POHJOIS-SUOMEN HALLINTO-OIKEUS	**LAUSUNTO**	H 00106/18
Ylituomari Pirjo Pyhäjärvi	3.10.2018	HKA 21/18

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019

HE 123/2018 vp
Lakivaliokunnan kutsu 14.9.2018

Lähtökohta

Suomalaisen oikeusvaltion perusteisiin kuuluu se, että julkinen hallinto toimii laillisesti ja jokainen voi luottaa viranomaisten päätösten lainmukaisuuteen. Hallinnon lainalaisuuden varmistamiseksi viranomaisten päätöksistä voi valittaa alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Kun muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen muuttuu nykyistä enemmän luvanvaraiseksi, hallintolainkäytön painopiste siirtyy vastaavasti alueellisiin hallinto-oikeuksiin. Alueellisten hallinto-oikeuksien riittävä resurssointi on oikeusturvan toteutumisen välttämätön edellytys.

2014 rakennemuutos

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden työskentelyä viime vuosina ovat leimanneet mittavat organisaatiomuutokset. Vuonna 2014 Rovaniemen ja Oulun hallinto-oikeudet yhdistettiin Oulussa sijaitsevaksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeudeksi. Tieto muutoksesta saatiin jo pari vuotta aikaisemmin, muutoksen valmistelulle oli riittävästi aikaa ja toteutus onnistui hyvin. Vuoden 2014 määrällinen työtulos oli jossain määrin tavanomaista pienempi, mutta rakennemuutoksesta aiheutuneeseen lisätyöhön nähden muutoksen vaikutukset olivat tältä osin vähäiset.

Rakennemuutos aiheutti kuitenkin myös kielteisiä seurauksia. Merkittävä määrä kokemusta ja ammattitaitoa menetettiin, kun Rovaniemeltä Ouluun siirtyivät käytännössä vain tuomarit (6). Vakinaisessa virassa olleet esittelijät ja lainkäyttösihteerit hakeutuivat muihin tehtäviin, ja vain joitakin muutosvaiheessa määräaikaisiksi tulleita siirtyi Ouluun. Rovaniemen hallinto-oikeuden kaikkiaan 16:sta kokeneesta työntekijästä menetettiin muutosvaiheessa yli puolet.

Rakennemuutoksen johdosta hallinto-oikeuden asiakaspalvelu huononi Lapin alueella. Rovaniemen hallinto-oikeus piti huomattavan osan suullisista käsittelyistään asianosaisten kotipaikkakunnilla. Hallinto-oikeuden jatkuvasti tiukentuneen työtilanteen johdosta tämä ei ole Oulusta käsin ollut enää mahdollista. Suulliset käsittelyt on keskitetty Ouluun ja Rovaniemelle. Katselmuksia on tietysti pidettävä koko tuomiopiirin alueella. Katselmukseen matkoineen saattaa kulua 3-4 hengeltä kolme työpäivää eli yhteensä noin kaksi työviikkoa.

2017 turvapaikka-asioiden hajauttaminen

Onneksi vuoden 2014 rakennemuutos meni hyvin, sillä turvapaikka-asioiden hajauttaminen helmikuun 2017 alusta lukien merkitsi tosiasiassa paljon suurempaa muutosta. Vaikka turvapaikka-asioiden määrän dramaattinen kasvu oli ennustettavissa jo vuoden 2015 lopulla, vasta vuotta myöhemmin saatiin varmuus siitä, mihin hallinto-oikeuksiin turvapaikka-asioita hajautetaan. Henkilökunnan rekrytointi, lisätilojen hankkiminen ja muut käytännön järjestelyt ottivat oman aikansa, puhumattakaan entisen ja uuden henkilöstön perehtymisestä uuteen asiaryhmään. Alkuvaiheessa henkilöresurssit olivat myös aivan riittämättömät.

Vuoden 2017 aikana Pohjois-Suomen hallinto-oikeuteen palkattiin määräaikaista henkilöstöä useassa erässä. Henkilöstön määrä kasvoi noin 42 hengestä noin 75 henkeen. Kasvu oli lähes 80 %. Vasta vuoden 2017 lopulla savutettiin siirtyneeseen asiamäärään nähden riittävä henkilöstömäärä.

Koska kokeneita tuomareita ja esittelijöitä siirrettiin ratkaisemaan turvapaikka-asioita, uutta määräaikaista henkilöstöä rekrytoitiin turvapaikka-asioiden lisäksi myös muihin asioihin. Tästä seurasi, että kaikkia asioita ratkaisemassa on – edelleenkin - tavanomaista enemmän kokematonta määräaikaista henkilökuntaa, mikä kuormittaa erityisesti kokeneita tuomareita.

