

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ulkomaalaislakia. Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsittely ehdotetaan hajautettavaksi Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Asioita käsiteltäisiin myös Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 tai kuitenkin mahdollisimman pian alkuvuodesta 2017.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Ulkomaalaislain (301/2004) 190 §:n 1 momentin mukaan Maahanmuuttoviraston päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Yleisiä alueellisia hallintotuomioistuimia ovat Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet. Ahvenanmaan maakunnassa yleisenä alueellisena hallintotuomioistuimena toimii Ahvenanmaan hallintotuomioistuin. Kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden käsitteleminen on keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Ulkomaalaislain 193 §:ssä säädetään niistä Maahanmuuttoviraston päätöksistä, joista valitetaan Helsingin hallinto-oikeuteen.

Turvapaikan hakemiseen liittyviä valituksia on käsitelty aikaisemmin turvapaikkalautakunnassa. Lautakunta toimi vuosina 1991—1997. Turvapaikkalautakuntaan valitettiin Ulkomaalaisviraston tekemistä turvapaikkaa ja pakolaisuuden lakkaamista koskevista päätöksistä. Vuonna 1993 turvapaikkalautakunnan toimivaltaa laajennettiin siten, että sen toimivaltaan lisättiin valitusten käsittely turvapaikanhakijalle suojelun tarpeen perusteella myönnettyistä päätöksistä. Turvapaikkalautakunta toimi hallinnollisesti oikeusministeriön yhteydessä, ja se oli riippumaton tuomioistuintyyppinen muutoksenhakuelin. Turvapaikkalautakunnan lakkauttamisen jälkeen sen käsittelemät asiat siirrettiin vuoden 1998 alusta lukien silloisen Uudenmaan läänin-oikeuden (nykyisin Helsingin hallinto-oikeus) käsiteltäviksi.

Turvapaikan hakijoiden määrä Suomessa ja muualla Euroopassa kasvoi merkittävästi vuonna 2015. Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan Suomeen saapui tuolloin yli 32 000 turvapaikanhakijaa, mikä on lähes kymmenkertainen määrä viimeisiin sitä edeltäneisiin vuosiin verrattuna. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvu on aiheuttanut haasteita Maahanmuuttovirastolle ensiasteen päätöksentekijänä sekä viraston päätöksistä tehtyjä valituksia ensimmäisessä tuomioistuinstasteessa ratkaisevalle Helsingin hallinto-oikeudelle ja asioita ylimpänä muutoksenhakuasteena käsittelevälle korkeimmalle hallinto-oikeudelle.

Helsingin hallinto-oikeus on yleinen hallintotuomioistuin, jonne on viime vuosina saapunut vuodessa noin 8 000 valitusta. Niistä kansainvälistä suojelua koskevia valituksia on ollut noin 1 100—1 200. Vuoden 2016 aikana Helsingin hallinto-oikeuteen on saapunut jo noin 7 800 kansainvälistä suojelua koskevaa valitusta. Määrän ennustetaan nousevan 10 000 valitukseen vuoden 2016 aikana. Helsingin hallinto-oikeuden työmäärä on siten kasvanut huomattavasti suhteessa aikaisempiin vuosiin ja toisaalta suhteessa muihin hallinto-oikeuksiin.

Turvapaikanhakijoiden määrän kehittymistä tulevaisuudessa on vaikea arvioida. Lainsäädännössä onkin tärkeää varautua erilaisiin ennusteisiin ja vaihtoehtoihin. Turvapaikanhakijoille on joka tapauksessa turvattava oikeudenmukainen oikeudenkäynti myös tulevaisuudessa. Käsitteilyaikojen kasvua on turvapaikanhakijoiden oikeusturvan ja ratkaisutoiminnan sujuvuuden vuoksi pyrittävä hillitsemään. Ripeä tuomioistuinkäsittely on tärkeä osa oikeusturvaa erityisesti ihmisoikeusherkissä asioissa. Asiamäärien kasvaessa on tullut ajankohtaiseksi arvioida, onko kansainvälistä suojelua koskevia valitusasioita tarkoituksenmukaista tai mahdollista käsitellä ainoastaan yhdessä hallinto-oikeudessa.

Valitusmääriä koskevien ennusteiden perusteella ulkomaalaisasioiden määrä Helsingin hallinto-oikeudessa on muodostumassa valtaosaksi tuomioistuimen koko asiamäärästä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista. Helsingin hallinto-oikeudelle on osoitettu lisäresursseja, jotta kansainvälistä suojelua koskevien asioiden käsittely olisi mahdollisimman sujuvaa ja joutuisaa. Tuo-

mioistuimen toiminnan tehokkuuden ja sujuvuuden kannalta Helsingin hallinto-oikeuden henkilöstön määrää ei ole mahdollista lisätä selvästi nykyistä enempää. Näistä syistä johtuen ulkomaalaislaissa Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen asioiden käsittely olisi syytä hajauttaa useampaan hallinto-oikeuteen. Asioiden hajauttaminen mahdollistaisi niiden sujuvan käsittelyn myös tulevaisuudessa asiamäärästä riippumatta ja tukisi hallinto-oikeuksien tasavahvaa kehittämistä yleisinä ensi asteen hallintotuomioistuimina pitkällä aikavälillä.

