Presidentti Kari Kuusiniemi
Kansliapäällikkö Toni Kaarresalo

23.10.2018

Diaarinumero
H 535/18

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2019

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2019. Korkein hallinto-oikeus tuo kunnioittavasti esiin seuraavan:

1 Lähtökohdat ja visio

Turvapaikka-asioiden määrän nopea lisääntyminen on vaikuttanut korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan merkittävästi vuodesta 2016 alkaen. Korkein hallinto-oikeus pitää erittäin tärkeänä ja myönteisenä niitä lisäresursseja, joita sille on ulkomaalaisasioiden käsittelyyn myönnetty. Lisäresursseilla on voitu turvata kyseisten asioiden ripeä muutoksenhakukäsittely heikentämättä muiden asioiden asianmukaisen käsittelyn edellytyksiä.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaympäristön lähivuosien kehitystä on monessa suhteessa hankala ennakoida. Esimerkiksi sote-uudistus tuo toteuduttuaan todennäköisesti kokonaan uudentyyppisiä asioita hallintotuomioistuinten ratkaistaviksi. Vaikka eräissä asiaryhmissä, kuten ympäristö- ja veroasioissa, juttujen määrä näyttäisi alenevan, hallintotuomioistuinten laajan tehtäväalueen vuoksi asioiden kokonaismäärä tuskin vähenee.

Jotta korkein hallinto-oikeus voi antaa oikea-aikaista ja korkealaatuista oikeusturvaa sekä ohjata alemmanasteista hallintolainkäyttöä ja hallintotoimintaa selkein linjaratkaisuin, *kattavaan valituslupajärjestelmään tulisi siirtyä viipymättä*. *Korkein hallinto-oikeus pitää tärkeänä, että eduskunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys (29/2018 vp) tältä osin saatettaisiin voimaan mahdollisimman pian ja siten, että valituslupajärjestelmä koskisi kaikkia uudistuksen voimaantulon jälkeen annettavia hallintotuomioistuinten päätöksiä.*

Valituslupajärjestelmä ei välittömästi vähennä korkeimpaan hallinto-oikeuteen vireille tulevia asioita. Kaksiasteisessa hallintotuomioistuinjärjestelmässä ei myöskään voida siirtyä vain prejudikaattiperusteiseen valituslupamenettelyyn. Valituslupamenettely kuitenkin antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle paremmat mahdollisuudet kohdentaa voimavaransa oikeussuojan varmistamiseen ja ennakkopäätösten antamiseen niissä asioissa, joissa se on erityisesti tarpeen.

Valituslupajärjestelmän laajentamisessa ei ole kysymys säästöhankkeesta vaan tarkoituksenmukaisen oikeussuojajärjestelmän luomisesta. Yhdistettynä sähköisiin asianhallinta- ja käsittelyjärjestelmiin sekä tehokkaaseen valmistelutyön organisointiin valituslupajärjestelmä takaa

sen, että korkeimman hallinto-oikeuden perushenkilöstöllä, joka ennen turvapaikkarahoituksesta johtuvia lisäyksiä on noin 100 henkilötyövuotta, voidaan ratkaista asiat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimusten edellyttämin tavoin ripeästi ja asiantuntevasti.

Korkeimman hallinto-oikeuden tavoitteena ei ole lisätä henkilökunnan määrää eikä käyttää määräaikaista henkilöstöä yli välttämättömän tarpeen. Vakinaisten virkojen lisääminen ei liioin ole tarpeen edellä mainittujen vaatimusten toteuttamiseksi. Kaikkien valtion budjettitaloudesta riippuvien organisaatioiden on oltava kustannustietoisia tai -tehokkaita. Kuten eduskunnan lakivaliokunnan lausunnossa (22/2018 vp) korostetaan, oikeuslaitoksen riittävistä voimavaroista huolehtiminen on yhteiskunnan kokonaisedun mukaista. Oikeusturva on yhteiskunnallinen ydinpalvelu, jonka edellytykset tulee turvata riittävin resurssein. Kysymys on myös tuomioistuinten riippumattomuudesta.

