Oikeusministeriö

Turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat lakivaliokunnan lausunnossa

Oikeusministeriö on pyytänyt Tuomioistuinvirastolta lausuntoa eräistä lakivaliokunnan lausunnossa 5/2019 mainituista asioista (lausuntopyyntö 11.5.2020, VN 1143/2020). Lakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 on todettu seuraavaa:

"Valiokunta pitää myös tärkeänä, että turvapaikka-asioiden ja muiden ulkomaalaisasioiden pitkien käsittelyaikojen ja tuomioistuinten ruuhkautumisen **syitä selvitetään** ja **ryhdytään tarvittaviin lainsäädännöllisiin ja käytännön toimenpiteisiin** asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi."

Tuomioistuinvirasto antaa asiassa lausunnon, joka on valmisteltu yhteistyössä tuomioistuinten kanssa.

Toimivalta ja tilastoja

Turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat muodostavat vain yhden, tosin tärkeän ja merkittävän, asiaryhmän hallintotuomioistuinten käsittelemien asioiden laajasta joukosta. Asioiden käsittelemisessä on aina kysymys kokonaisuuden hallinnasta sekä niukkojen voimavarojen suuntaamisesta ja priorisoinnista erilaisten kiireellisten asiaryhmien välillä. Muita kiireellisesti käsiteltäviä asiaryhmiä ovat muun muassa tahdonvastainen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen, vaalit ja kiireelliset väliaikaismääräykset. Kokonaisuuden hallinta asettaakin tietynlaiset reunaehdot sille, kuinka paljon käsittelyä pystytään sujuvoittamaan ja käsittelyaikoja lyhentämään.

Turvapaikka-asioita käsittelevät korkein hallinto-oikeus (KHO) ja neljä alueellista hallinto-oikeutta. Aikaisemmin turvapaikka-asioita käsiteltiin vain Helsingin hallinto-oikeudessa, mutta 1.2.2017 voimaan tulleella ulkomaalaislain muutoksella asioiden käsittely hajautettiin Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin (L 16/2017). Muita ulkomaalaisasioita käsittelevät kaikki alueelliset hallinto-oikeudet eli edellisten lisäksi Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuin.

Ulkomaalaisasioilla tarkoitetaan hallintotuomioistuinten diaarikaavassa sen nimiseen pääasiaryhmään kuuluvia asioita. Jäljempänä olevissa tilastoissa ulkomaalaisasioilla tarkoitetaan seuraavia asioita: muukalaispassit ja muut matkustusasiakirjat, turvapaikka-asiat, oleskeluluvat perheiden yhdistämisen perusteella, muut oleskeluluvat, ulkomaalaisen käännyttäminen, karkottaminen ja muut ulkomaalaisasiat.

Hallinto-oikeuksiin saapuvien ulkomaalaisasioiden määrä oli kasvussa jo ennen turvapaikanhakijoiden määrän voimakasta kasvua vuosina 2015 ja 2016. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on näkynyt hallinto-oikeuksien asiamäärissä vuodesta 2016 lähtien ja KHO:n asiamäärissä erityisesti vuodesta 2017 lähtien. Tilastoja tarkasteltaessa asiamäärien aikaisempana normaalitasona voidaan pitää vuotta 2015.

Hallinto-oikeudet

Saapuneet asiat. Hallinto-oikeuksiin saapui 3 591 ulkomaalaisasiaa vuonna 2015. Vuonna 2016 hallinto-oikeuksiin saapui 12 924 ulkomaalaisasiaa. Saapuneiden ulkomaalaisasioiden määrä on sen jälkeen tasaantunut, mutta pysynyt kuitenkin korkealla tasolla (8 179 v. 2017; 5 783 v. 2018; 7 284 v. 2019). Kuluvana vuonna hallinto-oikeuksiin on saapunut 3 997 ulkomaalaisasiaa (tilanne 9.8.2020). Kaikkien oleskelulupa-asioiden asioiden määrä on kasvanut viimeisinä vuosina, erityisesti ovat kasvaneet työ- ja opiskeluperusteisten oleskelupa-asioiden määrät.

Hallinto-oikeuksiin saapui 1 174 turvapaikka-asiaa vuonna 2015. Vuonna 2016 hallinto-oikeuksiin saapui ennätykselliset 10 417 turvapaikka-asiaa eli lähes kymmenkertainen määrä edelliseen vuoteen verrattuna. Saapuneiden asioiden määrä on sen jälkeen tasaantunut, mutta pysynyt kuitenkin aikaisempaa korkeammalla tasolla (5 209 v. 2017; 2 326 v. 2018; 2 862 v. 2019). Kuluvana vuonna hallinto-oikeuksiin on saapunut 1 376 turvapaikka-asiaa (tilanne 9.8.2020).

Hallinto-oikeuksiin saapui siis vuonna 2019 yli 3 600 ulkomaalaisasiaa enemmän kuin vuonna 2015. Saapuvien turvapaikka-asioiden määrä oli vuonna 2019 yli 1 600 asiaa suurempi kuin vuonna 2015 ja muita ulkomaalaisasioita, pääasiassa oleskelulupa-asioita, saapui hallinto-oikeuksiin 2 000 enemmän vuoden 2019 aikana verrattuna vuoteen 2015. Vuoden 2020 lukujen valossa valitusten määrä ei ole ainakaan laskussa.

Ratkaistut asiat. Hallinto-oikeudet ruuhkautuivat, koska ne eivät saapuvien asioiden määrän voimakkaan kasvun vuosina pystyneet mitenkään ratkaisemaan samaa määrää asioita kuin mitä niihin saapui, ja tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden määrä kasvoi merkittävästi.

Vuonna 2015 hallinto-oikeudet ratkaisivat 3 575 ulkomaalaisasiaa. Vuonna 2016 ratkaistujen asioiden määrä lähes kaksinkertaistui (6 514), mutta oli silti vain noin puolet saapuvien asioiden ennätyksellisen korkeasta määrästä. Vuodesta 2017 lähtien hallinto-oikeudet ovat yhteensä ratkaisseet enemmän tai vähintään saman verran ulkomaalaisasioita kuin mitä niihin on saapunut (9 136 v. 2017; 8 313 v. 2018; 7 259 v. 2019). Kuluvana vuonna hallinto-oikeudet ovat ratkaisseet 4 000 ulkomaalaisasiaa (tilanne 9.8.2020).

Hallinto-oikeuksien ruuhkautuminen on johtunut erityisesti saapuneiden turvapaikka-asioiden suuresta määrästä sekä vuodesta 2017 alkaen voimakkaasti lisääntyneestä suullisten käsittelyiden määrästä. Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi 1 154 turvapaikka-asiaa vuonna 2015. Vuonna 2016 Helsingin hallinto-oikeus ratkaisi 3 542 turvapaikka-asiaa eli kolminkertaisen määrän edelliseen vuoteen verrattuna. Määrä on kuitenkin selvästi pienempi kuin samana vuonna saapuneiden asioiden määrä. Vuonna 2017 tuli voimaan turvapaikka-asioiden käsittelyn hajauttaminen. Hallinto-oikeudet ratkaisivat tuolloin yhteensä 7 007 turvapaikka-asiaa, mikä on selvästi enemmän kuin mitä niihin samaan aikaan saapui. Sen jälkeenkin hallinto-oikeudet ovat ratkaisseet enemmän turvapaikka-asioita kuin mitä niihin on saapunut (5 198 v. 2018; 3 495 v. 2019). Kuluvana vuonna hallinto-oikeudet ovat ratkaisseet 1 429 turvapaikka-asiaa (tilanne 9.8.2020).