Kun otetaan huomioon hallinto-oikeuksien henkilöstö- ja asiamäärät olisi kansainvälistä suojelua koskevat asiat tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista hajauttaa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Tällöin hallinto-oikeudet olisivat riittävän suuria työskentelyn tehokkuutta ja erikoistumista ajatellen, eivätkä ne ruuhkautuisi välittömästi asioiden tai henkilökunnan määrien mahdollisesti muuttuessa.

Samankaltaiseen ratkaisuun on päädytty Ruotsissa, jossa maahanmuuttoviraston päätöksestä valitetaan neljään hallinto-oikeuden yhteydessä toimivaan maahanmuuttotuomioistuimeen (migrationsdomstol). Tukholman, Malmön ja Göteborgin maahanmuuttotuomioistuimet aloittivat toimintansa 1.1.2006, jolloin ulkomaalaislautakunta (utlänningsnämnden) lakkautettiin. Vuonna 2013 perustettiin vielä yksi maahanmuuttotuomioistuin Luleån hallintotuomioistuimen yhteyteen asiamäärän tasaisemman jakautumisen toteuttamiseksi.

Tuomioistuimen toimivallan on perustuttava lakiin. Hallintotuomioistuinta koskevan yleislain, hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 §:n 2 momentin mukaan sellaisen viranomaisen päätöksestä, jonka toimialueena on koko maa, valitus tehdään sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiiriin päätös olennaisesti liittyy sen vuoksi, että tässä tuomiopiirissä sijaitsee pääosa päätöksessä tarkoitettusta alueesta tai kiinteistöstä taikka sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, johon päätös pääosin liittyy. Ulkomaalaislain 192 §:n mukaan jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialue käsittää koko maan, toimivaltainen hallinto-oikeus on se, jonka tuomiopiirin alueella asianosainen asuu.

Turvapaikkaa hakevalla henkilöllä ei ole kotikuntaa Suomessa, minkä vuoksi tuomioistuimen toimivaltaa ei voida perustaa muutosta hakevan turvapaikanhakijan kotikuntaan. Turvapaikanhakija majoittuu ensivaiheen päätöksentekomenettelyn ja muutoksenhakumenettelyn ajan joko vastaanottokeskuksessa tai yksityismajoituksessa. Muutoksenhakijan paikka yksityismajoituksessa tai vastaanottokeskuksessa voi muuttua useastikin prosessin aikana. Muutoksenhakijan asumiseen tai vastaanottokeskuksen sijaintiin perustuva jako ei takaisi asioiden tasaista jakautumista eri hallinto-oikeuksiin, eikä tuomioistuimen toimivaltaa ole tästä syystä tarkoituksenmukaista perustaa muutoksenhakijan asumiseen tai vastaanottokeskuksen sijaintiin.

Asiat ehdotetaan hajautettavaksi Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin. Toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella. Maahanmuuttoviraston ohella valituksen voisi toimittaa toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle.

Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen mukaan turvapaikkayksikkö on yksi viraston tulosityksiköistä. Tulosityksikössä voi olla tulosalueita, vastuualueita ja muita ryhmiä. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköllä on nykyisin neljä vastuualuetta, joilla on 1.1.2017 lähtien toimipisteitä Helsingissä, Lappeenrannassa, Oulussa ja Turussa. Eteläisen vastuualueen päätöksistä tehdyt valitukset olisi tarkoituksenmukaisinta ohjata Helsingin hallinto-oikeuteen, itäisen vastuualueen päätöksistä tehdyt valitukset Itä-Suomen hallinto-oikeuteen, pohjoisen vastuualueen päätöksistä tehdyt valitukset Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen ja läntisen vastuualueen päätöksistä tehdyt valitukset Turun hallinto-oikeuteen.

Vastuualueista tai toimipisteistä ei säädetä Maahanmuuttovirastosta annetussa laissa (156/1995) tai asetuksessa (193/2002), vaan niistä päättää Maahanmuuttoviraston työjärjestyksen mukaisesti ylijohtaja tai turvapaikkayksikön johtaja. Tästä syystä Maahanmuuttoviraston ja oikeusministeriön välinen yhteistyö Maahanmuuttoviraston päättäessä vastuualueista ja muista muutoksenhakumenettelyyn ja tuomioistuinten toimintaan liittyvistä asioista on ensiarvoisen tärkeää.

Asioiden hajauttaminen vastuualueeseen perustuen tarkoittaisi sitä, että asioita ei ohjautuisi Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksiin. Hämeenlinnan hallinto-oikeuteen on kuitenkin jo keskitetty maaseutuelinkeinojen tukia koskevat asiat ja Vaasan hallinto-oikeuteen vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisia asioita. Hajauttaminen ehdotetulla tavalla ei olisi siten ristiriidassa hallinto-oikeuksien tasapuolisen kehittämisen kanssa, eikä se asettaisi Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeuksia muita epäedullisempaan asemaan.

