19.5.2021 Diaarinumero
H 00259/21

Kuultavana ylituomari Ann-Mari Pitkäranta

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite Lakivaliokunnan kutsu 11.5.2021 kokoukseen 21.5.2021 klo 9.15

Asia Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmaksi vuosille 2022—2025.

Lausunto on pyydetty oikeusministeriön hallinnonalan osalta. Samalla on pyydetty tietoja koronavirustilanteen vaikutuksista asianomaisen hallinnonalan toimijan toimintaan.

Oikeusministeriön hallinnonalan tavoitteena olevat avoin ja aktiivinen yhteiskunta ja turvallinen oikeusvaltio, jossa perus- ja ihmisoikeudet ja oikeusturva toteutuvat yhdenvertaisesti, muodostavat demokraattisen yhteiskunnan keskeisen kulmakiven. Tämän vuoksi oikeudenhoidon kehittäminen onkin toteutettava pitkäjänteisesti ja riittävä perusrahoitus turvaten. Vain tätä kautta hallintotuomioistuimet pystyvät kehittämään toimintaansa niin, että oikeusturvaa voidaan antaa oikeusvarmasti ja myös viivytyksettömästi. Viime vuosien runsas eläköityminen on johtanut hallinto-oikeuksissa osaamisvajeeseen, jonka umpeen kurominen kestää vielä pitkään. Niin ikään turvapaikkakriisin mukanaan tuoma runsas määräaikaisten virkasuhteiden käyttö on lisännyt henkilöstön vaihtuvuutta ja vähentänyt mahdollisuuksia sitouttaa tuomioistuintyöhön parhaita mahdollisia kykyjä. Toimiva hallinto-oikeustyö nojaa kuitenkin paitsi pysyvän henkilöstön laajaan yleisosaamiseen niin myös syvälliseen eri asiasubstansseja koskevaan erityisosaamiseen, joka vaatii vuosien harjaantumista. Tämän vuoksi tulisi erityistä huomiota kiinnittää siihen, että hallinto-oikeuksissa on asiamääriin nähden riittävästi nimenomaan vakinaisia virkoja. Näin pystymme pysyvän henkilöstön asiantuntemuksen avulla paremmin vastaamaan myös yllätyksellisten jutturuuhkien asettamiin haasteisiin.

Hallinto-oikeuksien toiminnan osalta on aina otettava huomioon myös se, että ne eivät käsittele yksinomaan yksittäisiä asioita, vaan annetut ratkaisut luovat myös hallinto- ja oikeuskäytäntöä. Pitkät käsittelyajat johtavat myös valitusten moninkertaistumiseen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöhemmin linjaa asioita toisin kuin hallinto-oikeus.

Mikäli koronaepidemia hiipuu, talouskasvun on ennustettu elpyvän lähivuosina. Tästä huolimatta julkisen talouden alijäämä pysyy vielä mittavana, mikä vaikeuttaa julkisen sektorin rahoitusta. Tässä tilanteessa on otettava hallinto-oikeuksien osalta huomioon myös se, että noususuhdanne tuottaa hallinto-oikeuksiin muun muassa rakentamista ja maankäyttöä koskevia asioita, joiden

osalta pitkät käsittelyajat vaikeuttavat muun muassa työllisyyttä edellyttävien hankkeiden toteutumista. Hallintotuomioistuinten rahoituksen turvaaminen on siten tässä tilanteessa yhteiskunnan toimivuuden kannalta ensiarvoisen tärkeää.

Sote-uudistuksen on toteutuessaan arvioitava tuovan hallinto-oikeuksiin merkittävän määrän uusia valitus- ja hallintoriita-asioita, joiden käsittely tulee olemaan hallinto-oikeuksille valtava haaste. Asioiden ruuhkautuminen puolestaan voi johtaa jopa uudistuksen toimeenpanon viipymiseen. Lisäksi Sote-uudistus aiheuttaa lisäpaineita myös sosiaaliasioiden ripeään käsittelyyn, koska uudet toimielimet luovat ratkaisukäytäntöään, jonka lainmukaisuus pitäisi saada nopeasti hallintotuomioistuimien ratkaistavaksi.

Niin ikään, mikäli koronaepidemia selätetään, on todennäköistä, että myös ulkomaalaisasioiden määrä lisääntyy merkittävästi verrattuna epidemian aikaiseen tilanteeseen. Selonteossa on otettu tältä osin kantaa ainoastaan Maahanmuuttoviraston käsittelyaikatavoitteisiin sisäministeriön hallinnonalan osalta. Ulkomaalaisasioiden käsittelyyn hallinto-oikeuksissa on kuitenkin jo nyt jouduttu kohdentamaan huomattava määrä käytettävissä olevasta henkilöstöresurssista johtuen muun muassa ulkomaalaisasioiden lisääntyneiden suullisten käsittelyjen määristä. Suullisten käsittelyjen määrä on kaiken kaikkiaankin kaksinkertaistunut viimeisten vuosien aikana. Koronaepidemian vuoksi suullisia käsittelyjä on myös ruuhkassa. Esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeudessa epidemian vuoksi siirtyneitä suullisia käsittelyjä on tällä hetkellä vireillä 50, vaikka ruuhkaa on saatu purettua viime syksyn noin 170 siirtyneen käsittelyn määrästä. Suullisten käsittelyn järjestäminen koronaepidemian aikana on monin tavoin tavanomaista aikaa vievämpää turvatoimineen ja mahdollisine etäyhteyksineen. Lisäksi suulliset käsittelyt ovat olleet turvatoimista huolimatta myös tiedostettu sairastumisriski niin henkilökunnalle kuin asiakkaillekin.

