OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito-osasto
Tuomioistuinasiat-yksikkö
Erityisasiantuntija Marja Reijonen

24.9.2019

EU/2019/0707

Eduskunta / hallintovaliokunta

E 22/2019 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston E-kirjeestä koskien komission huhtikuussa 2019 antamaa tiedonantoa Euroopan unionin oikeusalan tulostaulusta 2019 (COM (2019) 198 final). Eduskunnan hallintovaliokunta on lisäksi pyytänyt oikeusministeriöltä tietoa hallintotuomioistuinten asioista, erityisesti ulkomaalaisasioista, ja käsittelyajoista.

Euroopan unionin oikeusalan tulostaulu 2019

Euroopan unionin oikeusalan tulostaulussa esitetään vertaileva yleiskatsaus EU:n jäsenvaltioiden oikeuslaitosten toimivuudesta, laadusta ja riippumattomuudesta. Sen tarkoituksena on auttaa EU:ta ja sen jäsenvaltioita parantamaan kansallisten oikeuslaitosten toimivuutta. Tavoitteeseen pyritään antamalla objektiivisia, luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja EU:n jäsenvaltioiden oikeuslaitosten toiminnasta. Tulostaulusta ilmenee, miten EU:n jäsenvaltioiden oikeuslaitosten toiminta on ajan mittaan kehittynyt. Oikeuslaitoksia ei aseta paremmuusjärjestykseen, vaan luodaan yleiskatsaus kaikkien oikeuslaitosten toimintaan.

Euroopan unionin oikeusalan tulostaulu perustuu useisiin tietolähteisiin. Suuri osa määriä koskevista tiedoista on peräisin oikeuslaitoksen toimivuutta tarkastelevalta Euroopan neuvoston pysyvältä komitealta (CEPEJ), joka kerää tiedot EU:n jäsenvaltioilta. Muita tietolähteitä ovat muun muassa EU:n tilastoviranomainen Eurostat ja erilaiset eurooppalaiset verkostot, kuten Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto ja Euroopan tuomarineuvostojen verkosto.

Tulostaulussa keskitytään tehokkaan oikeuslaitoksen kolmeen keskeiseen osatekijään eli toimivuuteen, laatuun ja riippumattomuuteen. Oikeuslaitosten toimivuutta kuvataan asioiden määrää, oikeudenkäyntien kestoa, asioiden selvitysastetta ja vireillä olevien asioiden määrää koskevilla indikaattoreilla siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeudellisilla aloilla. Lisäksi tulostaulussa esitetään oikeudenkäyntien keskimääräinen kesto sellaisilla erityisaloilla, joilla EU:n lainsäädännöllä on erityistä merkitystä eli kilpailua, sähköistä viestintää, EU-tavaramerkkiä ja rahanpesun torjuntaa koskevissa asioissa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oikeuslaitosten laatua kuvataan oikeussuojan saatavuutta, kuten tuomioistuinten määrärahoja, henkilöresursseja ja laatustandardeja, oikeudenkäyntimaksuja, tuomareiden koulutusta, tuomioistuintoimintojen seurantaa ja oikeusapua koskevilla indikaattoreilla. Oikeuslaitosten riippumattomuutta kuvataan indikaattoreilla, jotka kuvaavat suuren yleisön ja yritysten käsityksiä oikeuslaitoksen riippumattomuudesta sekä tuomareiden riippumattomuuden takeita ja kansallisten syyttäjälaitosten toimintaan liittyviä takeita.

Vuoden 2019 tulostaulun keskeisiä havaintoja ovat muun muassa seuraavat: Oikeuslaitosten toimivuudessa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Oikeuslaitosten taloudelliset resurssit pysyivät ennallaan, mutta resurssien määrässä on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä. Kansalaisten ja yritysten käsityksiin oikeuslaitoksen riippumattomuudesta liittyy yhä suurempia haasteita. Useimmat jäsenvaltiot pyrkivät parantamaan tuomioiden laatua tuomareiden koulutuksen avulla. Oikeusavun saamisen vaikeus sekä toisinaan huomattavan suuret oikeudenkäyntimaksut heikentävät erityisesti vähävaraisten henkilöiden oikeussuojan saatavuutta eräissä jäsenvaltioissa.