Kaikki hallinto-oikeudet, joihin kansainvälistä suojelua koskevia valitusasioita ehdotuksen mukaan hajautettaisiin, ovat ilmoittaneet heillä olevan valmiudet näiden asioiden käsittelemiseen. Turvapaikka-asiat ovat laadultaan perusoikeus- ja ihmisoikeusherkkiä asioita, joissa korostuvat oikeusturvanäkökohdat kuten ratkaisukäytännön yhdenmukaisuus ja käsittelyaikojen kohtuullisuus.

Asioiden käsittelyn keskittäminen yhteen hallinto-oikeuteen ei yksin turvaa ratkaisukäytännön yhdenmukaisuutta silloin, kun asioita on paljon ja niitä ratkaistaan samassakin tuomioistuimessa useassa eri ratkaisukokoonpanossa. Yhdenmukaista ratkaisukäytäntöä on mahdollista edistää henkilöstön koulutuksella, erikoistumisella ja päätöksiä koskevien tietojen vaihdolla. Nämä ovat mahdollisia myös hajautetussa mallissa. Ratkaisutoiminnan yhdenmukaisuutta tukevat myös korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisut ja niiden julkaiseminen.

Kaikissa hallinto-oikeuksissa käsitellään nykyisinkin ulkomaalaisasioita, joten hallinto-oikeuksissa on jo nyt ulkomaalaisasioiden ratkaisemisessa tarvittavaa asiantuntemusta. Kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on kuitenkin tarpeen huolehtia hyvästä rekrytoinnista sekä riittävästä täydennyskoulutuksesta.

Maahanmuuttovirasto ratkaisee valtaosan Suomeen vuonna 2015 saapuneiden turvapaikanhakijoiden hakemuksista vuoden 2016 loppuun mennessä. Tämä tarkoittaa sitä, että suuri osa Maahanmuuttoviraston päätöksistä tehdyistä valituksista ohjautuu voimassa olevan lain mukaisesti Helsingin hallinto-oikeuteen. Kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden sujuvan ja joutuisan käsittelyn turvaamiseksi olisi tärkeää, että uusien vireille tulevien valitusten hajauttamisen ohella myös ehdotetun lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat asiat voitaisiin siirtää käsiteltäviksi ehdotuksen mukaan määräytyvissä hallinto-oikeuksissa.

Helsingin hallinto-oikeudessa on vuoden 2016 lopussa kansainvälistä suojelua koskevia valituksia vireillä noin 7 000, joista arviolta 40 prosenttia siirrettäisiin Helsingin hallinto-oikeudesta toiseen hallinto-oikeuteen. Siirretyt asiat ratkaistaisiin uusien säännösten mukaan määräytyvässä toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Käytännössä tämä sijaitsisi usein asianosaista lähempänä kuin Helsingin hallinto-oikeus. Siirto toiseen hallinto-oikeuteen tapahtuisi suoraan lain nojalla ja koskisi kaikkia niitä ulkomaalaislain 193 §:ssä tarkoitettuja valituksia, joissa toimivaltainen tuomioistuin on uusien säännösten mukaan Turun, Itä-Suomen tai Pohjois-Suomen hallinto-oikeus. Tästä pääsäännöstä poiketen Helsingin hallinto-oikeus olisi kuitenkin toimivaltainen käsittelemään loppuun ja ratkaisemaan ne asiat, joissa se on toimittanut suullisen käsittelyn tai joissa asia on jo istunnossa ratkaistu. Näissä erityistapauksissa sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olevia säännöksiä. Helsingin hallinto-oikeus säilyisi siis

toimivaltaisena hallinto-oikeutena, vaikka asia olisi tehty Maahanmuuttoviraston läntisellä, itäisellä tai pohjoisella vastuualueella. Tilanteissa, joissa asiassa on toimitettu suullinen käsittely tai asia on jo istunnossa ratkaistu, asiaa ei ole mielekästä siirtää ja sen käsittelyä aloittaa uudelleen toisessa hallinto-oikeudessa.

Siirtymäsäännöksen tavoitteena on turvata, että lain voimaan tullessa vireillä olevat kansainvälistä suojelua koskevat valitukset voitaisiin ratkaista perustuslain 21 §:n mukaisesti ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Hallituksen mielestä ehdotettu siirtymäsäännös ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Lakiehdotus voidaan siten käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

2 Esityksen vaikutukset

Kaikille muutoksenhakijoille on välttämätöntä turvata oikeudenmukainen oikeudenkäynti myös vastaisuudessa. Kansainvälistä suojelua hakevien kannalta on tärkeää saada asiaansa koskeva päätös mahdollisimman nopeasti. Käsittelyajoilla on siten suora vaikutus turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan.

