Presidentti Kari Kuusiniemi

16.10.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2020–2023 SEKÄ ESITYKSESTÄ VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2020

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa valtioneuvoston selonteosta julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2020–2023 sekä hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2020. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Lähtökohdat

Korkeimman hallinto-oikeuden samoin kuin hallinto-oikeuksien toimintaan on vuodesta 2016 alkaen merkittävästi vaikuttanut turvapaikka-asioiden määrän nopea kasvu. 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. Turvapaikka-asioiden määrällinen huippu on taittumassa, mutta varsinkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiamäärä on edelleen korkea. Asiamäärien laskeva trendi on myös osoittautunut huomattavasti oletettua loivemmaksi. Samalla on odotettavissa, että painopiste siirtyy varsinaisista turvapaikka-asioista oleskelulupa- ja muihin asioihin siten, että ulkomaalaisasioiden kokonaismäärä pysyvästi vakiintuu merkittävästi vuotta 2015 korkeammalle tasolle.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaympäristön lähivuosien kehitystä on monessa suhteessa hankala ennakoida. Vaikka eräissä asiaryhmissä, kuten ympäristö- ja veroasioissa, juttujen määrä näyttäisi alenevan, asiamäärä ei sellaisenaan korreloi työmäärän kanssa, kun kyseessä olevat asiaryhmät säilyvät suurta työpanosta edellyttävien vuosikirjapäätösten painopistealueina. Hallintotuomioistuinten laajan tehtäväalueen vuoksi asioiden määrällisen ja laadullisen kehityksen kokonaisvaikutus on pikemmin työmäärää lisäävä kuin sitä vähentävä.

Selvää on, että asiamäärät ovat korkeimmassa hallinto-oikeudessa edelleen hyvin korkeat vuonna 2020. Turvapaikkarahoituksen merkittävä väheneminen on pakko korvata siirtyvillä määrärahoilla, jotta turvapaikka- ja muiden asioiden käsittelyajat saadaan pysymään kohtuullisina. Tulevien vuosien tilanne on kuitenkin muodostumassa haastavaksi. Edellä kuvattu asiamääräkehitys pakottaa niukan perusrahoituksen ja alun perin tilapäiseksi tarkoitetun turvapaikkarahoituksen suhteen uudelleen arviointiin.

Suomalaisen oikeusturvajärjestelmän perusteisiin kuuluu jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa tuomioistuimessa sekä hallintopäätösten yleinen valituskelpoisuus. Korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä on antaa oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaavia ratkaisuja ja siten osaltaan valvoa julkisen vallankäytön laillisuutta. Samalla annetaan oikeussuojaa yksittäisissä muutoksenhakuasioissa.

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. Riittämättömästi rahoitettu hallintolainkäyttö nakertaa kansalaisten luottamusta oikeusvaltioon.

Vuoteen 2020 ajoittuu samanaikaisesti useampi toimintaympäristöön vaikuttava muutos. Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (hallintoprosessilaki) tulee voimaan vuoden 2020 alusta. Valituslupajärjestelmän muuttuminen uudistuksen myötä pääsäännöksi edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden päätösvalmistelun uudelleenarviointia. Hallintotuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä (HAIPA) otetaan täysimittaiseen käyttöön vuoden 2020 aikana. Prosessin kokonaisvaltainen digitalisaatio edellyttää merkittävää muutosta työtapoihin. Korkeimman hallinto-oikeuden toimitilat ovat talotekniikan osalta elinkaarensa päässä. Peruskorjauksen suunnittelu on edennyt. Toimitilaratkaisusta riippuen siirtyminen väistötiloihin voi tulla ajankohtaiseksi vuoden 2020 aikana.

2 Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteen kehittyminen

Suurin osa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä asioista on valituksia alueellisten hallinto-oikeuksien antamista päätöksistä. Korkein hallinto-oikeus ratkaisee lisäksi muun ohella markkinaoikeuden ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä tehtyjä valituksia. Asiamääriltään suurimpia asiaryhmiä ovat ulkomaalaisasiat sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiat.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen on aiemmin saapunut useiden vuosien ajan hieman yli 4 000 lainkäyttöasiaa vuodessa. Vuonna 2016 saapuneiden asioiden määrä nousi lähes 4 800 asiaan ja vuonna 2017 yli 6 400 asiaan, pysyen vuonna 2018 noin 6 200 asian tasolla. Vuonna 2019 korkeimpaan hallinto-oikeuteen odotetaan saapuvan edelleen selvästi yli 6 000 asiaa.

