17.10.2018

Diaarinumero
H 00511 /18

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

Viite: Kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntönne 15.10.2018 kokoukseen 25.10.2018 klo 9.30

Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Yleistä

Valtiontalouden supistuvissa kehyksissä on vuosi vuodelta yhä haasteellisempaa selvitä tuomioistuinlaitoksen yhteiskunnallisesta perustehtävästä, oikeusturvan antamisesta laadukkaasti ja joutuisasti.

Erityisen haasteelliset säästövaatimukset budjetissa ja kehyksessä hallinto-oikeuksien kannalta ovat vuodesta 2020 alkava yleinen ns. JTS mrd säästö, ja jo vuodesta 2019 alkava, oikaisuvaatimusmenettelyn laajentumiseen ja tästä syystä vireille tulevien juttujen vähentymiseen kytketty säästö. Saapuvat jutut eivät ole oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisen jälkeen vähentyneet hallinto-oikeuksissa.

Hallinto-oikeuden perusrahoitus

Tuomioistuinten riittävän suuruinen perusrahoitus on yhteiskunnallisesti tärkeä asia, minkä lakivaliokuntakin on esimerkiksi lausunnossaan viime 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. Yli vuoden vireillä tulee vuodenvaihteessa 2018 – 2019 olemaan noin 800 juttua. Tämä on merkinnyt samalla sitä, että keskimääräinen käsittelyaika on pysytellyt 8 kuukaudessa, vuonna 2018 keskimääräinen käsittelyaika nousee ilmeisesti yli 9 kuukauden. Koska jotkut asiaryhmät, kuten mielenterveysasiat ja ns. nopeutetut

turvapaikka-asiat, on ratkaistava viipymättä, joissakin muissa, vähemmän kiireellisissä asiaryhmissä, keskimääräinen käsittelyaika on saattanut nousta selvästi yli vuoden mittaiseksi.

Asioiden viivytyksetön käsittely on 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 laajennetusta oikaisuvaatimusmenettelystä ei edelleenkään ole havaittavissa seurauksena minkäänlaista saapuvien asioiden vähenemistä. Selkein juttumääräväheneminen on tapahtunut oikeudenkäyntimaksu-uudistuksen jälkeen yksinkertaisimmissa asiaryhmissä. Tämäkin määräväheneminen tulee kuittaantumaan jo sakkomenettelyn uudistamisen yhteydessä 1.6.2019 voimaan tulevalla ajokorttilain muutoksella, jolla ajokiellon määrääminen rattijuopumusrikosten ja törkeän liikenteen vaarantamisen yhteydessä siirtyy poliisille, ja niiden oikaisuvaatimuksen jälkeinen muutoksenhaku ohjautuu hallinto-oikeuksiin. Samoin tieliikennelain kokonaisuudistus vuonna 2020 tuottaa hallinto-oikeuksille lukuisia liikennevirhemaksuvalituksia.

Useissa asiaryhmissä on päinvastoin havaittavissa saapuvien asioiden määrässä selkeää nousua, kuten oleskeluluvissa ja kansalaisuusasioissa. Erityisesti oleskeluluvat ovat myös faktoiltaan ja perusteiltaan hankaloituneet. Perustoimeentulotuen maksaminen siirtyi kunnilta Kelalle 1.1.2017. Kelassa oli kesäkuun 2018 alussa ratkaisematta yli 9000 oikaisuvaatimusta. Kun tätä ruuhkaa on saatu purettua, toimeentulotukimuutoksenhakujen määrä todennäköisesti kasvaa hallinto-oikeudessa.

Lisäksi hallinto-oikeuksista on 2000-luvulla kehitetty yhä selkeämmin yleisiä ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistuimia, mikä sinällään on oikeansuuntainen kehitys. Osa hallinto-oikeuksiin ohjautuvista uusista asiaryhmistä on substanssiltaan melko vaativia, kuten erilaiset ministeriöpäätökset, maakuntakaavat ja valtion virkanimitysasiat (HE 77/2017vp), osan määrä saattaa nousta suureksi, kuten esimerkiksi viisumiasiat. Virkanimitysasiat saattavat olla myös määrältään haasteellisia, sillä uudistus koskettaa noin 40 000:tta valtion virkaa ja virkasuhdetta. Myös tietosuoja-asetus tulee tuottamaan aivan uudenlaisia muutoksenhakuja hallinto-oikeuteen.