Hajauttamisen myötä kansainvälistä suojelua koskevien valitusasioiden ja vireille tulevien asioiden määrä Helsingin hallinto-oikeudessa vähenisi, mikä olisi tuomioistuimen ruuhkautumisen estämiseksi toivottavaa ja vastaisi hajauttamisen tarkoitusta. Vastaavasti Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksissa asiamäärät kasvaisivat. Hallinto-oikeudet ovat ilmoittaneet niillä olevan valmiudet ottaa vastaan hajautettavat asiat tarvittavan lisäresurssin turvin.

Hajauttamisella pyritäisiin huolehtimaan muutoksenhakijan oikeusturvasta siinäkin mielessä, että asioiden käsittelyyn osallistuisi riittävästi kokeneita tuomareita, joilla on vankkaa kokemusta hallintolainkäytöstä ja ulkomaalaisasioista. Samanaikaisesti Helsingin hallinto-oikeuden rekrytointihaastetta lievennettäisiin laajentamalla rekrytoinnit valtakunnallisiksi. Muun muassa erityisosaamisen turvaamisen ja oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi hajautusta ei ole kuitenkaan syytä laajentaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Rajoitettu hajauttaminen mahdollistaisi paremmin myös koulutustarpeiden kohdentamisen. Hajauttamisella ei olisi suoraan vaikutusta Maahanmuuttoviraston tai muiden hallintoviranomaisten kuin oikeusaputoimistojen toimintaan.

Hajauttaminen ehdotetulla tavalla vaikuttaisi oikeusapulain mukaisten ratkaisupyyntöjen toimittamiseen hallinto-oikeudelle. Oikeusapulain (257/2002) 24 §:ssä säädetään oikeusaputoimiston päätöksen saattamisesta tuomioistuimen tutkittavaksi. Säännöksen 2 momentin mukaan oikeusaputoimiston on viipymättä toimitettava ratkaisupyyntö sen tuomioistuimen tutkittavaksi, jossa pääasia on käsiteltävänä tai jonka toimivaltaan pääasian tutkiminen kuuluu. Tuomioistuimelle, jolle oikeusaputoimisto on osoittanut ratkaisupyynnön, on toimivaltainen tutkimaan asian. Kyseisen säännöksen nojalla ratkaisupyyntö toimitetaan Helsingin hallinto-oikeudelle, joka olisi lain voimaantulon jälkeenkin toimivaltainen tutkimaan ratkaisupyynnön. Lainmuutoksen voimaan tultua ratkaisupyyntö toimitettaisiin sen tuomioistuimen tutkittavaksi, jossa pääasia on käsiteltävänä. Jos pääasia ei ole vireillä tuomioistuimessa, ratkaisupyyntö toimitettaisiin Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueen perusteella määräytyvän hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Oikeusaputoimisto, johon ratkaisupyyntö on toimitettu, tarkistaisi Maahanmuuttoviraston ulkomaalaisasioiden sähköisestä asianhallintajärjestelmästä (UMA), millä vastuualueella pääasia on käsiteltävänä tai mikä vastuualue on ratkaissut pääasian ja toimittaisi ratkaisupyynnön sen perusteella toimivaltaisen hallinto-oikeuden tutkittavaksi. Oikeusapulain 24 §:n 2 momentin nojalla hallinto-oikeus, jolle oikeusaputoimisto on

osoittanut ratkaisupyynnön, olisi toimivaltainen tutkimaan asian, vaikka asiaa käsittelevä vastuualue sittemmin muuttuisi.

Helsingin hallinto-oikeuteen odotetaan saapuvan siis jopa noin 10 000 kansainvälistä suojelua koskevaa valitusta vuonna 2016. Viime vuosina Helsingin hallinto-oikeuteen on saapunut vuosittain kaikkia valitusasioita yhteensä 8 000 asiaa. Helsingin hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa on vuonna 2016 vaihdellut kolmen ja kuuden kuukauden välillä. Valitusten määrä on lisääntynyt runsaasti kuluvan vuoden kevään ja kesän aikana. Käsittelyajan kasvuun kohdistuukin lähiaikoina paineita lisääntyneen valitusmäärän vuoksi, vaikka kasvua on pyritty lainmuutosten ja tuomioistuinten sisäisin työmenetelmämuutosten ohella hillitsemään uusien työntekijöiden palkkaamisella.

Vuoden 2016 alussa on tullut voimaan lainmuutos (1454/2015), jonka mukaan korkein hallinto-oikeus on toimivaltainen ratkaisemaan kansainvälistä suojelua koskevia valituslupa-asioita kolmen jäsenen ohella myös kahden jäsenen kokoonpanossa. Syyskuun alussa 2016 ovat tulleet voimaan lainmuutokset (646—651/2016), joilla pyritään nopeuttamaan valitusten käsitteilyä hallintotuomioistuimissa ja tehostamaan oikeusapua.

Valitusten käsittelyyn tarvittavan rahoituksen turvaaminen on tärkeää myös tulevina vuosina.

