Presidentti Kari Kuusiniemi

22.10.2021

Diaarinumero
H 502/21

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON SELONTEOSTA SISÄISESTÄ TURVALLISUUDESTA

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta (VNS 4/2021 vp). Lausuntoa on pyydetty erityisesti muutoksenhausta ja käsittelyajoista. Korkein hallinto-oikeus keskittyy lausunnossaan valiokunnan toimiala huomioon ottaen erityisesti maahanmuuttoa koskeviin kysymyksiin hallintotuomioistuinten kannalta.

1 Lähtökohdat

Selonteko rakentuu perustellusti laajalle turvallisuuskäsitykselle. Siinä painotetaan niin ikään syystä ennalta ehkäisyn ja varautumisen merkitystä. Sisäisen turvallisuuden määritelmässä korostetaan ihmisten mahdollisuutta nauttia oikeusjärjestelmän takaamista oikeuksista ja vapauksista.

Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden toimien keskeisenä tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Sisäinen turvallisuus pohjautuu selonteossa määritellysti ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen, demokratia sekä vapauden, vakauden, hyvinvoinnin, yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen kaikessa toiminnassa. Sisäinen turvallisuus rakentaa osaltaan yhteiskuntarauhaa, mitä selonteon mukaan ilmentävät muun muassa viranomaisten ja hallinnon nauttima luottamus. Tähän on paikallaan lisätä luottamus tuomioistuimiin. Jo edellä referoitu sisäisen turvallisuuden määrittely osoittaa tuomioistuinten keskeisen roolin turvallisuuden ylläpitämisessä. *Ihmisten tulee voida luottaa tuomioistuimiin, jotta ihmisoikeudet turvataan ja oikeusvaltioperiaatetta pidetään täysimääräisesti yllä kriisiaikoina ja muutoin sisäisen turvallisuuden osatekijöiden ollessa uhattuina.* Tuomioistuimissa tämän vaatimuksen täyttäminen edellyttää luonnollisesti riittäviä voimavaroja ja toiminnan omaehtoista kehittämistä.

2 Maahanmuuton syyt ja haasteet sisäisen turvallisuuden kannalta

Suomeen saapuu ulkomaalaisia useista eri syistä, eivätkä maahanmuuttoon liittyvät oikeudelliset ja yhteiskunnalliset kysymykset ole samanlaisia eri ryhmien kohdalla. Ensinnäkin voidaan puhua kansainvälisiin sopimuksiin pohjautuvasta humanitaarisesta maahanmuutosta, jossa yksilöt hakevat suojaa vainoa tai muuta epäinhimillistä kohtelua vastaan. Puhutaan kansainvälisestä suojelusta eli turvapaikoista tai toissijaiseen suojeluun perustuvista oleskeluluvista. Tähän liittyy myös kiintiöpakolaisjärjestelmä, jossa Suomi vastaanottaa päättämänsä kiintiön mukaan YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n esityksen perusteella haavoittuvassa asemassa olevia

ihmisiä pakolaisleireiltä. Toiseksi oleskelulupahakemus voi perustua esimerkiksi työhön, yrittämiseen tai opiskeluun. Kolmanneksi oleskelulupaa voidaan hakea perhesiteen perusteella, ja tällainen hakemus voi liittyä kansainväistä suojelua saaneen perheenyhdistämispyrkimykseen, työ-, yrittäjä- tai opiskeluperusteisen oleskeluluvan saaneen perheenjäsenten pyrkimykseen tulla maahan tai esimerkiksi Suomen kansalaisen kanssa solmittuun avioliittoon.

