



HELSINGIN
HALLINTO-
OIKEUS

4.5.2017

H 00213/17

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: Kutsu lakivaliokuntaan asiantuntijana kuultavaksi, kuuleminen 5.5.2017

Asia: Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2018-2021 (VNS 4/2017 vp)

Julkisen talouden suunnitelman mukaiset sopeutustoimet kehyskaudella on tuomioistuinten kohdalla tarkoitus toteuttaa pääosin vuonna 2013 laaditun oikeudenhoidon uudistamisohjelman ja siihen vuonna 2016 tehdyn lisäohjelman toimenpiteillä ja hallinnonalan tietojärjestelmiä kehittämällä. Erityisenä hallinto-oikeuksienkin toimintamäärärahoihin vaikuttavana kysymyksenä suunnitelmassa seurataan turvapaikanhakijoista aiheutuvia menoja.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelman merkittävä peruslinjaus on, että oikeusturvaa on tuotettava tulevaisuudessa yhä vähemmillä kokonaiskustannuksilla. Helsingin hallinto-oikeuden käytännön työssä tämä otetaan jo nyt huomioon niin, että jatkuvilla kehittämistoimenpiteillä pyritään kaiken työn mahdollisimman tarkoituksenmukaiseen organisointiin. Sen lisäksi erityisesti lainkäyttötyössä tavoitteina ovat selkeä prosessinjohto ja tiiviit päätökset. Näin pystytään olemassa olevissa puitteissa keskittymään parhaalla mahdollisella tavalla olennaisiin tehtäviin ja suoriutumaan niistä parhaassa mahdollisessa ajassa. Kehyksen vaatiman suuruusluokan säästöihin ei näillä sisäisillä toimenpiteillä ole vaikutusta, eikä niin oikeusturvaohjelmassakaan ole edellytetty. Näin kuitenkin pyritään varmistamaan oikeusturvan laadun säilyminen hyvällä tasolla kiristyvässä kehyksessä.

Tälle Helsingin hallinto-oikeuden sisäiselle kehittämistoiminnalle on asettanut rajansa henkilöstön suuri vaihtuvuus vuosina 2016 ja 2017. Vuonna 2016 kolmasosa, noin 50, koko olemassa olleen hallinto-oikeuden henkilöstöstä (155) vaihtui. Sen lisäksi hallinto-oikeuteen perustettiin uusi turvapaikkamuutoksenhakuja käsittelevä osasto, jonne rekrytoitiin noin 80 määräaikaista virkamiestä. Vuonna 2016 rekrytointitapahtumia oli yhteensä 34 ja niillä täytettiin 133 virkaa tai virkasuhdetta. Kuluvana vuonna tahti on jatkunut varsin samanlaisena. Tilanne johtuu sekä koko hallinnonalalla parhaillaan tapahtuvasta erittäin runsaasta eläköitymisestä, että turvapaikkamuutoksenhakujen voimakkaasta lisääntymisestä. Jatkuva rekrytointi ja perehdyttäminen on kuluttanut puolentoista viime vuoden aikana erittäin paljon osaavan henkilöstön resursseja muusta työstä.

Tuomioistuinten pitkän aikavälin kehittämistä linjaavasta oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta on jo toteutettu tai ollaan toteuttamassa joitakin hallinto-oikeuksien ulkoiseen toimintaympäristöön kohdistuvia toimenpiteitä, joilla pyritään saapuvien muutoksenhakumäärien vähentymiseen. Sekä oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamisen että tuomioistuinmaksujen korotuksen vaikuttavuus hallinto-oikeuksien juttumäärään ja sitä kautta resurssitarpeeseen on tähän mennessä ainakin Helsingissä jäänyt kuitenkin vähäiseksi. Ainoastaan resursseja vähiten vaatineissa yksinkertaisimmissa asiaryhmissä, kuten pysäköintivirhemaksuasioissa, on havaittavissa juttumäärän vähentymistä.

Juttumäärän vähentymistä ja siitä syntyviä todellisia säästömahdollisuuksia vastaan vaikuttaa se, että 2000-luvulla erilaisten lainsäädäntöuudistusten yhteydessä hallinto-oikeuksista on vähitellen luotu yhä selvemmin yleisiä ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistui-mia. Tämä on sinänsä perusteltua, mutta muutoksenhakumahdollisuutta avattaessa ei ole joko mitenkään arvioitu sen vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään, taikka sitten vaikutukset on arvioitu niin vähäisiksi, että hallinto-oikeuksien voimavaroja ei ole katsottu olevan tarvetta vahvistaa. Tällä tavoin Helsingin hallinto-oikeudelle tulleita uusia muutoksenhakuasioita ovat viime vuosina muun ohella olleet viisumiasiat, ihmiskauppa-asiat ja valitukset eri ministeriöiden päätöksistä.