Saapuvien asioiden määrien kehitys selittyy erityisesti ulkomaalaisasioiden määrän kasvulla. Suomeen tuli vuosina 2015–2016 yhteensä noin 38 000 turvapaikanhakijaa eli enemmän kuin näitä vuosia edeltäneenä kokonaisena vuosikymmenenä. Korkeimpaan hallinto-oikeuteen vuonna 2017 saapuneista asioista noin 60 prosenttia oli ulkomaalaisasioita. Kesään 2019 mennessä ei vielä ole ollut havaittavissa mitään olennaista vähenemistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneiden ulkomaalaisasioiden määrässä. Hallinto-oikeuksiin on vuonna 2019 tähän mennessä saapunut enemmän ulkomaalaisasioita kuin edellisenä vuotena. Ulkomaalaisasioiden määrän ennakoidaan näin ollen pysyvän vuonna 2020 edelleen erittäin suurena.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat 2015–2019

	2015	2016	2017	2018	2019 (ennuste)
Kaikki asiat	4 319	4 785	6 411	6 199	6 400
Ulkomaalaisasiat	892	1 818	3 859	3 738	3 400

Ulkomaalaisasioiden määrän tarkempaa kehitystä vuodesta 2020 eteenpäin on 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 tulleiden henkilöiden huomattava lukumäärä vaikuttaa merkittävästi ja pitkäaikaisesti korkeimman hallinto-oikeuden asiamääriin. Asiamääriä lisäävät

lyhyellä aikavälillä varsinaisten turvapaikka-asioiden ohella 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 kansalaisuusasiat.

Nykyennusteiden valossa ulkomaalaisasioiden määrä pysyy vuoden 2020 jälkeenkin pitkäaikaisesti vuoden 2015 tasoa huomattavasti korkeammalla tasolla.

Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteen kehitys on myös eräiltä muilta osin vaikeasti ennustettavissa. Tietyissä asiaryhmissä, kuten ympäristö- ja veroasioissa, asioiden määrä näyttää alenevan. Muilla osa-alueilla näköpiirissä on puolestaan kasvua. Uusi tieliikennelaki tulee voimaan 1.6.2020. Siirtymä hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään lisää asiamääriä hallintotuomioistuimissa. Järjestelmäuudistuksen alkuvaihe edellyttää tyypillisesti erityistä julkaistavien päätösten tarpeen arviointia. Samoin määrältään oletettavasti pienempi valtion virkanimitysten asiaryhmä saattaa valitusoikeuden avaamisen myötä edellyttää oikeuskäytäntöä yhtenäistäviä ratkaisuja. Sote-uudistuksen raukeamisen myötä vastaava tarve siirtyy tältä osin tulevaisuuteen, mikä ei kuitenkaan muuta sosiaaliasioiden asemaa keskeisenä osana korkeimman hallinto-oikeuden toimikenttää. Myös uuden hallintoprosessilain voimaantulosta seuraa väistämättä uusia tulkintakysymyksiä sekä tarpeita hallinto-oikeuksien käytäntöjen yhtenäistämiseen.

Esimerkkinä asiamäärien vaikeasta ennustettavuudesta voidaan mainita myös kuluvana vuonna vireille tulleet selvästi yli 500 saamelaiskäräjävaaleihin liittyvää asiaa, joiden joutuisa käsittely on edellyttänyt huomattavia tilapäisjärjestelyjä sekä kohtuutonta venymistä koko henkilökunnalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden kokonaistyötilannetta vuodesta 2020 eteenpäin on vaikea ennakoida. Arvioitavissa kuitenkin on, että asiamäärien määrällisen ja laadullisen kehityksen kokonaisvaikutus on pikemmin työmäärää lisäävä kuin sitä vähentävä.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstötilanne on tällä hetkellä monin tavoin poikkeuksellinen. Tämä on ilmennyt erityisesti määräaikaisen henkilöstön suurena määränä. Noin 30 prosenttia henkilökunnasta on määräaikaisessa virkasuhteessa. Henkilöstövaihtuvuus ja siitä johtuva rekrytointi- ja perehdytyskierre syö muita voimavaroja ja rasittaa tuloksellisuutta. Tilapäiseksi järjestelyksi tarkoitettujen määräaikaisten virkasuhteiden pitkittynyt käyttö luo myös epävarmuutta henkilökunnan keskuudessa. Erityisesti korkeimman oikeusasteen jäsenten osalta tämä kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen tilapäisjärjestely on ollut pragmaattinen ja toimiva, mutta asiamäärien alkaessa vakiintua aiempaa korkeammalle tasolle se alkaa näyttäytyä riippumattomuuden kannalta ongelmalliselta.

