



Kansainvälistä suojelua koskevien päätösten tiedoksianto tavallisena kirjeenä

KANTELU

Pakolaisneuvonta ry. arvostelee oikeuskanslerille 5.2.2020 toimittamassaan kantelussa ja lisäkirjoituksissa 11.2. ja 24.2.2020 hallinto-oikeuden päätösten tiedoksiantoa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, hallintoprosessilaki, HOL) voimaantulon jälkeen. Kantelun mukaan eräät hallinto-oikeudet näyttävät nyt antavan säännönmukaisesti myös kansainvälistä suojelua koskevat päätökset tiedoksi tavallisena tiedoksiantona eli kirjeitse tavallisen postin mukana, kun hakijalla on asiamiehenä asianajaja tai ns. lupalakimies.

Kantelija katsoo, että tavallinen tiedoksianto on postinkulun ongelmien vuoksi oikeusturvanäkökohdista kestävä, ja että kansainvälistä suojelua koskevat päätökset tulisi antaa aina todisteellisesti tiedoksi. Kantelijan näkemyksen mukaan tiedoksiantomenettelyyn liittyy tällä hetkellä epäselvyyksiä.

Asiaa on käsitelty oikeuskanslerinvirastossa alun perin diaarinumerolla OKV/258/1/2020. Uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönoton yhteydessä se on saanut käsittelynumerokseen OKV/597/10/2020.

SELVITYS

Itä-Suomen hallinto-oikeus on antanut 19.2.2020 päivätyn selvityksen (H 00014/20).

Oikeusministeriö on toimittanut korkeimman hallinto-oikeuden sekä Turun, Pohjois-Suomen ja Helsingin hallinto-oikeuden selvitykset ja antanut 2.11.2020 päivätyn lausuntonsa (VN/19803/2020).

VASTINE

Kantelija on antanut vastineen hankitusta selvityksestä ja lausunnosta. Kantelija huomauttaa vastineessaan, ettei selvityksestä ja lausunnosta käy ilmi, miten vastaanottaja pystyy näyttämään, että tiedoksisaanti on tapahtunut myöhemmin kuin seitsemäntenä päivänä asiakirjan lähettämistä.

RATKAISU

Asiassa saatu selvitys ja lausunto

Ulkomaalaislain (301/2004) 204 §:n 1 momentin mukaan sen (tämän lain) nojalla tehtyjen päätösten tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka yleistiedoksiantona siten kuin siinä (tässä laissa) tarkemmin säädetään. Viranomaisten päätösten tiedoksiantoon sovelletaan muutoin hallintolakia, jollei ulkomaalaislaissa (tässä laissa) toisin säädetä. Pykälän 2 momentin mukaan hallintotuomioistuinten päätösten tiedoksiantoon sovelletaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 9 lukua, jollei ulkomaalaislaissa (tässä laissa) toisin säädetä. Pykälän 3 momentin mukaan viranomaisten ja tuomioistuinten päätösten ja muiden asiakirjojen sähköiseen tiedoksiantoon sovelletaan sähköisestä asiointista viranomaistoinnassa annettua lakia (13/2003).

Ulkomaalaislain 205 §:n 1 momentin mukaan tavallista tiedoksiantoa saadaan käyttää päätöksissä, jotka ovat hakijalle myönteisiä. Saman pykälän 4 momentin mukaan muun ohella sen estämättä, mitä 1 momentissa säädetään, kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa tiedoksianto on aina toimitettava todisteellisesti siten kuin 2 ja 3 momentissa säädetään. Tiedoksiannon toimittaa Maahanmuuttovirasto tai Maahanmuuttoviraston pyynnöstä poliisi, jos se voi taroituksenmukaisesti huolehtia tiedoksiannottehtävästä.

