

Pvm
26.9.2016

Diaarinro
H 365/16

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioiksi vuodelle 2017

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta asiantuntijalausunnon vuoden 2017 talousarvioesityksestä. Korkein hallinto-oikeus tuo kunnioittavasti esiin seuraavan.

Määrärahat ja resurssit

Esityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenomomentille myönnetään nettomäärärahaa 13 109 000 euroa. Määrärahasta noin 2,6 miljoonaa euroa on laskettu kuluvan lisääntyneiden turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittelyyn.

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle on kuluvalle vuodelle myönnetty 4,4 miljoonaa euroa lisämäärärahaa turvapaikka-asioiden käsittelyyn. Tuosta määrästä siirtyy noin 2 miljoonaa vuodelle 2017.

Lisäresurssointi vuodelle 2017 on tarpeen, jotta korkein hallinto-oikeus pystyy laadukkaasti ja joutuisasti käsittelemään sille tulevat lisääntyvät ulkomaalaisasiat eikä turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisellä tule oikeusturvasyistä olla heijastusvaikutuksia muiden yhteiskunnallisten tärkeiden muutoksenhakuasioiden käsittelyyn tai käsittelyaikaan.

Lisäresurssointi kuluvalle vuodelle on näkynyt korkeimmassa hallinto-oikeudessa paitsi siten, että turvapaikka-asioiden lisääntymiseen on voitu ennakkollisesti varautua muun ohella lisärekrytoinnein, myös tuloksellisuutena: Korkein hallinto-oikeus on kuluvan vuoden tammi-elokuussa ratkaissut 3 424 asiaa, mikä on 47 prosenttia enemmän kuin viime vuoden vastaavana aikana. Keskimääräinen käsittelyaika on lyhentynyt 11,5 kuukaudesta 10 kuukauteen.

Tämä osoittaa, että oikeusvaltiossa tuomioistuinten riittävällä resurssoinnilla varmistetaan oikeusturvan toteutuminen. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa tavoitteena on, että valtion talousarvioissa tulevan vuoden määrärahat riittävät kattamaan tarvittavat henkilöstö- ja muut resurssit paitsi ulkomaalaisasioissa myös muissa asioissa.

Nyt käytössä olevien lisäresurssien avulla tultaneen korkeimmassa hallinto-oikeudessa pääsemään asetettuihin tavoitteisiin valitusten käsittelyssä. Mikäli kuitenkin ulkomaalaisasioiden määrä nousee vuonna 2017 huomattavasti ennakoidusta, voi lisäresurssoinnille olla tarvetta, jotta oikeusturvan vaatimat käsittelyajat saadaan pidettyä kohtuullisina.

Turvapaikka- ja ulkomaalaisasioiden määrästä

Turvapaikka-asioiden määrän kasvu tulee näkymään korkeimmassa hallinto-oikeudessa vasta vuonna 2017. Tämä johtuu siitä, ettei Maahanmuuttovirasto ole voinut antaa päätöksiä turvapaikkahakemuksiin siinä aikataulussa kun vuosi sitten oletettiin. Näin ollen valituksia on tullut vireille Helsingin hallinto-oikeudessa laajemmassa mittakaavassa vasta kuluvasta kesästä/syksystä lukien, joten valitusten käsittely jatkuu sielläkin koko vuoden 2017 ja tämän jälkeen vasta korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kuluvan vuoden aikana (25.9.2016 mennessä) korkeimpaan hallinto-oikeuteen on jätetty noin 470 turvapaikka-asiaa koskevaa valituslupahakemusta kun viime vuoden vastaavana aikana määrä oli noin 260. Valituslupahakemusten määrän arvioidaan kuitenkin kasvavan loppuvuotta kohden ja olevan koko vuodelta vähintään 1 000. Tämä perustuu arvioon, että Helsingin hallinto-oikeus ratkaisee loppuvuonna vielä noin 2 000 turvapaikka-asiaa.

Muita ulkomaalaisasioita on tullut vireille noin 500 ja niitä on ratkaistu hieman yli 600.

Varovainen arvio on, että korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuu vuonna 2017 vähintään 3 000 ulkomaalaisasiaa. Näin ollen puolet korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä muutoksenhakuasioista on vuonna 2017 ulkomaalaislain mukaisia asioita.

Vaikka Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä on ainakin toistaiseksi taittunut, voidaan olettaa, että muiden ulkomaalaisasioiden – kuten oleskelulupa-asioiden - osuus hallinto-oikeuksien käsiteltäväksi tulevista asioista on noussut pysyvästi uudelle tasolle.

Turvapaikka-asioihin varautuminen

Korkein hallinto-oikeus varautuu siihen, että valituslupahakemuksia turvapaikka- ja muissa ulkomaalaisasioissa tulee 2017 vireille vähintään 3 000. Lisäksi se arvioi käsittelevänsä vuonna 2017 normaalin verran eli noin 3 000 muutoksenhakuasiaa muissa kuin ulkomaalaislain mukaisissa asioissa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on kuluvana vuonna ehditty varautumaan turvapaikka-asioiden määrän kasvuun. Uusi ulkomaalaisasioihin keskittyvä jaosto (IV jaosto) on perustettu 1.3.2016 lukien. Uusi jaosto on organisoitu ja työtapoja kehitetty erityisesti ulkomaalaisasioille sopivaksi, jotta asioiden käsittely tapahtuisi sujuvasti ja viivytyksettä. Kuluvan vuoden lisämääräraha on mahdollistanut lähes 30 uuden henkilön palkkaamisen vuoden mittaan paitsi IV jaostolle myös tarvittaviin tukitoimintoihin, kuten henkilöstöhallintoon ja tietopalveluun. Uutta henkilökuntaa varten on rakennettu tarkoituksenmukaiset tiimitilat.