Ennen saapuvien turvapaikka-asioiden määrän voimakasta kasvua Helsingin hallinto-oikeudessa oli vireillä 590 turvapaikka-asiaa (31.12.2015). Ratkaisumäärien huomattavasta kasvusta huolimatta vireillä olevien turvapaikka-asioiden määrä on edelleen korkeampi kuin tuolloin, mikä tarkoittaa sitä, että turvapaikka-asioita käsittelevät tuomioistuimet ovat edelleen ruuhkautuneita (vireillä olevien turvapaikka-asioiden määrä Helsingin, Itä-Suomen, Pohjois-

Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa vuoden lopussa 7 460 v. 2016; 5 185 v. 2017; 2 319 v. 2018, 1 676 v. 2019).

Käsittelyajat. Ulkomaalaisasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 9,6 kuukautta vuonna 2015. Käsittelyaika on nyt lähes sama (9,0 kuukautta, tilanne 9.8.2020). Keskimääräinen käsittelyaika on kuitenkin vaihdellut viimeisinä vuosina (6,8 v. 2016; 8,5 v. 2017; 11,9 v. 2018; 10,6 v. 2019), minkä lisäksi käsittelyajoissa on jonkin verran eroja hallinto-oikeuksien kesken.

Turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,5 kuukautta vuonna 2015. Turvapaikka-asiat voidaan erottaa Maahanmuuttoviraston ns. nopeutetussa menettelyssä ratkaisemiin (ulkomaalaislaki 103 ja 104 §) ja tavallisessa menettelyssä ratkaisemiin turvapaikka-asioihin. Vuonna 2015 turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli nopeutetun menettelyn asioissa 5,5 kuukautta ja tavallisissa turvapaikka-asioissa 8,1 kuukautta. Siinä missä käsittelyaika nopeutetun menettelyn asioissa on laskenut ja pysynyt matalalla tasolla, tavallisten turvapaikka-asioiden käsittelyaika on kasvanut (turvapaikka-asioiden keskimääräiset käsittelyajat yhteensä/nopeutetut/tavalliset; 4,6/3,9/5,3 v. 2016; 8,5/3,5/9,2 v. 2017; 13,1/3,9/15,3 v. 2018; 11,5/3,6/15,7 v. 2019). Nyt turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on 7,6/3,8/10,2 kuukautta (tilanne 9.8.2020).

Suullisten käsittelyjen määrä. Hallinto-oikeus voi järjestää asian selvittämiseksi suullisen käsittelyn. Suullisessa käsittelyssä voidaan kuulla asianosaista, päätöksen tehnyttä viranomaista, todistajia ja asiantuntijoita sekä ottaa vastaan muuta selvitystä. Suullinen käsittely ei korvaa asian kirjallista käsittelyä, vaan suullisessa käsittelyssä esitetty selvitys otetaan asiaa ratkaistaessa huomioon kirjallisen selvityksen lisäksi.

Turvapaikka-asioiden selvittämiseksi järjestettävien suullisten käsittelyjen määrä on kasvanut merkittävästi. Helsingin hallinto-oikeudessa järjestettiin kumpanakin vuonna 2015 ja 2016 vain alle kymmenen suullista käsittelyä turvapaikka-asioissa. Vuonna 2017 turvapaikka-asioita käsitelleissä Helsingin, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa järjestettiin jo 130 suullista käsittelyä ja määrä on kasvanut edelleen (359 v. 2018; 381 v. 2019). Kuluvana vuonna hallinto-oikeudet ovat järjestäneet turvapaikka-asioissa 127 suullista käsittelyä (tilanne 9.8.2020). Keväältä on jouduttu peruuttamaan ja siirtämään suullisia käsittelyitä koronaepidemian vuoksi. Turvapaikka-asioissa järjestettävien suullisen käsittelyiden määrän arvioidaan pysyvän jatkossakin suurena.

Suullisia käsittelyitä järjestetään myös muissa ulkomaalaisasioissa kuin turvapaikka-asioissa eli suullisia käsittelyitä järjestetään myös Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksissa sekä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa.

Korkein hallinto-oikeus

Vireillä olevien ulkomaalaisasioiden ja erityisesti turvapaikka-asioiden määrä on kasvanut myös KHO:ssa. Kun KHO:ssa aikaisemmin vireillä olevien asioiden kokonaismäärä oli keskimäärin 4 000, niitä on viime vuosina ollut vireillä keskimäärin 6 000. Muutos eli ruuhkautuminen johtuu ulkomaalaisasioista. Vaikka turvapaikoista johtuvaa ruuhkaa on saatu puretuksi, jatkossa ruuhkautumista on odotettavissa KHO:ssa muissa ulkomaalaisasioissa.

Saapuneet asiat. Turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaan kasvun vaikutus on näkynyt KHO:n asiamäärissä erityisesti vuodesta 2017 lähtien. KHO:een saapui 892 ulkomaalaisasiaa vuonna 2015 ja 1 819 asiaa vuonna 2016. Vuonna 2017 asioita saapui 3 850, ja määrä on pysynyt samalla tasolla seuraavina vuosina (3 730 v. 2018; 3 136 v. 2019). Kuluvana vuonna KHO:een on saapunut 1 913 ulkomaalaisasiaa (tilanne 9.8.2020).

Vuonna 2015 saapuneita turvapaikka-asioita oli 383 ja seuraavana vuonna 1 090. Vuonna 2017 KHO:een saapui ennätykselliset 3 305 turvapaikka-asiaa. Saapuneiden asioiden määrä on pysynyt korkeana sen jälkeenkin (2 913 v. 2018; 2 248 v. 2019). Kuluvana vuonna on saapunut 1 105 turvapaikka-asiaa (tilanne 9.8.2020).

Ratkaistut asiat. KHO ratkaisi 852 ulkomaalaisasiaa vuonna 2015 ja 1 672 asiaa vuonna 2016. KHO ratkaisi 3 698 ulkomaalaisasiaa vuonna 2017, 3 306 asiaa vuonna 2018 ja 3 068 asiaa vuonna 2019. Kuluvana vuonna KHO on ratkaissut 1 937 ulkomaalaisasiaa (tilanne 9.8.2020).

KHO ratkaisi 357 turvapaikka-asiaa vuonna 2015 ja 778 asiaa vuonna 2016. Vuonna 2017 se ratkaisi 3 192 turvapaikka-asiaa, mikä on lähes kymmenkertainen määrä aikaisempaan normaaliin verrattuna. Senkin jälkeen ratkaisumäärät ovat olleet korkeita (2 629 v. 2018; 2 360 v. 2019). Kuluvana vuonna KHO on ratkaissut 1 270 turvapaikka-asiaa (tilanne 9.8.2020).

KHO:ssa oli vuoden 2015 lopussa vireillä 202 turvapaikka-asiaa. Vireillä olevien asioiden määrä on kasvanut vuoteen 2018 saakka, mutta kääntynyt jo laskuun

(vireillä olevien turvapaikka-asioiden määrä vuoden lopussa 514 v. 2016; 625 v. 2017; 904 v. 2018, 791 v. 2019).

