esitetyt näkemykset siitä, että turvapaikkajärjestelmä oikeussuojakeinoineen ei Suomessa takaa hakijoiden oikeussuojaa ja että perustuslaissa olevaa palautuskieltoa rikotaan. On muistettava, että hallintotuomioistuimissakin turvapaikka-asiat selvitetään ja tutkitaan huolellisesti ottaen huomioon palautuskiellon periaate.

Lukuja Maahanmuuttoviraston päätöksistä ja muutoksenhausta

Vuosina 2015 - 8/2019 Migrissä tehtiin kaikki asiat mukaan lukien yhteensä noin 460 000 päätöstä. Vuositasolla päätösmäärä on noin 90 000 - 100 000. Valituksia hallinto-oikeuksiin tehtiin vastaavana aikana noin 80 000. Vuonna 2015 valituksia tehtiin yhteensä noin 8 500. Vuodesta 2016 valitusmäärät ovat vuosittain vaihdelleet noin 16 000 - 24 000 välillä.. Turvapaikkahakemusten määrän kasvu vuodesta 2015 alkaen vaikutti valitusmääriin merkittävästi.

Vuosina 2016-2019 laintulkinta- tai menettelytapavirheenä hallinto-oikeuksista ja Korkeimmasta hallinto-oikeudesta on Maahanmuuttovirastolle palautunut noin 2-2,5% kaikista valituksista.