Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaoston asiantuntijakuuleminen 13.10.2015, HE 30/2015 vp, ylituomari Liisa Heikkilä, Helsingin hallinto-oikeus

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS
Liisa Heikkilä
ylituomari

12.10.2015 H 00279/15

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

Viite: Valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaoston kutsu 7.10.2015

Asia: HE 30/2015 vp hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016

Yleistä

Helsingin hallinto-oikeus on yksi kuudesta alueellisesta hallinto-oikeudesta, joka käsittelee ja ratkaisee ensimmäisenä muutoksenhakuasteena kaikenlaisista hallinnon päätöksistä tehdyt valitukset. Valtiontalouden supistuvissa kehyksissä myös Helsingin hallinto-oikeuden toimintamenomäärärahojen tilanne on ollut kireä, mikä on muodostanut vuosi vuodelta yhä suuremman haasteen selviämiselle tuomioistuimen yhteiskunnallisesta perustehtävästä, oikeusturvan antamisesta laadukkaasti ja joutuisasti. Erityisen haasteen ensi vuodelle muodostaa lisääntymässä oleva turvapaikanhakijoiden määrä. Helsingin hallinto-oikeus ratkaisee nykyisellään kaikki Maahanmuuttoviraston kansainvälistä suojelua koskevista päätöksistä tehdyt valitukset.

Helsingin hallinto-oikeuden perusrahoitus

Helsingin hallinto-oikeus on ollut jo usean vuoden ajan **ruuhkautunut**, mitä osoittavat sekä pitkät käsittelyajat että siirtyvien asioiden määrä. Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on viidessä vuodessa pidentynyt 7,8 kuukaudesta 8,9 kuukauteen. Vuosittain siirtyneiden asioiden määrä on vähitellen kasvanut 68 prosenttiin verrattuna vuosittain saapuneisiin asioihin ja ruuhkautuneena tilannetta pidetään, jos suhdeluku on 50 suurempi. Helsingin hallinto-oikeuden tuloksellisuustunnusluvut ovat vastaavana aikana olleet kuitenkin muihin hallinto-oikeuksiin verrattuna parhaimpien joukossa, joten ruuhkautumisen syynä voidaan pitää ensisijaisesti resurssivajetta.

Viime vuoden joulukuussa valtiovarainvaliokunta osoitti lisämäärärahana ruuhkautuneimmille tuomioistuimille 1,5 miljoonaa euroa. Helsingin hallinto-oikeus arvioi tuolloin oikeusministeriölle, että sen ruuhka pystyttäisiin purkamaan noin 25 henkilötyövuoden lisäyksellä. Hallinto-oikeudelle osoitettiin lisämäärärahaa 230 000 euroa, jolla saatiin palkattua kolme tuomaria 10 kuukaudeksi. Ruuhka ei ole purkautunut, vaan edelleen hiukan kasvanut, mikä johtuu osaltaan kiivaasta eläköitymisestä ja erityisesti esittelijöiden suuresta vaihtuvuudesta. Vaikka ensi vuodelle osoitettaisiin viime vuoden suuruinen perusrahoitus, ruuhkaa tuskin saataisiin osaksikaan purettua, siitä huolimatta, että hallinto-oikeudessa koko ajan kehitetäänkin myös työskentelytapoja ja or-

ganisaatiota. Ylipäätään määrärahalisäykset budjettiin eivät ole merkinneet tuomioistuimille todellista lisärahoitusta sellaisenaan, vaan kehyksessä olemassa olevan säästövelvoitteen pienentämistä. Näin on ilmeisesti käymässä myös hallitusohjelman mukaiselle sisäiseen turvallisuuteen ja oikeudenhoitoon kohdennetulle lisärahoitukselle. Sen lisäksi muut tuomioistuimet - momentille kohdistetaan hallitusohjelmaan perustuva uusi toimintamenoleikkaus, joka on 1,124 milj. euroa jo vuonna 2016. Jos osakaan tästä säästövelvoitteesta kohdistetaan Helsingin hallinto-oikeuteen, on täysin selvää, että näissä puitteissa asioiden käsittelyajat tulevat selvästi pitenemään.