Helsingin hallinto-oikeuden toimintamenot rahoitetaan muiden tuomioistuinten toimintamenomomentilta, jolle on osoitettu turvapaikkavalitusten käsittelyyn lisämäärärahaa 7,8 miljoonaa euroa vuodelle 2016. Lisämäärärahan turvin hallinto-oikeuteen on palkattu 82 työntekijää. Hallinto-oikeudella on ollut haasteita löytää riittävästi osaavaa lainkäyttöhenkilöstöä, erityisesti tuomareita. Kuluvalle vuodelle osoitettua määrärahaa ei olekaan käytetty kokonaisuudessaan, ja sitä siirtyy ensi vuodelle noin 3 miljoonaa euroa.

Myös valtion vuoden 2017 talousarvioesityksessä esitetään lisämäärärahaa turvapaikkavalitusten käsittelyyn. Tuomioistuinten toimintamenomomentille on esitetty 8,7 miljoonaa euroa lisämäärärahaa kansainvälistä suojelua ja perheenyhdistämistä koskevien valitusten käsittelyyn. Kun lisämäärärahasta vähentää perheenyhdistämisasioihin kohdistuvan 1,5 miljoonan euron lisäyksen, kansainvälistä suojelua koskevien valitusten käsittelyyn on lisämäärärahat ja vuodelta 2016 siirtyvät määrärahat huomioiden osoitettavissa yhteensä noin 10 miljoonaa euroa vuonna 2017. Helsingin hallinto-oikeudessa nyt olevien lisäresurssien menot ovat vuositasolla noin 6 miljoonaa euroa.

Hallinto-oikeuden odotetaan ratkaisevan tänä vuonna noin 3 000 turvapaikkavalitusta, jolloin ensi vuodelle siirtyisi noin 7 000 valitusta. Lisäksi ensi vuonna arvioidaan tulevan vireille noin 7 000 turvapaikkavalitusta. Oikeusministeriö on arvioinut hallinto-oikeuden ratkaisevan noin 600 valitusasiaa kuukaudessa. Tämä olisi merkittävä lisäys nykyiseen käsittelytahtiin, jota tällä hetkellä hidastaa muun muassa se, että päätökset tehdään yhä enemmän yksilöllisen harkinnan perusteella ja asiaryhmän oppiminen vie uusilta työntekijöiltä aikansa. Huolimatta Helsingin hallinto-oikeuden mahdollisesti saavuttamasta nopeammasta käsittelytahdista keskimääräinen käsittelyaika tulisi kansainvälistä suojelua koskevissa valitusasioissa kaksinkertaistumaan vuonna 2017 ja kasvamaan jopa yli 12 kuukauteen vuoden 2018 aikana. Vuoden 2018 osalta käsittelyajan pidentymiseen vaikuttaisi merkittävästi se, että suurin osa vuonna 2017 saapuvista asioista siirtyisi ratkaistavaksi vuodelle 2018.

Ottamalla erityisesti huomioon Helsingin hallinto-oikeuden käytännössä havaitun ongelman rekrytoida enempää riittävät taidot omaavia uusia tuomareita sekä alueellisten hallinto-oikeuksien valmiudet valitusten käsittelyyn, kansainvälistä suojelua koskevat valitusasiat on tarkoituksenmukaista hajauttaa. Käsittelijämäärän kasvattaminen vastaamaan lisääntyntä

työmäärää olisi tähän tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen perusteella mahdollista. Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön vastuualueiden vuoden 2016 ratkaisumääriin perustuen valitusasioiden määrät jakautuisivat hajauttamisen jälkeen siten, että Helsingin hallinto-oikeuteen ohjautuisi noin 60 prosenttia valituksista ja muihin kolmeen hallinto-oikeuteen yhteensä noin 40 prosenttia valituksista.

Ehdotetulla tavoin toteutetulla hajautuksella pyrittäisiin hillitsemään käsittelyaikojen kasvua. Tämä edellyttäisi lisähenkilöstön palkkaamista myös niihin hallinto-oikeuksiin, joihin asioita hajautettaisiin. Vuotta 2017 koskevassa valtion talousarvioesityksessä turvapaikka-asioden käsittelyyn esitetään muiden tuomioistuinten toimintamenomomentille 8,7 miljoonaa euroa ja korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenomomentille noin 2 miljoonaa euroa. Ohjaamalla Helsingin hallinto-oikeudelle siellä tällä hetkellä olevia lisäresursseja vastaavasti 6 miljoonaa euroa, ja ohjaamalla muille hallinto-oikeuksille lisäresursseja hajautettavien asioiden määrää vastaavasti, käsittelyajan arvioitua kasvua voitaisiin hillitä.

Hajautuksella mahdollistettaisiin tuomioistuinten ratkaisukapasiteetin nostaminen vastaamaan paremmin työmäärän kasvua, mikä estäisi käsittelyajan huomattavan kasvun. Keskimääräisen käsittelyajan odotettaisiin tällöin pysyvän noin kuudessa kuukaudessa, mikä olisi puolet vähemmän kuin arvio asioiden keskimääräisestä käsittelyajasta ilman hajautusta. Yhden turvapaikanhakijan majoittaminen vastaanottokeskuksessa maksaa noin 65 euroa päivässä. Vastanottokeskusten toteutuneen vuorokausihinnan perusteella 6 000 kansainvälistä suojelua hakeneen majoittaminen vuodeksi maksaa noin 140 miljoonaa euroa. Mikäli hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika olisi kuusi kuukautta, vastaanottokeskusten toteutuneen vuorokausihinnan perusteella 6 000 kansainvälistä suojelua hakeneen majoittamisesta aiheutuva kustannus olisi noin 70 miljoonaa euroa. Laskennallinen säästö pelkästään turvapaikanhakijan majoittamisesta aiheutuvista kuluista voisi siten olla kymmeniä miljoonia euroja.

