

HELSINGIN HALLINTO-OIKEUS

Liisa Heikkilä
ylituomari

7.10.2015

H 00262/15

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Lakivaliokunnan kutsu 25.9.2015

Asia: HE (TAE 2016)/2015 vp eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2016 ja Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016-2019

Yleistä

Helsingin hallinto-oikeus on yksi kuudesta alueellisesta hallinto-oikeudesta, jonka toimiala on yleinen. Valtiontalouden supistuvissa kehyksissä myös Helsingin hallinto-oikeuden toimintamenomäärärahojen tilanne on ollut kireä, mikä on muodostanut vuosi vuodelta yhä suuremman haasteen tuomioistuimen yhteiskunnalliselle perustehtävälle, oikeusturvan laadukkaalle ja joutuisalle antamiselle. Erityisen haasteen ensi vuodelle muodostaa lisääntymässä oleva turvapaikanhakijoiden määrä.

Helsingin hallinto-oikeuden perusrahoitus

Helsingin hallinto-oikeus on ollut jo usean vuoden ajan ruuhkautunut, mitä osoittavat sekä pitkät käsittelyajat että siirtyvien asioiden määrä. Kaikkien asioiden keskimääräinen käsittelyaika on viidessä vuodessa pidentynyt 7,8 kuukaudesta 8,9 kuukauteen. Vuosittain siirtyneiden asioiden määrä on vähitellen kasvanut 68 prosenttiin verrattuna vuosittain saapuneisiin asioihin ja ruuhkautuneena tilannetta pidetään, jos suhdeluku on 50 suurempi. Helsingin hallinto-oikeuden tuloksellisuustunnusluvut ovat vastaavana aikana olleet kuitenkin muihin hallinto-oikeuksiin verrattuna parhaimpien joukossa, joten ruuhkautumisen syynä voidaan pitää ensisijaisesti resurssivajetta.

Viime vuoden joulukuussa valtiovarainvaliokunta osoitti lisämäärärahaa ruuhkautuneimmille tuomioistuimille 1,5 miljoonaa euroa. Helsingin hallinto-oikeus arvioi tuolloin oikeusministeriölle, että sen koko ruuhka pystyttäisiin purkamaan noin 25 henkilötyövuoden lisäyksellä. Hallinto-oikeudelle osoitettiin lisämäärärahaa 230 000 euroa, jolla saatiin palkattua kolme tuomaria 10 kuukaudeksi. Ruuhka ei ole purkautunut, vaan edelleen hiukan kasvanut, mikä johtuu osaltaan kiivaasta eläköitymisestä ja erityisesti esittelijöiden suuresta vaihtuvuudesta. Ensi vuodelle osoitetulla perusrahoituksella ruuhkaa tuskin edelleenkään saadaan osaksikaan purettua, vaikka hallinto-oikeudessa koko ajan kehitetäänkin myös työskentelytapoja ja organisaatiota.

Huomattava on myös, että hallinto-oikeuksiin on erilaisten muutoksenhaku-uudistusten yhteydessä siirretty toistuvasti uusia usein sinänsä pienehköjä asiaryhmiä, joiden siirron yhteydessä ei ole riittävästi arvioitu uudistusten vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään

eikä näin myöskään lisätty voimavaroja. Ensi vuoden aikana Helsingin hallinto-oikeudelle uusia ratkaistavia asioita tulevat olemaan ainakin viisumiasiat (200-400 juttua/vuosi) ja valitukset ministeriöiden päätöksistä (Helsingin osuus 50 juttua/vuosi). Joihinkin asiaryhmiin ensi vuonna laajentuvan oikaisuvaatimusmenettelyn käyttöönoton alentavaa vaikutusta muutoksenhakumäärin ei ole asiaa valmisteltaessa tarkemmin arvioitu. Erittäin todennäköistä on, että se ei kuitenkaan kata edellä kuvattuja lisäyksiä.