Hallintolainkäytössä ratkaistavissa asioissa muutoksenhaun nopeus on oikeusturvan keskeinen elementti. Nopeasti toimiva muutoksenhakujärjestelmä turvaa myös yhteiskunnan ja talouden toimintaa sekä lisää yhteiskunnallista luottamusta. Epävarmuus ihmisten tulevaisuutta ja turvallisuutta koskevien asioiden, kuten lastensuojeluasioiden ja turvapaikka-asioiden, viivästyessä ei ole rahana mitattavissa. Julkistaloudelliset ja yritystaloudelliset menetykset, jotka aiheutuvat esimerkiksi verotusta, julkisia hankintoja, kilpailua, maankäyttöä ja ympäristöä koskevien muutoksenhakujen liiallisesta kestosta, ovat moninkertaiset verrattuna pieniin määrärahatarpeisiin.

Vuoden 2019 asiamäärä on korkeimmassa hallinto-oikeudessa edelleen hyvin korkea. Turvapaikkarahoituksen merkittävä väheneminen korvataan siirtyvillä määrärahoilla, jotta turvapaikka- ja muiden asioiden käsittelyajat saadaan pysymään kohtuullisina. Tulevien vuosien tilanne on kuitenkin muodostumassa haastavaksi, mikäli jäljempänä mainitut määrärahaleikkaukset toteutetaan.

Valituslupatuomioistuimena korkein hallinto-oikeus, sitoutuneena ottamaan käyttöön sähköiset menetelmät ja kehittämään muutoinkin prosessiaan jatkuvasti, kykenisi kestävällä perusrahoituksella ratkaisemaan runsaat 4 000 asiaa vuodessa niin, että valituslupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika olisi alle kuusi kuukautta ja valitusasioiden selvästi alle vuoden. Ennakkopäätösten perustelut olisivat nykyistä selkeämpiä ja ratkaisut siten vaikuttavampia.

2 Määrärahat

Talousarvioesitys merkitsee korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten osalta toimintaan vaikuttavaa vähennystä verrattuna aiempaan rahoitukseen. Alenevan rahoituksen taustalla on oletuksia säästöistä, joilla ei ole perustaa todellisuudessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden rahoitukseen ehdotetaan 700 000 euron vähennystä ja muiden tuomioistuinten momentille yli 2,5 miljoonan euron vähennystä viittaamalla asiamäärien vähentymiseen hallintotuomioistuimissa. Vaikka joissakin asiaryhmissä tapahtuisikin rahoitustarvetta vähentävää kehitystä, lähivuosien kokonaiskehityksen voidaan jäljempänä esitettävin tavoin arvioida olevan pikemmin työmäärää lisäävä kuin sitä vähentävä.

Tuomioistuinten kannalta erityisen vahingollinen on vuoden 2019 jälkeen uhkaava vuosittainen säästötavoite, ns. JTS-miljardi. Vähennys ei perustu kustannusten todelliseen kehitykseen tai asiamäärien muutokseen, vaan on puhdas säästötoimi. Tällainen säästötoimi vaikuttaa erityisesti tuomioistuimiin, koska niiden toimintamenot koostuvat valtaosin henkilöstökustannuksista, joihin ei voida toimintaa supistamatta vaikuttaa.

Korkeimman hallinto-oikeuden rahoituksen on turvattava asioiden joutuisan ja oikeusturvan vaatimukset täyttävän käsittelyn edellytykset paitsi ulkomaalaisasioissa, myös lukuisissa muissa yksilöiden kannalta sekä 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. Päätösten laadusta tinkiminen ei ole vaihtoehto.

Eduskunnan lakivaliokunta on toistuvasti esittänyt huolensa tuomioistuinten rahoituksen heikosta tilanteesta, niin myös vuoden 2019 talousarvion valmistelun yhteydessä (LaVL 22/2018 vp ja siinä viitatut valiokunnan aiemmat lausunnot). Valiokunta on myös oikeutetusti kiinnittänyt huomiota siihen, että erilaisten lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutusta hallintotuomioistuinten asia- ja työmääriin ei nykyisin oteta niiden resursseja arvioitaessa asianmukaisesti huomioon.

3 Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteen kehitys

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteen kehitys vuonna 2019 ja sen jälkeen on edellä todetuin tavoin vaikeasti ennustettavissa. Useat jo toteutuneet tai vielä vireillä olevat lainsäädäntöhankkeet suurella todennäköisyydellä lisäävät korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten asiamääriä ja/tai tekevät asioista laadullisesti vaikeampia. Tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi sote-uudistukseen liittyvät muutokset, tieliikennelain kokonaisuudistus, valtion virkamieslain mukaisen valitusoikeuden laajentaminen ja toimeentulotukiasioiden siirtäminen Kansaneläkelaitokselle.