Suomessa siviili-, kauppa- ja hallinto-oikeudellisten sekä muiden asioiden yhteismäärä tuomioistuimissa on kasvanut hieman. Näiden kaikkien asioiden ryhmässä oikeudenkäyntien kesto ensimmäisessä oikeusasteessa on hieman pidentynyt. Asioiden selvitysaste eli käsiteltäviksi tulleiden ja ratkaistujen asioiden suhde on korkea, yli 95 prosenttia eli tuomioistuimet pystyvät ratkaisemaan niiden käsiteltäviksi tulleet asiat. Tuomioistuinten julkiset menot pysyivät vakaina kasvaen hieman edelliseen vuoteen verrattuna. Suomessa kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on hyvä ja parantunut koko ajan vuosina 2016–2019. Tulostaulun vertailutietoja on hyödynnetty ja hyödynnetään Suomessa monissa oikeuslaitosta koskevissa lainsäädäntö- ja kehittämishankkeissa.

<u>Oikeusvaltioperiaate ja EU:n oikeusalan tulostaulu 2019</u>

Oikeusvaltioperiaate muodostaa olennaisen ja välttämättömän perustan Euroopan unionille ja sen jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle. Yhteisenä arvona se on vahvistettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 2 artiklassa. Yhteisten arvojen kunnioittamisen merkitystä unionille ja unionin oikeuden toteutumiselle on vahvistettu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Oikeusvaltioperiaatteen perustavanlaatuisesta luonteesta johtuen on tärkeää, että jäsenvaltiot yhdessä yhteistyössä instituutioiden kanssa pyrkivät vahvistamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista.

Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2019 hyväksymässä EU:n strategisessa agendassa on vahvistettu oikeusvaltioperiaatteen merkitystä EU:n toiminnalle. Sen mukaan yhtenä tulevan työn prioriteettina on EU:n perussopimuksissa tunnustettujen kansalaisten perusoikeuksien ja -vapauksien puolustaminen ja kansalaisten suojaaminen olemassa olevilta ja uusilta uhkilta. Strategisessa agendassa korostetaan, että demokratia- ja yhteiskuntamalliemme pohjana toimivat yhteiset arvot ovat Euroopan vapauden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin perusta ja että oikeusvaltioperiaate, jolla on olennaisen tärkeä rooli kaikissa demokratioissamme, on keskeinen tae sille, että näitä arvoja suojellaan hyvin. Kaikkien jäsenvaltioiden ja EU:n on noudatettava sitä kaikilta osin.

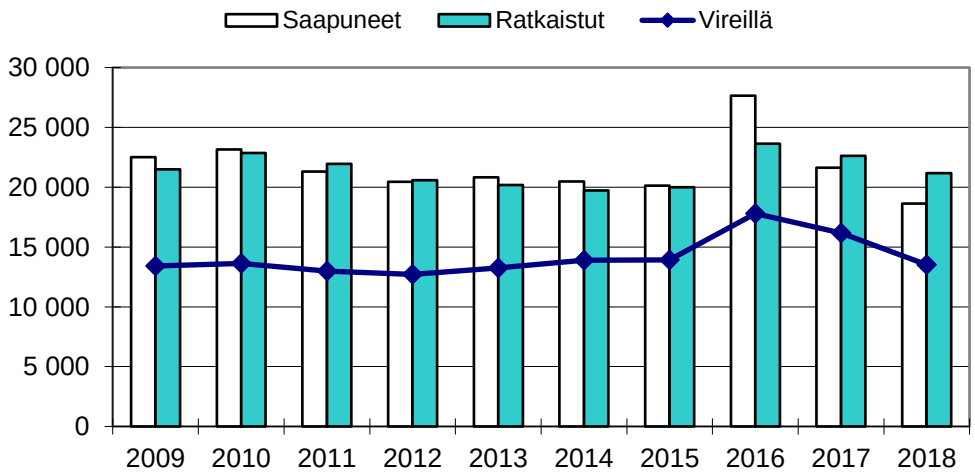
Tulostauluun on kerätty EU:n jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten toiminnasta informaatiota, joka on erityisen olennaista oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta. Oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen tarvitaan erilaisia välineitä ja eri tasoilla toteuttavia toimenpiteitä, kuten on tuotu esiin komission huhtikuussa ja heinäkuussa 2019 antamissa oikeusvaltioperiaatetta koskevissa tiedonannoissa (COM(2019) 163 ja COM(2019) 343). Jälkimmäisessä tiedonannossa komissio esittää joukon erilaisia konkreettisia toimia oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi EU:ssa. Yksi näistä toimista on komission vuosittain toteuttama oikeusvaltioperiaatteen toteutumista arvioiva tarkastelukierros (rule of law review cycle) ja tähän liittyvä vuosittainen raportti. Kyse olisi jäsenvaltiokohtaisesta arvioinnista. EU:n oikeusalan tulostaulu on mainittu osana tätä työtä eli tulostaulu olisi yksi tietolähteistä. Lisäksi komissio on esittänyt tiedonannossa, että EU:n oikeusalan tulostaulua tulisi kehittää edelleen siten, että se kattaisi paremmin oikeusvaltioon liittyvät asiat myös rikosoikeuden osalta.

Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on hallitusohjelman mukaan yksi Suomen EU-puheenjohtajakauden keskeisistä teemoista.

Hallinto-tuomioistuinten asiamäärät ja käsittelyajat[1]

Hallinto-oikeudet

Kuva. Hallinto-oikeuksien asiamäärien kehitys vuosina 2009–2018



Hallinto-oikeuksiin saapuneiden asioiden määrä kasvoi noin 20 100 asiasta vuonna 2015 noin 27 600 asiaan ulkomaalaisasioiden voimakkaan kasvun vuoksi vuonna 2016. Hallinto-oikeuksiin saapui noin 18 600 asiaa vuonna 2018. Saapuneiden asioiden määrä väheni 14 prosenttia edelliseen vuoteen verrattuna pääosin ulkomaalaisasioiden vähenemisen vuoksi. Asioista 34 prosenttia oli sosiaali- ja terveydenhuoltoasioita, joihin kuuluvat muun muassa toimeentulotuki-, lastensuojelu- ja mielenterveysasiat, ja 31 prosenttia ulkomaalaisasioita, joihin kuuluvat muun muassa turvapaikka- ja oleskelulupa-asiat.

Hallinto-oikeudet ratkaisivat noin 21 200 asiaa vuonna 2018. Ratkaistujen asioiden määrä väheni 6 prosentilla edelliseen vuoteen verrattuna, ja vireillä olevien asioiden määrä väheni 16 prosentilla. Ratkaisumäärä oli lähes 3 000 asiaa suurempi kuin saapuneiden asioiden määrä.

Vuonna 2018 keskimääräinen käsittelyaika oli 9,6 kuukautta. Pisimpään viipyivät ympäristöä (16,1 kk), itsehallinto (13,8 kk) ja verotusta (13,3 kk) koskevat valitukset. Sosiaali- ja terveydenhuoltoasioissa käsittelyaika oli keskimäärin 4,7 kuukautta. Lastensuojeluasioiden keskimääräinen käsittelyaika oli 6,4 kuukautta. Yhteiskunnallisesti merkittävien kaava-asioiden käsittelyaika oli 12,8 kuukautta. Asemakaava-asiat viipyivät hallinto-oikeuksissa 11,5 kuukautta. Ulkomaalaisasioiden käsittelyaika oli 11,9 kuukautta, eli vähemmän kuin turvapaikka-asioiden käsittelyaika erikseen tarkasteltuna, joka oli 13,1 kuukautta. Käsittelyajat vaihtelivat paitsi asiaryhmittäin myös hallinto-oikeuksien välillä.

[1] Lähde: Oikeusministeriön julkaisuja, Tuomioistuinten työtilastoja vuodelta 2018, Toiminta ja hallinto 2019:8.

Asioista 40 prosenttia ratkaistiin alle kuudessa kuukaudessa ja vanhoja, yli vuoden viipyneitä asioita oli 13 prosenttia ratkaistujen asioiden kokonaismäärästä. Vuoden lopussa oli 2 881 yli vuoden vireillä ollutta asiaa, kun vuotta aiemmin niitä oli 3 569. Yli vuoden vireillä olleita asioita oli 22 prosenttia kaikista vireillä olleista asioista.

Hallinto-oikeuksien suullisten käsittelyjen määrä kasvoi edelliseen vuoteen verrattuna 45 prosenttia. Suullinen käsittely järjestettiin 877 asiassa ja katselmus 47 asiassa. Kaikista suullisista käsittelyistä 50 prosenttia järjestettiin lastensuojeluasioissa.