Toinen perusrahoituksessa oleva huomionarvoinen korjausta edellyttävä seikka on se, että useat virkasuhteet Helsingin hallinto-oikeudessa ovat jo vuosia olleet riippuvaisia määräämisestä rahoituksesta. Kuten useissa yhteyksissä on aiemminkin todettu, sekä Helsingin hallinto-oikeuden lausunnoissa eri valiokunnille että valiokuntien kannanotoissa, epävarmuus rahoituksen jatkumisesta ja lyhyet määräaikaiset virkasuhteet ovat sekä henkilöstön että hallinto-oikeuden toimintakyvyn kannalta ongelmallisia. Jatkoltaan epävarmat määräaikaiset virkasuhteet heikentävät mahdollisuuksia rekrytoida pätevää ja motivoitunutta henkilökuntaa. Kun lisäksi otetaan huomioon se, mitä jäljessä lausutaan turvapaikkavalitusten kohdalla tarvittavasta merkittävästä resurssilisäyksestä, on aiempaa tärkeämpää, että mahdollisimman moni virkasuhde olisi pysyvä ja sisällytettäisiin perusrahoitukseen.

Turvapaikka-asiat

Helsingin hallinto-oikeus on kuudesta hallinto-oikeudesta ainoa, jossa ratkaistaan turvapaikka-asioita. Viime vuosina näitä asioita on saapunut hallinto-oikeuteen noin 1000 valitusta vuodessa.

Valtioneuvoston selonteossa ei oikeusministeriön hallinnonalan kohdalla ole vielä otettu lainkaan huomioon viime kuukausina merkittävästi lisääntyneiden turvapaikanhakijoiden määrän vaikutusta Helsingin hallinto-oikeuteen ohjautuviin muutoksenhakuihin. Luonnollisesti tässä vaiheessa ei voidakaan vielä ennakoida, mikä tulee olemaan turvapaikka-asioiden taso pidemmällä tähtäyksellä, mutta lähtökohtaisesti määrä ensi vuodelle on arvioitavissa aiempien vuosien muutoksenhakuprosenttien mukaisena osuutena sisäministeriön hallinnonalalla arvioidusta turvapaikanhakijoiden määrästä. Selonteon mukaan talousarvioesityksen määrärahat on mitoitettu 15 000 turvapaikanhakijan mukaan.

Talousarvioesityksessä 28.9. on sitten maininta myös turvapaikkavalitusten merkittävästä lisääntymisestä ensi vuoden aikana ja muiden tuomioistuinmomentin määrärahaan on lisätty 2,8 miljoonaa euroa turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan liittyvinä menoina. Tämän taustalla on Helsingin hallinto-oikeuden esittämä arviolaskelma muutoksenhakujen määrästä tilanteessa, missä muutoksenhakuja olisi vuodessa 15 000 turvapaikanhakijaa vastaava määrä. Laskelma tehtiin hyvin nopeasti ja erittäin varovaisen arvion mukaan ja jo nyt näyttää siltä, että ainakin hakijamäärät tulevat olemaan moninkertaisia. Joka tapauksessa selvää on, kun otetaan huomioon kaikki edellä lausuttu, että Helsingin hallinto-oikeudessa ei voida miltään osin pelkin sisäisin henkilöstö- tai tilajärjestelyin selvittää lisääntyvistä turvapaikkavalituksista, vaan turvapaikkamuutoksenhakujen ylittäessä nykyiset 1000 valitusta vuodessa, nämäkin asiat alkavat väistämättä nopeasti ruuhkautua. Jo esitetyn lisärahoituksen turvin selvittäisiin luonnollisesti henkilöstön puolesta muutamasta tuhannesta valituksesta.

Helsingin hallinto-oikeuden asiallinen toimiala on yleinen. Vaikka oikeusturvatarve turvapaikka-asioissa edellyttääkin kiireellistä käsittelyä, hallinto-oikeuden on pystyttävä vastaamaan myös muiden muutoksenhakijoiden oikeusturvan tarpeeseen kohtuullisessa ajassa. Tässä kehityksessä tulee välttämättömäksi tässä vaiheessa luoda hallinto-oikeuteen erillinen turvapaikkayksikkö, jonka resurssi- ja tilatarpeet ensi vuodelle ratkaistaan omana kokonaisuutenaan, mihin edellä mainittu määrärahalisäys tarjoaa pohjan. Koska rekrytointeja on odotettavissa todella paljon Helsingin hallinto-oikeudessa jo muutoinkin tapahtuvien jatkuvien rekrytointien lisäksi, on perusteltua, että Helsingin hallinto-oikeuden hallintotoimistoa vahvistetaan lähivuosiksi kahdella henkilöllä ennen kuin rekrytoinnit suuremmassa mittakaavassa alkavat.

