Presidentti Kari Kuusiniemi
Kansliapäällikkö Emil Waris

9.2.2021 H 61/21

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIEHEN KERTOMUKSESTA VUODELTA 2019, K 15/2020 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on käsitellessään Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomusta vuodelta 2019 pyytänyt korkeimman hallinto-oikeuden lausuntoa teemasta käsittelyajat ulkomaalaisasioissa ja näiden asioiden määrän vaikutus muiden asiaryhmien käsittelyaikoihin. Korkein hallinto-oikeus esittää lausuntonaan seuraavaa:

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksesta

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomuksessa käsitellään muutamassakin kohdassa ulkomaalaisasioita, muun ohella Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemusten, perhesiteeseen perustuvien oleskelulupahakemusten ja työperäisten oleskelulupahakemusten liian pitkiä käsittelyaikoja. Samoin kertomuksessa on kiinnitetty huomiota eräisiin oikeusapuun ja paperittomien asemaan liittyviin epäkohtiin. Kertomuksessa arvostellaan hallinto-oikeuksien liian pitkiä käsittelyaikoja turvapaikka-asioissa, ja yksittäinen hallinto-oikeutta koskeva kanteluratkaisu raportoidaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden ulkomaalaisasioiden käsittelyaikoja kertomuksessa ei käsitellä. Koska hallintovaliokunta on pyytänyt lausunnon myös Helsingin hallinto-oikeudelta, korkein hallinto-oikeus lausuu tässä ainoastaan omalta osaltaan.

Ulkomaalaisasioiden käsittely korkeimmassa hallinto-oikeudessa

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kaikki ulkomaalaislainsäädäntöä koskevat valitusasiat ovat *valituslupa-asioita*. Valituslupa voidaan myöntää ennakkopäätösperusteella tai muista erityisen painavista syistä, kuten palautuskiellon rikkomistilanteissa. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa päätös valituslupahakemuksen hylkäämisestä voidaan tehdä kahden tuomarin kokoonpanossa esittelystä, kun taas muissa ulkomaalaisasioissa kokoonpanossa tulee esittelijän lisäksi olla kolme tuomaria. Jos valituslupa myönnetään ja annetaan asiaratkaisu, kokoonpanossa tulee esittelijän lisäksi olla viisi tuomaria.

Jonkin verran tulee vireille myös *ylimääräistä muutoksenhakua* koskevia asioita, joissa valituslupaa ei edellytetä. Nämä ovat päätöksen purkamista tai menetetyn määräajan palauttamista koskevia asioita. Ylimääräinen muutoksenhakemus voidaan hylätä kolmen tuomarin kokoonpanossa (myös kansainvälisen suojelun asioissa vaaditaan kolme tuomaria, toisin kuin niitä koskevissa valituslupa-asioissa), mutta hyväksyminen edellyttää viittä tuomaria. Purkuhakemuksen tekeminen edellyttää lainoppineen avustajan käyttämistä. Koska ulkomaalaisasioissa valtaosin myönnetään muutoksenhakijoille oikeusapua, tämä kynnys ei näissä asioissa sellaisenaan vähennä purkuhakemusten määrää.

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Paasivuorenkatu 3 (PL 180) 00530 Helsinki
Paasivuorigatan 3 (PB 180) 00530 Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

Organisatorisesti ulkomaalaisasiat on korkeimmassa hallinto-oikeudessa niiden suuren määrän vuoksi jaettu *kahdelle eri jaostolle*. Kansainvälistä suojelua koskevat ja niihin liittyvät muun muassa karkottamista ja käännyttämistä koskevat asiat ratkaistaan ensimmäisellä jaostolla. Erilaiset oleskelulupa-asiat puolestaan käsitellään vuoden 2021 alusta lukien kolmannella jaostolla.

