Eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle asiantuntijakuuleminen 27.10.2016,
HE 134/2016 vp, ylituomari Liisa Heikkilä, Helsingin hallinto-oikeus

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS
Liisa Heikkilä
ylituomari 26.10.2016 H 00423/16

Eduskunnan kunta- ja terveysjaostolle

Viite: Kunta- ja terveysjaoston kutsu 19.10.2016

Asia: HE 134/2016 vp hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016

Yleistä

Vuonna 2014 tapahtuneen rakenneuudistuksen jälkeen Suomessa on kuusi yleistä alueellista hallinto-oikeutta, jotka ratkaisevat eri hallintoviranomaisten päätöksistä tehtyjä muutoksenhakuja. Valtiontalouden supistuvissa kehyksissä myös hallinto-oikeuksien toimintamenomäärärahojen tilanne on kireä. Jälleen vuoden 2017 budjetissa ns. muiden tuomioistuinten määrärahataso on noin 6 miljoonaa pienempi verrattuna kuluvaan vuoteen.

Vuosi vuodelta muodostuu yhä suuremmaksi haasteeksi selvitä tuomioistuinlaitoksen yhteiskunnallisesta perustehtävästä, oikeusturvan antamisesta laadukkaasti ja joutuisasti. Suurin määrärahavähennys johtuu nyt ns. kilpailukykysopimuksessa sovitusta julkisen puolen lomarahojen leikkauksesta. Näin toteutettuna sen voi arvioida vaikeuttavan rekrytointeja ja vähentävän työmotivaatiota julkisella puolella. Palkkataso tuomioistuimissa on jo nyt alempi kuin yksityisen sektorin vastaavantyyppisissä tehtävissä. Lisähaaste ainakin Helsingin hallinto-oikeudelle myös ensi vuodelle on kesästä 2016 alkaen nopeasti noussut turvapaikkavalitusten määrä.

Hallinto-oikeuksien perusrahoitus

Helsingin hallinto-oikeus on ollut jo usean vuoden ajan ruuhkautunut, mitä osoittavat sekä pitkät keskimääräiset käsittelyajat erityisesti veroasioissa että siirtyvien asioiden suuri määrä. Sama ilmiö erityisesti pitkien käsittelyaikojen osalta on havaittavissa myös muissa hallinto-oikeuksissa. Asioiden viivytyksetön käsittely on kuitenkin oikeusvarmuuden ohella keskeisin osa oikeusturvaa. Hallintotuomioistuinten päätösten laajan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vuoksi on erityisen tärkeää, että käsittelyajat pysyisivät mahdollisimman lyhyinä. Erilaiset sopeuttamistoimet eivät sellaisenaan korjaa tilannetta, tarvitaan myös oikein kohdennettua ja riittävän tasoista henkilöresursointia.

Erityisen vaikeaksi rahoitustilanne tulee muodostumaan vähitellen kehyskauden lopussa vuoteen 2020 mennessä. Koska tuomioistuinten menoista valtaosa on henkilöstömenoja, myös valtaosa säästöpaineista kohdistuu suoraan henki-

löstön määrään. Erilaisilla rakenne, menettely- ja toimintatapauudistuksilla voidaan toki vähentää tehtävän työn määrää, mutta tuomioistuinten ratkaisutoiminnan olennainen osa, oikeudellinen harkinta, vaatii aina viime kädessä myös henkilöstövoimavaroihin sidotun henkisen panoksen.

Viime vuosina edes ruuhkautuneille tuomioistuimille osoitetut määrärahalisäykset eivät ole merkinneet tuomioistuimille todellista lisärahoitusta, vaan ainoastaan kehyksessä jo olemassa olevan säästövelvoitteen pienenemistä.

Keskeinen hallinto-oikeuksiin vuosille 2017 – 2019 kohdistettu kumulatiivinen säästövelvoite perustuu oikeudenhoidon uudistamisohjelman mukaisen oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalan laajentamiseen. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuteen kohdistetaan tästä syystä kaikkiaan laskennallinen 1,4 miljoonan euron ja 23,4 henkilötyövuoden kehysvähennys.