Uusimman, sisäministeriön perjantaina 2.10. julkistaman tiedotteen mukaan Suomeen tulee kuitenkin saapumaan tämän vuoden aikana 50 000 turvapaikanhakijaa, joista suurin osa ilmeisestikin tulee Irakista. On erittäin vaikea arvioida, mikä tulee olemaan muutoksenhakujen määrä ensi vuonna. Mahdollista kuitenkin on jo nyt arvioida, että niiden määrän kasvu tulee olemaan merkittävä ja selvästi suurempi kuin edellisessä hallinto-oikeuden arviossa oli esitetty. Kansainvälistä suojelua pelkän Irakin tilanteen perusteella tuskin automaattisesti myönnetään, sillä paluuta osaan Irakia on pidetty ja tullaan mitä ilmeisemmin pitämään jatkossakin mahdollisena. Muutoksenhakualttius on ollut tähän saakka yli 50 prosenttia Maahanmuuttoviraston joltain osin kielteisistä päätöksistä.

On erittäin perusteltua jo tässä vaiheessa hahmottaa hallinto-oikeuden ensi vuoden kustannustasoa myös siinä tilanteessa, että nyt esitetty hakemusmäärä toteutuu. Varovaisena arviona voidaan sanoa, että 50 000:tta turvapaikkahakemusta vastaava määrä muutoksenhakuja saattaisi olla 15 000 valituksen luokkaa. Seuraava laskelma hallinto-oikeuden resurssi- ja tilatarpeista lähtee tästä oletuksesta.

Oletuksena on lisäksi, että yksi kolmasosa (5000) koskisi Maahanmuuttoviraston ns. nopeutetussa menettelyssä tekemiä päätöksiä, joista tehdyt valitukset ratkaisee esittelystä yksi tuomari. Kaksi kolmasosaa (10000) olisi valituksia Maahanmuuttoviraston ns. normaalissa menettelyssä tekemistä päätöksistä, joista tehdyt valitukset ratkaisee esittelystä kolme tuomaria. Tällä hetkellä nopeutetun menettelyn valituksia on suhteessa enemmän, mutta jatkossa muun ohella niihin luettavia ns. Dublin-palautuksia toiseen EU-maahan on varmasti vähemmän jo siitäkin syystä, että hakijat ilmeisestikin rekisteröityvät turvapaikanhakijoiksi valtaosin ensimmäisen kerran vasta Suomessa. Jo ennen laskelmaa on myös hyvä huomata se, että Helsingin hallinto-oikeuden tämän hetkinen kaikkien asioiden ratkaisukapasiteetti on yhteensä vain 8000 asiaa. Henkilömäärät on esitetty henkilötöyvuosina.

Ns. nopeutetun menettelyn asioissa voidaan enimmillään päästä siihen, että yksi notaariesittelijä esittelee 250 juttua vuodessa, jolloin 5000 jutun esittelemiseen tarvitaan siis 20 esittelijää ja ratkaisijoiksi kuusi tuomaria. Kustannusvaikutus olisi tältä osin 1 442 900 euroa.

Varsinaisia turvapaikka-asioita yksi lakimiesesittelijä esittelee arviolta 120 juttua vuodessa. Näin 10 000 jutun esittelemiseen tarvitaan 83 lakimiesesittelijää. Nämä jutut ovat selvästi edellisiä vaativampia ja osassa tulisi järjestettäväksi suullinen käsittely. Tuomarikokoonpano on kolme jäsentä. Yhteensä ratkaisijoita/tuomareita tarvitaan 56. Kustannusvaikutus olisi 7 751 490 euroa.

Kaikkiaan ratkaisutoimintaan osallistuvia tarvitaan siis 20 notaariesittelijää, 83 lakimiesesittelijää ja 62 tuomaria. Lainkäyttöä tukevaksi henkilöstöksi tarvitaan todennäköisesti kolmekymmentä lainkäyttösihteeriä. Määrät ovat minimi. Koska tällä muutoksenhakumäärällä on välttämätöntä, että turvapaikka-asiat käsitellään siihen erikoistuneessa yksikössä, missä sisällä on tehokas valmisteluyksikkö, tarvitaan lisäksi yksi tuomari koko yksikön vetäjäksi ja toinen valmisteluyksikön päälliköksi. Henkilöstö- ja tukipalveluihin tarvitaan eri tehtäviin tämän kokoisessa yksikössä neljä henkilöä. Nämä kustannusvaikutukset olisivat 1 423 900 euroa. Henkilöstötarve olisi siis kaikkiaan 201 henkilöä, jota vastaavat palkkakustannukset sivukuluineen olisivat vuodessa 10 618 250 euroa.