Budjettiesitys vuodelle 2016 sisältää hallinto-oikeuksille uuden, vuosille 2016-2019 kohdistuvan kumulatiivisen, oikeudenhoidon uudistamisohjelman mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisesta aiheutuvan säästövelvoitteen. Helsingin hallinto-oikeuteen kohdistetaan tästä syystä kaikkiaan laskennallinen 1,4 miljoonan euron ja 23,5 henkilötyövuoden kehysvähennys. Tosiasia kuitenkin on, että oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönoton alentavaa vaikutusta muutoksenhakumääriin ei ole lainsäädäntömuutoksia valmisteltaessa mitenkään tarkemmin arvioitu eikä muutoksella ainakaan vielä vuoden 2016 aikana voida arvioida olevan merkittävää vaikutusta. Näin siitäkin syystä, että mahdollinen vaikutus varmasti kuittaantuu osana sitä vastavaikutusta, mikä syntyy muutoksenhakuteiden laajentamisesta hallinto-oikeuksiin. Erilaisten muutoksenhaku-uudistusten yhteydessä hallinto-oikeuksille on siirretty vähitellen uusia usein sinänsä pienehköjä asiaryhmiä, joiden siirron yhteydessä ei kuitenkaan ole riittävästi arvioitu uudistusten vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään eikä näin myöskään lisätty voimavaroja. Ensi vuoden aikana Helsingin hallinto-oikeudelle uusia ratkaistavia asioita tulevat olemaan ainakin viisumiasiat (noin 200-400 juttua/vuosi) ja valitukset ministeriöiden päätöksistä (noin 50 juttua/vuosi).

Toinen perusrahoituksessa oleva huomionarvoinen korjausta edellyttävä seikka on se, että useat virkasuhteet Helsingin hallinto-oikeudessa ovat jo vuosia olleet riippuvaisia **määräaikaisesta rahoituksesta**, viime vuonna noin 16 prosenttia tuomarihenkilötyövuosista oli määräaikaisia. Kuten useissa yhteyksissä on aiemminkin todettu, sekä Helsingin hallinto-oikeuden lausunnoissa eri valiokunnille että valiokuntien kannanotoissa, epävarmuus rahoituksen jatkumisesta ja lyhyet määräaikaiset virkasuhteet ovat sekä henkilöstön että hallinto-oikeuden toimintakyvyn kannalta ongelmallisia. Jatkoltaan epävarmat määräaikaiset virkasuhteet heikentävät mahdollisuuksia rekrytoida pätevää ja motivoitunutta henkilökuntaa. Kun lisäksi otetaan huomioon se, mitä jäljessä lausutaan turvapaikkavalitusten kohdalla tarvittavasta merkittävästä resurssilisäyksestä, on aiempaa tärkeämpää, että mahdollisimman moni virkasuhde olisi pysyvä ja sisällytettäisiin perusrahoitukseen.

Turvapaikka-asiat

Helsingin hallinto-oikeus on kuudesta hallinto-oikeudesta ainoa, jossa ratkaistaan turvapaikka-asioita. Viime vuosina näitä asioita on hallinto-oikeuteen saapunut noin 1000 valitusta vuodessa.

Turvapaikanhakijoiden määrä alkoi lisääntyä voimakkaasti nyt loppukesällä. Luonnollisesti tässä vaiheessa on vaikea ennakoida, mikä tulee olemaan turvapaikkamuutoksenhakujen taso pidemmällä tähtäyksellä, mutta lähtökohtaisesti määrä ensi vuodelle on arvioitavissa aiempien vuosien muutoksenhakuprosenttien mukaisena osuutena sisäministeriön hallinnonalalla arvioidusta turvapaikanhakijoiden määrästä.

Talousarvioesityksessä 28.9. on maininta turvapaikkavalitusten merkittävästä lisääntymisestä ensi vuoden aikana ja muiden tuomiotuomioistuinmomentin määrärahaan on siinä yhteydessä lisätty 2,8 miljoonaa euroa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan liittyvinä menoina. Tämän taustalla oli arviolaskelma muutoksenhakujen määrästä tilanteessa, missä turvapaikanhakijoita olisi vuodessa 15 000 henkilöä. Laskelma tehtiin hyvin nopeasti ja erittäin varovaisen arvion mukaan ja jo nyt näyttää siltä, että ainakin hakijamäärät tulevat olemaan moninkertaisia. Tarkennetussa laskelmassa 15000 hakijaa/5000 muutoksenhakua vastaavista kustannuksista on nyttemmin Helsingin hallinto-oikeudessa päädytty laskennallisena arviona 3,8 miljoonaan euroon. Henkilöstölisäystarve olisi tällöin 58 henkilötyövuotta. Tiivistämällä olemassa olevia tiloja voitaisiin tilapäisesti osoittaa noin 20-25 henkilölle työpiste.