Tosiasia kuitenkin on, että oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisen alentavaa vaikutusta muutoksenhakumääriin ei lainsäädäntömuutoksia valmisteltaessa mitenkään tarkemmin arvioitu. Vuoden 2016 syyskuuhun mennessä mitään mainittavaa vaikutusta saapuvien asioiden määrään uudella menettelyllä ei ole ollut. Mahdollista on, että menettelyn ulottuessa vuoden 2017 alusta myös arvonlisäveron muutoksenhakuun, niiden valitusten määrä jonkin verran laskee. Kyse ei siinäkään tapauksessa ole kuin ehkä parista sadasta asiasta. Paljon merkittävämpää työn säästöä saataisiin aikaan toimeenpanemalla kaksi oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa mainittua kehittämishanketta eli lasten huostaanottoa koskevan päätöksentekojärjestelmän uudistaminen ja mielenterveysasioiden alitusmenettelystä luopuminen. Oikeusministeriössä on vireillä hanke valituslupajärjestelmän luomiseksi huostaanottoasioihin, mutta samalla pitäisi ehdottomasti luoda myös ensimmäiseen vaiheeseen oikaisuvaatimusmenettely ja asiantunteva moniammatillinen lautakunta päättäjäksi.

Edelleenkään lainvalmistelussa ei vaikuttavuusarvioinneissa oteta riittävällä vakavuudella huomioon uuden lainsäädännön vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmääriin, kun avataan uusia muutoksenhakumahdollisuuksia hallinto-oikeuksiin. Näin jäävät arvioimatta myös uusien asioiden ratkaisemiseen oikeasti tarvittavat voimavarat. Odotettavissa on, että erityisesti Helsingin hallinto-oikeuteen lähivuosina kohdistuvia uusia ratkaistavia asioita tulevat olemaan ainakin viisumiasiat ja valitukset ministeriöiden päätöksistä. Viime mainitussa ryhmässä on erityisen hankalia asiaryhmiä, kuten maakuntakaavat ja ministeriöiden päätöksiä koskevat asiakirjajulkisuusasiat. Hyvin vaikea on arvioida, minkälainen vaikutus tulee olemaan toimeentulotukipäätösten siirtymisellä osin Kelan ratkaistavaksi ensi vuoden alusta tai aikanaan Sote-uudistuksella. Sen sijaan on selvää, että valtiovarainministeriössä vireillä oleva lainsäädäntöhanke valitustien avaamisesta valtionhallinnon nimityspäätöksille tuottaa tulevaisuudessa erittäin suuren määrän uusia valituksia hallinto-oikeudelle, ellei valitusoikeutta rajata todellisia oikeusturvatarpeita vastaavaksi. On välttämätöntä tarkkaan vielä pohtia koko uudistuksen tarpeellisuutta tai ainakin määrittää valitusoikeudelle tarkemmat rajat näissä asioissa ja tehdä laskelmat muutoksen vaikutuksista hallinto-oikeuksiin.

Digitalisaation lisääminen tuomioistuinten menettelyissä on erittäin toivottava kehitys. Sillä hyvin kehitettynä voidaan oikeasti saavuttaa merkittäviä säästöjä. Sähköisen portaalin luominen tuomioistuimen ja sen asiakkaiden välille on kehitteillä, hallintotuomioistuinten puolella ns. Haipa-hanke tähtää muun ohella tähän.

Perusrahoituksen riittävyyden ohella toinen huomionarvoinen seikka on se, että liian monet tuomarien virkasuhteet ovat olleet määräaikaisesta rahoituksesta riippuvia useita vuosia. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa kuluvana vuonna muista kuin turvapaikka-asioita ratkaisevista tuomareista, jonka siis voidaan ajatella kuvaavan 'normaalitilanteen' tuomaritarvetta, noin 45 prosenttia on määräaikaisia. Jos myös turvapaikka-asioita ratkaisevat tuomarit otetaan huomioon, enää noin 15 prosenttia tuomareista on nykyisellään vakinaisessa virassa. Tilanne ei voi jatkua tällaisena.

Kuten useissa yhteyksissä on todettu, 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. Puhumattakaan siitä, minkälaisen kuvan hallinto-oikeuden riippumattomuudesta järjestely antaa ulkopuolisille. Tuomioistuinlain voimaantultua 1.1.2017 tuomarin virat eivät enää ole talousarviossa eriteltäviä virkoja, mikä periaatteessa yksinkertaistaa vakinaistamismenettelyä, mutta tulee toisaalta siirtämään vallan määrittää tuomiovaltaa käyttävien tuomareiden määrän eduskunnalta ministeriölle.

Turvapaikka-asiat

Helsingin hallinto-oikeus on kuudesta hallinto-oikeudesta vielä toistaiseksi ainoa, jossa ratkaistaan turvapaikka-asioita. Ennen kuluvaa vuotta näitä asioita on hallinto-oikeuteen saapunut ja ratkaistu noin 1000 valitusta vuodessa.