On pelättävissä, että samanlainen ajattelutapa jatkuu myös tulevaisuudessa. Esimerkiksi oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esiin nostettu mahdollisuus vähäisten rikosoikeudellisten seuraamusten korvaamisesta hallinnollisilla sanktioilla ei vähennä tuomioistuinten kokonaistyömäärää, jos näistä seuraamuksista on kuitenkin tarkoitus voida hakea muutosta hallinto-oikeudessa. Lisäksi eurooppalaisen tietosuoja-asetuksen tullessa voimaan ensi vuoden toukokuussa siinä yhteydessä on tarkoitus tulla voimaan myös kokonaan uudenlainen muutoksenhakumahdollisuus hallinto-oikeuksiin eli viivästysvalitus valvontaviranomaista vastaan. Senkään osalta ei vielä ole olemassa minkäänlaista arviota sen vaikutuksista hallinto-oikeuksien työmäärään.

Lähitulevaisuudessa tullaan avaamaan muutoksenhakumahdollisuus valtion virkamiesasioissa myös virkaan nimittämisen osalta. Aikaisemmasta poiketen sen yhteydessä on vaikutusarviointia myös hallinto-oikeuksien suuntaan jonkin verran pyritty tekemään. Uudistus-hanke vahvistaa kuitenkin osaltaan yleistä linjaa laajentaa yhä kasvavassa määrin hallinto-oikeuksien toimivaltaa.

Erilaiset hallinnon uudistukset kasvattavat helposti hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrää. Kuluvan vuoden alussa voimaantullut toimeentulotuen perusosan siirto Kelan maksettavaksi tulee varmasti tuottamaan aiempaa enemmän muutoksenhakuja jo sen vuoksi, että toimivalta näissä asioissa on nyt jaettu kahden viranomaisen kesken. Koska asiat ovat ruuhkautuneet Kelassa ja sen muutoksenhakukeskuksessa, lisääntyvät asiamäärät eivät vielä näy hallinto-oikeuksissa.

Lähi vuosina toteutettava soteuudistus tulee myös tuottamaan runsaasti erilaisia muutoksenhakuja hallinto-oikeuksiin ja samalla myös kokonaan uuden asiaryhmän, maakuntavalitukset. Määriä on tässä vaiheessa mahdoton arvioida, sillä valmisteluasiakirjoissa ei ole arvioitu uudistuksen vaikuttavuutta hallinto-oikeuksille.

Selvää siis on, että julkisen talouden suunnitelmassa ennakoitua asiamäärien vähentymistä ei todellisuudessa ole näköpiirissä. Näin mitään selkeää perustetta ei ole löydetävissä kehityksessä momentilla 25.10.03 vuodesta 2019 alkaen olevaan asiamäärän vähentämiseen ja siitä seuraavaan 4,3 miljoonan euron toimintamenojen vähennykseen.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on ehdotettu kahta muutoksenhaku-uudistusta, joiden toteuttamisella voisi oikeasti olla jonkin verran vähentävä vaikutus hallinto-oikeuksien

juttukantaan. Yhtäältä lasten huostaanotosta päättämistä on ehdotettu siirrettäväksi ensi vaiheessa hallinto-oikeuksista moniammatillisille toimielimille, joilla on tuomioistuimia paremmat edellytykset varmistaa näissä asioissa lapsen edun toteutuminen. Eduskunta edellytti jo nykyisen lastensuojelulain hyväksyessään, että hallitus seuraa silloin luodun päätöksentekomallin toimivuutta ja tarvittaessa valmistelee esityksen uudesta päätöksentekomallista. Toisaalta mielenterveysasioissa on ehdotettu luovuttavaksi riippumattomaan tuomioistuintoimintaan soveltumattomasta alistusmenettelystä. Tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevat päätökset ovat valituskelpoisia, joten päätöksen voi aina saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Molemmat ehdotetut uudistukset pitäisi toimeenpanna pikimmiten esimerkiksi soteuudistuksen yhteydessä ja ehdottomasti tämän kehysten puitteissa.