Käsittelyajat. Ulkomaalaisasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 7,6 kuukautta vuonna 2015. Käsittelyaika on nyt 4,9 kuukautta (tilanne 9.8.2020). Keskimääräinen käsittelyaika on vaihdellut viimeisinä vuosina (4,5 v. 2016; 2,9 v. 2017; 3,6 v. 2018; 5,1 v. 2019).

Turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 5,6 kuukautta vuonna 2015. Vuonna 2015 turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli ns. nopeutetun menettelyn asioissa 3,8 kuukautta ja tavallisissa asioissa 6,8 kuukautta. Sen jälkeen käsittelyajat laskivat vuoteen 2017, mutta ovat nousseet vuonna 2018 ja siitä edelleen vuonna 2019 (turvapaikka-asioiden keskimääräiset käsittelyajat yhteensä/nopeutetut/tavalliset; 3,8/3,5/4,0 v. 2016; 2,8/2,8/2,8 v. 2017; 3,4/3,1/3,5 v. 2018; 5,2/3,2/5,9 v. 2019). Nyt turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on 4,6/3,5/5,2 kuukautta (tilanne 9.8.2020).

Suullisten käsittelyjen määrä. Myös KHO:ssa voidaan järjestää suullinen käsittely asian selvittämiseksi. KHO:ssa on järjestetty yksi suullinen käsittely turvapaikka-asioissa vuosina 2015–2019.

Välipäätösten määrä ns. seitsemän päivän säännön asioissa. Viime aikoina välipäätösten antaminen ns. seitsemän päivän säännön asioissa on ollut kasvussa. Vuonna 2019 KHO antoi 161 välipäätöstä. Vuonna 2020 niitä on heinäkuun loppuun mennessä annettu jo 153.

Ulkomaalaisasioiden luonne hallintotuomioistuimissa

Ulkomaalaisasioiden muutoksenhaussa esitetään tyypillisesti uusia perusteita, seikkoja ja selvityksiä, jotka johtuvat valittajien muuttuneista olosuhteista tai joita muutoin ei ole vielä hallintomenettelyvaiheessa esitetty. Niin sanotulla virallisperiaatteella on ulkomaalaisasioissa monia muita hallintolainkäytön asiaryhmiä suurempi merkitys ja Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisuissaan korostanut ensimmäisen asteen tuomioistuimen laajaa toimivaltaa turvapaikka-asioissa. Oikeusvoimaa voidaan luonnehtia asiaryhmissä heikoksi. Tuomioistuinten liikkumavaraa ulkomaalaisasioissa vähentää se, että menettelyt perustuvat kansainvälisiin velvoitteisiin kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa tarkoitettuun palautuskieltoon. Muun ohella näistä ulkomaalaisasioiden piirteistä seuraa, ettei hallinto-oikeus voi ainoastaan valvoa Maahanmuuttoviraston menettelyn ja ratkaisutoiminnan lainmukaisuutta,

vaan sen on tilanteesta riippuen joko ensi asteena otettava muuttuneet olosuhteet huomioon omassa menettelyssään ja ratkaisussaan tai palautettava asia Maahanmuuttovirastolle uudelleen käsiteltäväksi. KHO:n osalta asian tutkittavaksi ottaminen edellyttää valituslupakynnyksen ylittymistä.

Ulkomaalaisasiat ovat viime vuosien aikana vaikeutuneet ja monimutkaistuneet. Henkilöllä on yhä useammin aiempaa hakemushistoriaa tai/ja hänellä on muodostunut Suomeen sellaisia siteitä, joiden merkitystä joudutaan arvioimaan ratkaisua tehtäessä. Turvapaikka-asiat ovat huomattavasti aiempaa työläämpiä. Kun vuonna 2015 Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneista asioista noin 70 prosenttia oli ns. nopeutetun menettelyn asioita, niin vuonna 2019 niiden määrä hallinto-oikeuksiin saapuneista turvapaikka-asioista oli noin 50 prosenttia. Myös nopeutetun menettelyn turvapaikka-asiat ovat monimutkaistuneet aiemmasta ja myös niissä voidaan joutua järjestämään suullinen käsittely.

Turvapaikka-asioissa on yhä useammin käsiteltävänä useampia turvapaikkaperusteita, minkä lisäksi ajantasaisen maatiedon seuraaminen vaatii resursseja. Hallinto-oikeuksissa on käsiteltävänä vielä sellaisiakin vuonna 2015 Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden valitusasioita, joissa yhtäkään turvapaikkaperustetta ei ole lainvoimaisesti ratkaistu, koska esimerkiksi ensimmäisellä valituskierroksella hallinto-oikeudelle on esitetty uusi turvapaikkaperuste (esim. kristinuskoon kääntyminen) ja asia on tästä syystä palautettu takaisin Maahanmuuttovirastolle. Lisäksi suuressa osassa turvapaikka-asioita tulee pidettäväksi suullinen käsittely.

Muutokset oikeustilassa ja hallintotuomioistuinten toimintaympäristössä

Hallintotuomioistuinten ulkomaalaisasioihin on kohdistettuja resursseja ja toimintaympäristön tilaa on turvapaikanhakijoiden määrän voimakkaan kasvun aikana seurattu tiiviisti oikeusministeriön johdolla. Oikeustilassa ja hallintotuomioistuinten toimintaympäristössä on kuitenkin tänä aikana tapahtunut muutoksia, jotka ovat vaikuttaneet hallintotuomioistuinten menettelyihin ja pidentäneet asioiden käsittelyaikoja ennakoidusta.

Käsittelyaika on merkityksellinen erityisesti turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta. Asian käsittelyn viivästyminen voi johtaa myös oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämiseen (KHO 26.6.2020/2804).

Ulkomaalaisasioiden suhteellinen osuus on kasvanut sekä hallinto-oikeuksissa että KHO:ssa. Hallinto-oikeuksien ja KHO:n rooli ulkomaalaisasioissa on kuitenkin

erilainen. Hallinto-oikeudet käsittelevät ulkomaalaisasioita ensi asteena, mutta KHO:ssa asioiden käsittely edellyttää valituslupaa. Hallinto-oikeuksissa järjestään usein suullisia käsittelyjä, kun taas KHO:ssa niitä ei juurikaan järjestetä. Sen sijaan KHO:n tehtävänä on julkaistavin päätöksin ohjata hallintotoimintaa ja hallinto-oikeuksien oikeuskäytäntöä.

Suulliset käsittelyt

Lausuntopyynnön kysymyksenasettelu liittyy olennaisesti suullisen käsittelyn järjestämiseen turvapaikka-asioissa. Velvollisuus suullisen käsittelyn toimittamiseen perustuu viime kädessä ehdottomaan palautuskieltoon (non-refoulement) ja se on merkittävä menettelyllinen tae kiellon noudattamiselle.

Ulkomaalaisasioissa suullinen käsittely on aiemmin näyttäytynyt tarpeellisena erityisesti perhesideperusteisissa oleskelulupa-asioissa, kun arvioitavana on perhesiteen aitous. Sen sijaan yleisesti ottaen turvapaikka- ja muut ulkomaalaisasiat ovat aiemmin tulleet yleensä riittävästi selvitetyiksi kirjallisten asiakirjojen perusteella, eikä suullinen käsittely ole ollut välttämätön.