Viime vuoden aikana turvapaikanhakijoiden määrä nousi 32 000 hakijaan. Hakijamäärän kasvun vaikutuksia hallinto-oikeuden valitusmääriin on pyritty ennakoimaan ja varautumaan tulevan tilanteen hallintaan eri tavoin. Tämänhetkinen arvio on, että hallinto-oikeuteen saapuisi vuoden 2016 aikana noin 10 000 turvapaikkavalitusta. Jo hyvin varhaisessa vaiheessa tuli selväksi, että pelkästään Helsingin hallinto-oikeudessa ei pystytä pelkin sisäisin henkilöstö- tai tilajärjestelyin selviämään lisääntyvistä turvapaikkavalituksista. Lisäbudjetissa vuodelle 2016 saatiinkin lisämääräraha, minkä turvin Helsingin hallinto-oikeuteen on perustettu ylimääräinen, pelkästään turvapaikka-asioita ratkaiseva jaosto.

Kun otetaan huomioon myös turvapaikkajaoston hallintotehtäviin tarvittava henkilöstö, kokonaisuudessaan vuoden 2016 aikana hallinto-oikeuteen on palkattu näihin työtehtäviin runsaat 80 henkilöä. Organisaatio on pyritty pitämään mahdollisimman joustavana. Tilat uudelle henkilöstölle on saatu sekä samasta Tuomioistuimet-talosta että naapuritalosta. Sen lisäksi hallinto-oikeudessa on ryhdytty erilaisiin työmenetelmien tehostamistoimiin, ja jaoston toiminnan edelleen kehittämisessä on mukana erillinen sisäinen työryhmä, joka aika ajoin raportoi tarvittavista muutoksista. Kevään ajan on järjestetty uudelle henkilöstölle mittava koulutus.

Vuoden aikana on tehty useita, hallinto-oikeuden työtä helpottavia lainsäädäntöuudistuksia. Merkittävimpinä uudistuksista se, että turvapaikka-asiat voidaan ratkaista hallinto-oikeudessa kolmen tuomarin peruskokoonpanon sijasta kahden kokoonpanossa ja se, että oikeusapupalkkio maksetaan jatkossa taksan mukaan. Jatkokehiteltävääkin on, esimerkiksi valituskirjelmän toimittaminen. Koska kysymys on asian vireillepanosta tuomioistuimessa, ainoana vaihtoehto-

na pitäisi olla, että valituskirjelmä jätetään hallinto-oikeudelle. Tämä olisi myös käytännössä asioiden haltuunoton kannalta paras ratkaisu.

Digitalisaation lisääminen helpottaisi myös turvapaikka-asioiden käsittelyä. Maahanmuuttoviraston ja hallintotuomioistuinten välisen sähköisen asiakirjasiirron mahdollistavan järjestelmän, ns. UMA-järjestelmän kehittämistä jatketaan ja lainsäädännöllisesti on mahdollistettu hallintotuomioistuimille tietojensaanti ulkomaalaisrekisteristä. Maahanmuuttohallinnon ja hallinto-oikeuden välisiä sähköisiä yhteyksiä kehitettäessä on koko ajan kuitenkin muistettava, että hallinto-oikeus on riippumaton tuomioistuin, mikä osaltaan asettaa omat vaatimuksensa kehittämistyölle.

Turvapaikkavalitusten saapuminen hallinto-oikeuteen on kiihtynyt heinäkuusta 2016 alkaen. Helsingin hallinto-oikeuteen on tämän vuoden aikana 20.10. mennessä saapunut turvapaikkavalituksia yhteensä 7390. Valituksista 62 prosenttia on saapunut heinäkuun alun jälkeen. Kuten edellä on jo todettu, tämänhetkisten laskujen mukaan määrä voi vuoden loppuun mennessä nousta jopa 10 000 valitukseen. Jos niin käy, Helsingin hallinto-oikeuteen saapuu kaikkiaan normaalin noin 8000 jutun sijasta noin 17 000 juttua. Nykyisellä henkilöstömäärällä arvioidaan enimmillään olevan mahdollista ratkaista juttuja niin, että turvapaikkavalituksia siirtyisi 7000 ja muita juttuja lisäksi 5000 ratkaistavaksi vuodelle 2017.