Tilastotietoja

Vuonna 2020 korkeimmassa hallinto-oikeudessa *ratkaistiin 2 805 ulkomaalaisasiaa* (kaikkia asioita yhteensä 5 365, joten ratkaistuista asioista yli puolet oli ulkomaalaisasioita). Kaikkien ulkomaalaisasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli *4,8 kuukautta* (kaikkien asioiden 7,4 kuukautta).

Ulkomaalaisasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli siis 4,8 kuukautta. Niiden asioiden, joissa valituslupaa ei myönnetty, keskimääräinen käsittelyaika oli 4,6 kuukautta. Yli kolmen kuukauden käsittelyaika kirjattiin 69,5 %:ssa tapauksia. Vastaavasti niissä ulkomaalaisasioissa, joissa valituslupa myönnettiin, keskimääräinen käsittelyaika oli 10,5 kuukautta ja yli kuuden kuukauden käsittelyaika oli 87 %:ssa asioista. Nämä luvut osoittavat, että valtaosassa asioista valituslupaa ei myönnetä, jolloin kaikkien ulkomaalaisasioiden käsittelyaika kuvaa varsin tarkasti niitäkin asioita, joissa valituslupa evätään.

Ulkomaalaisasioista kansainvälistä suojelua koskevia asioita oli vireillä vuoden 2020 alussa 791. Vuoden aikana saapui 1 531 asiaa; tämä määrä on merkittävästi pienempi kuin edellisvuonna, mihin osaltaan on vaikuttanut myös koronapandemia. Vuonna 2020 ratkaistiin peräti 1 812 kansainvälisen suojelun ulkomaalaisasiaa. Tässä ryhmässä keskimääräinen käsittelyaika oli 5,2 kuukautta, mutta ns. nopeutettujen turvapaikka-asioiden (käytännössä uusintahakemusten) keskimääräinen käsittelyaika oli 3,4 kuukautta. Perhesiteeseen perustuvissa oleskelulupa-asioissa keskimääräinen käsittelyaika oli hieman pitempi kuin ulkomaalaisasioissa keskimäärin (6,4 kuukautta).

Ensimmäisellä jaostolla käsitellään kansainvälisen suojelun ulkomaalaisasioiden ohella muun ohella maankäyttö- ja rakennusasioita sekä ympäristöasioita. Tilastot vuosilta 2018-2020 osoittavat, että nopeasyklisten ulkomaalaisasioiden käsittelyajat ovat pysyneet suhteellisen vakaina ja lyhyinä (3,4 kk, 5,9 kk, 4,6 kk), kun taas usein suuritöisten ja asiakirja-aineistoltaan laajojen maankäyttö- ja rakennusasioiden (8,6 kk, 11,1 kk, 12,5 kk) ja ympäristöasioiden käsittelyajat ovat pidentyneet (12 kk, 10 kk, 12 kk). Keskimääräisen käsittelyajan pituuteen vaikuttaa tyypillisesti se, että asianomaisena vuotena on ratkaistu runsaasti vanhoja asioita. Sekä sisään tulleiden rakentamis- että varsinkin ympäristöasioiden määrä on pikemminkin ollut laskeva, mutta vireillä olevien ympäristöasioiden määrää ei ole kyetty vähentämään. Kehitys ei suoraviivaisesti johdu ulkomaalaisasioiden määristä ja välttämättömyydestä ratkaista niitä nopeasti, vaan myös henkilöstövaihdoksista johtuvasta hetkellisestä aliresursoinnista, perehdyttämistarpeesta jne.

Keinot tehostaa asioiden käsittelyä

Erilaiset oleskelulupa-asiat käsiteltiin vuonna 2020 toisella jaostolla. Kuluvan vuoden alusta lukien nämä asiat siirrettiin kolmannelle jaostolle. Siirron perusteena oli se, että oleskelulupa-asioiden määrän sinänsä odotettu huomattava kasvu ja jaoston henkilöstön poistumista ja rekrytointien viivästymisistä (koronan takia) johtunut vajaaresursointi viivästyttivät jaoston muiden asioiden, kuten vaativien veroasioiden käsittelyä. Jaostoilla samat tuomarit ottavat osaa kaikkien niille osoitettujen asioiden käsittelyyn, ja myös useimmat esittelijät esittelevät ulkomaalaisasioiden ohella muita asioita. Kysymys on siis resurssien jakamisesta ja kohdentamisesta.

