Presidentti Pekka Vihervuori
Oikeusneuvos Riitta Mutikainen
Kansliapäällikkö Toni Kaarresalo

20.4.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON SELONTEKO JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2019–2022
(VNS 1/2018 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:

1 Keskeiset johtopäätökset julkisen talouden suunnitelmasta

Korkeimman hallinto-oikeuden määrärahat kehyskaudella 2019–2022 ovat vuosittain vähenevät. Rahoituksen vähenemisellä on suora toiminnallinen vaikutus.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten kannalta erityisen vahingollinen on suunniteltu vuosittainen säästötavoite, ns. JTS-miljardi. Säästö ei perustu kustannusten todelliseen kehitykseen tai asiamäärien muutokseen, vaan on yksipuolinen kustannusten karsimiseen liittyvä säästötoimi. Tällainen säästötoimi vaikuttaa erityisesti tuomioistuimiin, koska niiden toimintamenot koostuvat valtaosin henkilöstökustannuksista, joihin ei voida toimintaa supistamatta vaikuttaa. Tuomioistuimilla on perustuslaillinen ja ihmisoikeussopimuksista johtuva velvoite käsitellä kaikki niille saapuvat asiat oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden ja kuhunkin asiaryhmään sovellettavien prosessisäännösten mukaisesti. Ne eivät voi jättää vireille pantuja asioita käsittelemättä tai päättää uhrata vähemmän huomiota joihinkin asioihin. Suomen Euroopan unionissakin korostaman oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti riippumattomille tuomioistuimille on taattava riittävät ja vakaat voimavarat niiden häiriöttömän toiminnan turvaamiseksi.

Kehyssuunnittelu ilmentää kyseenalaista pyrkimystä ulottaa hallintoa koskevat säästötavoitteet ja -ohjelmat sellaisinaan tuomioistuimiin. Kansainvälisestikin on täysin poikkeuksellista, että Suomessa tuomioistuimet pyritään säästöohjelmissa, kehittämishankkeissa tai tilakonsepteissa lukemaan osaksi hallintoa, ja niiden toimintaa pyritään ohjaamaan hallintoon soveltuvien yleisratkaisujen ehdoilla. Tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta on välttämätöntä, että toiminnan rahoitus vastaa todellista tarvetta ja toiminta järjestetään hallinnosta poikkeavin perustein. Selvää esimerkiksi on, että tuomioistuinten henkilöstö ei voi käyttää valtionhallinnon yhteistiloja eli samoja tiloja, joissa oikeudenkäyntien osapuolten edustajat toimivat.

Korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten rahoitusta on suunniteltu vähennettävän myös asiamäärien vähentämiseen viittaavilla perusteilla, joilla ei ole perustaa todel-

lisuudessa. Asiaryhmiä, joiden osalta kehyskaudella olisi tapahtumassa korkeimman hallinto-oikeuden tai hallintotuomioistuinten rahoitustarvetta vähentävää asiamäärien kehitystä, ei ole olemassa. Päinvastoin, kauden kokonaiskehitys tulee olemaan pikemmin työmäärää lisäävä kuin sitä vähentävä.

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. Sama koskee eräitä yksilön perusoikeuksien kannalta keskeisiä asiaryhmiä, kuten lastensuojeluasioita. Pitenevillä käsittelyajoilla on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia monille eri yhteiskuntaelämän aloille.

Suunnitelman mukainen rahoitus ei vastaa riittävästi todellista tarvetta. Todellista tarvetta vastaamaton rahoitus johtaa suoritteiden merkittävään heikentymiseen erityisesti kehyskauden loppua kohden.

2 Asiamäärät eivät vähene vaan lisääntyvät

Suunnitelmaan sisältyvän ns. JTS-miljardin lisäksi korkeimman hallinto-oikeuden ja hallintotuomioistuinten toimintamäärärahoihin kohdistuu merkittävä säästötavoite, jonka perusteena on kehyksessä ”asiamäärän vähentäminen KHO:ssa ja hallinto-oikeuksissa (hallitusohjelma)”.

Korkein hallinto-oikeus toteaa, että asiamäärien vähenemiseen kytketylle säästöoletukselle ei ole perustetta todellisuudessa. Asiamäärät eivät vähene, vaan ne lisääntyvät. Ei ole asiallista perustaa julkisen talouden suunnittelua olettamuksille, joiden tiedetään suurella todennäköisyydellä olevan paikkansapitämättömiä.

Useat vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet lisäävät toteutuessaan korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten asiamäärää (esim. tieliikennelain kokonaisuudistus ja valtion virkanimitysten valitusoikeuden avaaminen) sekä tekevät asioista laadullisesti vaikeampia (esim. uusi tietosuojaa koskeva lainsäädäntö ja hallinnolliset sanktiot). Vireillä oleva sote-uudistus tulee merkitsemään historiallisen suurta hallinnon uudelleenjärjestelyä, joka tulee erittäin todennäköisesti näkymään hallintotuomioistuimissa kokonaan uudenlaisina oikeusriitoina, joiden määrä voi olla huomattava. Viitteitä on myös siitä, että eräät jo toteutetut uudistukset saattavat aiheuttaa hallintotuomioistuimiin vaikeasti ennakoitavaa asiamäärien lisäystä (esim. toimeentulotukiasiat).

