Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Viite Hallintovaliokunnan asiantuntijapyyntö 16.10.2019.

Asia Hallintovaliokunnan kokous 24.10.2019 klo 12:15, HE 29/2019 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020.

Keskimääräiset käsittelyajat

Asiantuntijapyynnön erityisteemaksi on Helsingin hallinto-oikeudelle ilmoitettu oikeusturvan toteutuminen ja käsittelyajat eri asiaryhmissä, mukaan lukien ulkomaalaisasiat.

Yleisesti voidaan todeta, että Helsingin hallinto-oikeudessa syyskuun lopussa kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 7,9 kuukautta, mikä on tulosneuvotteluissa sovitun mukainen.

Eri asiaryhmissä käsittelyajat vaihtelevat suuresti. Hallinto-oikeudessa on erittäin paljon lainsäädännössä kiireellisesti käsiteltäväksi määriteltyjä asioita, joista esimerkiksi mielenterveysasiat käsitellään kahdessa kuukaudessa ja lasten huostaanottoasiat kuudessa kuukaudessa. Tämä aiheuttaa kuitenkin sen, että jatkuvan resurssivajeen vuoksi ei-kiireellisten asiaryhmien käsittelyajat venyvät liian pitkiksi. Esimerkiksi verovalitusten keskimääräiset käsittelyajat ovat 11,8 kuukautta ja eräiden kunnallisvalitusten käsittelyajat 18 kuukautta.

Ulkomaalaisasioissa keskimääräinen käsittelyaika on 7,8 kuukautta. Nopeutetut turvapaikat käsitellään keskimäärin 3,7 kuukaudessa, mutta normaalin menettelyn turvapaikkavalituksissa ei ole päästy ennen turvapaikkaruuhkaa olleeseen kuuden kuukauden tavoiteaikaan, vaan keskimääräinen käsittelyaika on 10,4 kuukautta. Viime mainittuun aiempaa pidempään käsittelyaikaan on selkeänä syynä näin vuosina erittäin paljon lisääntyneet suulliset käsittelyt, joita ei ole resursseissa otettu riittävästi huomioon. Kun 2010-luvun alussa suullisia käsittelyjä oli turvapaikka-asioissa alle 20 vuodessa, nyt niitä on lähes 250 vuodessa. Juttuun, jossa on suullinen käsittely, on arvioitu nykyisellään menevän noin kolminkertainen aika verrattuna pelkästään kirjallisessa menettelyssä käsiteltyyn juttuun.

Perusrahoitus

Tuomioistuinlaitoksen yhteiskunnallinen perustehtävä on antaa yhteiskunnan jäsenille laadukasta ja joutuisaa oikeusturvaa. Jotta siihen päästään, tuomiois-

tuimilla pitää olla riittävän suuruinen perusrahoitus. Hallinto-oikeuksien kohdalla määrärahakehys on jatkuvasti pysynyt erittäin tiukkana. Jollei oteta huomioon turvapaikka-asioihin saatuja määrärahalisäyksiä, muut usein vasta eduskunnan kautta saadut määrärahalisäykset eivät ole merkinneet tuomioistuimille todellista lisärahoitusta, vaan ainoastaan kehyksessä jo olemassa olevan säästövelvoitteen pienenemistä.

Asioiden viivytyksetön käsittely on oikeusvarmuuden ohella keskeisin osa oikeusturvaa. Hallintotuomioistuinten päätösten laajan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vuoksi on erityisen tärkeää, että käsittelyajat pysyisivät mahdollisimman lyhyinä. Erilaiset sisäiset kehittämistoimet eivät sellaisenaan korjaa tilannetta, tarvitaan myös oikein kohdennettua ja riittävän tasoista henkilöresursointia.

Hallinto-oikeuksien resurssoinnin riittävyyttä harkittaessa on otettava huomion myös se, että hallinto-oikeuksiin on 2000-luvulla eri syistä avattu muutoksenhakutie useissa uusissa asiaryhmissä. Muutoksenhakutietä avattaessa ei edelleenkään riittävästi selvitetä sen vaikuttavuutta hallinto-oikeuksille, vaan todetaan yleisesti, että sillä ei ole merkittäviä vaikutuksia. Esimerkkinä tästä vuonna 2020 voimaan tuleva tieliikennelaki, jonka liikennevirhemaksusta valitetaan oikaisuvaiheen jälkeen hallinto-oikeuksiin. Lain esitöissä on arvioitu, että oikaisuvaatimuksia voisi olla vuosittain 10 000. Oletettavasti niistä valitetaan hallinto-oikeuksiin, mutta muutoksenhakuasioiden määrää ei lainvalmistelussa ole arvioitu eikä sitä, minkä hallinto-oikeuden tuomiopiirin alueelle muutoksenhaut kohdistuvat.