Lisääntyvän asia- tai työmäärän vaikutusta hallintotuomioistuinten resurssitarpeisiin ei ole talousarvioesityksessä otettu huomioon. Sen sijaan esityksessä on esitetty korkeimman hallinto-oikeuden ja muiden hallintotuomioistuinten osalta erittäin huomattavaa rahoituksen vähennystä viittaamalla asiamäärien vähentymiseen. Talousarvioesitystä ei tule perustaa todennäköisesti paikkansa pitämättömille seikoille.

Vuosi 2019 ja erityisesti 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 rahoituksen leikkaukset, jotka eivät perustu asiamäärien tai toiminnan kustannusten todelliseen kehitykseen. Sähköisen käsittelyn mahdollisuuksien lisääminen (erityisesti HAIPA-järjestelmä) tehostaa tuomioistuinten toimintaa, mutta tehokkuushyödyt saavutetaan vasta pidemmällä aikavälillä uuden järjestelmän käynnistämis-, käyttöönotto- ja ensikehitysvaiheen jälkeen.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuvien turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden määrät ovat nousseet erittäin voimakkaasti vuosina 2016–2018, ja näiden asioiden määrä pysyy vuonna 2019 edelleen tavanomaista selvästi korkeammalla tasolla. Ulkomaalaisasioiden määrän kehitystä on kuvattu tarkemmin lausunnossa, jonka korkein hallinto-oikeus on antanut talousarvioesityksen johdosta lakivaliokunnalle (lausunto 4.10.2018).

Turvapaikka-asioiden määrän ennustetaan alenevan, mutta nähtävissä ei ole, että se voisi palata lähellekään vuotta 2016 edeltänyttä tasoa. Turvapaikka-asioiden määrien kehitystä on

erittäin vaikea ennustaa. Asiamääriin vaikuttavat muun ohella turvapaikanhakijoiden keskeisten lähtömaiden turvallisuustilanteen kehitys sekä EU:n ulko- ja sisärajojen tilanne.

Muiden ulkomaalaisasioiden määrien voidaan arvioida lähivuosina nousevan. Suomeen vuodesta 2015 alkaen tulleiden henkilöiden huomattava lukumäärä vaikuttaa pitkäaikaisesti turvapaikka-asioiden lisäksi esimerkiksi turvapaikkahakemuksen ohella tai jälkeen tehtyjen perheside-, työ-, yrittäjä- tai opiskeluperusteista oleskelulupaa koskevien asioiden määriin sekä keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä esimerkiksi karkottamista koskevien asioiden, jatko-oleskelulupia koskevien asioiden ja kansalaisuusasioiden määriin.

Turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittely on erityisrahoituksen turvin 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 2018 elokuussa keskimääräinen käsittelyaika oli 2,9 kuukautta. Samaan aikaan korkein hallinto-oikeus on antanut lukuisia oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ennakkopäätöksiä.

Turvapaikka- ja muiden ulkomaalaisasioiden käsittelyyn vuodelle 2019 osoitetut lisäresurssit yhdessä siirtyvien määrärahojen kanssa mahdollistavat ulkomaalaisasioiden joutuisan käsittelyn vuonna 2019. Ulkomaalaisasioiden lisääntymisellä ei kuitenkaan tule oikeusturvasyistä olla heijastusvaikutuksia muiden yksilöiden ja yhteiskunnan kannalta tärkeiden muutoksenhakuasioiden käsittelyyn tai käsittelyaikaan.

Hallituksen esityksessä mainitut ulkomaalaisasioiden käsittelyaikatavoitteet ovat vuonna 2019 pääosin asianmukaiset. Kuitenkin hallituksen esityksen sivulla 174 viitattu tavoite siitä, että käsittelyaika olisi enintään kuusi kuukautta kaikissa niissä ulkomaalaisasioissa, joissa valituslupa myönnetään, ei ole käytännössä mahdollinen. Käsittelyaikatavoitteena tulee tältä osin pitää 10 kuukauden keskimääräistä käsittelyaikaa, mikä vastaa muun ohella korkeimman hallinto-oikeuden vuotta 2018 koskeneissa tulosneuvotteluissa sovittuja tavoitteita.