



18.4.2018

Diaarinumero
H 00198/18

Eduskunnassa kuultavana ylituomari Liisa Heikkilä

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite	Lakivaliokunnan kutsu 12.4.2018
Asia	Lakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 19.4.2018 klo 10.00; VNS1/2018 Valtioneuvoston selonteko julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2019—2022

Julkisen talouden suunnitelman mukaiset kehyskaudella toteutettavat valtionhallintoon **yleisesti kohdistettavat säästötoimet** jatkuvat, vaikka valtion taloustilanne on kääntynyt parempaan suuntaan. Tänä vuonna suunnitelmaan on sisällytetty uusimpana ns. JTS-miljardisäästö, joka käytännössä korvaa aieman tuottavuusvähennyksen. Tämänäyttypiset säästötoimet kohdistuvat erityisen raskaina tuomioistuinlaitokseen, jonka toimintamenoista noin 80 prosenttia on henkilöstökuluja. Tuomioistuinten yhteiskunnallinen perustehtävä, oikeudenmukainen tuomitsemistoiminta, on hoidettavissa asianmukaisesti vain riittävällä henkisellä panostuksella. Tätä ei pidä vaarantaa koko valtionhallintoon yhtä lailla kohdistuvalla kustannusleikkurilla.

Yleissäästöjen lisäksi oikeusministeriön hallinnonalalla tuomioistuinten toimintaa **sopeutetaan** erityisesti **oikeudenhoidon uudistamisohjelman** toimenpiteillä ja **hallinnonalan tietojärjestelmiä** kehittämällä. Nytemmin on nousut yhä selkeämmin esiin myös **toimitilamenojen** vähentämistarve. Hallinto-oikeuksille näiden sopeuttamistoimien ohella merkittävän rahoituksellisen haasteen muodostavat jatkossakin määriltään vaikeasti ennakoitavat turvapaikkamuutoksenhaut.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelman merkittävä peruslinjaus on, että oikeus-turvaa on tuotettava tulevaisuudessa yhä vähemmillä kokonaiskustannuksilla. Helsingin hallinto-oikeuden käytännön työssä pyritäänkin määrätietoisesti työn tarkoituksenmukaiseen organisointiin ja selkeään prosessinjohtoon. Kehyksen vaatimiin säästömääriin ei ole mitenkään mahdollista tällä **kehitystyöllä** päästä, sillä tuomioistuintoiminnassa ei voida vaarantaa muutoksenhakijoiden oikeusturvaa. Esimerkiksi turvapaikka-asioissa on pidettävä suullisia käsittelyjä aiempia vuosia selkeästi enemmän. Tämän vuoden ensimmäisen kolmen kuukauden aikana on jo pidetty 82 suullista käsittelyä, kun aiemmin niitä on pidetty vuosittain korkeintaan noin 180.

Huomioitava on myös, että henkilöstön **vaihtuvuus** on viime vuosina ollut erittäin suurta, mikä johtuu paljolti sekä hallinnonalalla parhaillaan tapahtuvasta erittäin runsaasta eläköitymisestä, että muissa hallintotuomioistuimissa lisääntyneestä tarpeesta rekrytoida turvapaikka-asioita osaavaa henkilöstöä. Lisäksi turvapaikkamäärärahojen tilapäisyys lisää niillä palkattujen henkilöiden halukkuutta hakeutua muualle vakinaisempiin töihin. Viimeisen neljän vuoden aikana lainkäyttöhenkilöstöstä on vaihtunut noin 40 prosenttia. Jatkuva rekrytointi ja perehdyttäminen on syönyt erittäin paljon osaavan henkilöstön resursseja muusta työstä. Näin tähän mennessä tehdyt erilaiset sisäiset kehittämistoimenpiteet eivät ole käytännössä synnyttäneet näkyvää säästöä.

