



17.10.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Eduskunnan lakivaliokunnan lausuntopyynnöt 1.10.2019

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Itä-Suomen hallinto-oikeudelta asiantuntijalausuntoa koskien Hallituksen esitystä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 (HE 29/2019 vp) ja Valtioneuvoston selontekoa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020-2023 (VNS 2/2019 vp). Itä-Suomen hallinto-oikeus oikeuden lausunto keskittyy seuraaviin huomioihin: 1) Hallinto-oikeuksien laadukkaan ja tehokkaan lainkäytön turvaaminen ulkomaalaisasioiden käsittelyssä (turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat) ja 2) Hallinto-oikeuksien määrärahatarpeet laadukkaan ja tehokkaan oikeusturvan tuottamisessa yhteiskunnassa.

1) Hallinto-oikeuksien laadukkaan ja tehokkaan lainkäytön turvaaminen ulkomaalaisasioiden käsittelyssä (turvapaikka-asiat ja muut ulkomaalaisasiat)

Itä-Suomen hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika turvapaikka-asioissa on tällä hetkellä 14,5 kk. Hallintotuomioistuinten resursoinneissa tulee ottaa huomioon ulkomaalaisasioiden suuri määrä. Resursoinneissa tulisi lisäksi ottaa huomioon käsittelyketjuvaikutus eli hallintoviranomaisen resurssien lisääminen vaikuttaa hallinto-oikeuden työmäärään.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 on pääluokassa 25 käsitelty oikeusministeriön hallinnonalaa. Luvussa 25.10 on todettu muun muassa seuraavasti: ”Ulkomaalaisasiat muodostavat merkittävän osan hallinto-oikeuksiin saapuvista asioista. Turvapaikka-asiat kuuluvat ulkomaalaisasioiden ryhmään. Tavoitteena on, että turvapaikka-asiat käsitellään joutuisasti siten, että keskimääräinen käsittelyaika näissä asioissa on alle 6 kuukautta.”

Itä-Suomen hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika turvapaikka-asioissa on tällä hetkellä 14,5 kuukautta. Vuonna 2019 hallinto-oikeuteen on tähän mennessä saapunut 535 turvapaikka-asiaa, mikä on 47 prosenttia enemmän kuin vastaavana ajankohtana vuonna

Osoite

Minna Canthin katu 64
PL 1744
70101 KUOPIO

Puhelin

029 564 2500

Faksi

029 564 2501

Sähköposti

ita-suomi.hao@oikeus.fi

2018. Osaltaan tämä johtunee siitä, että Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön Lappeenrannan toimipiste palkkasi loppuvuodesta 2018 lisää henkilöstöä turvapaikka-asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen. Mitä enemmän Maahanmuuttovirasto kykenee ratkaisuja tekemään, sitä enemmän valituksia lähtökohtaisesti saapuu hallinto-oikeuksiin (käsittelyketjuvaikutus).

Maahanmuuttovirastossa on tällä hetkellä vireillä noin 4 500 turvapaikkahakemusta. Uusintahakemusten määrä on pysynyt korkealla tasolla. Maahanmuuttoviraston tilastojen perusteella lähes puolet vireille tulevista hakemuksista on uusintahakemuksia. Suomeen saapuvien turvapaikanhakijoiden määrä ei siten suoraan korreloi Maahanmuuttoviraston eikä hallinto-oikeuden työmäärän kanssa. Valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2020-2023 on todettu, että Maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun lisätään 3 miljoonaa euroa vuosille 2020 ja 2021. Lisäksi Maahanmuuttoviraston päätöksentekoresurssien turvaamiseen lisätään 10 miljoonaa euroa vuosille 2020 ja 2021. Hallinto-oikeuden näkökulmasta oletettavaa siten on, että turvapaikkavalitusten määrä tulee pysymään korkealla tasolla myös tulevina vuosina.

Vuoden 2015 suuri turvapaikanhakijamäärä vaikuttaa edelleen merkittävästi ulkomaalaisasioita koskevien valitusten määrään. Vaikutus näkyy erityisesti turvapaikka-asioissa, mutta enenevässä määrin myös muissa ulkomaalaisasioissa, kun oleskelulupia haetaan muilla perusteilla (lähinnä työ ja perheside).

Talousarvioesityksessä mainittu tavoite alle kuuden kuukauden käsittelyajasta on turvapaikanhakijoiden oikeusturvan näkökulmasta perusteltu. Laadukkaasta päätöksenteosta ei kuitenkaan voida tinkiä. Käsittelyaikatavoitteeseen pääseminen edellyttää hallintotuomioistuinten merkittävää resursointia.

2) Hallinto-oikeuksien määrärahatarpeet laadukkaan ja tehokkaan oikeusturvan tuottamisessa yhteiskunnassa

Valitusasioiden huolellinen käsittely hallintotuomioistuimissa on kansalaisten ja yhteisöjen oikeusturvan kannalta tärkeää. Valitusasioiden aktiivisesta käsittelyajasta ei voida tinkiä. Valitusasian aktiivinen käsittely muodostaa kuitenkin usein ainoastaan vähäisen osuuden kokonaiskäsittelyajasta. Tämän käsittelyä odottavan ”hoitojonon” purkamiselle löytyy perusteita sekä oikeusturvan että yhteiskunnan kilpailukyvyyn näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020 on pääluokassa 25 käsitelty oikeusministeriön hallinnonalaa. Luvussa 25.01 on esitetty kohdassa *Korkealaatuinen oikeusturva on kaikkien saatavilla*, että oikeudenkäyntien kokonaisuudesta lyhennetään.

