KORKEIN HALLINTO-OIKEUS
HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

Presidentti Pekka Vihervuori
Kansliapäällikkö Toni Kaarresalo

2.5.2017

Eduskunnan lakivaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2018–2021 (VNS 4/2017 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt korkeinta hallinto-oikeutta kuultavaksi otsikosta mainitusta julkisen talouden suunnitelmasta sekä antamaan asiasta kirjallisen lausunnon.

Korkein hallinto-oikeus esittää kirjallisena lausuntonaan seuraavan:

Keskeiset johtopäätökset julkisen talouden suunnitelmasta

Vuodet 2018–2021 tulevat olemaan korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten kannalta poikkeuksellisia ja erittäin haastavia. Merkittäviä riskitekijöitä ovat erityisesti tulevien asiamäärien vaikea ennakoitavuus sekä säästöoletukset, jotka eivät perustu asiamäärien tai toiminnan kustannusten todelliseen kehitykseen.

Todellisia asiamääriä ja kustannuksia vastaamattomat resurssit johtavat väistämättä käsittelyaikojen pitenemiseen. Erityisesti laajojen yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävien asioiden – esimerkiksi kilpailuasiat, julkiset hankinnat, ympäristöasiat, kaava-asiat sekä veroasiat – käsitteleminen kohtuullisessa ajassa tulee olemaan erittäin vaikeaa. Pitenevillä käsittelyajoilla on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia monille eri yhteiskuntaelämän aloille.

Säästöoletuksille ei ole perustetta todellisuudessa

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2018–2021 on osoitettu merkittäviä säästötavoitteita muun ohella oikeusministeriön hallinnonalalle.

Oikeusministeriöstä aiemmin saatujen tietojen perusteella korkeimman hallinto-oikeuden ja hallintotuomioistuinten toimintamäärärahoihin ehdotetaan vuosina 2018–2021 merkittäviä vähennyksiä eri perustein. Yhden keskeisen säästötavoitteen, jonka vaikutus on yhteensä useiden miljoonien eurojen suuruinen ja joka on tullut mukaan jo aiempien säästötavoitteiden lisäksi, selite on ”asiamäärän vähentäminen KHO:ssa ja hallinto-oikeuksissa (hallitusohjelma)”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että vuosille 2018–2021 suunnitellulle asiamäärien vähenemiseen kytketylle säästöoletukselle ei ole perustetta todellisuudessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden tiedossa ei ole sellaisia asiaryhmiä, joiden osalta vuosina 2018–2021 olisi tapahtumassa hallintotuomioistuinten rahoitustarvetta kokonaisuutena arvioitaessa huomattavasti vähentävää asiamäärien kehitystä. Päinvastoin, kauden kokonaiskehitys tulee olemaan pikemmin työmäärää lisäävä kuin sitä vähentävä.

Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan myöskään oikeusministeriöllä ei ole käsitystä siitä, mistä eristä ja millä perusteilla asiamäärien vähentämiseen kytketty nettosäästövaikutus voisi hallintotuomioistuimissa syntyä. Tosiasiassa hallintotuomioistuinten tehtävät ja niiden vaativuus ovat useista eri syistä lähivuosina lisääntymässä, myös erilaisista julkisen talouden suunnitelmasta ilmenevistä syistä.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden määrä on vuoden 2015 jälkeen noussut ja tulee ainakin vielä vuoden 2017 nousemaan voimakkaasti. Aiemmin korkeimpaan hallinto-oikeuteen on saapunut useiden vuosien ajan hieman yli 4 000 lainkäyttöasiaa vuodessa. Vuonna 2016 saapuneiden asioiden määrä nousi lähes 4 800 asiaan. Vuonna 2017 saapuvien asioiden määrän odotetaan edelleen kasvavan olennaisesti, tämän hetken arvion mukaan jopa yli 6 000 asiaan.

Saapuvien asioiden määrien kasvu selittyy erityisesti ulkomaalaisasioiden määrän kasvulla. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuonna 2017 saapuvista asioista arviolta noin puolet (n. 3 000 asiaa) on ulkomaalaisasioita. Ulkomaalaisasioiden määrän kehitystä vuodelle 2018 tai siitä eteenpäin on erittäin vaikea ennustaa. Asiamääriin vaikuttavat muun ohella turvapaikanhakijoiden keskeisten lähtömaiden turvallisuustilanteen kehitys, EU:n ulko- ja sisärajojen tilanne, lainsäädäntömuutosten vaikutukset sekä maahanmuuttoviranomaisten ja hallinto-oikeuksien resurssit.