Tuomioistuinten digitalisointia pidetään yhtenä ratkaisuna toiminnan tehostamisessa ja säästöjen muodostumisessa. Asianhallintaa ja sähköistä asiointia hallintotuomioistuinten puolella laajasti kehittävän Haipa-hankkeen osalta erittäin tärkeää on, että sen avulla pystytään luomaan asiakkaiden suuntaan yhtenäinen ja sujuva hallintotuomioistuinlähtöinen järjestelmä. Merkittävänä haasteena hallintotuomioistuinten sähköisien yhteyksien kehittämisessä ovat juttujen toisena osapuolena olevien lukuisten eri viranomaisten erilaiset järjestelmät. Tähän mennessä kehittäminen on ollut enemmänkin muutaman hallinnonalan aloitteesta tapahtunutta, esimerkkinä Maahanmuuttovirasto ja verohallinto. Haipa-hankkeen todellinen onnistuminen riippuukin erityisesti siitä, kuinka paljon tätä järjestelmäkokoaisuutta pystytään ohjaamaan tuomioistuinlaitoksen tarpeista lähtien. Lisäksi todellisten säästöjen syntymiseksi erittäin ratkaisevaa on myös uuden järjestelmän luotettavuus ja käyttäjystävällisyys heti käyttöönoton alusta lähtien. Luottamusta tähän valitettavasti horjuttavat aiemmin valtionhallinnon tietojärjestelmien käyttöönoton yhteydessä ja käytettävyydessä toistuvasti esiintyneet hankaluudet, viimeisimpinä valtion yhteisen talous- ja henkilöstöhallinnon Kieku-järjestelmän kohdalla.

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden muutoksenhaku on helmikuun alusta hajautettu Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Vireillä olleiden juttujen siirto muihin hallinto-oikeuksiin sujui ongelmitta. Helsinkiin jäi tuolloin noin 3800 turvapaikkamuutoksenhakua.

Helsingin hallinto-oikeuden turvapaikkamäärärahoilla perustettu ylimääräinen osasto on nyttemmin päässyt työssään varsin hyvin vauhtiin. Tämänhetkisten arvioiden mukaan Helsingin hallinto-oikeuteen tulee kuitenkin kuluvana vuonna saapumaan lähes 5000 turvapaikkamuutoksenhakua, kun ennen vuotta 2015 määrä oli noin 1000 vuodessa. Helsingin hallinto-oikeus pystyy ratkaisemaan nykyisellä henkilöstöllä käytännössä vajaat 5000 turvapaikkajuttua vuodessa, joten vuodenvaihteessa 2017-2018 Helsingin hallinto-oikeudessa on vireillä turvapaikkamuutoksenhakua vielä noin 4000. Ruuhka ei siis purkaudu vielä tämän vuoden aikana, vaan tarve koko ylimääräiselle osastolle tulee jatkumaan ainakin ensi vuoden.

Edelleen on vaikea arvioida, mille tasolle kansainvälistä suojelua koskevien valitusten määrä tulevana vuosina lopulta asettuu. Selvää on, että valitusten määrä jää joka tapauksessa aiempaa, 1000 valitusta vuodessa, ylemmälle tasolle. Lisäksi on huomioitava, että ilmiöllä on heijastusvaikutuksia myös muihin hallinto-oikeudessa ratkaistavien asioiden, kuten perheen yhdistämisistä tehtävien valitusten määriin. Näin ollen ei ole perusteita arvioida turvapaikanhakijoista aiheutuvan lisärahoitustarpeen vähenevän tulevana vuosina oikeusministeriön hallinnonalalla siinä määrin kuin julkisen talouden suunnitelmassa on esitetty.

Tiukentuvassa menokehyksessä todellisia säästöjä tuottavia ratkaisuja on edelleen etsittävä. Kysymys ei hallinto-oikeuksien kohdalla rajoitu vain oikeusministeriön hallinnonalalle. Eri hallinnonalojen sektorilainsäädännössä tehtävillä lainsäädäntöratkaisulla ja hallintopäätösten laadulla on osaltaan merkittävä vaikutus tutkittavaksi saatettavien asioiden määriin ja

niiden ratkaisemisen vaatimaan työmäärään hallinto-oikeuksissa. On erittäin tärkeää, että eri hallinnonalojen lainsäädäntöä muutettaessa arvioidaan muutosten mahdollisia vaikutuksia myös hallinto-oikeuksille ja kaikilla hallinnonaloilla kiinnitetään riittävästi huomiota myös tehtävien hallintopäätösten laatuun. Samoin hallinto-oikeuksien kohdalla kehysarvioinneissa pitää ottaa oikeusministeriön sektorikohtaista suunnittelua laajempi poikkihallinnollinen näkökulma.

Liisa Heikkilä
ylituomari
Helsingin hallinto-oikeus