Vielä hallintotuomioistuinten ns. turvapaikkaprojektin alkaessa nähtävissä ei ollut, että merkittävä osa Suomeen erityisesti Irakista, Afganistanista ja Iranista saapuneista turvapaikanhakijoista vetoaa jossain kohtaa asiansa käsittelyä Suomessa tapahtuneeseen islamista luopumiseensa ja kristinuskoon kääntymiseensä. KHO:n oikeuskäytännöstä (esim. KHO 2017:63 ja KHO 2018:118) ilmenee, että mikäli turvapaikanhakijan kotimaan maatietoon perustuva arvio sitä edellyttää, hallinto-oikeuden on pääsääntöisesti tällaisessa tilanteessa järjestettävä suullinen käsittely ja kuultava turvapaikanhakijaa henkilökohtaisesti hänen henkilökohtaisen vakaumuksensa aitouden ja mahdollisen kansainvälisen suojelun tarpeensa selvittämiseksi. Uskonnolliseen vakaumukseen tai sen syventymiseen voidaan vedota myös uusintahakemuksessa tai sitä koskevassa muutoksenhaussa ja suullisen käsittelyn järjestäminen voi olla myös tällöin tarpeen (esim. KHO 27.3.2020/1408).

KHO:n oikeuskäytännöstä ilmenevin edellytyksin hallinto-oikeuden on järjestettävä suullinen käsittely myös tilanteessa, jossa turvapaikanhakija vetoaa turvapaikkaperusteenaan seksuaaliseen suuntautumiseensa (esim. KHO 2017:120, KHO 2017:148, KHO 2018:90). Myös tällaisten asioiden määrää voidaan pitää merkittävänä, joskaan ei niin suurena kuin uskonnollista vakaumusta koskevien asioiden.

Asian suullinen käsittely hallinto-oikeudessa vie enemmän aikaa ja sitoo enemmän resursseja kuin asian käsitteleminen kirjallisesti. Voidaan arvioida, että suullisen käsittelyn järjestäminen kolminkertaistaa asian käsittelyn vaatiman työmäärän. Suullisiin käsittelyihin valmistautuminen vie kokoonpanolta aikaa, minkä lisäksi suullisessa käsittelyssä vietetty päivä on poissa muusta ratkaisutoiminnasta. Suullinen käsittely myös tulkataan valittajan äidinkielelle, mikä hidastaa käsittelyn kulkua. Hallinto-oikeuksien tuloksellisuuslukujen pohjana käytetään työmäärämittaristoa, joka on laadittu ennen turvapaikka-asioiden määrän voimakasta kasvua. Nykyinen työmäärämittaristo ei vielä täysimääräisesti huomioi turvapaikka-asioiden vaatimaa työmäärää.

Turvapaikka-asiat ovat luonteeltaan ihmisoikeusherkkiä asioita ja niiden käsitteleminen on eri tavalla kuormittavaa kuin muiden asioiden. Suullisessa käsittelyssä on usein kysymys turvapaikanhakijan uskonvakaumuksen tai seksuaalisen suuntautumisen aitouden selvittämisestä.

Turvapaikka-asioiden käsittelyä on pyritty keventämään säätämällä mahdollisuudesta ratkaista asia normaalin kolmen tuomarin kokoonpanon asemesta kahden tuomarin kokoonpanossa. Osa turvapaikka-asioista on kuitenkin laadultaan sellaisia, joissa normaalia keveämmän kokoonpanon käyttäminen ei ole perusteltua. Lisäksi kevennetyn kokoonpanoon käyttämiseen suullisessa käsittelyssä liittyy riski suullisen käsittelyn uusimisesta tilanteessa, jossa kokoonpanon kaksi tuomaria ovat keskenään erimielisiä asian ratkaisusta.

Suullisten käsittelyiden keston oleellinen lyhentäminen nykyisestä ei ole käytännössä mahdollista huomioiden oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset turvapaikka-asioiden kaltaisissa ihmisoikeusherkissä asioissa. Muutoinkin keinot suullisten käsittelyjen keventämiseksi ovat rajalliset. Esimerkiksi suullisen käsittelyn välittömyyden on yleensä katsottu edellyttävän, että turvapaikanhakijaa kuullaan henkilökohtaisesti eikä etäyhteyden välityksellä. Sen sijaan Maahanmuuttoviraston edustajan ja mahdollisten todistajien kuulemista etäyhteyksin on pidetty mahdollisena. Turvapaikka-asioiden toimivaltasäännöksistä (ulkomaalaislaki 193 §) ja turvapaikanhakijoiden usein muuttuvista asuinpaikoista johtuu, että suulliseen käsittelyyn kutsuttavan turvapaikanhakijan asuinpaikka saattaa olla kaukanakin hallinto-oikeuden tavanomaisen toimialueen ulkopuolella. Sama voi koskea valittajan avustajaa ja suulliseen käsittelyyn mahdollisesti kutsuttavia todistajia.

Kuluvan vuoden kolmen ensimmäisen kuukauden aikana hallinto-oikeuksissa järjestettiin 109 suullista käsittelyä. Koronaepidemiasta johtuen keväällä pidettäväksi suunniteltuja suullisia käsittelyjä on kuitenkin jouduttu siirtämään

huomattava määrä tuomioistuinten henkilöstön ja tuomioistuimissa asioivien turvallisuuden takaamiseksi. Vaikka suullisia käsittelyjä ollaankin taas syksyllä järjestämässä, osa niistä joudutaan siirtämään järjestettäviksi tulevina vuosina, jolloin ne tulevat entisestään kuormittamaan ruuhkautunutta tilannetta. Myös salikapasiteetin rajallisuus voi hidastaa kertyneen jutturuuhkan purkamista. Suullisten käsittelyiden määrän ei ole näiden seikkojen eikä vireille tulevien asioiden laadun perusteella arvioitava laskevan hallinto-oikeuksissa merkittävästi lähivuosina. KHO:ssa suullisten käsittelyjen määrän ei ole nähtävissä lisääntyvän.

Lähtökohtaisesti saman asiaryhmän asiat ratkaistaan tuomioistuimessa vireilletulojärjestyksessä. Turvapaikka-asioita ei kuitenkaan aina voida ratkaista vireilletulojärjestyksessä suullisten käsittelyiden järjestämiseen kuluvan ajan vuoksi. Kuluvana vuonna hallinto-oikeuksissa vireille tulevissa turvapaikka-asioissa mahdollisesti järjestettävä suullinen käsittely pidetään vasta ensi vuoden puolella.

Muut muutokset oikeustilassa ja toimintaympäristössä

Ulkomaalaislain muutokset

Ulkomaalaislakiin viime vuosina tehdyistä muutoksista hallintotuomioistuinten menettelyjen kannalta merkittävimpänä voidaan pitää 1.9.2016 lailla 646/2016 voimaan saatettuja muutoksia. Lainmuutoksella säädetyt tavanomaista lyhyemmät valitusajat ovat kuitenkin voineet johtaa myöhempiin täydennyksiin ja muihin välitoimiin, jotka ovat tosiasiassa viivyttäneet asioiden käsittelyä (ulkomaalaislaki 190 § 3 mom ja 196 § 3 mom). Sen sijaan samassa yhteydessä säädetyt KHO:n ja hallinto-oikeuden kevennetyt kokoonpanot ovat olleet omiaan nopeuttamaan asioiden käsittelyä (laki korkeimmasta hallinto-oikeudesta 6 § 4 mom ja hallinto-oikeuslaki 12 a § 1 mom 8 kohta). Turvapaikka-asioihin säädettyjen asiakohtaisten palkkioiden voidaan arvioida nopeuttaneen asioiden käsittelyä erityisesti KHO:ssa, mutta myös hallinto-oikeuksissa (oikeusapulaki 17 a § ja palkkioasetus 7 a §).

Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä lainsäädäntöhanke (OM019:00/2019), jolla ulkomaalaislain ja oikeusapulain sääntelyä muutettaisiin tavoitteena turvapaikanhakijoiden oikeusturvan vahvistaminen. Lainmuutoksilla mahdollistettaisiin nykyistä kattavammin avustajan käyttö turvapaikkapuhuttelussa ja otettaisiin käyttöön tuntiperusteiset palkkiot avustajille. Lisäksi otettaisiin käyttöön yleiset hallinto-oikeudelliset valitusajat.

Merkittävänä muutoksena ulkomaalaisasioiden toimintaympäristössä voidaan pitää poliisilla oleskelulupa-asioissa olleen toimivallan siirtoa Maahanmuuttovirastolle (laki 501/2016, voimaan 1.1.2017). Lainmuutoksen yhtenä tavoitteena oli yhtenäistää oleskelulupa-asioiden menettely- ja päätöskäytännöt. Tämä on osaltaan voinut johtaa osassa hallinto-oikeuksien tuomiopiireissä aiempaan nähden tiukentuneisiin lupakäytänteisiin ja siten on osaltaan voinut lisätä valitusmääriä.

Toisaalta vuoden 2015 jälkeen ulkomaalaislakia on muiltakin osin muutettu ja osaltaan muutosten myötä uusia asiaryhmiä on tullut mahdollisen muutoksenhaun kohteeksi. Esimerkiksi lailla 132/2015 säädettiin mahdollisuus valittaa viisumin epäämis-, mitätöinti- ja kumoamispäätöksistä hallinto-oikeuksiin. Lailla 49/2017 ulkomaalaislakiin säädettiin uusia, säilöönottoa vähemmän rajoittavia turvaamistoimia, joita koskevista päätöksistä on mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen. Lisäksi lailla 1022/2018 mahdollistettiin aiemmasta poiketen karkottamispäätösten, joissa karkottaminen perustuu esimerkiksi rikoksiin syyllistymiseen, täytäntöönpano ennen kuin päätös saa lainvoiman, ellei hallinto-oikeus toisin määrää.

Aikaisemmasta käytännöstä poiketen direktiivien implementointi kansalliseen lainsäädäntöön on toteutettu ulkomaalaislakiin nähden erillislakeina. Tällaisia lakeja ovat laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018), laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (908/2017) ja laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (907/2017). Aiemmin esimerkiksi suuri osa kausityöhön tulleista tulivat joko viisumivapaasti taikka viisumilla. Kuten edellä on todettu, ulkomaalaislain soveltamisessa hallinto-oikeus on päätösvaltainen kahden jäsenen kokoonpanossa. Koska edellä mainittujen erityislakien kohdalla kyse ei ole ulkomaalaislain soveltamisesta, hallinto-oikeuden kokoonpanon tulee näiden lakien mukaisten valitusasioiden ratkaisemisessa olla kolmijäseninen. Laajempi kokoonpano sitoo enemmän resursseja, vaikka asiat eivät ole luonteeltaan muita ulkomaalaisasioita vaativampia.

Viime vuosina ulkomaalaislakia on myös muutettu siten, että tiettyjen lupakategorioiden luvan myöntämisen edellytyksiä on kiristetty aiempaan nähden. Yhtenä tällaisena esimerkkinä voidaan pitää toimeentuloedellytyksen säätämistä myös kansainvälistä suojelua saaneiden perheenjäsenten luvan myöntämisen edellytykseksi (laki 505/2016, voimaan 1.7.2016). Lainmuutoksen voidaan arvioida lisänneen valituksia ja toisaalta muutos on lisännyt näihin liittyvien

valitusasioiden monimuotoisuutta ja monitulkinnallisuutta (KHO 2020:67). Lailla 437/2019 kiristettiin uusintahakemusten tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, minkä johdosta uusintahakemuksia koskevat valitusasiat ovat muuttuneet työläämmiksi.

Niin sanottu seitsemän päivän sääntö lisättiin ulkomaalaislakiin 1.7.2015 voimaantulleella lainmuutoksella (6.3.2015/194). Lainmuutoksen yhteydessä ulkomaalaislain 199 §:n lisättiin uusi 4 momentti, jonka mukaan uusi 198 b §:ssä tarkoitettua hakemusta koskeva päätös olisi tehtävä seitsemän päivän kuluessa. Muutoksen taustalla oli vastuunmäärittämisasetuksen (604/2013/EU) 27 artiklan 3 kohdan c alakohta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kansallisesti säädettävä, että päätös siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämisestä on tehtävä kohtuullisen ajan kuluessa siten, että lykkäyspyyntöä voidaan tarkastella perusteellisesti. Edelleen alakohdan mukaan päätös siirtopäätöksen täytäntöönpanon lykkäämättä jättämisestä on perusteltava.

Lainmuutoksen valmistelun aikana KHO antoi sisäministeriölle lausunnon (10.6.2014, H 182/14), jossa se katsoi, ettei ulkomaalaislain 198 b §:n säännöksiä ole tarpeen lainkaan ulottaa koskemaan valitusluvan alaisen toisen asteen muutoksenhakuun korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutosta koskevan hallituksen esityksen (HE 218/2014) 198 b §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa asiaa tarkasteltiin pelkästään hallinto-oikeuden näkökulmasta. Eduskuntakäsittelyssä hallintovaliokunta kuitenkin totesi mietinnössään (HaVM 42/2014) selvyyden vuoksi, että ehdotettu 198 b § koskee myös mahdollisuutta vaatia täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä haettaessa valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Ulkomaalaislain 199 §:ää on sittemmin muutettu lailla 1022/2018. Pykälän 4 momenttia muutettiin siten, että siinä viitataan vain 198 b §:n 1 momentissa tarkoitettua hakemusta koskeviin päätöksiin. Syynä oli se, että muutoksen yhteydessä 198 b:ään lisättiin uusi 2 momentti, joka liittyi tiettyjen karkottamispäätösten täytäntöönpanoon.

Vuoden 2015 lain muutoksen jälkeen hallinto-oikeudet ja KHO ovat noudattaneet seitsemän päivän sääntöä. KHO on hallintovaliokunnan mietintöön sisältyvän toteamuksen johdosta noudattanut sääntöä turvapaikka-asioiden täytäntöönpanoa koskevan päivystysjärjestelmän puitteissa. Päivystysjärjestelmässä KHO:ssa on aina virka-aikana nimetty jäsen ja esittelijä, jotka voivat arvioida täytäntöönpanon kieltämisen tarvetta. KHO tekee seitsemän päivän säännön tarkoittamissa asioissa aina erillisen täytäntöönpanoa koskevan päätöksen, jolla täytäntöönpanoa koskeva hakemus joko hylätään tai hyväksytään, jos hakemus on tehty edellä mainitun

määräajan puitteissa. Siinä tapauksessa, että hakemusta ei ole tehty seitsemän päivän määräajassa, KHO arvioi täytäntöönpanon kieltämistä normaalimenettelyn mukaan.