Hallinto-oikeuksien ratkaisuista noin 22 prosenttia johti muutoksenhaun kohteena olleen päätöksen muuttamiseen tai päätöksen palauttamiseen päätöksen tehneelle viranomaiselle. Eniten muutettiin ympäristöasioita (31 prosenttia), veroasioita (29 prosenttia), rakennusasioita (25 prosenttia) ja taloudellisen toiminnan asioita (21 prosenttia) Tutkimatta jätettiin noin 11 prosenttia asioista.

Muutoksenhaku hallinto-oikeuksien päätöksistä on pysynyt melko vakaana. Vuonna 2018 noin 27 prosentissa päätöksistä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus on puolestaan muuttanut hallinto-oikeuden päätöstä noin 3 prosentissa valituksenalaisista päätöksistä.

Turvapaikka- ja oleskelulupa-asiat

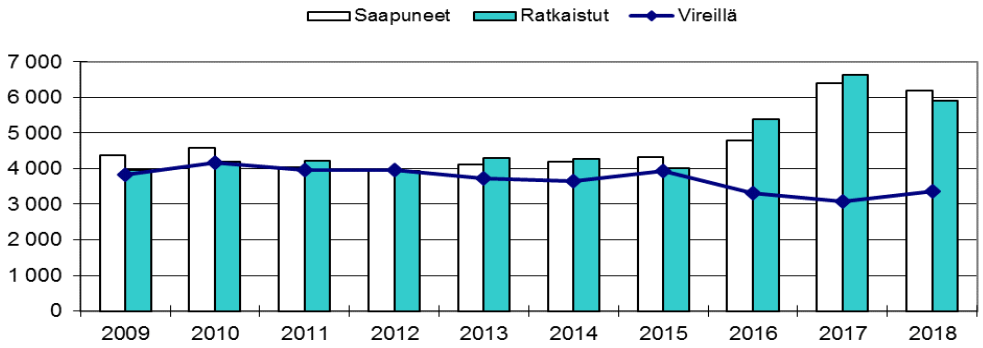
Vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden määrä kasvoi voimakkaasti. Vuonna 2016 hallinto-oikeuksiin saapui noin 10 400 turvapaikka-asiaa. Työmäärän hallitsemiseksi ulkomaalaislakia muutettiin 1.2.2017 lukien siten, että Helsingin hallinto-oikeuden lisäksi turvapaikkavalitusten käsittelyssä toimivaltaisiksi tulivat Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Turun hallinto-oikeudet. Hallinto-oikeuksiin saapui noin 5 200 turvapaikka-asiaa vuonna 2017 ja noin 2300 turvapaikka-asiaa vuonna 2018. Saapuneiden turvapaikka-asioiden määrä on vähentynyt. Vuonna 2018 ulkomaalaisasioista turvapaikka-asioita ratkaistiin 5 198 asiaa, mikä on noin 2 000 asiaa vähemmän vuoteen 2017 verrattuna. Vuoden lopussa oli vireillä noin 2 300 turvapaikka-asiaa.

Saapuvien ja ratkaistavien turvapaikka-asioiden ennusteita vuodelle 2019 on muutettu. Uusia turvapaikka-asioita ennustetaan saapuvan tänä vuonna noin 3 000 asiaa, kun aikaisempi arvio oli noin 2400 asiaa. Hallinto-oikeuksien ennustetaan ratkaisevan noin 4 100 valitusta aikaisemman arvion noin 3 600 asiaa sijasta. Uudet ennusteet perustuvat alkuvuoden toteumaan ja asiamäärien kehitykseen. Jutturuuhkat purkautuvat kaikissa hallinto-oikeuksissa, mutta hieman eri aikaan. Myös oleskelulupahakemusten määrä

on kasvanut huomattavasti. Oleskelulupaa haetaan työn, opiskelun tai perhesiteen perusteella. Valitusmäärien kehitystä seurataan. Yhteenvetona voidaan todeta, että ulkomaalaisasioiden määrän arvioidaan jäävän huomattavasti korkeammalle tasolle kuin ennen vuotta 2016.

Korkein hallinto-oikeus

Kuva. Korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärien kehitys vuosina 2009–2018.