Tehtävien keskittäminen

Tavoitetta talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien vapaaehtoiseen keskittämiseen voidaan pitää kannatettavana. Keskittämisessä on kuitenkin huolehdittava siitä, että keskitettyjä palveluja voidaan tuottaa asiantuntemuksella ja riittävän nopeasti lyhyin vasteajoin, jotta tuomioistuinten tukitoimintojen sujuvuus voidaan turvata ja henkilöstön työpanos kohdentaa mahdollisimman hyvin ydintoimintaan eli lainkäyttöön ja sitä välittömästi tukevaan hallintotoimintaan.

Toimitilat

Lisääntyvän etätyön vaikutukset on luonnollisesti syytä huomioon ottaa toimitilastrategian uudistamisessa. Samalla on kuitenkin hyvä muistaa, että esimerkiksi hallinto-oikeustyö on kollegiaalista. Tuomioistuintyö perustuu muutoinkin hyvin pitkälti vuorovaikutteiseen osaamisen kehittymiseen, jolle etätyöskentely ei ole otollisin toimintaympäristö. Toimitilastrategiaa ei muutoinkaan tule perustaa koronaepidemian aikaisiin poikkeusoloihin, vaikka luonnollisesti voidaan hyödyntää niitä kokemuksia, joita etätyöskentelystä on näinä aikoina saatu. Edelleen on otettava huomioon se, että tuomioistuinten tilaratkaisuissakin on aina otettava huomioon perustuslakiin perustuvan tuomioistuimen riippumattomuuden asettamat vaatimukset.

Digitalisaatio ja tuottavuus

Keskeisissä tietojärjestelmähankkeissa on mainittu hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmät eli Haipa-hanke. Tuomioistuintoiminnan tuottavuuden lisääminen perustuukin keskeisesti digitaalisten työvälineiden toimivuuteen ja helppokäyttöisyyteen niin tuomioistuinten kuin asiakkaidenkin näkökulmasta. Näin siksi, että oikeudellisesti monimutkaistuvassa ja yhä globalisoituvammassa maailmassa hallinto-oikeuksiin ohjautuvat asiat monimutkaistuvat koko ajan ja kiireellisenä käsiteltävien asioiden suuresta määrästä johtuen työn priorisointimahdollisuudet ovat olemattomat. Vain toimivilla digitaalisilla ratkaisuilla voidaan lisätä tuomioistuinten tuottavuutta ja oikeusprossin sujuvuutta. Vasta kuluvana vuonna hallinto-oikeuksissa laajamittaisesti käyttöön otettu Haipa-järjestelmä on vielä monelta osin keskeneräinen. Tällä hetkellä se käytännössä osin jopa hidastaa tuomioistuityötä verrattuna aikaisempaan järjestelmään. Kehittämistyö tuleekin saattaa päätökseen mahdollisimman ripeästi, jotta uudesta järjestelmästä koituisi toiminnallista hyötyä. Siksi myös hankkeen kehittämisen, järjestelmän ylläpidon ja myös ict-tuen riittävä rahoitus on välttämätöntä turvata.

Koronan vaikutukset

Koronan vaikutuksia hallinto-oikeuden toimintaan on kuvattu osin jo edellä. Yleisesti ottaen hallinto-oikeus on pystynyt jatkamaan toimintaansa melko hyvin myös epidemia-aikana, mutta siihen liittyvien toimintamallien luominen ja suunnittelu ovat vieneet paljon hallinnon työaikaa. Lisäksi turvatoimien järjestäminen on vienyt lainkäytön aikaa. Etäyhteyksiä on opittu hyvin käyttämään, mutta oikeudenkäyntiasiakirjoja on edelleen paljon myös paperimuodossa, mikä vaikeuttaa etätyötä. Asiat, joissa on laajat oikeudenkäyntiasiakirjat, ovat myös sähköisessä muodossa haastavia käsiteltäviä ilman kahta näyttöä ja asianmukaista työtilaa. Etätyö on siten monesti ollut tavanomaista rasittavampaa. Etätyö ja epidemia-aika on myös vaikuttanut henkilöstön henkiseen jaksamiseen. Myös johtamiselle etätyö asettaa haasteensa, koska kohtaamiset kasvokkain ovat harvassa. Kaiken kaikkiaan hyvin laajamittainen etätyö ei ole hyväksi työyhteisölle ja ammattitaidon kehittymiselle.

Epidemia-aika on näkynyt myös tartuntatautiasioiden määrän nousuna. Niitä ei vielä vuonna 2019 saapunut hallinto-oikeuteen lainkaan, kun vuonna 2020 määrä oli jo 36. Ulkomaalaisasioiden määrä puolestaan väheni merkittävästi.

Ylituomari Ann-Mari Pitkäranta

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS
HELSINGFORS FÖRVALTNINGSDOMSTOL