Ensimmäisellä ja kolmannella jaostolla on ulkomaalaisasioiden määrän vuoksi vuoden 2021 alusta lukien enemmän tuomareita ja esittelijöitä kuin toisella jaostolla. Toisella jaostolla käsiteltävien asioiden lukumäärä on merkittävästi pienempi kuin kahdella muulla jaostolla. *Määrittämällä*

jaostojen tuomareiden ja esittelijöiden lukumäärät ja suhteuttamalla se jaostolla käsiteltäviin asiaryhmiin voidaan resurssiohjauksen keinoin tehokkaasti vaikuttaa asioiden käsittelyaikoihin.

Jaostojen työtä jäsentävät istuntolistat tehdään niin, että niissä on erikseen kokoonpanoja ulkomaalaisasioille. Ensimmäisellä jaostollahan suuri osa asioista voidaan ratkaista kahden yksimielisen tuomarin päätöksellä, jos valituslupahakemus hylätään. Näillä resurssien kohdentamiseen ja työn organisointiin liittyvillä toimenpiteillä pyritään varmistamaan se, että yhtäältä ulkomaalaisasiat (erityisesti kiireelliset kansainvälisen suojelun asiat) voidaan ratkaista mahdollisimman nopeasti, mutta samalla varmistetaan riittävät voimavarat muiden kiireellisten sekä yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävien asioiden käsittelemiseen, kuten verotukseen, kilpailuun ja hankintoihin sekä ympäristöön ja maankäyttöön liittyvät asiat. Kiireellisiin ja yksilön kannalta keskeisiin asioihin kuuluvat esimerkiksi lastensuojeluasiat, joissa valitettavasti edelleen on tahdonvastaisten huostaanottojen osalta käytössä suora valitus hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Korkeimman hallinto-oikeuden ulkomaalaiskanslian ja ensimmäisen jaoston turvapaikkatiimin yhteistyö on ollut tehokasta ja saumatonta. Samalla se on mahdollistanut sen, että osa jaoston esittelijöistä ja jäsenistä on voinut keskittyä muihin asiaryhmiin. Tämä kaikki on edellyttänyt erikoistumista ja töiden suunnittelua etukäteen (tiimit, vastuujäsenet ja -esittelijät, istuntolistat).

Toisella jaostolla vuonna 2020 käsiteltyjen oleskelulupia koskevien asioiden määrä lisääntyi merkittävästi kesän aikana (yhden suuren jutturyppään vuoksi). Tämän vuoksi kesän aikana ja alkusyksystä asiaryhmään osoitettiin muista asiaryhmistä resursseja, mikä merkitsi käsittelyaikojen pitenemistä esimerkiksi veroasioiden asiaryhmässä.

Koska oleskelulupa-asioissa käsittelyajat ovat olleet lyhyet, vireille tulleiden asioiden määrän voimakkaan kasvun hallitseminen edellyttää erittäin nopeaa reagointia resurssien osoittamisessa. Kun samaan aikaan on vireillä myös kuulemismenettelyssä olleita, usein vaikeita juttuja ja kokonaisuuksia, joihin on kerätty samaa kysymystä koskevia asioita, on valittava, kohdennetaanko resurssit juuri saapuneeseen valtavaan massaan vai yksittäisiin vaativiin juttuihin. Kohdentaminen massaan tuottaa paljon ratkaisuja ja keskimääräinen käsittelyaika hetkellisesti painuu hyvinkin alas. Yksittäisten vaikeiden asioiden käsittelyaika nousee korkeaksi, jollei niihin voida osoittaa resursseja. Jos taas resurssit kohdennetaan vaikeisiin juttuihin, vireillä olevien asioiden määrä kasvaa ja keskimääräinen käsittelyaika pitenee.