Hajauttaminen olisi mahdollista toteuttaa myös ohjaamalla valitukset Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kaikkiin alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Vuodelle 2017 siirtyy siis noin 7 000 valitusasiaa. Jos asiat jakautuisivat Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi viiteen hallinto-oikeuteen, jokaiseen viidestä hallinto-oikeudesta ohjautuisi tuosta määrästä tasaisella jaolla noin 560 asiaa. Valitusmäärien kasvu hallinto-oikeuksissa olisi tällöin tasaisempaa. Käsittelyaikojen kasvun hillitseminen olisi mahdollista myös tässä mallissa. Hajautettaessa asiat kaikkiin hallinto-oikeuksiin toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymistä ei olisi mahdollista siirtää Maahanmuuttoviraston vastuualueisiin. Toimivaltaisen hallinto-oikeuden määrittelemisen muulla tavalla johtaisi todennäköisesti epävarmempaan ennustettavuuteen valitusmäärien jakautumisessa. Tämä johtaisi todennäköisesti eroihin eri hallinto-oikeuksien keskimääräisissä käsittelyajoissa. Turvapaikanhakijan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että käsittelyajat eivät eroa merkittävästi eri puolilla Suomea.

Valitusten käsittelyssä tarvittavat henkilöstöresurssit ja koulutuskustannukset ovat yhtä suuret hajautettaessa valitukset osaan hallinto-oikeuksista tai kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Hallinnollisten kulujen hillitsemiseksi henkilöstöresurssit kohdennetaan pääasiassa lainkäyttöhenkilöstöön. Lisähenkilöstön tarve vuodelle 2017 on arviolta kolmekymmentä (30) henkilötyövuotta, mikä tarkoittaa noin 2,05 miljoonan euron kustannusta. Nämä henkilöstöresurssit katetaan vuoden 2017 talousarvioesityksen mukaisilla määrärahoilla. Tarvittavien henkilöstöresurssien määrä olisi sama sekä nykyisen kaltaisessa keskitetyssä mallissa tai hajautettaessa asiat osaan tai kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Keskitetyssä mallissa ongelmana olisi kuitenkin pätevän henkilöstön saatavuus. Keskitetyssä mallissa voimavarat tulisivat jäämään huomattavasti alemmaksi kuin työmäärää edellyttäisi, mikä tarkoittaisi käsittelyaikojen huomattavaa kasvua. Koulutuksesta aiheutuvat kustannukset olisivat yhtä suuret keskitetyssä mallissa tai hajautettaessa asiat

osaan tai kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Turvapaikka-asioihin liittyvät koulutuskustannukset ovat noin 10 000 euroa vuonna 2017.

Hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin saattaisi kuitenkin tuoda siirtovaiheessa jonkin verran enemmän kustannuksia ehdotettuun vaihtoehtoon nähden esimerkiksi toimitilakustannusten sekä asioiden siirtämisestä aiheutuvien järjestelmämuutosten ja muiden siirtokustannusten muodossa ilman, että ratkaisutehokkuus nousisi kustannuksia vastaavasti. Toimitilakustannukset keskitetyssä mallissa olisivat noin 80 000 euroa kalliimmat kuin hajautettaessa asiat ehdotetulla tavalla. Asioiden siirtämisestä aiheutuvat järjestelmäkustannukset olisivat ehdotetussa mallissa noin 20 000 euroa ja asioiden fyysisestä siirtämisestä aiheutuvat kustannukset noin 1 800 euroa.

Ehdotetun vaihtoehdon valinnassa on otettu huomioon myös valitusmenettelyn selkeyteen ja päätösten yhdenmukaisuuden turvaamiseen liittyviä näkökohtia samoin kuin se, että tavoitteena on kehittää hallinto-oikeuksia mahdollisimman tasavahvoiksi ensi asteen tuomioistuimiksi. Kansainvälistä suojelua koskevien valitusten määrien seurannan pohjalta voidaan tulevaisuudessa harkita myös näiden valitusten hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