Tuomioistuinten pitkän aikavälin kehittämistä linjaavasta oikeudenhoidon uudistamisohjelmasta on toteutettu jo joitakin osioita, joilla ajateltiin olevan juttumäärien vähennyksen kautta säästövaikutusta. Näitä hallinto-oikeuksiin kohdistuvina ovat olleet muun ohella **oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentaminen ja tuomioistuinmaksujen korotus**. Niiden todellinen vaikuttavuus on tähän mennessä jäänyt vähäiseksi. Ainoastaan resursseja vähiten vaatineissa yksinkertaisimmissa asiaryhmissä, kuten pysäköintivirhemaksut, on havaittavissa vähenemistä.

Kokonaisuutena tänäkin vuonna Helsingin hallinto-oikeuteen arvioidaan saapuvan noin 8000 juttua, mikä on ollut koko 2000-luvun vireille tulleiden asioiden vuosittainen määrä (ilman turvapaikkamuutoksenhakujen viime vuosien lisäystä). Selvää siis on, että julkisen talouden suunnitelmassa ennakoitua kokonaisuusmäärien vähentymistä ei todellisuudessa ole näköpiirissä.

Juttumäärän vähentymistä ja siitä syntyviä kustannussäästöjä vastaan vaikuttaa se, että 2000-luvulla erilaisten lainsäädäntöuudistusten yhteydessä hallinto-oikeuksista on vähitellen luotu yhä selvemmin yleisiä ensimmäisen asteen muutoksenhakutuomioistuinta. Tämä on sinänsä perusteltua, mutta muutoksenhakumahdollisuutta avattaessa ei ole joko mitenkään arvioitu sen vaikutuksia hallinto-oikeuksien työmäärään, taikka sitten vaikutukset on arvioitu niin vähäiseksi, että hallinto-oikeuksien voimavaroja ei ole katsottu olevan tarvetta vahvistaa. Tällä tavoin Helsingin hallinto-oikeudelle jo tulleita **uusia asiaryhmiä** ovat viime vuosina muun ohella olleet viisumiasiat, ihmiskauppa-asiat ja valitukset eri ministeriöiden päätöksistä. Lähitulevaisuudessa työmääriin merkittävästi vaikuttava uudistus tulee olemaan valtion virkamiesasioissa avattava mahdollisuus hakea **muutosta virkaan nimittämisestä**.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa esiin nostettu mahdollisuus korvata vähäisissä rikkeissä rikosoikeudelliset sanktiot **hallinnollisilla seuraamusmaksuilla** eivät ainakaan aiotussa suuruusluokassa vähennä tuomioistuinten työmäärää, sillä näistä seuraamuksista voidaan hakea muutosta hallinto-oikeudessa. Tästä esimerkkinä eduskunnassa käsiteltävänä oleva tieliikennelain uudistus ja siinä ehdotettu liikennevirhemaksu.

Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä myös **tietosuoja**-asetuksen ja direktiivin rikkomisesta. Muutoinkin toukokuussa voimaantulevien uusien tietosuojasäädösten myötä hallinto-oikeuksien työmäärä haasteellisissa tietosuoja-asioissa tulee kasvamaan sekä tietosuojavaltuutetun toimivallan että muutoksenhakumahdollisuuksien laajentumisen vuoksi.

Erilaiset hallinnon uudistukset kasvattavat helposti hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrää. Selvää on se, että **soteuudistus** tulee tuottamaan runsaasti erilaisia muutoksenhakuja hallinto-oikeuksiin jo suunnitellun väliaikais-hallinnon ajalta. Uudistuksen yhteydessä luotava maakuntahallinto tuottaa kokonaan uuden asiaryhmän. Viime vuonna tapahtunut **toimeentulotuen** perusosan siirto Kelan maksettavaksi ei toistaiseksi on tuonut ennakoitua merkittävää lisäystä hallinto-oikeuden asiamääriin. Uudistuksen lopullisia vaikutuksia hallinto-oikeuksille on kuitenkin aikaista arvioida, sillä oikaisuvaatimukset ovat ruuhkautuneet Kelan muutoksenhakukeskuksessa.