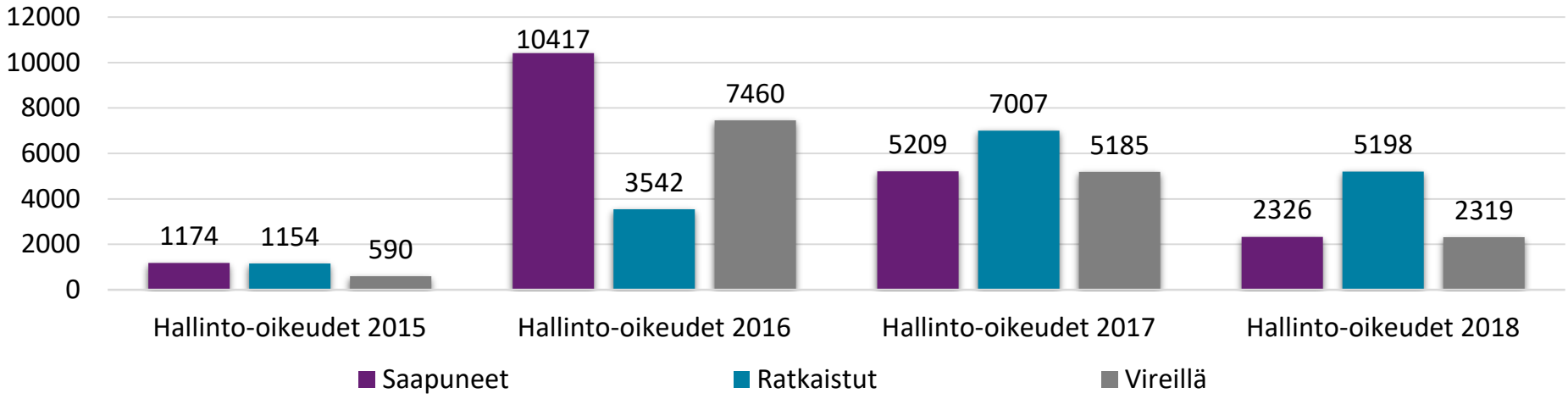


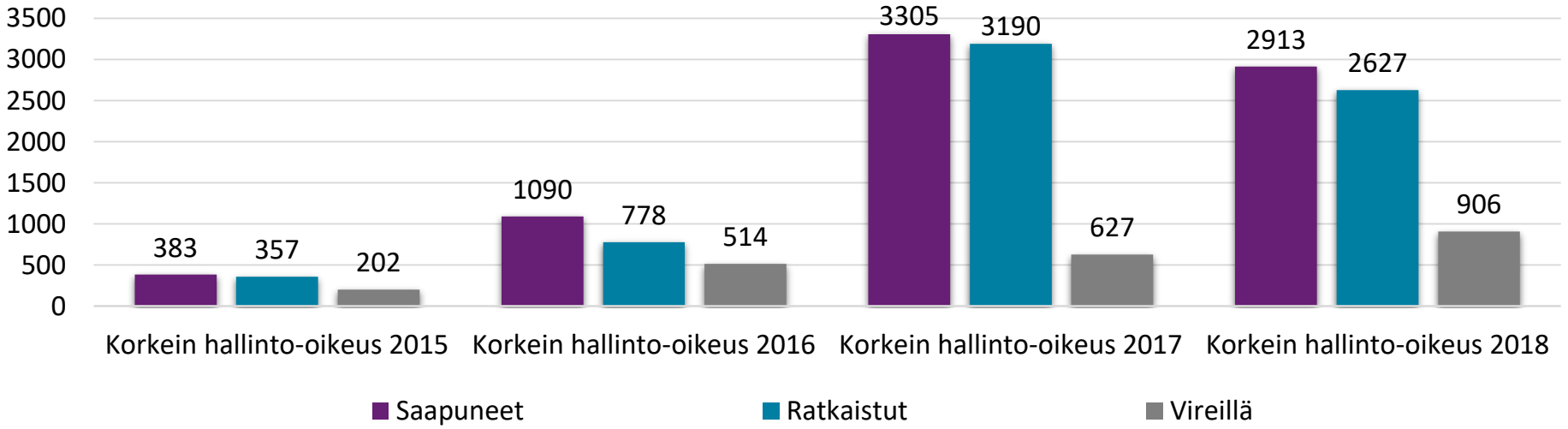
Korkeimman hallinto-oikeuteen saapuneiden asioiden määrä kasvoi noin 4300 asiasta vuonna 2015 noin 6400 asiaan vuonna 2017. Vuonna 2018 korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 6 199 asiaa, mikä oli noin 3 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2017. Suurimpia asiaryhmiä olivat ulkomaalaisasiat (60 prosenttia), sosiaali- ja terveydenhuolto (14 prosenttia) ja valtio-oikeus ja yleishallinto sekä veroasiat (7 prosenttia).