Selvää kuitenkin on, että maahan turvapaikanhakijoina vuodesta 2015 alkaen tulleiden henkilöiden huomattava lukumäärä tulee vaikuttamaan merkittävästi ja pitkäaikaisesti korkeimman hallinto-oikeuden asiamääriin. Asiamääriä tulevat lisäämään lyhyellä aikavälillä varsinaisten turvapaikka-asioiden lisäksi esimerkiksi turvapaikkahakemuksen ohella tai jälkeen tehdyt perheside-, työ-, yrittäjä- tai opiskeluperusteista oleskelulupaa koskevat hakemukset sekä keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä esimerkiksi karkottamista koskevat asiat, jatko-oleskelulupia koskevat asiat ja kansalaisuushakemukset. Näistä asioista vain osaan on osoitettu erillistä lisärahoitusta (ns. turvapaikkarahoitus).

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteen kehitys on myös eräiltä muilta osin vaikeasti ennustettavissa. Useat vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet lisäävät toteutuessaan korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärää (esim. tieliikennelain kokonaisuudistus) sekä tekevät asioista laadullisesti vaikeampia (esim. sote-uudistukseen liittyvät muutokset). Viitteitä on myös siitä, että eräät jo toteutetut uudistukset saattavat aiheuttaa hallintotuomioistuimiin mahdollisesti merkittävänkin asiamäärien lisäyksen jo ennen vuotta 2018 (esim. toimeentulotukiasioiden siirtäminen Kansaneläkelaitokselle).

Korkeimman hallinto-oikeuden kokonaistyötilannetta vuonna 2018 tai siitä eteenpäin on tässä vaiheessa erittäin vaikea ennakoida. Tilanteeseen vaikuttavat myös esimerkiksi valituslupajärjestelmän osalta tehtävät ratkaisut. *Arvioitavissa kuitenkin on, että valitusluvan käyttöalan mahdollisesta laajentamisesta huolimatta korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärien määrällisen ja laadullisen kehityksen kokonaisvaikutus tulee kehyskaudella olemaan pikemmin työmäärää lisäävä kuin sitä vähentävä.*

Julkisen talouden suunnitelmaan perustuvat säästöoletukset eivät perustu myöskään toiminnan kustannusten todelliseen kehitykseen. Ainakin korkeimman hallinto-oikeuden ulkoiseen ja sisäiseen toimintaympäristöön liittyy lähivuosina useita tekijöitä, jotka aiheuttavat aiempaa suurempia kustannuksia tai vaativat lisäresursseja. Näitä tekijöitä on seikkaperäisesti selostettu korkeimman hallinto-oikeuden talousarvioesitykseen sisältyvässä muistiossa.

Vähenevä rahoitus johtaa käsittelyaikojen pitenemiseen

Korkeimman hallinto-oikeuden ja yleisesti hallintotuomioistuinten yhteiskunnallinen tehtävä ulottuu kaikille yhteiskuntaelämän aloille. Hallintolainkäytön yhteiskunnallinen, taloudellinen ja sosiaalinen vaikuttavuus on huomattava suhteessa toiminnan taloudelliseen resursointiin.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimiala on erityisen laaja. Korkeimman hallinto-oikeuden rahoituksen on turvattava asioiden joutuisan ja oikeusturvan vaatimukset täyttävän käsittelyn edellytykset lukuisissa yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävissä asiaryhmissä, kuten kaavoitusta ja rakentamista sekä ympäristöä, ulkomaalaisasioita, verotusta, taloudellista toimintaa (esim. kilpailu ja julkiset hankinnat), lastensuojelua, tahdonvastaista hoitoa, muuta sosiaali- ja terveydenhuoltoa, immateriaalioikeuksia ja kunnallishallintoa koskevissa asioissa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on jo nykyisellään lukuisia lain mukaan kiireellisesti käsiteltäviä asioita tai muutoin laadultaan kiireellisiä asiaryhmiä. Todellisiin asiamääriin nähden riittämättömät resurssit johtavat näissä ja muissa asioissa käsittelyaikojen pitkittymiseen.

Riittämättömät resurssit voivat johtaa myös siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden lainkäyttötoimintaa joudutaan kohdentamaan tavalla, joka ei ole asioiden käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaisin. Toiminnan painopistettä saatetaan esimerkiksi

joutua siirtämään ruuhkautumisen välttämiseksi epätarkoituksenmukaisen paljon suurivolyymisten asiaryhmien käsittelyyn, jolloin laajojen yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävien asioiden – esimerkiksi kilpailuasiat, julkiset hankinnat, ympäristöasiat, kaava-asiat sekä veroasiat – laajempien asioiden käsittelyyn ei ole vastaavia mahdollisuuksia.

Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksillä on suuri merkitys ja vaikuttavuus sekä yleisesti että yksilöllisesti. Asioiden käsittelyn joutuisuus korkeimmassa hallinto-oikeudessa sekä muissa hallintotuomioistuimissa on yksi yhteiskunnan toimivuuden ja yksilön oikeusturvan varmistamisen kulmakivi.