Sekä asiamäärän että henkilökunnan määrän suuri kasvu pakotti viraston hallinnon ja koko työyhteisön vain sopeutumaan ja selviytymään päivästä toiseen, ilman ennakkovalmennusta. Turvapaikanhakijoiden suurta määrää syksyllä 2015 ei kukaan tietenkään voinut etukäteen ennustaa. Asioiden hajauttamisesta useampaan hallinto-oikeuteen olisi ehkä kuitenkin voitu päättää aikaisemmin, jolloin toteutus olisi ollut hallitumpi.

Oikeusministeriö on kesäkuussa 2018 tehnyt päätöksen turvapaikka-asioita käsitteleville hallinto-oikeuksille vuodeksi 2019 myönnettävistä lisäresursseista. Lisähenkilöstön määrä on suurin alkuvuodesta, ja sitä vähennetään sitä mukaa kuin turvapaikka-asioiden ruuhkan arvioidaan purkaantuvan. Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden määräaikaisen lisähenkilöstön määrä on tammi-maaliskuussa 35, huhti-kesäkuussa 11 ja heinä-joulukuussa 8. Lisäksi turvapaikka-asioiden hajauttamisen johdosta on vuonna 2017 perustettu kaksi vakinaista tuomarin virkaa.

Edellä mainittu lisähenkilöstö on todella tarpeen. Syyskuun 2018 lopussa hallinto-oikeudessa oli vireillä 780 turvapaikka-asiaa. Jos vireille tulevien uusien asioiden määrässä ei tapahdu merkittäviä lisäyksiä, vireillä olevien turvapaikka-asioiden määräksi arvioidaan vuoden 2018 lopussa 500, maaliskuun 2019 lopussa 200, kesäkuun 2019 lopussa 160 ja joulukuun 2019 lopussa 130. Turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika on tällä hetkellä noin 16 kk, mutta käsittelyaika lyhenee sitä mukaa kuin ruuhka purkautuu. Tavoitteena on noin 6 kk:n käsittelyaika.

Käsittelyaikojen lyhentäminen

Suurin huoli liittyy tällä hetkellä hallinto-oikeuden toiminnan turvaamiseen siten, että muutoksenhakijat voivat kaikissa asioissa saada hallinto-oikeuden päätöksen kohtuullisessa ajassa. Tällä hetkellä Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden keskimääräinen käsittelyaika muissa kuin turvapaikka-asioissa on noin 9 kk vaihdellen sosiaaliasioiden keskimäärin 6,8 kk:sta itsehallintoasioiden noin 14 kk:n käsittelyaikaan.

Vuosina 2014-2017 Pohjois-Suomen hallinto-oikeudessa seuraavalle vuodelle siirtyneiden asioiden määrä (ilman turvapaikkoja) on ollut 70-90 % vuoden aikana saapuneiden asioiden määrästä. Jotta kohtuullisiin käsittelyaikoihin päästäisiin, siirtyvien asioiden määrä saisi olla enintään 50 % saapuneiden määrästä.

Ratkaisuna käsittelyaikojen lyhentämiseen voisi olla hallinto-oikeuksiin tulevien asioiden määrän vähentäminen. Mikäli se ei onnistu, vaihtoehtona on henkilöstön lisääminen.

Asiamäärien kehitys

Hallitusohjelman mukaisesti hallinto-oikeuksien asiamäärää on pyritty vähentämään oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöalaa laajentamalla. Tällä hetkellä näyttää siltä, että uusien asioiden määrät (ilman turvapaikka-asioita) ovatkin hieman pienentyneet. Vähennys kohdistuu kuitenkin lähinnä intressiltään vähäisiin ja suhteellisen vähällä työpanoksella ratkaistaviin asioihin, jolloin työmäärä ei samassa määrin vähene. Näyttää myös siltä, että väheneminen aiheutuu lähinnä oikeudenkäyntimaksun korottamisesta.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa vuosille 2013-2025 (OM 16/2013) esitettiin hallinto-oikeuksiin tulevien asioiden vähentämistä siten, että lapsen huostaanotosta päättäisi ensi vaiheessa moniammatillinen toimielin sen sijaan, että hallinto-oikeus joutuu nyt ensi asteena ratkaisemaan riitaiset huostaanottoasiat. Tämä uudistus ei ole edennyt. Uudistusohjelmassa esitettiin myös, että alistusmenettelystä mielenterveysasioissa luovuttaisiin. Tältä osin tilanne on kääntynyt päinvastaiseksi, kun uuden potilas- ja asiakaslain luonnoksessa esitetään alistusmenettelyn laajentamista mielenterveysasioissa.