Koska uusia muutoksenhakuja turvapaikka-asioissa on toistaiseksi tullut ennakoitua vähemmän muutoksenhaun paineen ollessa vielä Helsingin hallinto-oikeudessa, on IV jaostolla voitu keskittyä vanhojen vireillä olevien asioiden käsittelyyn. Ulkomaalaisasioita – eli lähinnä turvapaikkaa ja oleskelulupaa – koskevia asioita on jo nyt ratkaistu yli 1 000, eli enemmän kuin viime vuonna yhteensä. Oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia linjaratkaisuja, ns. vuosikirjapäätöksiä, on annettu lukuisia.

Ensi vuoden talousarvio mahdollistaa IV jaoston toiminnan vuodelle 2017. Tämä on välttämätöntä sillä – kuten todettua – turvapaikka-asioissa muutoksenhaut ovat vasta nyt lisääntymässä. Lisäksi se mahdollistaa ulkomaalaisasioihin keskittyvän henkilöstön määrän lisäämisen tämänhetkisestä vielä noin 10 htv:llä.

Ulkomaalaisasiat ovat luonteensa mukaan perus- ja ihmisoikeusherkkiä ja ne on käsiteltävä laadukkaasti ja joutuisasti. Joutuisa lainkäyttö vaikuttaa suoraan vastaanottokustannuksiin ja toisaalta mahdollistaa kotouttamistoimenpiteiden aloittamisen niille, joille oleskelulupa myönnetään.

Ulkomaalaisasiat, joissa valituslupaa ei myönnetä, pyritään ratkaisemaan alle kolmessa kuukaudessa. Jos valituslupa myönnetään ja asia ratkaistaan, käsittelyajan ei tulisi nousta yli 10 kuukauteen muutoin kuin poikkeuksellisesti. Käsittelyaikaan vaikuttaa kuitenkin moni tekijä, kuten valitushalukkuus ja Maahanmuuttoviraston päätösten perustelujen laadukkuus.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltyjen asioiden perusteella voidaan todeta, että maahanmuuttoviranomaisten toiminta on asiantuntevaa ja tehokasta. Turvapaikka-asioiden käsittelyyn on kuitenkin jouduttu rekrytoimaan runsaasti uutta henkilökuntaa, jonka kokemus ja perehtyneisyys turvapaikka-asioihin saattaa heijastua jonkinasteisena epävarmuutena päätöksenteossa ja näkyvän osaltaan lisääntyvinä valituksina hallinto-oikeuksiin.

Lainkäytön laadukkuus ja joutuisuus muissa asioissa

Suomalaisen oikeusturvajärjestelmän perusteisiin kuuluu jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa sekä hallinnon lainalaisuus, ja jokaisen oikeus luottaa viranomaisten päätösten lainmukaisuuteen. Tästä seuraa, että tarvittaessa viranomaisen päätöksestä on oikeus valittaa hallintotuomioistuimeen.

Ulkomaalaisasioiden ohella muutkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävät asiat ovat merkittäviä yksilön oikeusturvalle ja koko yhteiskunnan toimivuudelle – mainittakoon vaikka siirtohinnoittelua ja muuta yritysverotusta, kaavoitusta ja ympäristölupia koskevat asiat. Riittävät resurssit mahdollistavat osaltaan sen, että korkein hallinto-oikeus pystyy ratkaisemaan vuosittain vähintään saman määrän asioita, kun uusia tulee vireille ja samalla keskittymään linjaratkaisujen tekemiseen.

Oikeusvaltiossa yhteiskunnan tulee turvata tuomioistuimille riittävät toimintaresurssit, jotta lainkäyttö voidaan toteuttaa uskottavalla ja tehokkaalla tavalla. Kuluvan vuoden määrärahalisäys on osoittaa, että riittävällä tuomioistuimen resurssoinnilla varmistetaan oikeusturvan toteutuminen: korkein hallinto-oikeus on kuluvana vuonna ratkaissut noin 47 % enemmän asioita kuin vastaavana aikana vuosi sitten.

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että oikeusturvan laadukkuus ja joutuisuus varmistetaan jatkossakin riittävin resurssein, eikä turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisellä tule oikeusturvasyistä olla heijastusvaikutuksia muiden yhteiskunnallisten tärkeiden muutoksenhakuasioiden käsittelyyn tai käsittelyaikaan.

Lopuksi todettakoon, että korkeimman hallinto-oikeuden ensisijaisena tehtävänä on antaa oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ratkaisuja ennakkopäätöksillä ja siten osaltaan valvoa julkisen vallankäytön laillisuutta. Samalla se ylimpänä asteena korjaa sattuneita oikeudenloukkauksia ja lain väärää soveltamista yksittäisissä tapauksissa.

Jotta korkein hallinto-oikeus pystyy keskittymään oikeusturvan sekä oikeus- ja hallintokäytännön ohjaamisen kannalta merkittäviin asioihin tulevana vuosina, on lainsäädäntöä edelleen kehitettävä suuntaan, jossa asiaratkaisun antaminen ylimmässä tuomioistuinasteessa edellyttää nykyistä useammissa asiaryhmissä valitusluvan myöntämistä. Erityisen tärkeää on virkamieslain, lastensuojelulain ja vammaispalvelulain uudistamista tältä osin (ks. myös PeVL 55/2014 vp, LaVM 23/2014 vp ja KHO:n esitys valtioneuvostolle 17.9.2013).

Presidentti Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö Päivi Pietarinen