Esimerkiksi julkisia hankintoja koskevissa asioissa taloudelliset intressit ovat usein kymmenissä tai sadoissa miljoonissa euroissa, ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksellä on suuri merkitys valittajan lisäksi tarjouskilpailun voittajalle sekä tarjouskilpailun järjestäneelle hankintayksikölle ja sen asiakkaille. Verotusta koskeva linjaratkaisu – kuten ratkaisu taloudelliselta merkitykseltään ja heijastusvaikutuksiltaan huomattavaan siirtohinnoittelua koskevaan kysymykseen – vaikuttaa välillisesti kaikkiin muihinkin muutoksenhakijan kanssa samassa asemassa oleviin yrityksiin sekä usein välillisesti myös sen työntekijöihin, asiakkaisiin ja muihin sidosryhmiin. Kaava- ja ympäristöasioissa voivat muutoksenhakuasetelmasta riippuen ratkaisua odottaa niin toiminnan-harjoittaja, kuten kaivosyritys, tai hankkeen, kuten tuulivoimapuiston tai mielenterveyskuntoutujien asuntolan, toteuttamista aikova taikka yhtä lailla näiden toimintojen sijoittumista vastustavat vaikutusalueen asukkaat.

Tuomioistuinkäsittelyn joutuisuus on vastaavasti erittäin tärkeää yksittäisten ihmisten perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi esimerkiksi lastensuojelua, tahdonvastaista hoitoa sekä turvapaikka- ja muissa ulkomaalaisasioissa. Turvapaikka-asioissa käsittelyn venyminen aiheuttaa lisäksi moninkertaisia kuluja hallinnolle esim. lisääntyneinä vastaanottokustannuksina. Samoin käsittelyajan kuluessa valittajien perhe- ja muut olosuhteet saattavat muuttua ja siteet Suomeen vahvistua, jolloin asia arvioidaan tuomioistuimissa – viime kädessä korkeimmassa hallinto-oikeudessa – uuden näytön pohjalta. Inhimillisestikin katsoen on tärkeää varmistua käsittelyajan kohtuullisuudesta. Korkeimman hallinto-oikeuden rooli oikeuskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamisessa tulee olemaan kehyskaudella erityisen merkittävä kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. Kyseisten asioiden käsittely on alkuvuodesta 2017 hajautettu Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi kolmeen muuhun hallinto-oikeuteen.

Käsittelyajat saadaan pidettyä kohtuullisina vain, jos tuomioistuimen resursointi on riittävä sekä vastaa todellisia asiamääriä.

Valitusluvan käyttöalan laajentaminen on välttämätöntä

Korkeinta hallinto-oikeutta tulee johdonmukaisesti kehittää ennakkopäätöstuomioistuimen suuntaan. Oikeusturvan saatavuus ja käytännön toteutuminen edellyttävät resurssien vähentyessä, että valituslupajärjestelmän kehittämistä jatketaan laajentamalla valituslupa pääsäännöksi, josta on vain välttämättömiä poikkeuksia, kuten valitus valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä.

Periaatteellisesti hyvä, mutta käytännön kannalta merkitykseltään verraten vähäinen muutos oli 1.1.2016 voimaan tullut hallintolainkäytön muutoksenhakusääntelyn tarkistaminen (HE 230/2014 vp). Myöskään 1.1.2016 voimaan tullut muutos oikaisuvaatimusten käyttöalan laajentamisesta ei tuo korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkittävää säästövaikutusta. Vireillä on eräitä valituslupajärjestelmän laajentamista koskevia säädöshankkeita (esimerkiksi ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistus), joiden käytännön merkitys ei vielä ole nähtävissä.

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että valituslupajärjestelmän käyttöönottamista alettaisiin kiireellisesti valmistella myös erityisesti kuntalain, lastensuojelulain ja vammaispalvelulainsäädännön mukaisissa asioissa.

Tukitoimintojen tulee palvella lainkäyttötoiminnan tuloksellisuutta

Korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten ydintoiminnan tuloksellisuus edellyttää, että erilaiset hallinnolliset palvelut ovat helposti saatavilla ja tavoitettavissa. Hallintotehtäviä ei tule itsetarkoituksellisesti keskittää tai yhdenmukaistaa.

Tuomioistuinvirastoa ei tule perustaa siten, että sen vaatimat määrärahat otettaisiin tuomioistuimille osoitetuista määrärahoista. Oikeusvaltion ja oikeussuojan näkökulmasta tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan turvaaminen on tärkeämpää.

Tukitoimintojen keskittämisessä ja toimintojen yhdenmukaistamisessa tulisi erityisesti välttää sitä, että yhdenmukaisuuden aikaansaamiseksi otetaan käyttöön toiminnallisesti puolivalmiita menetelmiä / järjestelmiä, jotka toimivat kaikkialla heikosti ja suorastaan tuomioistuimen ydintoimintaa haittaavasti (esim. Kieku). Tällaiset järjestelmät ovat vuosina 2016–2017 aiheuttaneet korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkittävästi lisätyötä sekä tosiasiassa vaikuttaneet kielteisesti toiminnan tuloksellisuuteen.