Soteuudistuksesta on vielä tarkemmin mahdotonta arvioida, minkälaisia valituksia ja hallintoriitoja se tuottaa hallinto-oikeuksiin. Uuden potilaslain valmistelun yhteydessä on sosiaali- ja terveysministeriö ainakin muun ohella esittänyt, että kaikki psykiatriseen hoitoon määräämispäätökset alistettaisiin tulevaisuudessa hallinto-oikeuden vahvistettaviksi. Hallinto-oikeudessa on lausuntovaiheessa arvioitu, että näitä alistuksia tulisi pelkästään HUS:n sairaaloista yli 1000 vuodessa. Kehitys on mielenkiintoinen, sillä hallituksen oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on nimenomaan yhtenä kehittämiskohteena mainittu, että tämänhetkisestäkin alistusmenettelystä luovuttaisiin ja sen sijaan hoitolaitosten tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevaan päätöksentekoon osallistuisi lääketieteellistä asiantuntemusta omaava, hoitolaitosten ulkopuolinen viranomainen.

Vielä on huomioitava eri hallinnonaloilla tapahtuva rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käytön lisääntyminen, mikä toisaalta johtuu unionilainsäädännöstä ja toisaalta kansallisesta tarpeesta käyttää rikosoikeudellisia seuraamuksia kevyemmiksi arvioituja hallinnollisia sanktiota seuraamuksena joidenkin velvollisuuksien rikkomiseen. Muutoksenhaku niistä ohjautuu hallinto-oikeuksiin; esimerkkinä Helsingin hallinto-oikeuteen vuonna 2017 tehtyjen lakiuudistusten (laki Finanssivalvonnasta, laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä) perusteella ohjautuvat ja euromääriltään erittäin merkittävät Finanssivalvonnan maksut.

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

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 jo kolmatta vuotta 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 – 2018 noin 60 prosenttia kaikkien osastojen tuomareista ja esittelijöistä on vaihtunut. Eläkkeelle on vuosina 2014 – 2018 jäänyt yhteensä 24 tuomaria ja esittelijää.

Tuomioistuinten menettelyjen digitalisointi on nähty yhtenä ratkaisuna työn tarkoituksenmukaiseen organisointiin ja sitä kautta toimintamenojen säästöihin. Tällä hetkellä hallinto-oikeuksilla on jo 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. Tässä

hankkeessa luotavien järjestelmien ensi vuodelle suunniteltu toimeenpano tulee vaatimaan runsaasti resursseja Helsingin hallinto-oikeudelta, joka on valittu korkeimman hallinto-oikeuden ohella mukaan järjestelmän hyväksymistestaukseen ja pilotointiin. Näillä työvaiheilla voidaan kuitenkin toivon mukaan parantaa uusien järjestelmien luotettavuutta ja käyttäjäystävällisyyttä heti käyttöönoton alusta. Viime vuosina tätä luottamusta on valitettavasti pahasti horjuttanut valtionhallinnon eri tietojärjestelmien käyttöönotossa ja käytettävyydessä toistuvasti esiintyneet hankaluudet.

Turvapaikka-asiat

Turvapaikkavalitusten saapuminen hallinto-oikeuteen on tasaantunut vuonna 2017. Näiden muutoksenhakujen hajauttaminen kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen on Helsingin hallinto-oikeuden kannalta osaltaan auttanut turvapaikkavalitusten ruuhkan saamista hallintaan. Turvapaikkamuutoksenhakuja on nyt lokakuussa 2018 vireillä Helsingin hallinto-oikeudessa lähes 700. Määrä on suurin piirtein samalla tasolla kuin vuosina ennen vuoden 2015 turvapaikkaruuhkaa.

Tärkeää on, että Helsingin hallinto-oikeus saa pitää osan ylimääräisistä resursseista vielä vuoden 2019, koska muutoksenhakumäärät oleskelulupajutuissa ovat kasvussa. Tämän budjetti mahdollistaakin. Enempiin lisäresursseihin ei tämän hetkisen arvion mukaan ensi vuodelle ole tarvetta.

Turvapaikka-asioissa keskimääräinen käsittelyaika on tällä hetkellä 10,9 kuukautta, kun tavoiteaika on 6 kuukautta. Turvapaikkojen tilanne korjaantuu vielä tämän vuoden aikana, kunhan kaikki ruuhkautuneet suulliset käsittelyt ehditään pitää. Haastetta turvapaikkavalitusten ratkaisutoiminnalle hallinto-oikeudessa on tuottanut korkeimman hallinto-oikeuden viime vuonna linjaama aiempaa tarkkarajaisempi oikeuskäytäntö, jonka mukaan tietyt tapaukset ovat sellaisia, joissa uskottavuuden arviointi edellyttää nimenomaisesti valittajan henkilökohtaista kuulemista. Paljolti tästä syystä turvapaikkajutuissa on järjestetty suullisia käsittelyjä aiempaa selvästi enemmän. Suullisia käsittelyjä Helsingin hallinto-oikeudessa tullaan vuonna 2018 järjestämään kaikkiaan noin 300, kun aiemmin niitä on pidetty noin 180 vuodessa.

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 turvapaikkajutuissa.

Ylituomari Liisa Heikkilä