Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 22.4.2016, VNS 3/2016 vp, ylituomari Liisa Heikkilä, Helsingin hallinto-oikeus

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS
Liisa Heikkilä
ylituomari 19.4.2016 H 00153/16

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Kutsu lakivaliokuntaan asiantuntijana kuultavaksi 8.4.2016, kuuleminen 22.4.2016

Asia: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2017-2020 (VNS 3/2016 vp)

Julkisen talouden suunnitelman mukaisina sopeutustoimina kehyskaudella toteutettavat säästötoimet kohdistuvat valtion eri sektoreille, myös tuomioistuinlaitokseen. Suunnitelman mukaan oikeusministeriön hallinnonalalla tuomioistuinten toimintaa sopeutetaan erityisesti oikeudenhoidon uudistamisohjelman toimenpiteillä ja hallinnonalan tietojärjestelmiä kehittämällä. Helsingin hallinto-oikeudelle näiden hallinto-oikeuden perustoimintoihin kohdistuvien säästövaatimusten ohella lähivuosien merkittävän rahoituksellisen haasteen muodostavat turvapaikanhakijat, joita viime vuoden aikana saapui Suomeen aiempia vuosia merkittävästi enemmän.

Tuomioistuinten pitkän aikavälin kehittämistä linjaavasta **oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta** on toteutettu tai ollaan toteuttamassa jo joitakin osioita, hallinto-oikeuksiin kohdistuvina muun ohella oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen ja tuomioistuinmaksujen korotus. Niiden todellista vaikuttavuutta on tässä vaiheessa vielä mahdoton arvioida. Ohjelman merkittävä peruslinjaus joka tapauksessa on, että oikeusturvaa on tuotettava tulevaisuudessa yhä vähemmillä kokonaiskustannuksilla. Muutoksenhakijoiden tarvitsema oikeusturva ei kuitenkaan saa vaarantua. Koska tuomioistuinlaitoksen menoista 80 prosenttia kohdistuu henkilöstöön, näissä puitteissa Helsingin hallinto-oikeuden käytännön työssä pyritäänkin yhä määrätietoisemmin työn tarkoituksenmukaiseen organisointiin ja selkeään prosessinjohtoon.

Huolestuttavaa kokonaiskuvassa on se, että Helsingin hallinto-oikeus on kuitenkin, huolimatta erilaisista kehittämistoimenpiteistä, vähitellen ruuhkautunut. Yli vuoden vireillä olleita asioita on jo yli 600. Tilannetta pahentaa kuluvana vuonna se, että pelkästään turvapaikka-asioita ratkaisemaan on jouduttu siirtämään muista asioista koke-

neita tuomareita. Tätä resurssia on mahdotonta korvata pikaisesti yhtä osaavalla henkilöstöllä. Ylipäätään turvapaikka-asioiden resurssitarve tänä vuonna sekä Helsingin hallinto-oikeudessa että korkeimmassa hallinto-oikeudessa on luonut tilanteen, missä lainkäyttöhenkilöstön liikkuvuus yksiköstä toiseen on ollut ennen näkemättömän suurta. Myös eläköityminen on kiivasta.

Ruuhkautumista on lisännyt myös se, että hallinto-oikeuksiin on erilaisten muutoksenhaku-uudistusten yhteydessä ohjattu toistuvasti uusia usein sinänsä pienehköjä asiaryhmiä, joiden siirron yhteydessä ei ole riittävästi arvioitu uudistusten vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään, eikä ainakaan katsottu olevan tarvetta vahvistaa hallinto-oikeuksien voimavaroja. Tällä tavoin Helsingin hallinto-oikeudelle tulevia uusia muutoksenhakuasioita tänä vuonna ovat viisumiasiat (arvio 200-400 juttua/vuosi) ja valitukset ministeriöiden päätöksistä (Helsingin osuus arviolta 50 juttua/vuosi).

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on ehdotettu kahta muutoksenhaku-uudistusta, joiden toteuttamisella olisi erittäin suuri helpottava merkitys hallinto-oikeuksien työn määrään. Yhtäältä lasten huostaanotosta päättämistä on ehdotettu siirrettäväksi ensi vaiheessa hallinto-oikeudesta moniammatilliselle toimielimelle, jolla on tuomioistuinta paremmat edellytykset varmistaa lapsen edun toteutuminen. Eduskunta edellytti jo nykyisen lastensuojelulain hyväksyessään, että hallitus seuraa päätöksentekomallin toimivuutta ja tarvittaessa valmistelee esityksen uudesta päätöksentekomallista. Toisaalta mielenterveysasioissa on ehdotettu luovuttavaksi riippumattomaan tuomioistuintoimintaan soveltumattomasta alistusmenettelystä. Tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevat päätökset ovat valituskelpoisia, joten päätöksen voi aina saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Molemmat ehdotetut uudistukset tulee toimeenpanna pikimmiten.