Oikeudenhoidon uudistamisohjelmassa on kuitenkin ehdotettu kahta toistaiseksi toteuttamatonta uudistusta, jotka toteutuessaan vähentäisivät työmäärää hallinto-oikeuksissa. Ensinnäkin ohjelmassa on ehdotettu **lasten huostaanotosta** päättämistä siirrettäväksi ensi vaiheessa hallinto-oikeudesta moniammatilliselle toimielimelle, jolla on tuomioistuinta paremmat edellytykset varmistaa lapsen edun toteutuminen. Eduskunta edellytti jo nykyisen lastensuojelulain hyväksyessään, että hallitus seuraa päätöksentekomallin toimivuutta ja tarvittaessa valmistelee esityksen uudesta päätöksentekomallista. Sitä on luvattu toteutettavan soteuudistuksen yhteydessä, mutta mitään konkreettista tietoa asian kehittymisestä ei hallinto-oikeudelle ole välittynyt. Uudistus pitäisi ehdottomasti toteuttaa samassa yhteydessä, jos ja kun korkeimmasta hallinto-oikeudesta tehdään näissäkin asioissa valituslupatuomioistuin. Muutoin lasten huostaanottoasioissa ei jää yhtään suoraa muutoksenhakuastetta, mikä on vastoin hallintolainkäytön yleisiä periaatteita. Toiseksi **mielenterveysasioissa** on ehdotettu luovuttavaksi riippumattomaan tuomioistuintoimintaan soveltumattomasta alustusmenettelystä. Tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämistä ja jatkamista koskevat päätökset ovat valituskelpoisia, joten tämän kysymyksen voi aina saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Molemmat uudistukset pitäisi toimeenpanna pikimmiten.

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 siinä yhteydessä pystyttäisiin luomaan asiakkaiden suuntaan yhtenäinen hallintotuomioistuinlähäinen järjestelmä. Yhtenä haasteena hallintotuomioistuinten sähköisissä yhteyksissä on asioiden toisena osapuolena olevien lukuisten eri viranomaisten erilaiset järjestelmät. Tähän mennessä kehittäminen on ollut enemmänkin muutaman hallinnonalan aloitteesta tapahtunutta, esimerkkinä Maahanmuuttovirasto ja verohallinto. Haipa-hankkeen oikea onnistuminen riippuu kuitenkin paljolti nimenomaan siitä, kuinka paljon näitä järjestelmiä pystytään ohjaamaan tuomioistuinlaitoksen tarpeista lähtien. Todellisten säästöjen syntymiseksi erittäin ratkaisevaa on myös uuden järjestelmän luotettavuus ja käyttäjäystävällisyys heti käyttöönoton alusta lähtien.

Mitä tulee säästöihin **toimitilamenoissa**, niin olemassa olevat toimitilojen rakenteet asettavat oman rajoitteensa muutokselle. Vaikka osa hallinto-oikeuksien työstä on mahdollista ja tarkoituksenmukaistakin tehdä monitiloissa, ei niitä olemassa olevista rakenteista johtuen aina voida toteuttaa. Lisäksi tuomioistuintyöhön olennaisena osana liittyvä päätösharkinta on sen laatuista, että se vaatii aina rauhallisia tiloja, mihin taas monitilat harvoin soveltuvat. Uu-

sisä rakennuksissa olisi helpompi toteuttaa tarkoituksenmukaisia tilajärjestelyjä, mutta silloin on otettava huomioon kustannuspuolella myös aiempien tilojen pitkät vuokrasopimukset. Tuomioistuinten yhteiskunnallinen luonne huomioon ottaen suotavaa on, että tuomioistuintalot rakennetaan tulevaisuudessa nimenomaan tuomioistuintoiminnan erikoispiirteet huomioiden pitkäaikaiseen käyttöön tuomioistuimille, samaan tapaan kuin eduskuntatalo on parlamentin käytössä.

