16.10.2017

Diaarinumero
H 00538/17

Paikan päällä kuultavana
ylituomari Liisa Heikkilä

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

Viite: Kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntönne 11.10.2017 kokoukseen 17.10.2017 klo 9.30

Asia: HE 106/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2018

Yleistä

Valtiontalouden supistuvissa kehyksissä on yhä haasteellisempaa selvitä tuomioistuinlaitoksen yhteiskunnallisesta perustehtävästä, oikeusturvan antamisesta laadukkaasti ja joutuisasti hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluvissa asiaryhmissä. Tämä erityisesti siitä syystä, että valtion talousarvion momentin 25.10.03 (muiden tuomioistuinten toimintamenot) määrärahaa suunnitellaan kehyskaudella vähennettävän kokonaisuudessaan runsaat 10 prosenttia vuosien 2017 ja 2021 välillä. Momentilta rahoitetaan muun ohella hallinto-oikeuksien toiminta.

Hallinto-oikeuden perusrahoitus

Tuomioistuinten riittävän suuruinen perusrahoitus on yhteiskunnallisesti tärkeä asia, minkä lakivaliokuntakin on lausunnossaan ensi vuoden budjetista jälleen kerran todennut ja kiinnittänyt osaltaan vakavaa huomiota ruuhkautuneiden tuomioistuinten tilanteeseen (LaVL 13/2017 vp).

Kun ei oteta huomioon turvapaikka-asioihin saatuja määrärahalisäyksiä, viime vuosina ruuhkautuneille tuomioistuimille eduskunnan kautta osoitetut määrärahalisäykset eivät ole merkinneet tuomioistuimille todellista lisärahoitusta, vaan ainoastaan kehyksessä jo olemassa olevan säästövelvoitteen pienenemistä.

Helsingin hallinto-oikeus on turvapaikka-asioista riippumatta ollut jo usean vuoden ajan yksi ruuhkautuneista tuomioistuimista. Vuosittain siirtyvien juttujen määrä on pysytellyt 5000 ja 6000 jutun välillä. Tämä on merkinnyt samalla sitä, että keskimääräinen käsittelyaika on pysytellyt 8 kuukaudessa. Koska joitakin asiaryhmiä, kuten mielenterveysasioita, on ratkaistava erittäin nopeasti, joissakin muissa, vähemmän kiireellisissä asiaryhmissä, keskimääräinen käsittelyaika on saattanut nousta selvästi yli vuoden mittaiseksi.

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. Helsingin hallinto-oikeuden kohdalla pysyväisluonteista parannusta tilanteeseen toisi vain se, että useita tällä hetkellä vuodesta toiseen määräaikaisina virkasuhteina hoidettuja tehtäviä vakinaistettaisiin eli jonkin verran korkeamman perusrahoituksen tarve tunnustettaisiin olevan olemassa.

Sen sijaan hallinto-oikeuksiin on tarkoitus kohdistaa kehyksessä 2020-luvun taitteessa suuri säästövelvoite. Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisella arvioidaan voivan säästää 2,5 miljoonaa euroa. Koska tuomioistuinten menoista valtaosa on henkilöstömenoja, myös valtaosa säästöpaineista kohdistuu suoraan henkilöstön 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.

Säästövelvoitetta vastaan puhuu se, että tähän mennessä säädetystä oikaisuvaatimusmenettelystä ei ole havaittavissa seurauksena minkäänlaista saapuvien asioiden vähenemistä. Selkein asiamääräväheneminen on tapahtunut oikeudenkäyntimaksu-uudistuksen jälkeen helpoimmissa asiaryhmissä. Tämäkin määräväheneminen todennäköisesti kuittaantuu sillä, kun tulevaisuudessa ajokieltojen muutoksenhaku poliisin päätöksistä ohjataan hallinto-oikeuksiin. Samoin tieliikennelain kokonaisuudistus saattaa tuottaa hallinto-oikeuksille lukuisia virhemaksuvalituksia.