Joka tapauksessa selvää on, kun otetaan huomioon kaikki edellä lausuttu, että Helsingin hallinto-oikeudessa ei voida miltään osin pelkin sisäisin henkilöstö- tai tilajärjestelyin selvitä lisääntyvistä turvapaikkavalituksista, vaan turvapaikkamuutoksenhakujen ylittäessä nykyiset 1000 valitusta vuodessa, nämäkin asiat alkavat väistämättä nopeasti ruuhkautua.

Helsingin hallinto-oikeus on yksi alueellisista hallinto-oikeuksista, jonka toimiala on yleinen. Vaikka oikeusturvatarve turvapaikka-asioissa edellyttääkin kiireellistä käsittelyä, hallinto-oikeuden on pystyttävä vastaamaan myös muiden muutoksenhakijoiden oikeusturvan tarpeeseen kohtuullisessa ajassa. Tässä kehyksessä tulee välttämättömäksi tässä vaiheessa luoda hallinto-oikeuteen erillinen turvapaikkayksikkö, jonka resurssi- ja tilatarpeet ensi vuodelle ratkaistaan omana kokonaisuutenaan, mihin edellä mainittu määrärahalisäys tarjoaa, tosin jo tämänhetkisen arvion mukaan, riittämättömän pohjan.

Sisäasiainministeriön uusimman arvion mukaan Suomeen tulee saapumaan tämän vuoden aikana 50 000 turvapaikanhakijaa, joista suurin osa ilmeisestikin tulee Irakista. Tätä taustaa vasten edellä esitetyt luvut asettuvat uuteen valoon. Mahdollista on jo nyt arvioida, että muutoksenhakujen määrän kasvu tulee olemaan selvästi suurempi kuin edellisessä hallinto-oikeuden arviossa oli esitetty. Kansainvälistä suojelua pelkän Irakin tilanteen perusteella tuskin automaattisesti myönnetään, sillä paluuta osaan Irakia on pidetty ja tullaan mitä ilmeisemmin pitämään jatkossakin mahdollisena.

Kun katsotaan edellisten vuosien muutoksenhakualttiutta turvapaikka-asioissa, varovaisena arviona voidaan sanoa, että 50 000 turvapaikkahakemusta vastaava määrä muutoksenhakuja saattaisi olla 15 000 valituksen luokkaa. Tässä on vertailulukuna hyvä huomata se, että Helsingin hallinto-oikeuden tämän hetkinen kaikkien asioiden ratkaisukapasiteetti on yhteensä vain 8000 asiaa.

Helsingin hallinto-oikeudessa on tehty useampia laskelmia 15 000 valituksen mahdollisista kustannusvaikutuksista. On erittäin todennäköistä, että ratkaisutoimintaan tarvittaisiin 20 notaariesittelijää, 83 lakimiesesittelijää ja 62 tuomaria. Lainkäyttöä tukevaksi henkilöstöksi tarvittaisiin todennäköisesti kolmekymmentä lainkäyttösihteeriä. Määrät ovat minimi. Koska tällä muutoksenhakumäärällä on välttämätöntä, että turvapaikka-asiat käsitellään siihen erikoistuneessa yksikössä, missä sisällä on tehokas valmisteluyksikkö, tarvitaan lisäksi yksi tuomari koko yksikön vetäjäksi ja toinen valmisteluyksikön päälliköksi. Henkilöstö- ja tukipalveluihin tarvitaan eri tehtäviin tämän kokoisessa yksikössä neljä henkilöä. Henkilöstötarve on siis kaikkiaan 201 henkilöä, jota vastaavat palkkakustannukset sivukuluineen olisivat vuodessa 10 618 250 euroa.