3 Asian valmistelu

Oikeusministeriö asetti 23.11.2015 työryhmän arvioimaan Helsingin hallinto-oikeuteen ulkomaalaislaissa keskitettyjen valitusasioiden käsittelyn hajauttamista. Työryhmä arvioi käsittelyä nykyisen toimintamallin mukaisesti eli asioiden käsittelyä Helsingin hallinto-oikeudessa sekä asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin tai osaan hallinto-oikeuksista. Tarkastelun keskiössä työryhmä piti sitä, että valitusasiat tulee asiamäärien kasvaessakin järjestää turvapaikanhakijoiden oikeusturvaa kunnioittaen tehokkaasti ja joutuisasti. Työryhmä kuuli yleisten alueellisten hallinto-oikeuden edustajia ja korkeimman hallinto-oikeuden edustajia sekä muita tahoja kuten sisäministeriön, Maahanmuuttoviraston, Oikeusrekisterikeskuksen, oikeusavun ja Pakolaisneuvonta ry:n edustajia. Työryhmä päätyi siihen, että valitusasioiden käsittely tulisi hajauttaa Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kahteen tai kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Työryhmän arviomuistioon (Turvapaikkavalitusten käsittely. OMML 16/2016) jätettiin eriyvä mielipide, jossa puollettiin asioiden hajauttamista mutta jonka mukaan asioiden käsittely tulisi jo tässä vaiheessa hajauttaa kaikkiin hallinto-oikeuksiin.

Työryhmän arviomuistosta pyydettiin lausunnot. Lausunnon arviomuistioista antoivat sisäministeriön maahanmuutto-osasto, valtiovarainministeriö, Helsingin, Hämeenlinnan, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet sekä Ahvenanmaan hallinto-tuomioistuin, korkein hallinto-oikeus, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Suomen asianajajaliitto, Suomen tuomariliitto ry, Helsingin, Oulun ja Päijät-Hämeen oikeusaputoimistot sekä Suomen kääntäjien ja tulkkien liitto ry. Lausunnonantajat kannattivat asioiden hajauttamista. Sisäministeriön mukaan olennaista tilanteessa on, että asioiden käsittely saadaan hoidettua tehokkaasti, jotta valitusten käsittelyaika saadaan mahdollisimman lyhyeksi. Myöskään Maahanmuuttovirasto ei nähnyt estettä hajauttamiselle. Tuomioistuimista korkein hallinto-oikeus ja Itä-Suomen hallinto-oikeus kannattivat asioiden hajauttamista osaan hallinto-oikeuksista, kun taas Hämeenlinnan, Pohjois-Suomen, Turun ja Vaasan hallinto-oikeudet kannattivat asioiden hajauttamista kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Helsingin hallinto-oikeuden mukaan mahdollisen hajauttamisen ajankohta samoin kuin se, kuinka moneen hallinto-oikeuteen asiat hajauteaan, riippuu asiamäärien kehityksestä.

Edellä mainitun työryhmän arviomuistion ja siitä saatujen lausuntojen perusteella oikeusministeriö on 29.6.2016 asettanut työryhmän valmistelemaan ulkomaalaislaissa (301/2004) Helsingin hallinto-oikeuteen keskitettyjen valitusasioiden hajauttamista Helsingin hallinto-

oikeuden lisäksi kolmeen muuhun alueelliseen hallinto-oikeuteen. Työryhmään on kuulunut edustajat oikeusministeriöstä ja Helsingin hallinto-oikeudesta.

Työryhmä ehdotti, että valitukset hajautetaan Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksiin, ja että toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy Maahanmuuttoviraston vastualueen perusteella. Lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat asiat siirtyisivät käsiteltäviksi uusien säännösten mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa.

Työryhmän ehdotuksesta saaduissa lausunnoissa kukaan lausunnonantajista ei vastustanut asioiden hajauttamista. Suurimmalla osalla lausunnonantajista ei ollut huomauttamista esitykseen. Sisäministeriö, Maahanmuuttovirasto, Itä-Suomen hallinto-oikeus, Poliisihallitus sekä Helsingin, Päijät-Hämeen ja Oulun oikeusaputoimistot kannattivat ehdotusta sellaisenaan. Tuomioistuimista korkeimman hallinto-oikeuden sekä Helsingin, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeuksien mukaan kaikkia Helsingin hallinto-oikeuteen ennen lain voimaantuloa vireille tulleita asioita ei tulisi hajauttaa. Tätä perusteltiin ensisijaisesti sillä, että pitkälle valmisteltuja asioita ei ole tarkoituksenmukaista siirtää, vaan ne tulisi voida käsitellä loppuun Helsingin hallinto-oikeudessa. Hämeenlinnan ja Vaasan hallinto-oikeudet kannattavat hajauttamista mutta siten, että asiat hajautettaisiin jo tässä vaiheessa kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Osa tuomioistuimista ja Pakolaisneuvonta ry. pitivät ehdotettua lain voimaantulon aikataulua liian nopeana. Toisaalta Itä-Suomen hallinto-oikeus toivoi lain tulevan voimaan heti vuoden 2017 alussa. Useat lausunnonantajat korostivat sitä, että hajauttamisen yhteydessä on huolehdittava tuomioistuinten riittävistä resursseista ja koulutuksen järjestämisestä hajautuksen kohteena oleville tuomioistuimille.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 tai kuitenkin mahdollisimman pian alkuvuodesta 2017. Lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat tässä laissa tarkoitetut asiat käsiteltäisiin tämän lain mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa. Jos asiassa on toimitettu suullinen käsittely tai asia on jo istunnossa ratkaistu, asia käsiteltäisiin kuitenkin loppuun Helsingin hallinto-oikeudessa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 193 § ja 197 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 193 § laeissa 323/2009, 332/2016 ja 646/2016 ja 197 §:n 2 momentti laissa 501/2016, seuraavasti:

193 §

Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Poiketen siitä, mitä 192 §:ssä säädetään, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy siten kuin 2 momentissa säädetään, jos Maahanmuuttoviraston päätös koskee:

- 1) hakemusta turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi;
- 2) tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä;
- 3) maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkäävään päätökseen;
- 4) pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista;
- 5) pakolaisaseman ja siihen liittyvän pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista.