Useissa asiaryhmissä on päinvastoin havaittavissa saapuvien asioiden määrässä selkeää nousua, kuten oleskeluluvissa ja kansalaisuusasioissa. Toimeentulotukiasioiden päätöksenteon hajauttaminen kunnista perusosan osalta Kelaan nostaa todennäköisesti vielä myös saapuvien asioiden määrää.

Lisäksi hallinto-oikeuksista on 2000-luvulla kehitetty yhä selkeämmin yleisiä ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistuimia, mikä sinällään on oikeansuuntainen kehitys. Tuoreimpia uusia asiaryhmiä hallinto-oikeuksissa ovat esimerkiksi viisumiasiat ja valitukset ministeriöiden päätöksistä. Viime mainitussa ryhmässä tulee vireille erityisen hankalia juttuja, kuten maakuntakaavat ja ministeriöiden päätöksiä koskevat asiakirjajulkisuusasiat.

Lähitulevaisuudessa eduskunnassa vireillä oleva hallituksen esitys valtion virkamieslain muuttamisesta, HE 77/2017 vp, jossa avataan muutoksenhakumahdollisuus valtionhallinnon virkanimityspäätöksiin, tulee varmasti lisäämään hallinto-oikeuden työmäärää. Tämä uudistushan koskettaa noin 40 000:tta valtion virkaa ja virkasuhdetta. Tietosuoja-asetus voimaan tullessaan avaa puolestaan mahdollisuuden viivästysvalitukseen, mitä muutoksenhakukeinoa on aiemmassa lainvalmistelussa pidetty vieraana Suomen oikeusjärjestelmälle. Aikanaan Sote-uudistuksella on oletettavasti myös merkittäviä vaikutuksia hallinto-oikeuden juttukantaan.

Muutoksenhakutietä avattaessa ei normaalisti edelleenkään riittävästi selvitetä sen vaikuttavuutta hallinto-oikeuksille, vaan todetaan ehkä yleisesti, että sillä ei ole merkittäviä vaikutuksia. Uusin esimerkki tästä on HE 103/2017 vp, ajo-

kieltojen muutoksenhakutien ohjaaminen hallinto-oikeuksiin. Uskottavuusnäkökulmasta arvio uusien juttujen määrästä ja erityisesti laadusta pitää kuitenkin aina tehdä jo lainvalmistelun yhteydessä. Muutoin syntyy perusteettomasti käsitys, että uudistuksella ei ole mitään vaikutusta hallinto-oikeuden työmääriin. Luonnollisesti uudistusten toimeenpanon jälkeen tulee tarkemmin seurata muutoksenhakumäärien kehitystä ja sitä, onko muutosten vuoksi tarvetta myös toimintamenomäärärahojen muuttamiseen.

Vaikuttavuusarvioinnin ohella myös se, mikä on asian laadun vaatima ratkaisukokoonpano hallinto-oikeudessa, tulee lainvalmistelussa arvioida. Jos ns. kevennetyn kokoonpanon katsotaan riittävän, päätösvaltaisuudesta pitää lisätä säännös hallinto-oikeuslain 12 §:ään. Ilman erityissääntelyä hallinto-oikeus toimii kolmen tuomarin kokoonpanossa.

Vuoden 2018 määrärahatasolla siirtyvien asioiden määrä ja käsittelyajat pysyvät Helsingin hallinto-oikeudessa todennäköisesti entisellään. Näin huolimatta siitä, että hallinto-oikeus pyrkii jatkuvilla omilla kehittämistoimenpiteillään työn mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen organisointiin. Lainkäyttötyössä tavoitteina ovat selkeä prosessinjohto ja tiiviit päätökset.

Sisäisen kehittämistoiminnan laajuudelle ja lainkäyttötyön tehokkuudelle on parin viime vuoden ajan asettanut rajoituksensa henkilöstön erittäin suuri vaihtuvuus. Tämä johtuu erityisesti turvapaikkajuttujen ratkaisutoimintaan tarvituista ylimääräisistä resursseista sekä Helsingin hallinto-oikeuden turvapaikkaosastolla että muissa hallintotuomioistuimissa, ja samaan aikaan tapahtuvasta suurten ikäluokkien eläköitymisestä. Esimerkiksi vuosina 2014 – 2017 yli 40 prosenttia kaikkien osastojen tuomareista ja esittelijöistä on vaihtunut.