Tuomioistuinten digitalisointia pidetään yhtenä ratkaisuna toiminnan tehostamisessa. Asianhallintaa ja sähköistä asiointia hallintotuomioistuinten puolella laajasti kehittävä Haipa-hanke onkin saanut jatkorahoitusta. Tärkeää on, että siinä yhteydessä pystytään luomaan asiakkaiden suuntaan yhtenäinen hallintotuomioistuinlähtöinen järjestelmä. Yhtenä haasteena hallintotuomioistuinkentän sähköisissä yhteyksissä on asioiden toisena osapuolena olevien lukuisten eri viranomaisten erilaiset järjestelmät. Todellisten säästöjen syntymiseksi erittäin ratkaisevaa on myös uuden järjestelmän luotettavuus ja käyttäjäystävällisyys.

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden muutoksenhaku on ensi asteessa keskitetty Helsingin hallinto-oikeuteen. Kuten oikeudenhoidon uudistamisohjelmassakin todetaan, asioita ei pidä keskittää yhteen hallinto-oikeuteen, ellei keskittämiselle ole erityisen painavia perusteita. Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden hajauttamista pidettiin jo ohjelmassa perusteltuna näissä asioissa tyypillisten suurien asiamäärävaihteluiden hallitsemiseksi.

Kuluvana vuonna odotettavissa olevaan kansainvälistä suojelua koskevien muutoksenhakujen lisääntymiseen on vastattu eduskunnan vuoden 2015 lopussa myöntämällä lisärahoituksella perustamalla Helsingin hallinto-oikeuteen ylimääräinen jaosto ratkaisemaan näitä valituksia. Tämä on merkinnyt tähän mennessä 76 henkilön

rekrytointia ja perehdyttämistä sekä uuden henkilöstön tarvitsemien tilojen, kalusteiden, laitteiden ja työvälineiden hankkimista. Jo ennen rekrytointia hallinto-oikeuden sisäisessä työryhmässä luotiin uudelle jaostolle uudenlainen valmisteluyksikkö ja kehitettiin erilaisia tulevaa toimintaa tehostavia menettelyjä. Tätä kehittämistyötä jatketaan edelleen. Hallinnon pienen henkilöstömäärän vuoksi kaikki tämä on vaatinut erittäin paljon voimavaroja myös hallinto-oikeuden lainkäyttöhenkilöstön puolelta, mikä taas ei voi olla vaikuttamatta muiden asioiden käsittelyaikoihin. Näillä järjestelyillä pyritään kuitenkin ensisijaisesti huolehtimaan vuonna 2015 maahan tulleiden turvapaikanhakijoiden muutoksenhakujen asianmukaisesta ratkaisemisesta.

Toistaiseksi kansainvälistä suojelua koskevien sisääntulevien valitusten määrä on kasvanut vasta kohtuullisesti, saapuneita valituksia 15.4. 2016 oli 1062, mikä tosin on normaalivuoden koko juttukanta näissä asioissa. Määrä on suorassa suhteessa siihen, että Maahanmuuttovirasto on ratkaissut runsaat 6000 hakemusta tämän vuoden puolella. Odotettavissa on, että viime vuoden aikana Suomeen tulleiden turvapaikanhakijoiden valitukset saapuvat hallinto-oikeuteen lopulta sellaisessa aikataulussa, että suurta osaa niistä ei ehditä käsitellä tämän vuoden puolella, vaan tarve ylimääräiselle jaostolle jatkuu ensi vuoden puolelle. Vielä ei tiedetä mille tasolle kansainvälistä suojelua koskevien valitusten määrä tulevina vuosina lopulta asettuu. Selvää on, että valitusten määrä jää joka tapauksessa aiempaa, 1000 valitusta vuodessa, ylemmälle tasolle. Samoin on huomioitava, kuten selonteossakin on mainittu, että ilmiöllä on lisäävä heijastusvaikutus myös perheenyhdistämisistä tehtävien valitusten määriin. Näin ollen ei ole perusteita arvioida turvapaikanhakijoista aiheutuvan lisärahoitustarpeen vähenevän tulevina vuosina oikeusministeriön hallinnonalalla siinä määrin kuin julkisen talouden suunnitelmassa on esitetty.

Tiukentuvassa menokehyksessä todellisia säästöjä tuottavia ratkaisuja on edelleen etsittävä. Kysymys ei hallinto-oikeuksien kohdalla rajoitu vain oikeusministeriön hallinnonalalle. Eri hallinnonalojen sektorilainsäädännössä tehtävillä lainsäädäntöratkaisuilla ja hallintopäätösten laadulla on osaltaan merkittävä vaikutus tutkittavaksi saatettavien asioiden määriin ja niiden ratkaisemisen vaatimaan työmäärään hallinto-oikeuksissa.