Hallintoprosessilain 90 §:n 1 momentin mukaan hallintotuomioistuimen päätös tai muu asiakirja annetaan tiedoksi kirjeitse tai sähköisellä viestillä käyttäen tiedoksiannon vastaanottajan tuomioistuimelle tätä tarkoitusta varten ilmoittamaa prosessiosoitetta (tavallinen tiedoksianto). Pykälän 2 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Todisteellista tiedoksiantoa voidaan käyttää myös, jos se on

muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi. Tiedoksianto on toimitettava todisteellisesti myös, jos se koskee päätöksen täytäntöönpanoa tai muuta väliaikaista määräystä. Pykälän 3 momentin mukaan edellä 2 momentissa tarkoitettu päätös voidaan antaa tiedoksi asianosaiselle myös toimittamalla päätös asianosaisen käyttämälle asianajajalle, julkiselle oikeusavustajalle tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettulle luvan saaneelle oikeudenkäyntiavustajalle tavallisena tiedoksiantona.

Hallintotuomioistuimet soveltavat tuomioistuimen päätöksen tiedoksiantoon kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa hallintoprosessilain säännöksiä. Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että ulkomaalaislain 205 § koskee hakijaa ja Maahanmuuttovirastoa. Mainitussa 205 §:ssä ei säädetä tuomioistuimen päätöksen tiedoksi antamisesta oikeudenkäynnin osapuolille. Myös ulkomaalaislain esitöissä 205 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa korostetaan hakijan oikeusturvatarpeita ja puhutaan Maahanmuuttovirastosta päätöksen tehneenä viranomaisena. ([HE 2/2016 vp](#), s. 15–16 ja [HE 28/2003 vp](#), s. 243).

Ulkomaalaislain 13 luvussa ovat säännökset muutoksenhausta Maahanmuuttoviraston päätöksestä hallintotuomioistuimeen. Sen 190 §:ssä viitataan 204 §:n tavoin hallintoprosessilakiin. Hallintotuomioistuinten päätösten tiedoksi antamiseen sovelletaan kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa hallintoprosessilain säännöksiä, eivätkä ulkomaalaislain tiedoksiantoa koskevat säännökset aiheuta oikeusministeriön mukaan tältä osin epäselvyyksiä.

Oikeusministeriö pitää hallintoprosessilain sääntelyä selkeänä myös siltä osin, että pääsääntöisesti todisteellisesti tiedoksi annettava päätös voidaan antaa tiedoksi tavallisena tiedoksiantona avustajalle silloin, kun asianosaisella on käytössään sellainen. HOL 90 §:n 3 momentin luonne 2 momenttia täydentävänä säännöksenä on hallintotuomioistuimilta saadun selvityksen perusteella omaksuttu käytännössä hyvin, eikä sääntely tältä osin ole epäselvää.

HOL 90 §:n 3 momentin säännöksen tarkoituksena on ministeriön lausunnon mukaan helpottaa ja nopeuttaa tiedoksiantoa tilanteessa, jossa oikeudenkäynnin asianosaisella on asianajaja, julkinen oikeusavustaja tai luvan saanut oikeudenkäyntiasiamies käytössään. Tällöin 2 momentissa tarkoitettu päätös voidaan antaa tiedoksi myös toimittamalla päätös avustajalle tai asiamiehelle tavallisena tiedoksiantona. Lähtökohtana on, että avustajana tai asiamiehenä toimiva ammattihenkilö huolehtii siitä, että hänen asiakkaansa saa ajoissa kaiken tarpeellisen tiedon ([HE 29/2018 vp](#), s. 161).

Helsingin hallinto-oikeuden lausunnon mukaan käytännössä kaikissa kansainvälistä suojelua koskevissa valitusasioissa asianosaisella on avustajanaan hallinto-oikeudessa säännöksen tarkoittama avustaja. Tällaisissa tilanteissa hallinto-oikeus on tulkinnut olevan selvää, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 90 §:n 3 momentin mukaan päätös voidaan antaa

tiedoksi asianosaiselle avustajan välityksellä tavallisena tiedoksiantona. Mikäli asianosaisella ei ole edellä mainittua avustajaa hallinto-oikeudessa, päätös annetaan tiedoksi asianosaiselle aina todisteellisesti, mikäli tiedoksisaannista alkaa kulua muutoksenhaku-aika tai kysymys on päätöksen täytäntöönpanoa koskevasta määräyksestä. Hallinto-oikeuden mukaan päätöksen myönteisyydellä tai kielteisyydellä ei ole vaikutusta edellä mainittuihin päätöksen tiedoksiantotapojen valintoihin.