Järkevää työn säästöä hallinto-oikeuteen saataisiin aikaan toimeenpanemalla kaksi oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa mainittua hallinto-oikeuden ulkopuolista kehittämishanketta. Nämä ovat lasten huostaanottoa koskevan päätöksentekojärjestelmän uudistaminen ja mielenterveysasioiden alistusmenettelystä luopuminen.

Huostaanottoasioissa pitäisi ehdottomasti palauttaa ensimmäisen asteen päätöksenteko hallintoon, jossa ratkaisijana voisi aiemmasta poiketen toimia esimerkiksi maakuntahallintoon pohjautuva moniammatillinen lautakunta. Nyt ne kaikista muista jutuista poiketen suoraan hallinto-oikeuteen hakemusasioina saapuessaan vaativat selkeästi enemmän työtä kuin normaalit hallintopäätöksistä tehdyt valitukset. Mielenterveysasioissa potilaan valitusmahdollisuus kaikenlaisista hoitopäätöksistä takaa potilaalle riittävän oikeusturvan.

Tuomioistuinten menettelyjen digitalisointi on nähty yhtenä ratkaisuna työn tarkoituksenmukaiseen organisointiin ja sitä kautta toimintamenojen säästöihin. Tällä hetkellä hallinto-oikeuksilla on sähköinen asianhallinta ja päätökset laaditaan sähköisessä muodossa. Erityisen tärkeää on luoda toimiva tuomioistuinten sähköinen asiointiportaali ja kehittyneempi asianhallintajärjestelmä, mitä molempia kehittämään onkin perustettu ns. Haipa-hanke. Tämän hankkeen onnistuminen riippuu riittävän rahoituksen ohella paljolti siitä, kuinka hyvin hallinto-oikeudet pystyvät ohjaamaan hankkeen kehitystyötä omiin tarpeisiinsa. Lisäksi uusien järjestelmien luotettavuus ja käyttäjäystävällisyys heti käyttöönoton alusta on tärkeää. Viime vuosina tätä luottamusta on valitettavasti pahasti horjuttanut valtionhallinnon tietojärjestelmien käyttöönotossa ja käytettävyydessä toistuvasti esiintyneet hankaluudet.

Turvapaikka-asiat

Turvapaikkavalitusten saapuminen hallinto-oikeuteen on tasaantunut vuoden 2017 aikana. Helmikuun alussa kuluvana vuonna tapahtunut näiden asioiden hajauttaminen kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen on Helsingin hallinto-oikeuden kannalta osaltaan auttanut turvapaikkavalitusten ruuhkan saamista hallintaan. Turvapaikkavalituksia on nyt lokakuussa 2017 vireillä Helsingin hallinto-oikeudessa runsaat 2100. Määrä on noin kaksinkertainen verrattuna normaalivuosiin ennen turvapaikkaruuhkaa.

Tärkeää on, että Helsingin hallinto-oikeus saa pitää kaikki ylimääräiset turvapaikkaresurssinsa vielä vuoden 2018. Tämän budjetti mahdollistaakin. Enempiin lisäresursseihin ei tämän hetkisen arvion mukaan ensi vuodelle ole tarvetta. Tällä hetkellä on tosin arvioitavissa, että normaalimenettelyn turvapaikka-asioiden käsittelyajat ovat nousussa, vuoden loppuun mennessä kahdeksaan kuukauteen. Tämä käsittelyajan nousu normaalimenettelyn turvapaikka-asioissa on kuitenkin tilapäistä ja johtuu paljolti siitä, että suurin osa turvapaikkaruuhkan valituksista saapui hallinto-oikeuteen viime vuoden jälkimmäisellä puoliskolla. Arvioitaessa vireillä olevien turvapaikka-asioiden määrää vuoden 2018 loppuun mennessä, se laskee alle 1000 jutun.