Jos päätös on tehty Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön:

- 1) eteläisellä vastuualueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Helsingin hallinto-oikeus;
- 2) itäisellä vastuualueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Itä-Suomen hallinto-oikeus;
- 3) pohjoisella vastuualueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Pohjois-Suomen hallinto-oikeus;
- 4) läntisellä vastuualueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Turun hallinto-oikeus.

Hallinto-oikeuden on käsiteltävä valitus 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitetussa asiassa kiireellisenä.

Valituskirjelmän toimittaminen

Turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös toimivaltaiselle hallinto-oikeudelle. Maahanmuuttoviraston on välittömästi valituksesta tiedon saatuaan toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat tässä laissa tarkoitettut asiat käsitellään tämän lain mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa. Jos asiassa on toimitettu suullinen käsittely tai asia on jo istunnossa ratkaistu, asia käsitellään kuitenkin loppuun Helsingin hallinto-oikeudessa.

Helsingissä 10 päivänä marraskuuta 2016

Pääministerin sijainen, ulkoasiainministeri

Timo Soini

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

ulkomaalaislain 193 §:n ja 197 §:n 2 momentin muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ulkomaalaislain (301/2004) 193 § ja 197 §:n 2 momentti, sellaisina kuin ne ovat 193 § laeissa 323/2009, 332/2016 ja 646/2016 ja 197 §:n 2 momentti laissa 501/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

193 §

193 §

Valitus Helsingin hallinto-oikeuteen

Toimivaltainen hallinto-oikeus kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa

Maahanmuuttoviraston päätöksestä valitaan Helsingin hallinto-oikeuteen, jos päätös koskee:

1) hakemusta turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi;

2) tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä;

3) maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkäävään päätökseen;

4) pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista;

5) pakolaisaseman ja siihen liittyvän pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista.

Poiketen siitä, mitä 192 §:ssä säädetään, toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyy siten kuin 2 momentissa säädetään, jos Maahanmuuttoviraston päätös koskee:

1) hakemusta turvapaikan tai toissijaisen suojelun perusteella myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi;

2) tilapäisen suojelun saamiseksi tehdyn hakemuksen hylkäämistä;

3) maasta poistamista, maahantulokiellon määräämistä tai Suomessa myönnetyn matkustusasiakirjan peruuttamista ja päätös liittyy turvapaikkamenettelyssä tai tilapäistä suojelua koskevassa menettelyssä tehtyyn hylkäävään päätökseen;

4) pakolaisaseman lakkauttamista ja siihen liittyvää pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman lakkauttamista ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista;

5) pakolaisaseman ja siihen liittyvän pakolaisen matkustusasiakirjan peruuttamista tai toissijaisen suojeluaseman ja siihen liittyvän muukalaispassin peruuttamista.

Jos päätös on tehty Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön:

1) eteläisellä vastuualueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Helsingin hallinto-

Helsingin hallinto-oikeuden on käsiteltävä valitus 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitetussa asiassa kiireellisenä.

197 §

Valituskirjelmän toimittaminen

Turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös Helsingin hallinto-oikeudelle. Maahanmuuttoviraston on välittömästi valituksesta tiedon saatuaan toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön.

oikeus;

2) itäisellä vastuualueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Itä-Suomen hallinto-oikeus;

3) pohjoisella vastuualueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Pohjois-Suomen hallinto-oikeus;

4) läntisellä vastuualueella, toimivaltainen hallinto-oikeus on Turun hallinto-oikeus.

Hallinto-oikeuden on käsiteltävä valitus 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitetussa asiassa kiireellisenä.

197 §

Valituskirjelmän toimittaminen

Turvapaikka-asioissa valituskirjelmän saa toimittaa myös *toimivaltaiselle* hallinto-oikeudelle. Maahanmuuttoviraston on välittömästi valituksesta tiedon saatuaan toimitettava päätöksensä perusteena olevat asiakirjat hallinto-oikeuden käyttöön.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain voimaan tullessa Helsingin hallinto-oikeudessa vireillä olevat tässä laissa tarkoitetut asiat käsitellään tämän lain mukaan määräytyvässä hallinto-oikeudessa. Jos asiassa on toimitettu suullinen käsittely tai asia on jo istunnossa ratkaistu, asia käsitellään kuitenkin loppuun Helsingin hallinto-oikeudessa.