Helsingin hallinto-oikeuden nykyiset toimitilat eivät riitä alkuunkaan, työtiloja on tämän hetkisen henkilöstön lisäksi osoittaa enää vain väliaikaisesti muutamille. Akuutti toimitilatarve kattaa siis koko uuden henkilöstön. Jos arvioidaan yhden henkilön tilatarpeeksi 10 m² ja keskimääräiseksi tilakustannukseksi 15 euroa/m², niin koko henkilöstölle tarvittavien tilojen kustannusvaikutus olisi vuodessa 354 600 euroa. Kokonaiskustannukset muodostuisivat siis 10 972 850 euroksi. Laskelmassa ei ole huomioitu yleisten tilojen tai suullisen käsittelyn salien kustannuksia. Laskelmassa ei ole myöskään otettu huomioon tarvittavien koneiden ja laitteiden kustannuksia taikka esimerkiksi tulkkien ja käännöstöiden aiheuttamia kustannuk-

sia. Kaiken kaikkiaan laskelma on ajateltava suuntaa antavana siitä kustannustasosta, mitä 15 000 valituksen käsittely vähimmillään hallinto-oikeudessa aiheuttaa.

Turvapaikkamuutoksenhakuja sääntelee kansallisen lainsäädännön ohella myös EU-säädöstö ja tavoitteena on yhtenäinen eurooppalainen säädösten tulkinta. Tätä taustaa vasten on ollut perusteltua, että näiden asioiden muutoksenhaku on ollut tähän saakka keskitettynä Helsingin hallinto-oikeuteen. Toisaalta Helsingin hallinto-oikeus on yksi alueellisista, toimialaltaan yleisistä hallinto-oikeuksista, missä yhden asiaryhmän ei ole perusteltua muodostaa valtaosaa kaikista asioista.

Koska on mahdollista, että tapahtumassa on pysyvä turvapaikkahakemusten ja sitä kautta myös valitusten määrällisen tason nousu, on erittäin perusteltua jo tässä vaiheessa lainsäädännöllisesti varautua myös asioiden hajauttamiseen useampaan hallinto-oikeuteen. Yhtä lailla tarvetta saattaisi olla tässä tilanteessa arvioida myös mahdollisuudet luoda kokonaan oma tuomioistuinoorganisaatio ulkomaalaisasioille. Siinä Helsingin hallinto-oikeus voisi olla oikeuskäytännön yhtenäisyyden varmistava toisen asteen tuomioistuin, jonne muutoksenha-kuun vaadittaisiin jatkokäsittelylupa kuten hovioikeudessa. Erittäin välttämätöntä on myös nopeasti jatkaa keskeytyksissä olevaa Maahanmuuttoviraston ja hallintotuomioistuinten välisen ns. UMA-järjestelmän kehittämistä, jolla voitaisiin varmistaa toimiva sähköinen asiakirjojen tietosiirto Maahanmuuttoviraston ja hallintotuomioistuinten välille. Joka tapauksessa sisäministeriössä tulisi viipymättä valmistella lainmuutos, joka mahdollistaa hallintotuomioistuimille tietojensaannin ulkomaalaisrekisteristä. Hyvin tärkeää on myös, että oikeusapu taksoitetaan näissä asioissa sekä varsinaisen palkkion, että tulkkaus- ja käännöskustannusten osalta.

Riippumatta siitä, kuinka suureksi turvapaikka-asioiden muutoksenhaun vaatima rahoitus-tarve nyt vireillä olevassa budjetissa ensi vuodelle arvioidaan, tilanteen kehitystä tulee seurata poikkihallinnollisesti myös budjettivuoden aikana. Helsingin hallinto-oikeudelle tulee taata riittävät resurssit ja tilat selvittää kaikissa olosuhteissa mahdollisimman laadukkaasti ja joutuisasti kaikista siellä vireillä olevista asioista.