Korkeimman hallinto-oikeuden tiedossa ei ole sellaisia asiaryhmiä, joiden osalta lähivuosina olisi tapahtumassa hallintotuomioistuinten rahoitustarvetta vähentävää asiamäärien kehitystä. 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.

Turvapaikka-asioiden merkittävään kasvuun on saatu korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kannalta välttämätöntä lisärahoitusta vuodesta 2016 alkaen. Rahoituksen jatkuvuus tulee myös tulevaisuudessa varmistaa. Suomeen turvapaikanhakijoina vuodesta 2015 alkaen tulleiden henkilöiden huomattava lukumäärä tulee vaikuttamaan merkittävästi ja pitkäaikaisesti korkeimman hallinto-oikeuden ja hallinto-oikeuksien 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. Kaikella todennäköisyydellä ulkomaalaisasioiden

määrä hallintotuomioistuimissa ei tule laskemaan vuoden 2015 tasolle sen jälkeen, kun vuoden 2016 turvapaikkahakemusaallon aiheuttamat asiat ovat tulleet ratkaistuiksi.

Korkeimman hallinto-oikeuden ulkoiseen ja sisäiseen toimintaympäristöön liittyy lähivuosina lisäksi useita muitakin tekijöitä, jotka aiheuttavat aiempaa suurempia kustannuksia tai vaativat lisäresursseja. Näitä tekijöitä on seikkaperäisesti selostettu korkeimman hallinto-oikeuden talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä.

3 Vähenevä rahoitus johtaa käsittelyaikojen pitenemiseen

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.

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 – käsittelyyn ei ole vastaavia mahdollisuuksia.

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.

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.

Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä valituslupajärjestelmän laajentamista siten kuin lakiehdotuksessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp) on ehdotettu. Valituslupajärjestelmän laajentamisessa on kuitenkin olennaista huolehtia siitä, että laajentaminen tapahtuu hallitusti sekä hallintolainkäytön kokonaisuus huomioon ottaen. Järjestelmää laajennettaessa on muun ohella asianmukaisesti selvitettävä ne asiaryhmät, joissa muutoksenhaku edellyttää yleissääntelystä poikkeavia erityissäännöksiä, sekä varattava riittävästi aikaa tällaisen lainsäädännön valmistelulle. Järjestelmän toimivuuden ja korkeimman hallinto-oikeuden toiminnan kannalta olisi erityisen vahingollista, jos poikkeuksia valitusluvanvaraisuuteen joudutaan tekemään vasta jälkikäteen.

Korkein hallinto-oikeus pitää tässä suhteessa tärkeänä, että esimerkiksi lastensuojelulain osalta muutoksenhaku järjestettäisiin yleissääntelyn mukaisesti valitusluvan varaiseksi. Lakiehdotus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HE 29/2018 vp) on tässä suhteessa tulkinnanvarainen eikä sen perusteella ole selvää, että valituslupa koskisi näitä asioita. Lainsäädäntötyössä tulee varmistaa, että suorasta valituksesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen näissä asioissa luovutaan uuden hallintolainkäyttöä koskevan lain voimaan tullessa.

Valituslupajärjestelmä antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden keskittää lainkäyttötoiminnan resurssit aiempaa tarkoituksenmukaisemmin. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuviin asiamääriin valituslupajärjestelmällä ei sen sijaan ole vaikutusta.

5 Lainvalmistelun laatua tulee parantaa

Korkein hallinto-oikeus yhtyy julkisen talouden suunnitelmassa esitettyyn tavoitteeseen siitä, että oikeusministeriön lainvalmistelun voimavaroja tulee vahvistaa.

Korkein hallinto-oikeus pitää erityisen tärkeänä sitä, että huomiota kiinnitetään varsinkin perus- ja ihmisoikeuksien sekä hallintolainkäytön tuntemukseen säädösvalmistelussa. Hallintolainkäytön alaan kuuluvien eri sektoreiden lainsäädäntöä koskevassa valmistelussa on tarpeen vahvistaa hallintolainkäytön yleisosaamista ja kokonaiskuvaa järjestelmän toiminnasta.

6 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.

Tuomioistuinvirastosta ei aiheudu korkeimmalle hallinto-oikeudelle tai muille hallintotuomioistuimille säästöjä. Tuomioistuinvirastoa ei ylipäätään ole tarkoitettu tuomioistuimia palvelevaksi palvelukeskukseksi, vaan tuomioistuinlaitoksen keskushallintotehtäviä hoitavaksi asiantuntijaviranomaiseksi. Korkeimman hallinto-oikeuden jo nykyisin hyvin kevyestä sisäisestä hallinnosta ei ole siirrettävissä henkilö- tai muita resursseja virastoon.

Tuomioistuinviraston vaatimia määrärahoja ei tule ottaa tuomioistuimille osoitetuista määrärahoista. Oikeusvaltion ja oikeussuojan näkökulmasta tuomioistuinten lainkäyttötoiminnan turvaaminen on tärkeämpää.