Edellä mainitut lainmuutokset ovat osaltaan olleet lisäämässä hallintotuomioistuimiin saapuvia valitusasioita sekä lisänneet hallintotuomioistuinten työmäärää, vaikka yksittäisinä muutoksina vaikutusten ei voida arvioida olleen merkittäviä. Toisaalta kumulatiivisen vaikutuksen voidaan arvioida olevan yksittäistä muutosta merkittävämpi, kun samanaikaisesti ulkomaalaisten määrä Suomessa on kasvanut.

Muut lainsäädäntömuutokset

Hallintolainkäyttöä yleislakina säännellyt hallintolainkäyttölaki korvattiin 1.1.2020 voimaan tulleella lailla oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Uusi laki on useilta kohdin aiempaa lakia yksityiskohtaisempi ja sen voidaan nähdä myös osin muuttavan hallintotuomioistuinten menettelyjä, mutta sille ei ole lain siirtymäsäännöskin huomioon ottaen syytä antaa lausuntopyynnön kysymyksenasettelun kannalta vielä olennaista merkitystä. Esimerkkinä voidaan todeta, että vaikka hallintolainkäyttölaissa ei ole oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain tapaan nimenomaisesti säädetty todistajien tai muiden henkilöiden kuulemisesta suullisessa käsittelyssä etäyhteyksiä käyttäen, näin on hallinto-oikeuksissa säädöspohjan puuttumisesta huolimatta saatettu jo aiemmin menetellä. Toisaalta uutta lakia on hallinto-oikeuksissa esimerkiksi tulkittu siten, ettei se salli hallinto-oikeuksien käyttävän Maahanmuuttoviraston valituksenalaista päätöstä oman päätöksensä liitteenä (ns. liitepäätökset), toisin kuin hallintolainkäyttölain perusteella ratkaistavissa nopeutetun menettelyn turvapaikka-asioissa yleisesti on menetelty. Liitepäätösten poistuminen käytöstä on lisännyt työmäärää koska kaikki päätökset pitää perustella perusteellisemmin. Maahanmuuttoviraston päätökset ovat usein hyvin ja seikkaperäisesti perusteltuja, joten liitepäätöksen käyttäminen on ollut perusteltua ja nopeuttanut ratkaisutoimintaa.

Ulkomaalaisasioissa väliaikaisella oikeusturvalla on korostunut merkitys ja hallintotuomioistuinten on ratkaistava täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskevat hakemukset kiireellisinä. Uusintahakemusten lisääntyessä ovat lisääntyneet tilanteet, joissa turvapaikanhakijoiden maasta poistaminen on mahdollista jo asian ollessa hallinto-oikeudessa vireillä, jolloin hallinto-oikeudelle esitetään täytäntöönpanoa koskevia vaatimuksia. KHO:n oikeuskäytännöstä ilmenevin perustein hallinto-oikeudella on toimivalta antaa maasta poistamisen estävä täytäntöönpanoa koskeva määräys myös tilanteessa,

jossa valituksenalainen päätös ei sisällä päätöstä valittajan maasta poistamisesta (KHO 2019:161). Vaatimuksia esitetään hallinto-oikeuksissa myös muissa kuin nopeutetun menettelyn turvapaikka-asioissa. Väliaikaista oikeusturvaa koskevien menettelyjen voidaan siten arvioida viime aikoina lisääntyneen, mikä sitoo resursseja lopullisia päätöksiä koskevasta ratkaisutoiminnasta. Nämä tilanteet eivät ainakaan lähiaikoina tulle vähentymään, varsinkin kun otetaan huomioon edellä mainitut karkottamispäätöksiin ja uusintahakemuksiin liittyneet lainsäädäntömuutokset.

Muutokset toimintaympäristössä

Ulkomaalaisrekisteristä annetun lain muutoksilla tehtiin mahdolliseksi hanke, jolla helpotettiin hallintotuomioistuinten tiedonsaantia Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisrekisteristä ja lisättiin tuomioistuinten ja Maahanmuuttoviraston välistä sähköistä asiakirjaliikennettä ns. UMA-yhteyden kautta. Oleskelulupa-asioissa poliisilla aiemmin olleen toimivallan siirtäminen Maahanmuuttovirastolle on osaltaan mahdollistanut sen, että lähes kaikissa ulkomaalaisasioita koskevissa valitusasioissa asiakirjat ovat sähköisessä muodossa. Asiakirjaliittymä on osoittautunut pääosin toimivaksi, vaikka sen yhteensopivuus hallintotuomioistuinten nykyisten omien asianhallintajärjestelmien kanssa ei ole paras mahdollinen.

UMA-liittymä edesauttaa joutuisaa asiakirjaliikennettä hallintotuomioistuinten ja Maahanmuuttoviraston välillä. Järjestelmän käyttäminen vähentää Maahanmuuttoviraston työmäärää valitusasioissa, mutta asiakirjojen lukeminen sähköisestä asiakirjapankista voi hidastaa hallintotuomioistuinten lainkäyttöhenkilöstön työtä. Asiakirjojen lukeminen UMA-järjestelmästä on hitaampaa kuin paperisten asiakirjojen selaaminen. Järjestelmässä kukin asiakirja pitää klikata erikseen auki ja yhtä aikaa avoinna olevien asiakirjojen määrä on rajoitettu, esimerkiksi yhteen oleskelulupa-asiaan voi kuulua useita kymmeniä asiakirjoja.

Vuodesta 2019 alkaen hallintotuomioistuimissa on osin jo otettu ja otetaan syksyllä 2020 kokonaan käyttöön uusi asianhallintajärjestelmä (ns. HAIPA-asianhallintajärjestelmä), jonka tarjoamaan rajapintaan Maahanmuuttoviraston on tarkoitus liittää oma asianhallintajärjestelmänsä. Toteutuessaan integraatio tulee helpottamaan tuomioistuinten ja Maahanmuuttoviraston välistä tieto- ja asiakirjaliikennettä. Aiemmin oikeusministeriön ja nykyään Tuomioistuinviraston alaisen HAIPA-hanketoimistonkin toivomuksen mukaisesti ulkomaalaisasioiden menettelyt ovat merkittävästi pilotoineet hallintotuomioistuinten sähköisiä menettelyjä. Tähän murrosvaiheeseen on sisältynyt uusien työvaiheiden opettelua

ja kehittämistä, mikä on vienyt varsinaisesta ratkaistutoiminnasta resursseja. Toiveena kuitenkin on, että kehitystyön hyödyt näkyvät tulevaisuudessa HAIPA-asianhallintajärjestelmän käytön vakiintuessa. Alkuvaiheessa uuteen asianhallintajärjestelmään siirtyminen ja sen opettelu tulee kuitenkin viemään aikaa ja näkymään ratkaisutoiminnan hidastumisena. Maahanmuuttoviraston päätöksistä tehtyjen valitusten välttämätön siirtäminen kerralla vanhasta asianhallintajärjestelmästä HAIPAan vaatii vielä kuluvana vuonna hallintotuomioistuimilta varsin huomattavan määrän resursseja, jotka ovat pois muusta toiminnasta. HAIPA järjestelmänä on lisäksi edelleen kehitysvaiheessa.