Siirtyvien asioiden arvioitu määrä on erittäin suuri. Tosin on huomattava, että hallinto-oikeuden tässä arvioissa ei vielä ole ehditty ottamaan huomioon edellä kuvattujen, vasta syyskuussa voimaan tulleiden lainsäädäntömuutosten vaikutusta ratkaisukapasiteettiin. Samoin kuten edellä on todettu, jatkuvasti pyritään löytämään myös uusia, eri menettelytapoja edellen sujuvoittavia menettelyjä. Kokonaistilannetta vakauttaa ensi vuoden puolella lisäksi se, että saapuvien asioiden määrä tulee todennäköisesti vähenemään johtuen siitä, että turvapaikanhakijamäärät ovat selvästi vähentyneet tämän vuoden puolella.

Jo helmikuussa 2016 rekrytoitaessa lisämäärärahoilla uutta henkilöstöä Helsingin hallinto-oikeuteen turvapaikka-asioihin, on kuitenkin ollut havaittavissa erityisesti tuomariresurssien rajallisuus yhdellä paikkakunnalla. Yritys kasvattaa Helsingin hallinto-oikeutta nopeasti vielä selvästi suuremmaksi yksiköksi johtaisi sekä osaamisen että yksikön muun hallinnan kannalta mahdottomaan tilanteeseen. Toisaalta myös Helsingin hallinto-oikeus on yksi alueellisista, toimialaltaan yleisistä hallinto-oikeuksista, jossa suuri osa asioista on säädetty käsiteltäväksi kiireellisinä. Tätä taustaa vasten sekään ratkaisu siirtyvien asioiden määrän vähentämiseksi, että muista asiaryhmistä siirrettäisiin vielä lisää henkilöstöä ratkaisemaan turvapaikka-asioita, ei tule kyseeseen. Tässä tilanteessa kuitenkin myös muut, Helsingin hallinto-oikeudesta riippumattomat kehittämistoimet ovat perusteltuja.

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.

Kuluvan vuoden aikana on alettu valmistella turvapaikka-asioiden muutoksenhakutien hajauttamista useampaan hallinto-oikeuteen. Tätä ratkaisua on Helsingin hallinto-oikeuden toimesta esitetty toteutettavaksi jo aiemmin. Uudistuksen yhteydessä on kuitenkin tärkeää pyrkiä säilyttämään oikeuskäytännön yhtenäi-

syys. Uudistus on syytä toteuttaa hallitusti niin, että kaikissa näitä asioita vastaanottavissa hallinto-oikeuksissa on jo uudistuksen voimaantulohetkellä riittävät ja osaavat henkilöstöresurssit. Koulutus on tarkoituksenmukaisimmin toteutettavissa niin, että viime kevään aikana Helsingin hallinto-oikeudessa luotua turvapaikka-asioiden koulutusohjelmaa hyödynnetään jatkossakin, nyt muissa hallinto-oikeuksissa.

Hajautusuudistusta toteutettaessa on samalla ehdottoman tärkeää, että Helsingin hallinto-oikeus voi jatkaa häiriöttömästi työskentelyään eli saa pitää edelleen myös ensi vuoden sen henkilöstön ja ne tilat, jotka kuluvan vuoden aikana sinne on jo rekrytoitu ja hankittu. Tämä on erityisen tärkeää siitä syystä, että kuluvana vuonna Helsingin hallinto-oikeudessa uuden henkilöstön rekrytoinnin ohella myös pysyvien jaostojen puolella henkilöstön vaihtuvuus on eri syistä ollut todella suurta. Lainkäyttöhenkilöstöstä on silläkin puolella vaihtunut noin 30 prosenttia, millä luonnollisesti on tuloksellisuutta vähentävä vaikutus.

Useampivuotisessa valtiontalouden suunnitelmassa olevaa toimintamenosäästövelvoitetta ei tule miltään osin kohdistaa turvapaikka-asioiden välttämättömään lisärahoitukseen. Turvapaikka-asioiden määrän lisääntymistähän ei ole millään tavoin 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 edelleen seurata poikkihallinnollisesti koko ajan budjettivuoden aikana. Helsingin hallinto-oikeudelle samoin kuin muille hallinto-oikeuksille, joille turvapaikkamuutoksenhaku hajautusuudistuksen yhteydessä ohjataan, tulee taata riittävät resurssit ja tilat selvitä kaikissa olosuhteissa mahdollisimman laadukkaasti ja joutuisasti kaikista vireillä olevista asioista.

Ylituomari Liisa Heikkilä