Itä-Suomen hallinto-oikeus pitää hyvänä sitä, että oikeudenkäyntien kestoihin kiinnitetään huomiota. Mitä nopeammin asiaa päästään vireille tulon jälkeen käsittelemään substanssin osalta, sitä joustavampaa ja tiiviimpää asian käsittely on sekä prosessinjohtollisesti että aineellisoikeudellisesti. Tuolloin aika ei välttämättä ole tuonut mukanaan asian juridisessa arvioinnissa mahdollisesti huomioitavia uusia lisähaasteita. Voinee sanoa, että pitkät käsittelyajat voivat hyvinkin vaikeuttaa asioiden aineellisten ratkaisujen tekemistä. Mitä enemmän aikaa on kulunut, sitä tulkinnallisempia monet asiat voivat olla. Miten säännöstä tulisi tulkita muuttuneen oikeuskäytännön myötä? Miten kansalaisen ja yhteisön luottamuksensuoja tulisi huomioida? Miten vanhojen asioiden näyttöön, näytön riittävyys ja näyttötaakan jakautumiseen tulisi suhtautua? Näillä seikoilla on merkitystä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeusturvan toteutumisessa. Tehokkaan ja asianmukaisen käsittelyn huomioiva käsittelyaika on jo itseisarvoisesti osa laadukasta oikeusturvaa.

Oikeusturvaa ei voi mitata rahalla. Tämä ei kuitenkaan voi tarkoittaa sitä, että talouden kiisattomat realiteetit tulisi unohtaa tässä yhteydessä. Hallituksen esityksessä vuoden 2020 talousarvioksi todetaan pääluokan 25 selvitysosassa seuraavasti: ”*Korkealaatuinen ja tehokas oikeuslaitos lisää hyvinvointia sekä yhteiskunnan kilpailukykyä. Se myös säästää kustannuksia muilla hallinnonaloilla ja edistää yhteiskunnan taloudellista toimivuutta ja voi myös osaltaan estää syrjäytymiskehitystä.*” Itä-Suomen hallinto-oikeus yhtyy tähän näkemykseen. Esimerkiksi hallintotuomioistuinten resursointiin panostaminen edistää osiltaan myös yhteiskunnan kilpailukykyä. Kun kysymys on riittävän isosta asiasta, jo yhdessä asiaryhmässä käsittelyajan lyhentymisen saattaa tuoda merkittäviä säästöjä valtion taloudelle. Hallituksen esityksissä on vasta viime aikoina ryhdytty korostamaan enemmän vaikutusarviointia. Tämä on hyvä ja tärkeä suuntaus, vaikka arviot ovat arvioita ja niiden tosiasialliseen toteutumiseen liittyy aina monia tekijöitä. Voidaan kuitenkin esittää valistuneita arvioita siitä, paljonko ympäristölupaa, kaavoitusta, elinkeinolupaa tai verotusta koskevan asian käsittelyaika maksaa luvasta tai ennakkoratkaisusta riippuvaiselle yritykselle tai mahdollisesti lukemattomille muille niistä välillisesti riippuvaisille tahoille. Mitä kauemmin toiminnan keskeytyminen ja epätietoisuus oikeudenkäynnin vuoksi kestävät, sitä kalliimmaksi ja haastavammaksi tilanne saattaa muodostua. Toisaalta elinkeinoluvan viipyminen voi estää jopa koko elinkeinon alkamisen tai investoinnin tekemisen, kun aika niin sanotusti ajaa ohi. Tällöin aika on suoraan ja välittömästi myös rahaa.

Yksilöllisen oikeusturvan tuottamisen ohella yhdellä hallintotuomioistuimen päätöksellä voi olla hyvinkin laaja ohjausvaikutus hallinnon viranomaistoiminnassa tehtäviin muihin päätöksiin. Hallinnon vaikuttavuutta käsittelevässä niin sanotussa Pyramiditutkimuksessa vuodelta 2009 on arvioitu, että Suomessa tehdään jopa yli 20 miljoonaa valituskelpoista viranomaispäätöstä vuosittain. Vaikka vain harvat niistä ohjautuvat hallintotuomioistuihin, tämä luku kertoo omalta osaltaan siitä valtavasta päätöspotentialista, johon hallintotuomioistuinten ohjausvaikutus kohdistuu. Ohjausvaikutuksen huomaa erityisesti silloin, kun se ei toimi riittävällä tavalla tai riittävän nopeasti. Hallintotuomioistuihin ajautuukin aika ajoin suuria valitusmääriä samasta asiaryhmästä eli hallintoviranomainen ehtii tehdä paljon samanlaisia päätöksiä tietyillä juridisilla linjauksilla ja myöhemmin lukemattomat päätöksen saaneet hakevat kyseisiin linjauksiin muutosta hallintotuomioistuinta. Näistä voi aiheutua yhteiskunnallisesti valtavia kustannuksia. Muistissa on esimerkiksi vuosikymmenen takaiset autove-roasiat.

Hallintotuomioistuimet ratkovat yksittäisiä oikeustapauksia ja kontrolloivat samalla Suomen viranomaiskoneiston toiminnan lainmukaisuutta. Vastuu on merkittävä. Hallintotuomioistuinten käsittelyaikojen lyhentäminen on oikealla tavalla tehtynä monella tapaa perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

Petri Saukko
Ylituomari
Itä-Suomen hallinto-oikeus