Edellä selostetun seitsemän päivän säännön noudattaminen on aiheuttanut merkittävää lisätyömäärää KHO:ssa. Uusintahakemusten kasvavan trendin myötä työmäärä on jatkossa edelleen lisääntyvä. KHO on suhteellisen harvoissa tapauksissa kieltänyt täytäntöönpanon kyseisen määräajan puitteissa. Vaikka seitsemän päivän säännön perusteella tiettyjä täytäntöönpanoja on kielletty, tämä ei tarkoita sitä, että ne olisi kielletty nimenomaan seitsemän päivän säännön vuoksi. Kyseiset päätökset olisi voitu tehdä normaalin menettelyn puitteissa seitsemän päivän säännöstä riippumatta.

Henkilöstöön liittyvät seikat

Vuodesta 2016 lähtien hallinto-oikeuksille on myönnetty ulkomaalaisasioiden ja erityisesti turvapaikka-asioiden ratkaisemista varten vuosittain lisäresursseja. Helsingin hallinto-oikeudesta vuoden 2015 lopulla alkanut turvapaikkaprojekti laajeni turvapaikka-asioiden hajauttamisen myötä kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Äkillinen suuri rekrytointitarve osoitti sen, että esittelijöiksi sopivia henkilöitä on saatavissa mutta että tuomarikelpoisia kansainväliseen suojeluun perehtyneitä juristeja ei juurikaan ole. Kokeneita juristeja on muutoinkin haasteellisempaa löytää määräaikaisiin tehtäviin varsinkin, jos tehtävä on rajattu koskemaan kapeaa aineellista osaamista kuten turvapaikka-asioissa on kyse. Tuomioistuinlaitos ei pysty kilpailemaan palkkauksella monen muun toimijan kanssa.

Hallintotuomioistuinten ulkomaalaisasioita käsittelemään palkatun määräaikaisen henkilöstön huomattava vaihtuvuus ja usein myös kokemattomuus on vaatinut henkilöstön jatkuvaa kouluttamista ja perehdyttämistä, mikä on vienyt aikaa ratkaisutoiminnasta sekä kouluttajilta että koulutettavilta. Koulutusta on järjestetty tuomioistuinten sisäisinä ja muiden tahojen kuten oikeusministeriön järjestäminä. Paitsi ulkomaalaisasioita käsittelevän henkilöstön vaihtuvuus ja osin kokemattomuus on ollut haasteena, niin hallinto-oikeuksissa on viime vuosina koettu myös laaja eläköityminen, joka on johtanut siihen, että paljon osaamista on

poistunut lyhyessä ajassa. Perehdyttämiseen ja kouluttautumiseen on jouduttu käyttämään tavanomaista enemmän aikaa. Tämä yhdessä ulkomaalaisasioiden kasvaneen määrän kanssa on ollut hallintotuomioistuimille haaste.

Osa hallintotuomioistuimista on viime vuosina toteuttanut organisaatiouudistuksia, jotka ovat olleet omiaan laajentamaan toisaalta kokeneen lainkäyttöhenkilöstön ulkomaalaisasioiden osaamista ja toisaalta ulkomaalaisasioihin perehtyneen henkilöstön hallinto-oikeudellista osaamista. Ulkomaalaisasioita käsittelevästä henkilöstöstä huomattava osa on kuitenkin edelleen määräaikaista, mikä vaikeuttaa henkilöstön sitouttamista ja lisää henkilöiden hakeutumista muihin tehtäviin. Toisaalta tuomioistuinten kokemus on osoittanut, että osa vakinaisesta henkilöstöstä ei haluaisi tehdä pelkkiä ulkomaalaisasioita ainakaan vuodesta toiseen. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa turvapaikkaprojekti toteutettiin perustamalla vuoden 2016 alussa ylimääräinen osasto, ns. turvapaikkaosasto, joka toimi lopulta neljän vuoden ajan. Osastolla käsiteltiin pääasiassa turvapaikka-asioita ja pidettiin viimeisen kahden ja puolen vuoden aikana noin 20 tuomarin voimin 500 suullista käsittelyä. Turvapaikkaosaston ratkaisutoiminta oli keskittämisen vuoksi ehkä muita osastoja tehokkaampaa mutta henkilöstön työhyvinvointi oli työn yksipuolisuuden ja suullisten käsittelyiden raskauden vuoksi varsinkin loppuvaiheessa koetuksella.

Hallinto-oikeuksiin yhteensä saapuvista asioista noin puolet on ulkomaalaisasioita, joten suuri osa henkilökunnasta työskentelee niiden parissa jatkossakin. Työn monipuolisuuden takaamiseksi ja ammatillisen kehittymisen vuoksi erityisesti tuomarien on voitava olla mukana ulkomaalaisasioiden lisäksi myös muiden asiaryhmien ratkaisutoiminnassa. Turvapaikka-asioissa järjestettävien suullisten käsittelyiden jakautuminen useammalle henkilölle on henkilöstön työhyvinvoinnin takia välttämätöntä. Tämä puolestaan aiheuttaa sen, että suullisten käsittelyiden sovittaminen muiden asiaryhmien ratkaisutoiminnan kanssa tuo asioiden erilaisuuden vuoksi omat haasteensa. Hallinto-oikeuksissa käsitellään useita vaikeita asiaryhmiä, joihin pitäisi saada keskittyä ja toisaalta myös paljon kiireellisiä asioita. Erityisesti lastensuojeluasioissa järjestetään niin ikään suullisia käsittelyitä. Työn tehostaminen keskittämällä ratkaisutoimintaa tietyn asiaryhmän ympärille ei ole kestävällä pohjalla.

Muut havainnot

Maahanmuuton ympärillä on ollut havaittavissa erilaisia ilmiöitä, jotka ovat omiaan ainakin hetkellisesti lisäämään saapuvia valituksia. Viime vuosina tällaisina ilmiöinä voidaan mainita esimerkiksi julkisuudessa olleet Attendo/Silkkitien ympärillä olleet epäselvyydet filippiiniläisten hoiva-avustajien käytöstä sekä

rakennusalalla uzbekistanilaisten rakennustyömiesten kohdalla olleet epäselvyydet tutkintotodistusten aitoudesta. Toisaalta hallinto-oikeuksissa käsiteltävissä asioissa on yhä harvemmin kyse ensimmäisen oleskeluluvan tai turvapaikan hakemisesta. Yhä useammin ratkaistaan saman henkilöiden erilaisia lupaperusteita ja henkilö on ollut Suomessa jo pidemmän aikaa. Koska turvapaikkaa voi hakea aina uudella perusteella, joista esim. kristinuskoon kääntyminen on usein Suomessa syntynyt peruste, ei hallinto-oikeuksiin saapuvien valitusten määrä riipu maahan saapuvien turvapaikanhakijoiden määrästä. Maahanmuuttoviraston kielteisistä päätöksisestä valitetaan lähes aina, joten hallinto-oikeuden valitusmäärä on verrannollinen Maahanmuuttoviraston tekemien kielteisten päätösten määrään.