Kansainvälistä suojelua koskevien asioiden muutoksenhaku on hajautettu Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen. Viime vuonna tapahtunut hajauttaminen oli erittäin tärkeä toimenpide Helsingin hallinto-oikeuden kestävävyyden kannalta. Sen jälkeen Helsingin hallinto-oikeuden turvapaikkamäärärahoilla perustettu ylimääräinen osasto on saanut turvapaikka-asioiden tilanteen entistä paremmin hallintaan. Varsinainen asiaruuhka saataneen purettua tämän vuoden aikana, tosin ratkaisutoimintaa hidastaa jonkin verran tarve pitää näissä asioissa suullisia käsittelyjä aiempaa paljon enemmän.

Edelleen on vaikea arvioida, mille tasolle kansainvälistä suojelua koskevien valitusten määrä tulevina vuosina lopulta asettuu. Vuoden 2017 lukujen valossa valitusten määrä Helsingin hallinto-oikeudessa tulee pysymään aiempaa, 1000 valitusta vuodessa, korkeammalla tasolla. Selonteon sivulla 25 on arvioitu, että uudet hakemukset, uusintahakemukset, Dublin-sopimuksen perusteella palautetut ja valitusasteista Maahanmuuttoviraston käsittelyyn palautetut hakemukset muodostavat noin 7000 – 8000 vuosittaisen hakemuksen määrän kehyskaudella. Määrä viittaa samalla tasolle kuin viime vuoden aikana Helsingin hallinto-oikeuteen saapuneiden turvapaikkamuutoksenhakujen määrään eli noin 2000 juttuun vuosittain. Tämä tarkoittaa, että Helsingin hallinto-oikeus tarvitsee jatkossakin turvapaikka-asioiden ratkaisutoimintaan noin kaksinkertaisen määrän henkilöstöä verrattuna vuoden 2015 tilanteeseen.

Samoin on huomioitava, kuten selonteossakin on mainittu, että ilmiöllä on lisäävä heijastusvaikutus myös perheen yhdistämisistä tehtävien valitusten määrään. Käytännössä on myös havaittavissa, että heijastusvaikutusta on jo nyt ollut myös työperäisten **oleskelulupavalitusten** määrään. Tästäkin syystä turvapaikanhakijoista aiheutuvan lisärahoitustarpeen vähenemistä on tulevina vuosina arvioitava maltillisesti.

Tiukassa menokehyksessä todellisia säästöjä tuottavia ratkaisuja on edelleen etsittävä. Kysymys ei hallinto-oikeuksien kohdalla kuitenkaan rajoitu vain oikeusministeriön hallinnonalalle. Eri hallinnonalojen sektorilainsäädännössä tehtävillä **lainsäädäntöratkaisulla ja hallintopäätösten laadulla** on osaltaan merkittävä vaikutus tutkittavaksi saatettavien juttujen määriin ja niiden ratkaisemisen vaatimaan työmäärään hallinto-oikeuksissa.

Lopuksi on korostettava, että myös muutoksenhakusäännösten ja muiden hallinto-oikeuksien menettelyä koskevien säännösten laadinta tulisi kuulua vain tuomioistuimia koskevan lainsäädännön valmistelusta muutoinkin vastaavan oikeusministeriön hallinnonalalle, eikä kunkin substanssilainsäädäntöä luovan eri ministeriön hallinnonalalle. Tällainen toimivallanjako on kyseenalainen itsenäisen tuomioistuimen riippumattomuuden näkökulmasta. Hallintotuomioistuinten prosessisäännökset olisi yleisten tuomioistuinten tavoin kerättävä

muutamiin oikeusministeriön hallinnonalalla valmisteltaviin lakeihin. Käytännössä nykytilanne synnyttää täysin tarpeettomasti monia erilaisia menettelysäännöksiin liittyviä tulkintaongelmia.

Ylituomari

Liisa Heikkilä