Uutta haastetta turvapaikkavalitusten ratkaisutoiminnalle hallinto-oikeudessa on tulossa siitä korkeimman hallinto-oikeuden kuluvan vuoden kesällä linjaamasta aiempaa tarkkarajaisemmasta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan tietyt tapaukset ovat sellaisia, joissa uskottavuuden arviointi edellyttää nimenomaisesti valittajan henkilökohtaista kuulemista. Paljolti tästä syystä turvapaikka-asioissa tullaan järjestämään suullisia käsittelyjä aiempaa selvästi enemmän tästä syksystä lähtien. Tämäkin muutos on otettu huomioon edellä laskelmassa vireillä olevien turvapaikka-asioiden määrästä vuoden 2018 lopussa.

Turvapaikka-asioiden kehitys on ollut vaikeasti ennustettavaa ja aiheuttanut jo aiemminkin 2000-luvulla vähäisempiä ruuhkatilanteita Helsingin hallinto-oikeudessa. Tilanteen tekee erityisen hankalaksi se, että tuomioistuimeen syntyvän asiaruuhkan purku ei ole järjestettävissä samalla tavoin kuin muiden viranomaisten kohdalla.

Yht’äkkistä suurta tuomariresurssien lisäystä on käytännössä mahdotonta toteuttaa. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuimessa asioita ratkaisevan tuomarin tehtävän yhteiskunnallisen merkityksellisyyden vuoksi tätä tehtävää on tarkoitettu hoidettavan ensisijaisesti vakinaisessa virassa, jonka kelpoisuusvaatimuksista ja nimitysperusteista on nimenomaisesti säädetty tuomioistuinlain 10 luvussa. Määräaikaiseen virkasuhteeseen tuomari voidaan nimittää vain tuomioistuinlain 12 luvun 1 §:ssä erikseen määritellyissä tilanteissa. Jo helmikuussa 2016 rekrytoitaessa turvapaikkavalitusten ratkaisuun osoitetuilla lisämäärärahoilla uutta henkilöstöä Helsingin hallinto-oikeuteen, oli selkeästi havaittavissa kelpoisuusvaatimukset täyttävien tuomariresurssien rajallisuus. Olennaisen tärkeää olisikin nyt tässä vaiheessa ratkaista kestävällä tavalla se, kuinka hallinto-oikeudet voivat parhaiten vastata tulevaisuudessa mitä todennäköisimmin uudelleen syntyviin ruuhkatilanteisiin.

Muissa asiaryhmissä on saapuvien asioiden määrää saatu paremmin haltuun oikaisuvaatimusmenettelyllä. Ulkomaalaisasioissa ei ainakaan toistaiseksi ole pidetty mahdollisena luoda minkäänlaista oikaisuvaatimusmenettelyä. Tätä

saattaisi olla kuitenkin syytä harkita oleskelulupa-asioihin. Aiheellista lienee myös arvioida mahdollisuudet laajentaa jonkin verran yhden tuomarin kokoonpanon käyttömahdollisuutta turvapaikka-asioissa.

Joka tapauksessa näyttää siltä, että säännönmukainen saapuvien turvapaikkamuutoksenhakujen määrä on noussut uudelle tasolle, mikä tarkoittaa noin kaksinkertaista määrää (2000 valitusta/vuosi) aiempaan verrattuna Helsingin hallinto-oikeuden kohdalla. Lisäksi turvapaikkaruuhkalla on lisäävä vaikutus oleskelulupahakemusten määriin. Näin ollen Helsingin hallinto-oikeus tulee mitä ilmeisemmin tarvitsemaan osan turvapaikkaosastonsa henkilöstöstä myös vuoden 2018 jälkeen ja edellä todettu tarve eräiden virkasuhteiden vakinaistamiseen saa tukea myös tästä lähtökohdasta.

Ylituomari Liisa Heikkilä