Itä-Suomen hallinto-oikeus katsoo selvityksessään, että ”päätösten tiedoksiantoa koskeva sääntelykokonaisuus ei ole aivan yksiselitteinen, ja säännöksiä sanotarkasti lukiessa on havaittavissa tiettyjä kantelukirjelmässäkkin esiin nostettuja yhteensovittamisongelmia”.

Myös Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden lausunnossa on kiinnitetty huomiota hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin tulkinnanvaraisuuteen. Käytännössä sitä kuitenkin lieventää pykälän 3 momentti, koska kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa valittajalla on lähes poikkeuksetta käytössään momentin tarkoittama asiamies.

Tuomioistuinten antaman selvityksen mukaan päätösten tiedoksiantomenettelyn toimivuudessa ja määräaikojen noudattamisessa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ei ole ilmennyt ongelmia. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että mitään systemaattisia ongelmia ei ole havaittu, vaan viiveiden aiheuttamat konkreettiset ongelmatilanteet ovat olleet yksittäisiä ja poikkeuksellisia.

Turun hallinto-oikeuden lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että postin jakelu ei välttämättä nykyisin ole sillä tasolla, että paperipostin perillemenoon voisi entiseen tapaan luottaa. Oikeusministeriö toteaa, että jos katsottaisiin, että kirjepostin kulku todella nykyisin on tiedoksianto-olettamaa hitaampaa, tiedoksi antamista koskevaa sääntelyn päivittämistarpeita olisi tarkasteltava kokonaisuutena. Nyt kyseessä olevan asiaryhmän kohdalla aiemmin voimassa ollut lyhyempi muutoksenhaku-aika (säännökset lyhyemmästä valitusajasta on kumottu lailla 737/2021 elokuun 2021 alusta lukien) tai muut asiassa esitetyt seikat eivät oikeusministeriön näkemyksen mukaan vaikuta arvioon siitä, että tiedoksiantomenettelyä koskevat säännökset vaikuttavat yleisesti ottaen toimivan käytännössä tarkoituksenmukaisesti.

Korkein hallinto-oikeus on omassa selvityksessään huomauttanut, että ulkomaalaisasioissa tehdyistä valituksista vain murto-osa toimitetaan postitse. Vaikka postin kulkua kohtaan on hallintotuomioistuimilta saadun selvityksen perusteella avustajien taholta esitetty epäilyksiä, tuomioistuimilta saadun selvityksen perusteella postinkulun aiheuttamia ongelmia ei juurikaan ole kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ilmennyt.

Arviointi

Oikeuskanslerin tulee perustuslain 108 §:n mukaan valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Asiassa saadun selvityksen ja tuomioistuinten päätösten tiedoksi antamista koskevan lainsäädännön valmistelusta ja seurannasta vastaavan oikeusministeriön lausunnon perusteella totean, että postinkulussa havaitut ongelmat näyttävät olleen tiedoksiantotapauksissa yksittäisiä. Postinkulkuun liittyviä ongelmia ei ole tässä asiaryhmässä yleisesti havaittu.

Oikeusministeriö toteaa, että jos katsottaisiin, että kirjepostin kulku todella nykyisin on tiedoksianto-olettamaa hitaampaa, tiedoksi antamista koskevaa sääntelyn päivittämistarpeita olisi tarkasteltava kokonaisuutena. Kiinnitän tässä yhteydessä kuitenkin huomiota Turun hallinto-oikeuden lausunnossa esiintuotuun epäilyyn postinkulun yleisestä luotettavuudesta, josta tosin – niin kuin edellä todettiin - kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ei ole kärsitty.