Varsinkin turvapaikka-asioiden voimakkaimman kasvun aikana hallintotuomioistuimissa oli havaittavissa huomattavassa määrin avustajina toimivien lakimiesten laiminlyönneistä ja epärehelliseksikin luonnehdittavasta toiminnasta johtuvia tilanteita, jotka edellyttivät tuomioistuimilta ylimääräisiä välitoimia ja johtivat jopa ylimääräisiin tuomioistuinmenettelyihin (ks. esim. KHO 2016:205 ja KHO 2016:206) sekä tuomioistuinten asianajajaliiton valvontalautakunnalle tekemiin lukuisiin kanteluihin. Oikeudenkäyntiavustajista annetun lain muutostarpeita on sittemmin oikeusministeriön toimesta selvitetty. Tuomioistuimissa turvapaikka-asiat kuten muutkin asiat käsitellään ja ratkaistaan asianmukaisesti avustajasta riippumatta eikä valittajan oikeusturva ole vaarassa.

Seitsemän päivän säännön soveltamiseen KHO:ssa liittyy oikeusturva- ja yhdenvertaisuuskysymyksiä sekä valittajana olevan turvapaikanhakijan että muiden valittajina olevien turvapaikan hakijoiden näkökulmasta. Lisäksi menettely on lisännyt merkittävästi KHO:n työmäärää. Säännön taustalla olevan vastuumäärittämisasetuksen 27 artiklan 3 kohdan c alakohdan ei voida katsoa edellyttävän säännöksen soveltamista KHO:ssa, joka on toisen asteen muutoksenhakutuomioistuin ja joka soveltaa valituslupamenettelyä turvapaikka-asioissa.

Toimenpiteet asioiden käsittelyn sujuvoittamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi

Lainsäädännön muutostarpeet ja eduskunnan kannanottotarpeet

Hallinto-oikeuslain 12 a §:n 1 momentin 8 kohdassa on säädetty kahden tuomarin kokoonpano mahdolliseksi asioissa, joissa on kysymys ulkomaalaislain soveltamisesta. Sittemmin ulkomaalaislaista on poistettu osia ja on säädetty seuraavat erityislait, joihin perustuvia oleskelulupa-asioita voi myös tulla hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi:

- laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella

- laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä

- laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten

Edellä mainittujen erityislakien mukaiset asiat tulisi säätää mahdollisiksi ratkaista kahden jäsenen kokoonpanossa hallinto-oikeuksissa.

Hallinto-oikeuslain kokoonpanosääntelyä ulkomaalaisasioiden osalta olisi perusteltua selvittää laajemminkin. Kokoonpanojen keventämisen mahdollisuus olisi hyvä selvittää huomioiden kuitenkin hallintotuomioistuinten luonne muutoksenhakutuomioistuimina ja hallintolainkäytön lähtökohtaisesti kollegiaalisuuteen perustuvasta menettely, joista poikkeamisen tulee olla asianmukaisia ja tarkkaan harkittua.

Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota myös siihen, että 1.5.2004 voimaan tullutta ulkomaalaislakia on sen voimassaolon aikana lukuisia kertoja muutettu, eikä sen rakennetta voida enää pitää kaikilta osin systemaattisena ja selkeänä.

Asianosaisten ja todistajien kuuleminen on oleellinen osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Ulkomailla oleskelevan henkilön kuuleminen suullisessa käsittelyssä on usein haastavaa ja edellyttää viranomaisyhteistyötä. Esimerkiksi perhesiteen perusteella haettavaa oleskelulupaa koskevissa asioissa hakija voi oleskella kotimaassaan ja hänen kuulemisensa ulkomailta edellyttää viranomaisyhteistyötä. Tästä ei ole olemassa lainsäädäntöä ja Suomen edustustot suhtautuvat nykyisin kielteisesti virka-avun antamiseen kuulemisessa. Asiantila tulisi saada korjattua pikimmiten.

Edellä selostetusta eduskunnan hallintovaliokunnan (HaVM 42/2014 vp) lausumasta huolimatta Tuomioistuinvirasto ei pidä tarpeellisena tai välttämättömänä, että ulkomaalaislain 198 b § koskee myös mahdollisuutta vaatia seitsemän päivän säännön soveltamista myös korkeimmassa hallinto-oikeudessa, kun otetaan huomioon seitsemän päivän säännön taustalla oleva ratio. Jos asia ei ole vahvistettavissa eduskunnan valiokunnan tulkinnalla, vaan vaatisi

lainsäädännön muuttamista, tulisi 198 b §:n 1 momenttiin lisätä sana ”hallinto-oikeudelle”. Tällöin momentti kuuluisi seuraavasti (muutos alleviivattu):

> ”Jos päätös käännyttämisestä on tehty 95 b, 103 tai 104 §:n nojalla, täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva hakemus on tehtävä hallinto-oikeudelle seitsemän päivän kuluessa siitä, kun päätös on annettu tiedoksi hakijalle. Määräaikaan sisältyy vähintään viisi arkipäivää.”

Eduskunnan valiokunnan täsmentävä tulkinta tai tarvittaessa ulkomaalaislain 198 b §:n 1 momentin muutos sujuvoittaisi merkittävästi turvapaikka-asioiden täytäntöönpanokieltohakemusten käsittelyä KHO:ssa. Muutos ei myöskään heikentäisi turvapaikan hakijoiden oikeusturvaa.

Käytännön toimenpiteet

Ulkomaalaisasioiden käsittelyaikojen lyhentämisen kannalta keskeisintä on turvata jatkossakin sekä korkeimmalle hallinto-oikeudelle että hallinto-oikeuksille riittävät resurssit. Tuomioistuinvirasto yhtyy lakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn näkemykseen, että hallintotuomioistuinten voimavarojen tulisi olla oikeassa suhteessa Maahanmuuttoviraston määrärahoihin nähden, jotta koko päätöksentekoketju voisi toimia tehokkaasti. Kun tuomioistuimiin saapuvien ulkomaalaisasioiden määrä on pysyvän oloisesti asettunut aiempaa korkeammalle tasolle, Tuomioistuinvirasto yhtyy valiokunnan näkemykseen myös siitä, että tuomioistuinten perusrahoituksen tulisi olla riittävällä tasolla ja tuomarin samoin kuin hallinto-oikeuden esittelijöiden ja esittelevien notaarien virkojen vakinaistaminen olisi omiaan lisäämään henkilöstön sitouttamista ja toiminnan tehokkuutta. Henkilöstön määräaikaisten suuri määrä aiheuttaa sen, että epävarmojen uranäkymien vuoksi osaavaa henkilöstöä hakeutuu muualle töihin. Määräaikaisen henkilökunnan jatkuva vaihtuvuus puolestaan lisää kohtuuttomasti vakituisen henkilökunnan työtaakkaa. Ulkomaalaisasioiden laatu ja suullisten käsittelyiden suuri määrä huomioon ottaen ratkaisutoiminta ei tule tehostumaan, ellei riittäviä resursseja saada vakiinnutettua. Projektiluonteisen ratkaistutoiminnan ei ole valitsevassa tilanteessa enää mahdollista eikä ulkomaalaisasioiden ratkaisemiseen voida keskittää vakituista henkilöstöä muiden asiaryhmien kustannuksella.

Tuomioistuinvirasto jatkaa ulkomaalaisoikeutta ja hallintoprosessia koskevien koulutusten järjestämistä. HAIPA-asianhallintajärjestelmän aktiivisella jatkokehittämisellä voidaan sujuvoittaa tuomioistuinten siirtymistä entistä enemmän sähköisiin menettelyihin.

Ylijohtaja Riku Jaakkola

Johtaja Pasi Kumpula