Helsingin hallinto-oikeuden nykyiset toimitilat eivät riitä alkuunkaan, työpisteitä on tämän hetkisen henkilöstön lisäksi osoittaa enää vain väliaikaisesti edellä kerrotun mukaisesti muutamille. Akuutti toimitilatarve kattaa siis käytännössä koko uuden henkilöstön ja tilojen kustannusvaikutus olisi arviolta 354 600 euroa. Kokonaiskustannukset muodostuisivat noin 11 milj. euroksi. Laskelmassa ei ole huomioitu yleisten tilojen tai suullisen käsittelyn salien kokonaiskustannuksia. Laskelmassa ei ole myöskään otettu huomioon tarvittavien koneiden ja laitteiden kustannuksia taikka esimerkiksi tulkkien ja käännöstöiden aiheuttamia kustannuksia. Kaiken kaikkiaan laskelma on ajateltava suuntaa antavana siitä kustannustasosta, mitä 15 000 valituksen käsittely vähimmillään hallinto-oikeudessa aiheuttaa.

Turvapaikkamuutoksenhakuja sääntelee kansallisen lainsäädännön ohella myös EU-säädöstö ja tavoitteena on yhtenäinen eurooppalainen säädösten tulkinta. Tätä taustaa vasten on ollut perusteltua, että näiden asioiden muutoksenhaku on ollut tähän saakka keskitettynä Helsingin hallinto-oikeuteen. Toisaalta Helsingin hallinto-oikeus on yksi alueellisista, toimialaltaan yleisistä hallinto-oikeuksista, missä yhden asiaryhmän ei ole perusteltua muodostaa valtaosaa asioista.

Koska on mahdollista, että tapahtumassa on pysyvä turvapaikkahakemusten ja sitä kautta myös valitusten määrällisen tason nousu, on erittäin perusteltua jo tässä vaiheessa lainsäädännöllisesti varautua myös asioiden hajauttamiseen useampaan hallinto-oikeuteen. Myös ratkaisukokoonpanojen keventämistä voidaan harkita, siltä osin kuin se enää on mahdollista. Samalla on tarkkaan harkittava, kuinka näissä asioissa voidaan taata oikeuskäytännön yhtenäisyys. Yhtä lailla tarvetta saattaisi olla tässä tilanteessa arvioida myös mahdollisuudet luoda kokonaan uusi ulkomaalaisasioiden tuomioistuinlinja, jossa Helsingin hallinto-oikeus voisi toimia oikeuskäytännön yhtenäisyyttä varmistavana toisen asteen muutoksenhakutuomioistuimena, jonne muutoksenhakuun vaadittaisiin näissä asioissa jatkokäsittelylupa kuten hovioikeudessa.

Joka tapauksessa on erittäin välttämätöntä nopeasti säätää näissä asioissa oikeusapupalkkio ja käännös- ja tulkkikulut maksettavaksi tiettyjen taksojen mukaisesti. Nykyisellään oikeusavun selvittäminen saattaa viedä todella paljon aikaa muutoin hyvin yksinkertaisessakin asiassa. Lisäksi tulee jatkaa keskeytyksissä olevaa Maahanmuuttoviraston ja hallintotuomioistuinten välisen sähköisen asiakirjasiirron mahdollistavan järjestelmän, ns. UMA-järjestelmän kehittämistä. Samoin sisäministeriössä tulee viipymättä valmistella lainmuutos, joka mahdollistaa hallintotuomioistuimille tietojensaannin ulkomaalaisrekisteristä.

Useampivuotisessa valtiontalouden suunnitelmassa olevaa toimintamenosäästövelvoitetta ei tule miltään osin kohdistaa turvapaikka-asioiden välttämättömään lisärahoitukseen. Turvapaikka-asioiden määrän lisääntymistähän ei ole millään tavoin tähän mennessä ennakoitu tuossa pidemmän tähtäyksen valtiontalouden suunnittelussa. Samoin riippumatta siitä, kuinka suureksi turvapaikka-asioiden muutoksenhaun vaatima rahoitustarve nyt vireillä olevassa budjetissa ensi vuodelle arvioidaan, tilanteen kehitystä tulee seurata poikkihallinnollisesti koko ajan budjettivuoden aikana. Helsingin hallinto-oikeudelle tulee taata riittävät resurssit ja tilat selvitä kaikissa olosuhteissa mahdollisimman laadukkaasti ja joutuisasti kaikista siellä vireillä olevista asioista.