Yhteiskunnallisessa keskustelussa näitä tilanteita ja niiden mittasuhteita ei välttämättä johdonmukaisesti osata eritellä. Samalla kun puhutaan tarpeesta työperäiseen maahanmuuttoon heikentyvän huoltosuhteen tilanteessa, kausityövoiman tarpeesta tai ulkomaalaisten huippuosaajien mahdollisuudesta saada oleskelulupa nopeasti, on toisaalta paljon puhuttu humanitaarisen maahanmuuton ongelmista. On paikallaan korostaa, että kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön pohjautuen kansainvälistä suojelua koskevat asiat on ratkaistava oikeusturvan takaavalla tavalla Maahanmuuttovirastossa ja mahdollisen muutoksenhaun jälkeen hallintotuomioistuimissa. Kuten selonteossa (3.5.2) todetaan, Suomeen suuntautuvasta muuttoliikkeestä yli 90 prosenttia on työ-, perhe- ja opiskeluperäistä ja alle 10 prosenttia humanitaarista. Toki on korostettava, että kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemukset ovat humanitaarisen maahanmuuton seurausta. Yhtenä asiaryhmänä voidaan vielä mainita rikosperusteiset tai laajemmin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät karkottamiset ja muut maasta poistamiset, joiden vaikutus turvallisuuteen on välitön.

Selonteon (3.5.2-3) mukaan maahanmuutto itsessään ei ole sisäisen turvallisuuden kysymys, mutta sääntelemättömänä muuttoliike voi aiheuttaa epävakautta. Niin ikään suhtautuminen maahanmuuton eri muotoihin ja eritaustaisiin maahanmuuttajiin synnyttää yhteiskunnallisia jakolinjoja. Paperittomuuden lisääntyminen aiheuttaa syrjäytymistä ja saattaa johtaa sisäistä turvallisuutta heikentävän varjoyhteiskunnan syntymiseen. Rasismi, vihapuhe ja kaikkinainen ihmisten ja ihmisryhmien välinen polarisaatio on omiaan uhkaamaan yhteiskuntarauhaa. Selonteon mukaan (5.5.2) pyritään estämään sellaisten asuinalueiden synty, jossa rikollisuuden riski ja turvattomuuden tunne ovat suuret. Selonteossa ei tarkemmin avata kysymyksenasettelua, mutta oletettavasti tällä viitataan esimerkiksi Ruotsin kokemuksiin. Kohdassa 3.3.3 mainitaan muun ohella maahanmuuttajataustaisiin koululaisiin kohdistuva kiusaaminen. *Mitä vahvemmin yhteiskunta ja osaltaan myös oikeuslaitos kykenee reagoimaan näihin epäkohtiin, sitä vahvempi luottamus yhteiskuntaan voidaan luoda. Tämä edistää samalla sisäistä turvallisuutta*.

Kuten selonteossa todetaan, ensimmäisten turvapaikkahakemusten määrä on viime vuosina selvästi vähentynyt. Tämä johtunee osin koronapandemiasta, mutta myös muita, kansainvälispoliittisia syitä epäilemättä on. Hallintotuomioistuinten kannalta on kuitenkin huomattava, että niissä vireillä olevien kansainvälisen suojelun asioiden määrä ei ole laskenut samassa suhteessa. Tämä johtuu muun ohella siitä, että kielteisen päätöksen saaneet hakijat ovat tehneet uusintahakemuksia ja että vuoden 2015 suuren hakijamäärän seurauksena on edelleen vireillä asioita, joissa hakemus on palautettu uuteen käsittelyyn Maahanmuuttovirastoon tai suulliseen käsittelyyn hallinto-oikeuteen.

Laajamittaisen humanitaarisen maahanmuuton ongelmiin havahduttiin vuonna 2015, jolloin turvapaikan hakijoiden määrä lähes kymmenkertaistui edellisiin vuosiin verrattuna. Globaalit ja laaja-alaiset yhteiskunnalliset muutokset saattavat jatkossakin aiheuttaa vaikeasti hallittavia humanitaarisen maahanmuuton aaltoja (ks. myös selonteon kohdat 4.2.1, 4.2.2, 4.2.4 ja 4.2.6). Esimerkiksi ilmastonmuutos ja nopea väestönkasvu esimerkiksi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ovat omiaan aiheuttamaan väestösiirtoja, kun elinolosuhteet asuinsijoilla käyvät sietämättömiksi. Aseelliset konfliktit, kuten vuoden 2015 kriisin taustalla paljolti ollut Syyrian sota, saattavat niin ikään moninkertaistaa turvaa hakevien määrän. Afganistanin tilanne voi aikanaan johtaa samantapaiseen turvapaikan hakijoiden määrän eskaloitumiseen. Jo vuonna 2015 mutta nyt myös esimerkiksi Valko-Venäjän rajalla on voitu havaita, että turvapaikan

hakemisoikeutta ja siihen houkuteltuja tai painostettuja ihmisiä on voitu käyttää poliittisena aseena. Kuten selonteossa todetaan (3.4.1), hyvä yhteistyö Venäjän viranomaisten kanssa itärajalla ei tarkoita sitä, että vakaus voitaisiin jättää riippuvaksi vain yhteistyöstä.

