16.10.2017

Diaarinumero
H 517/17

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto

Lausuntopyyntö 10.10.2017

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2018

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta asiantuntijalausunnon vuoden 2018 talousarvioesityksestä.

Korkein hallinto-oikeus tuo kunnioittavasti esiin seuraavan:

1 Määrärahat

Esityksen mukaan korkeimman hallinto-oikeuden toimintamenomomentille myönnetään nettomäärärahaa 13 447 000 euroa. Määrärahasta noin kolme miljoonaa euroa on laskettu kuluvan lisääntyneiden turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittelyyn.

Turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittelyyn osoitetut lisäresurssit ovat korkeimmalle hallinto-oikeudelle tarpeellisia. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapunee vielä vuonna 2018 huomattava määrä turvapaikka- ja muita ulkomaalaisasioita, vaikka tilanne Maahanmuuttovirastossa ja turvapaikka-asioita ensi asteena käsittelevissä hallinto-oikeuksissa lienee tuohon mennessä jo merkitsevästi rauhoittunut vuosien 2016 ja 2017 tilanteesta.

Korkeimman hallinto-oikeuden niin sanotun perusrahoituksen osalta talousarvioesitys merkitsee sen sijaan toimintaan vaikuttavaa vähennystä verrattuna aiempaan rahoitukseen. Alenevan rahoituksen taustalla on oletuksia säästöistä, jotka eivät kaikin osin perustu korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän ja toiminnan kustannusten todelliseen kehitykseen. Korkeimman hallinto-oikeuden rahoituksellinen asema on muuttumassa lähivuosina haastavaksi. Tilanteen haastavuutta lisää tulevien asiamäärien vaikea ennakoitavuus.

Korkein hallinto-oikeus korostaa, että sen rahoituksen on turvattava asioiden joutuisan ja oikeusturvan vaatimukset täyttävän käsittelyn edellytykset paitsi ulkomaalaisasioissa, myös lukuisissa muissa yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävissä asiaryhmissä. Tällaisia asiaryhmiä ovat esimerkiksi kaavoitusta ja rakentamista sekä ympäristöä, verotusta, taloudellista toimintaa (esim. kilpailu ja julkiset hankinnat), lastensuojelua, tahdonvastaista hoitoa, muuta sosiaali- ja terveydenhuoltoa, immateriaalioikeuksia ja kunnallishallintoa koskevat asiat.

Todellisia asiamääriä ja kustannuksia vastaamattomat resurssit johtavat väistämättä käsittelyaikojen pitenemiseen. Erityisesti laajojen yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävien asioiden käsitteleminen kohtuullisessa ajassa tulee olemaan erittäin vaikeaa.

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. Tuomioistuinten riittävällä resursoinnilla varmistetaan oikeusturvan asianmukainen toteutuminen. Käsittelyajat saadaan pidettyä kohtuullisina vain, jos tuomioistuimen resursointi on riittävä sekä vastaa todellisia asiamääriä.

2 Turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden kehitys

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden määrät ovat nousseet erittäin voimakkaasti vuosina 2016 ja 2017. Asiamäärien kehitystä kuvaa alla oleva taulukko:

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet ulkomaalaisasiat				
	2015	*2016*	*2017 (toteutuma 1-9)*	*2017 (ennuste koko v.)*
Turvapaikka-asiat	383	1 089	2 461	n. 3 300
Kaikki ulkomaalaisasiat	892	1 818	2 872	n. 3 900

Ulkomaalaisasioiden määrä vuonna 2018 tullee korkeimmassa hallinto-oikeudessa vastaamaan vuoden 2017 määrää. Asiamäärien kehitystä pidemmällä aikavälillä on erittäin vaikea ennustaa. Asiamääriin vaikuttavat muun ohella turvapaikanhakijoiden keskeisten lähtömaiden turvallisuustilanteen kehitys sekä EU:n ulko- ja sisärajojen tilanne.

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 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.

Turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittely on järjestetty korkeimmassa hallinto-oikeudessa siten, että asiamäärien huomattavasta lisääntymisestä huolimatta asioiden käsittelyaikoja on pystytty olennaisesti lyhentämään. Vuonna 2015 turvapaikka-asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli noin 6,8 kuukautta, kun vuoden 2017 syyskuussa keskimääräinen käsittelyaika oli enää 2,7 kuukautta. Samaan aikaan korkein hallinto-oikeus on antanut lukuisia oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ennakkopäätöksiä.

Talousarvioesitys mahdollistaa tämän hetken arvion perusteella sen, että vuonna 2016 korkeimpaan hallinto-oikeuteen perustettu ulkomaalaisasioihin keskittyvä jaosto (IV jaosto) voi jatkaa toimintaansa koko vuoden 2018. Tämä on perusteltua ulkomaalaisasioiden joutuisan käsittelyn kannalta. IV jaoston organisaatio ja toimintatavat on kehitetty erityisesti ulkomaalaisasioille sopiviksi, jotta asioiden käsittely tapahtuisi sujuvasti ja viivytyksettä.

Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisellä ei tule oikeusturvasyistä olla heijastusvaikutuksia muiden yhteiskunnallisten tärkeiden muutoksenhakuasioiden käsittelyyn tai käsittelyaikaan.

3 Korkeimman hallinto-oikeuden muun työtilanteen kehitys

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteen kehitys vuonna 2018 ja sen jälkeen on monilta osin vaikeasti ennustettavissa. Useat vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet lisäävät toteutuessaan korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärää ja/tai tekevät asioista laadullisesti vaikeampia (esim. sote-uudistukseen liittyvät muutokset, tieliikennelain kokonaisuudistus ja valtion virkamieslain mukaisen valitusoikeuden laajentaminen). Viitteitä on myös siitä, että eräät jo toteutetut uudistukset saattavat aiheuttaa hallintotuomioistuimiin mahdollisesti merkittävänkin asiamäärien lisäyksen hyvinkin lyhyellä aikavälillä (esim. toimeentulotukiasioiden siirtäminen Kansaneläkelaitokselle).

Korkeimman hallinto-oikeuden kokonaistyötilanteen kehittymistä on 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 lähivuosina olemaan pikemmin työmäärää lisäävä kuin sitä vähentävä.

Korkeimman hallinto-oikeuden ulkoiseen ja sisäiseen toimintaympäristöön liittyy lisäksi lähivuosina useita tekijöitä, jotka aiheuttavat aiempaa suurempia kustannuksia tai vaativat lisäresursseja. Näitä tekijöitä on seikkaperäisesti selostettu korkeimman hallinto-oikeuden talousarvioesitykseen sisältyvässä muistiossa. Korkeimman hallinto-oikeuden perusrahoituksen on mahdollistettava tällaisiin tekijöihin varautuminen.

Vuosi 2018 ja etenkin sen jälkeiset vuodet tulevat olemaan korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten kannalta poikkeuksellisia ja erittäin haastavia. Merkittäviä riskitekijöitä ovat erityisesti tulevien asiamäärien vaikea ennakoitavuus sekä julkisen talouden suunnitelmasta 2018–2021 ilmenevät säästöoletukset, jotka eivät perustu asiamäärien tai toiminnan kustannusten todelliseen kehitykseen.

Riittämättömät resurssit vaikuttavat erityisesti laajojen yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävien asioiden käsittelyaikoihin. Tällaisten asioiden käsitteleminen kohtuullisessa ajassa tulee olemaan erittäin vaikeaa.

4 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 vähäinen muutos oli hallintolainkäytön muutoksenhakusääntelyn tarkistaminen (HE 230/2014 vp; voimaan 1.1.2016). Myöskään muutos oikaisuvaatimusten käyttöalan laajentamisesta ei tuo korkeimmassa hallinto-oikeudessa merkittävää säästövaikutusta. Eräiden valituslupajärjestelmän laajentamista koskevien säädöshankkeiden (esimerkiksi ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistus) käytännön merkitys ei vielä ole nähtävissä.

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

Presidentti Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö Toni Kaarresalo