Vuonna 2018 korkein hallinto-oikeus ratkaisi asioita huomattavasti vähemmän kuin vuonna 2017. Ratkaisumäärä oli selvästi alle tavoitteen. Ratkaisutavoitetta asetettaessa oli ennakoitu, että turvapaikka-asioita saapuisi vähemmän kuin edellisenä vuonna, mutta niitä saapui lähes sama määrä. Keskimääräinen käsittelyaika piteni 0,3 kuukaudella. Asioista 65 prosenttia ratkaistiin alle kuudessa kuukaudessa ja 18 prosenttia yli 18 kuukaudessa.

Turvapaikkavalitusten käsittely vuosina 2015-2018

Hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus

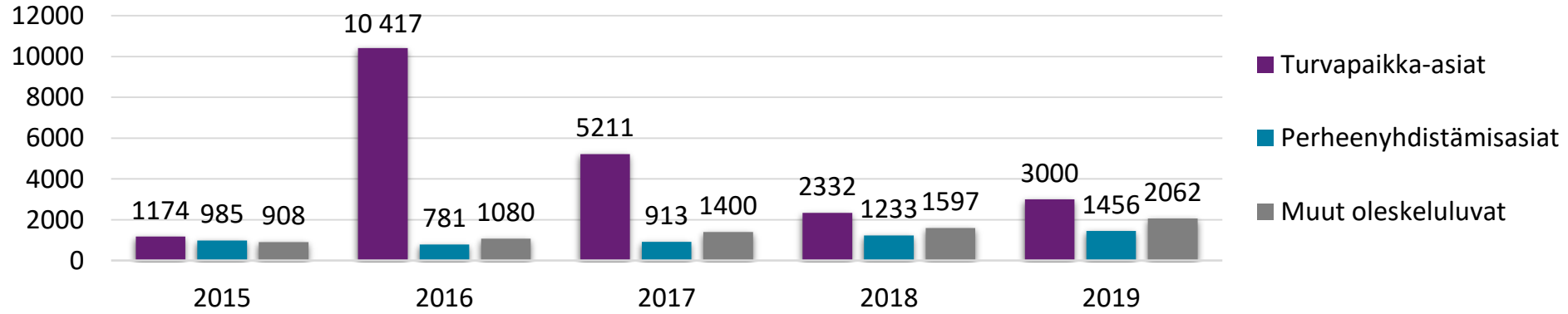




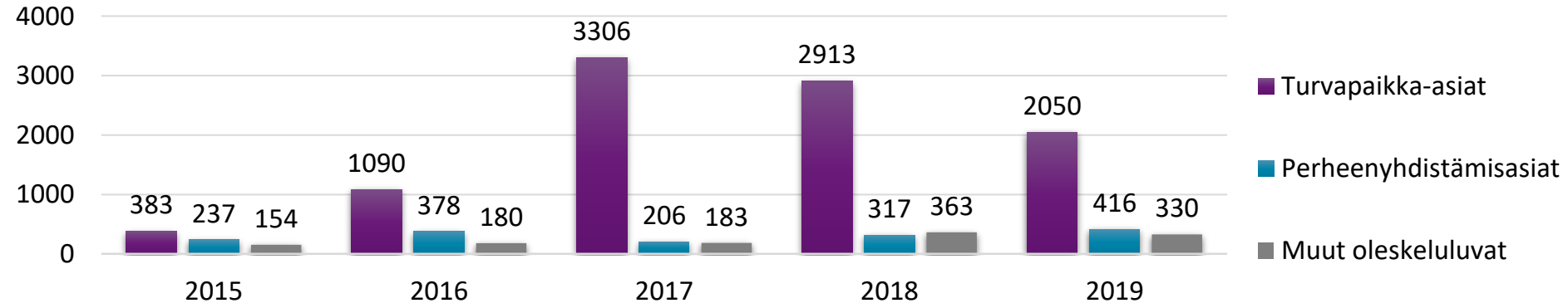
Lähde: oikeusministeriön tilastotietokanta

Saapuneet turvapaikka- ja oleskelulupa-asiat toteutuma 2015-2018 sekä ennuste* 2019

Hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus



Hallinto-oikeudet



Korkein hallinto-oikeus

Lähde: oikeusministeriön tilastotietokanta. *Ennusteet tarkistetaan n. 3kk välein.