Edellä mainittuihin uhkatekijöihin Suomi osana kansainvälistä yhteisöä voi pyrkiä vaikuttamaan, mutta lyhyellä aikavälillä vaikuttaminen ei ole järin tehokasta. Siksi on selonteon ennaltaehkäisyä ja varautumista painottavasta hengestä huolimatta pakko varautua siihen, että Suomeenkin saapuu jatkossa merkittäviä määriä kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä. Silloin meillä tulee olla käytössä tehokas järjestelmä, jolla reagoimme tilanteeseen ja kykenemme tekemään päätöksiä kansainvälisiä velvoitteitamme kunnioittaen, mutta sisäisen turvallisuuden varmistaen. Euroopan unionin piirissä valmisteilla oleva yhteistoiminta ja yhteisvastuu taitavat ainakin vielä antaa odottaa itseään. *Tämä edellyttää sisäisen turvallisuuden kannalta keskeisten viranomaisten ja tuomioistuinten riittäviä voimavaroja.*

3 Ketjuajattelu maahanmuuttoasioissa ja käsittelyajat

Selonteossa on rikollisuuden osalta omaksuttu ajattelu niin sanotusta rikosketjusta. Kun lisätään poliisin määrärahoja ja tehostetaan rikosten selvittämistä, on sen seurauksena vahvistettava myös syyttäjälaitoksen ja rikosasioita käsittelevien tuomioistuinten sekä oikeusavun ja seuraamusjärjestelmän resursseja (kohdat 5.10.8-9 ja 5.10.11). Tämä on ehdottomasti oikea ajattelutapa.

Selonteossa (5.9.4) kuvataan Maahanmuuttoviraston panostuksia oleskelulupa- ja turvapaikkaprosesseihin ja todetaan laadukkaiden palvelujen edellyttävän riittäviä voimavaroja, jotta varmistetaan Suomen vetovoimaisuus kansainvälisten osaajien näkökulmasta, laadukkaat ja nopeat lupaprosessit sekä oikeusturvan takaava kansainvälisen suojelun järjestelmä (5.10.1 ja 5.10.11 viimeinen alakohta). *Suorastaan yllättävää tältä osin on, että toisin kuin rikosketjun yhteydessä, maahanmuuttoasioita käsittelevien hallintotuomioistuinten resursointia ei tässä yhteydessä edes sivuta.* Hallintotuomioistuinten rooliin on kiinnittänyt huomiota myös lakivaliokunta selonteosta antamassaan lausunnossa (LaVL 16/2021 vp).

Kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten hallitsematon tulo Suomen rajoille aiheuttaisi epäilyksittä tilanteen, jossa myös Maahanmuuttoviraston päätöksistä tehtävien valitusten käsittely hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa olisi omiaan ruuhkauttamaan sekä näiden asioiden että kaikkien muidenkin hallintotuomioistuimissa käsiteltävien, yhteiskunnallisesti ja yksilöiden kannalta tärkeiden asioiden käsittelyn (esimerkkeinä vain kaavoitus-, ympäristö-, vero-, hankinta- sekä lastensuojelu- ja muut sosiaaliasiat). Asioiden sujuva käsittely edellyttää hallintotuomioistuinten riittävän resursoinnin ja ulkomaalaisoikeuden asiantuntemuksen kehittämisen osalla erinäisten oheistoimintojen, kuten oikeustulkkien, riittävyyden turvaamista. On myös muistettava, että kansainvälistä suojelua hakevien, kielteisen päätöksen saaneiden palauttaminen lähtömaihinsa on mahdollista vain, jos heidän muutoksenhakunsa on ratkaistu; asioiden pitkittyminen aiheuttaa niin ikään merkittäviä kustannuksia valtiolle.