Huolimatta siitä, että muutoksenhakutie hallinto-oikeuksiin laajenee, erilaisia perusteettomia määrärahavähennyksiä kohdistuu kehyksen kautta hallinto-oikeuksiinkin. Oikaisuvaatimusmenettelyn laajentamisella on arvioitu voitavan säästää budjetissa vuositasolla 2,5 miljoonaa euroa. Mitään havaittavissa olevaa saapuvien asioiden vähenemistä ei mainitusta uudistuksesta ole kuitenkaan seurannut. Lisäksi yleinen JTS-miljardisäästö kohdistuu myös hallinto-oikeuksiin. Tämäntyyppiset toimet kohdistuvat erityisen raskaina tuomioistuinlaitokseen, jonka toimintamenoista noin 80 prosenttia on henkilöstökuluja. Koko toiminnan, oikeudenmukaisen tuomitsemistoiminnan, välttämättömänä edellytyksenä on riittävä henkilöstöpanostus.

Turvapaikka-asiat

Budjetissa aivan oikein sivulla 154 todetaan, että juttumäärien turvapaikka-asioissa ennakoidaan edelleen vuonna 2020 olevan noin kaksinkertainen aiempaan nähden. Helsingin hallinto-oikeuteen saapui vuonna 2015 1174 turvapaikkamuutoksenhakua, joista työläämpiä, ns. normaalimenettelyn asioita, oli 30 prosenttia eli 354. Vuonna 2019 saapuu arviolta 1400 turvapaikkamuutoksenhakua, joista arviolta puolet eli 700 on nyt normaalimenettelyn asioita. Kun lisäksi otetaan huomioon, että näissä asioissa järjestetään alussa kuvatuin tavoin selkeästi aiempaa enemmän suullisia käsittelyjä, näiden muutoksenhakujen käsittelyyn tarvittava työmäärä on vähintäänkin kaksinkertainen.

Seurannaisilmiönä turvapaikkaruuhkasta on alkanut oleskelulupavalitusten kasvu, sekä perheenyhdistämis- että työperusteella. Vähitellen haetaan myös pysyviä oleskelulupia ja jonkin ajan kuluttua todennäköisesti kansalaisuuksia

ja kaikki tämä heijastuu varmasti myös lisääntyvinä muutoksenhakuina hallinto-oikeuksiin. Oleskelulupavalitukset ovat Helsingin hallinto-oikeudessa jo nyt kaksinkertaistuneet noin 2000:een saapuvaan juttuun/vuosi parin viime vuoden aikana. Tulosneuvotteluissa oikeusministeriön kanssa Helsingin hallinto-oikeus tähtäsi samaan henkilöstömäärään kuin tänäkin vuonna, jotta turvapaikka-asioiden tilanne saataisiin pysymään nykyisellään. Aivan samaan henkilöstömäärään ei lopulta kuitenkaan päästy eli ei saatu viittä T13 palkkausluokan tuomarin eikä yhtä T9 palkkausluokan esittelijän virkasuhdetta. Kaikki kuusi virkasuhdetta ovat välttämättömiä, jotta käsittelyajat eivät pitenisi. Rahamääränä tämä merkitsee noin 500 000 euroa. Huomattava lisäksi on, että tämäkään resurssilisäyksen ei ole arvioitu riitä siihen, että käsittelyajat saataisiin lyhenemään tai oleskelulupien asiamääräkasvu riittävästi huomioon otetuksi.

Lisäksi on huomioitava, kuten Helsingin hallinto-oikeuden lausunnossa julkisen talouden suunnitelmasta (23.10.2019 H00518/19) lausutaan, myös hallintotuomioistuinten puolella tulee soveltaa ns. ketjuajattelua. Tämä on erityisen selvää ulkomaalaisasioissa, joissa muutosta kielteisiin päätöksiin haetaan lähes aina, eikä näissä asioissa ole käytössä oikaisuvaatimusmenettelyä. Aina kun rahoitusta Maahanmuuttovirastolle lisätään, se tulee siis ottaa myös hallintotuomioistuinten määrärahoja lisäävänä tekijänä huomioon.

Turvapaikka-asioiden ratkaisutoimintaan on tähän mennessä jo viiden vuoden ajan osoitettu luonteeltaan tilapäistä arviomäärärahaa eli lisääntyneet muutoksenhaut on ajateltu hoidettavan projektina. Näyttää kuitenkin vahvasti siltä, että muutoksenhakujen määrä ulkomaalaisasioissa on siirtynyt pysyvästi uudelle korkeammalle tasolle. Tätä tilannetta ei voi enää pitää väliaikaisena, vaan koko ulkomaalaisasioiden muutoksenhakujen rahoitus pitää lähivuosina siirtää perusrahoitukseen osaksi, toistaiseksi näin on tehty vain pieneltä osalta. Tosiasia kuitenkin on, että osankaan riippumattoman tuomioistuimen rahoituksesta ei pidä vuodesta toiseen perustua arviomäärärahalle.

Ylituomari Liisa Heikkilä

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS
HELSINGFORS FÖRVALTNINGSDOMSTOL