Oikeuskäytännön ohjaamisen ja sen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi on tärkeää koota samaa oikeuskysymystä koskevia asioita ratkaistavaksi yhdessä. Tällaisille kokonaisuuksille on tyypillistä asioiden kerääntyminen joskus pitkältäkin ajanjaksolta, jolloin ensimmäisinä kuulemiskierroksilta valmistuneet joutuvat odottamaan viimeiseksi valmistuvia. Kun korkein hallinto-oikeus ei myönnä valituslupaa juttuun ennen kuin se on käynyt kuulemiskierroksella, varsin usein käy niin, että juttukokonaisuudesta valitaan edustavimmat jutut ennakkopäätösluonteisiksi asioiksi, joissa loppujen lopuksi myönnetään valituslupa. Tällöin niiden asioiden käsittelyaika, joissa valituslupaa ei kuulemiskierroksen jälkeen myönnetä, saattaa tulla poikkeuksellisen pitkäksi.

Yhteenveto

Korkein hallinto-oikeus on kokonaisuus, jossa ratkaistaan diaarikaavan mukaan peräti noin kolmeensataan asiatyyppiin kuuluvia muutoksenhakuja. Joissakin asiaryhmässä on paljon juttuja, toisissa jutut ovat erittäin kiireellisiä, joissakin erittäin merkittäviä yksilön tai yhteiskunnan kannalta, osassa erittäin työläitä joko oikeudellisen vaativuutensa tai asiakirja-aineiston määrän vuoksi. Vuosittain vireille on viime aikoina tullut runsaasta 5 000 asiasta lähes 6 500:aan asiaan. Siihen, kuinka paljon asioita kykenemme ratkaisemaan, vaikuttavat keskeisesti henkilöstö-

resurssit, työvälineet (erityisesti juuri nyt täysimittaiseen käyttöön otettu sähköinen asiakirjahallintajärjestelmä Haipa), organisointi ja johtaminen, osaaminen ja työteho.

Kehitys kohti *kattavaa valituslupajärjestelmää* on ollut hyödyllinen ja parantaa korkeimman hallinto-oikeuden työn tehokkuutta ja päätösten laatua. Suorat valitusasiat huostaanotoissa eivät tuo asianosaisille oikeusturvaa verrattuna korkeimmassa hallinto-oikeudessa muissa asioissa sovellettavaan valituslupamenettelyyn, mutta kuormittavat tehokkuutta monin tavoin (kuulemismenettelyt vievät aikaa, päätökset joudutaan kirjoittamaan pitkinä, tarvitaan aina viiden tuomarin kokoonpano). *Haipa-järjestelmän* odotetaan sen kehittyessä ja henkilöstön kokemuksen karttuessa tuovan tehokkuushyötyjä valituslupavaiheeseen, mutta tällä hetkellä sen vaikutus on vielä hidastava. *Kahden jäsenen kokoonpanot ja asiakohtainen oikeusapupalkkio kansainvälisen suojelun asioissa ovat lisänneet tehokkuutta*. Valitettavasti asiakohtaisesta palkkionmäärityksestä pyritään luopumaan, mikä asioiden suuren määrän vuoksi lisää työtä asioita ratkaistaessa. Korkeimman hallinto-oikeuden presidentin päätöksellä on äskettäin asetettu hallintotuomioistuinten sisäinen *työryhmä, jonka tehtävänä on valmistella kokoonpanosäännösten muuttamista*. Tarkoituksena on ainakin mahdollistaa kaikkien muidenkin ulkomaalaisasioiden kuin kansainvälisen suojelun asioiden valituslupakysymyksen ratkaiseminen kahden tuomarin kokoonpanossa. Tämä osaltaan säästäisi resursseja oleskelulupa-asioiden määrän kasvaessa.