Päätösten lähettäminen mahdollisesti virheellisiin tai vanhentuneisiin postiosoitteisiin on hallinto-oikeuksien vastuulla, ja sitä on pidettävä ennemminkin virkatehtävien huolelliseen hoitamiseen kuin lainsäädäntöön tai lain tulkintaan liittyvänä ongelmana. Saadusta selvityksestä on myös nähtävissä, että sähköiset tiedoksiantotavat ovat entistä yleisemmin käytössä.

Oikeusministeriö pitää tiedoksiantoa koskevaa sääntelyä selkeänä ja tarkoituksenmukaisena. Sen tehtävänä on kuitenkin jatkuvasti seurata hallinnonalansa lainsäädännön toimivuutta ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin sen selkiyttämiseksi tai oikeiden soveltamistapojen tunnettavuuden lisäämiseksi.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota Itä-Suomen hallinto-oikeuden sekä erityisesti Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden esittämiin näkemyksiin. Jälkimmäinen on lausunnossaan pitänyt hallintoprosessilain 90 §:n 2 momenttia tulkinnallisesti epäselvänä. Pykälän 3 momentti on kuitenkin mahdollistanut sen, ettei tulkinnallisesti epäselvää 2 momenttia ole ollut pakko soveltaa eikä se siten ole kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa aiheuttanut oikeusturvaongelmia. Tämä taas perustuu siihen, että näissä asioissa käytetään säännönmukaisesti avustajaa, jolloin tiedoksiannon oikeusperustana on voitu käyttää 3 momenttia eikä 2 momenttia.

Pidän Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden esiin nostamaa 2 momentin epäselvyyttä yleisesti hallintolainkäytön sääntelyn täsmällisyyden ja selkeyden kannalta varteenotettavana näkökohtana, vaikkei se nimenomaisesti kansainvälistä suojelua koskevien asioiden erityispiirteiden vuoksi ole niissä käytännössä aiheuttanutkaan oikeusturvaongelmia. Oikeusturva siis toteutuu näissä asioissa niiden erityispiirteiden eikä sääntelyn täsmällisyyden perusteella. En siis voi yhtyä oikeusministeriön näkemykseen siitä, että tiedoksiantoä koskeva sääntely olisi tältä osin selkeää.

Korkeimman hallinto-oikeuden selvityksen mukaan siellä ei vielä ole ollut ratkaistavana kysymystä määräajan palauttamisesta tilanteessa, jossa tavallinen tiedoksianto olisi viivästynyt niin, ettei muutosta ole ehditty hakea ajoissa. Totean, että päätöksen tosiasiallista tiedoksisaantia koskevien näyttökysymysten arviointi kuuluu korkeimman hallinto-oikeuden harkintavaltaan. Riittävästä näytöstä tällaisessa tilanteessa ei selvityksen mukaan kuitenkaan ole vielä ehtinyt syntyä oikeuskäytäntöä.

Johtopäätös ja toimenpiteet

Hallinto-oikeuden päätösten tiedoksi antamisessa kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa ei ole nähdäkseni ilmennyt sellaista systemaattista tai rakenteellista lainsäädäntöön tai sen soveltamiseen liittyvää oikeusturvaongelmaa, johon minulla olisi perusteita puuttua. Kiinnitän kuitenkin oikeusministeriön huomiota edellä esittämäni näkökohtaan hallintoprosessilain 90 §:n 2 momentin tulkinnanvaraisuudesta sekä tuomioistuimen yleisestä epäilystä postinkulun luotettavuudesta tiedoksiantomenettelyssä.

Toimitan Pakolaisneuvonta ry:n vastineessa esitetyt näkökohdat oikeusministeriölle tiedoksi.

Asia ei anna aihetta enempiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Anu Rätty