Erilaisten maahanmuuttoasioiden käsittelyajat vaihtelevat huomattavasti eri hallintotuomioistuimissa. Tämä johtunee asioiden lukumäärästä ja työläydestä, resurssitilanteesta (henkilöstön määrä, pysyvyys ja osaaminen), suullisten käsittelyjen määristä, muiden kiireellisten asioiden määristä ja priorisoinneistakin. Turvapaikka-asioita ratkaistaan vain neljässä hallinto-oikeudessa, kaikkia muita ulkomaalaisasioita kaikissa hallinto-oikeuksissa. Lisäksi asiat tilastoidaan kolmeen ryhmään eli turvapaikka-asioihin, nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asioihin (muun muassa uusintahakemukset eräin edellytyksin) ja kaikkiin ulkomaalaisasioihin.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa kaikki ulkomaalaisasiat edellyttävät valituslupaa, ja keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2020 oli 4,8 kuukautta. Vuoden 2021 ensimmäisen puoliskon aikana ratkaistujen ulkomaalaisasioiden osalta aika oli 5,7 kuukautta. Kaikkien turvapaikka-asioita käsittelevän viiden hallintotuomioistuimen kaikkien ulkomaalaisasioiden käsittelyaikojen keskiarvo kuluvan vuoden ensimmäisellä puolisolla oli 8,8 kuukautta. Vaihteluväliä kuvaa se, että nopeutetun käsittelyn turvapaikka-asioiden käsittelyaikojen keskiarvo Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa oli 4,2 kuukautta ja muiden kujin nopeutettujen turvapaikka-asioiden keskiarvo Turun hallinto-oikeudessa oli 19 kuukautta.

Koronapandemia on hidastanut asioiden käsittelyä eräissä hallinto-oikeuksissa lähinnä suullisten käsittelyjen suuren määrän ja niiden lykkääntymisten vuoksi. Käsittelyaikoja tarkasteltaessa on niin ikään muistettava, että kukin hallintotuomioistuin on kokonaisuus, jossa käsitellään kaiken tyyppisiä hallintolainkäyttöasioita, joista monet ovat erittäin kiireellisiä sekä yksilön ja yhteiskunnan kannalta erittäin tärkeitä. Esimerkiksi työläät suulliset käsittelyt ulkomaalaisasioissa osaltaan vaikuttavat muiden asiaryhmien ratkaisukapasiteettiin ja käsittelyaikoihin.

4 Yhteenveto

Hallintotuomioistuinten rooli yhteiskuntarauhan ylläpitäjinä maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä on selonteossa sivuutettu. Sisäisen turvallisuuden edistämiseksi ja oikeusvaltion toimintaedellytysten turvaamiseksi kaikkien tuomioistuinten rahoitus tulisi saattaa pysyväksi ja riittävälle tasolle. Kysymys on valtiontaloudellisesti pienestä menoerästä, mutta käsittelyaikojen lyhentäminen ja päätösten laadun varmistaminen edistää luottamusta tuomioistuinten toimintaan ja tuottaa myös selkeitä taloudellisia hyötyjä.

Turvapaikka- ja oleskelulupa-asioihin hallintotuomioistumissa saatu lisärahoitus on ollut välttämätöntä ja se on tuottanut hyvää tulosta. Kun näiden asioiden määrät pysyvästi ovat jääneet aiempaa merkittävästi korkeammalle tasolle, perusrahoitukseen olisi syytä tehdä tarkistukset, jotka mahdollistaisivat pitkäjänteisen rekrytointipolitiikan ja tukisivat tuomioistuinten riippumattomuutta. Näin myös hallintotuomioistuimet kykenisivät ratkaisemaan muutoksenhakuasioita nykyistä ripeämmin. Tämä edistäisi myös varautumista mahdollisesti tulevaisuudessa puhkeaviin humanitaariseen maahanmuuttoon liittyviin kriiseihin.