Perustoimeentulotuen myöntäminen on siirretty Kelan ratkaistavaksi. Elokuun 2018 lopussa oikaisuvaatimusmenettelyssä oli edelleen 9 000 ratkaisematonta toimeentulotukiasiaa, joista osa tulee jossain vaiheessa hallinto-oikeuksien ratkaistavaksi.

Talousarvioesityksessä todetaan, että turvapaikka-asioiden määrä asettuisi noin kaksinkertaiseksi vuotta 2015 edeltäneeseen aikaan verrattuna. Tällä hetkellä nousu näyttäisi olevan koko maassa noin 1 000 asiasta noin 2 300 asiaan. Turvapaikanhakijoiden lisääntyminen on lisännyt merkittävästi myös perheenyhdistämiseen, työntekoon ja opiskeluun liittyviä oleskelulupa-asioita.

Lisää asioita hallinto-oikeuksiin tuovat aikanaan sote- ja maakuntauudistus, joita koskevat valitukset ja hallintoriidat eivät kuulu helpoimpien asioiden joukkoon. Edelleen asioita lisää myös valtion virkamieslain uudistus, joka mahdollistaa valittamisen valtion virkanimityksistä.

Sakkomenettelyn soveltamisalan laajentaminen vähentää rikosasioita yleisissä tuomioistuimissa. Asian kääntöpuoli on se, että ajokieltoa koskevien asioiden määrä kasvaa hallinto-oikeuksissa ehkä kaksinkertaiseksi nykyiseen verrattuna. Myös muita hallinnollisia sanktioita ollaan lisäämässä. Niissäkin muutoksenhaku ohjautuu oikaisuvaatimusmenettelyn jälkeen hallinto-oikeuksiin.

Muutoksenhakusäännöksiä, jotka vaikuttavat hallinto-oikeuden työmäärään, ei pääsääntöisesti valmistella oikeusministeriössä, vaan substanssisisältönsä mukaisesti useissa eri ministeriöissä. Yleensä HE:ssä todetaan, että uudistuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia hallinto-

oikeuksien työmäärään. Yksittäisen lainmuutoksen kohdalla näin saattaa ollakin, mutta useiden muutosten yhteisvaikutus voi muodostua suureksi. Myös sitä pitäisi jossain arvioida.

Muita työmäärään vaikuttavia asioita

Erityisesti vuoden 2019 osalta on hallinto-oikeuden työmäärää arvioitaessa otettava huomioon HAIPA-järjestelmän käyttöönotto. Tietojärjestelmäkokonaisuuden tarkoituksena pitkällä tähtäimellä on tukea työmenetelmien kehittämistä ja tuottavuuden lisäämistä. HAIPA merkitsee kuitenkin niin suurta muutosta työmenetelmiin ja teknisiin ratkaisuihin, että se aiheuttaa ainakin ensimmäisenä vuotena merkittävästi lisätyötä.

Tuomareiden ja muun henkilökunnan ammattitaidon ylläpitäminen yhteiskunnan ja lainsäädännön jatkuvissa muutoksissa edellyttää myös jatkuvaa kouluttautumista, jolle on varattava oma aikansa. Oikeusturvan kannalta on huolestuttavaa, jos työmäärä on niin suuri, ettei koulutuksiin osallistumiseen ja muuhun ammattitaidon ylläpitämiseen jää riittävää aikaa.

Riittävä perusrahoitus turvattava

Edellä lausutun perusteella näyttä siltä, että useat eri tekijät johtavat asia- ja työmäärien kasvuun aivan lähitulevaisuudessa, ja juttumäärän väheneminen jää tilapäiseksi ilmiöksi. Määräaikainen rahoitus on paikallaan äkillisissä ruuhkatilanteissa, kuten nyt turvapaikka-asioissa on ollut, mutta pitemmällä tähtäimellä tarvitaan riittävän suuri perusrahoitus, jotta asiat saadaan kohtuullisessa ajassa ratkaistuksi kaikissa asiaryhmissä.

Koska hallinto-oikeuksien asiamäärät eivät näytä todellisuudessa vähenevän ainakaan lähivuosina, perusteita hallinto-oikeuksien perusrahoituksen leikkaamiselle tällä perusteella ei ole.

Perusrahoitusta tulisi mieluummin hieman korottaa, jotta jatkuvaan tuomaritarpeeseen voidaan perustaa vakinaisia virkoja. Tuomarin tehtävään ja riippumattomaan asemaan nähden vuosikausia kestäviä määräaikaisia järjestelyitä ei voi pitää asianmukaisina missään tuomioistuimessa.

Ylituomari Pirjo Pyhäjärvi