Sähköisen käsittelyn mahdollisuuksien lisääminen (erityisesti HAIPA-järjestelmä) tehostaa tuomioistuinten toimintaa. Tehokkuushyödyt saavutetaan kuitenkin vasta pidemmällä aikavälillä uuden järjestelmän käynnistämis-, koulutus-, käyttöönotto- ja ensikehitysvaiheen jälkeen.

3 Valituslupajärjestelmän laajeneminen

Uusi hallintoprosessilaki tulee voimaan 1.1.2020. Lain voimaantulon jälkeen muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen edellyttää valituslupaa, jollei erikseen toisin säädetä. Valituslupajärjestelmän kattavuuteen liittyy edelleen tiettyjä epävarmuustekijöitä sektorilainsäädännön päivittämistyön ollessa kesken. Valitustiehen markkinaoikeudesta korkeimpaan hallinto-oikeuteen uudistus ei tuo välitöntä muutosta eli osa markkinaoikeuden päätöksistä jää edelleen valituslupajärjestelmän ulkopuolelle.

Epäjohdonmukaisuudet valituslupajärjestelmän kattavuudessa ovat hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuuden sekä havainnollisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia ja rasittavat samalla korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa edellyttäessään rinnakkaisten toimintarutiinien säilyttämistä määrällisesti pientä asiaosuutta varten. Toiminnan näkökulmasta huomattavasti selkeäpiirteisempi perusratkaisu olisi se, että pelkästään ne asiat, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuinasteena, jäisivät valituslupajärjestelmän ulkopuolelle.

Valituslupajärjestelmän laajeneminen vaikuttaa korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan jo vuonna 2020. Ennen uuden lain voimaantuloa vireille tulleiden asioiden määrä huomioon ottaen vaikutus ei kuitenkaan vielä tällöin ilmene täysimääräisesti. Muutos edellyttää korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimintatapojen perustavanlaatuista uudelleenarviointia ja muutoksia. Muutosten suunnittelu ja toimeenpano sekä siirtymäajan rinnakkaisten toimintatapojen säilyttäminen rasittaa lainkäytön tuloksellisuutta vuonna 2020.

Pidemmällä aikavälillä kattava valituslupajärjestelmä antaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle mahdollisuuden kohdentaa lainkäyttötoiminnan resurssit aiempaa tarkoituksenmukaisemmin ja näin kehittää toimintaansa hallintolainkäytön nykytilan haasteita vastaavaksi. Kaavamaisten valitusluvan epäävien ratkaisujen myötä säästyvät resurssit suunnataan ennakkopäätösten laadun ja rakenteen kehittämiseen. Samalla mahdollistetaan suullisten käsittelyjen ja katselmusten määrän valikoiva nostaminen, mikä lisää käsittelyn välittömyyttä ja tuomioistuintoimintaan kohdistuvaa luottamusta. Uudistus toisaalta muuttaa toiminnassa tarvittavaa osaamista ja muodostaa siten haasteen koulutukselle ja rekrytoinnille.

Korkein hallinto-oikeus ei kuitenkaan ole jatkossakaan yksinomaan ennakkopäätöstuomioistuin. Hallintolainkäytön erityispiirteet edellyttävät kaksiportaisessa tuomioistuinjärjestelmässä prejudikaattiperustetta laajempia valitusluvan myöntämisen perusteita, joiden täyttyessä valitukseen on annettava asiaratkaisu. Jokainen saa edelleen asiansa korkeimmassa hallinto-oikeudessa arvioitavaksi. Ylimmän asteen uskottava hallintolainkäyttö edellyttää valituslupajärjestelmästä huolimatta muutoshakemusten huolellista arviointia. Valituslupajärjestelmä sinänsä ei myöskään vähennä korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulevien muutoksenhakemusten määrää.

4 Määrärahat

Korkeimman hallinto-oikeuden perusrahoituksen osalta vuoden 2020 talousarvioesitys merkitsee toimintaan haitallisesti vaikuttavaa vähennystä verrattuna aiempaan rahoitukseen. Alenevan rahoituksen taustalla on oletuksia säästöistä, jotka eivät perustu korkeimman hallinto-oikeuden työmäärän ja toiminnan kustannusten todelliseen kehitykseen.

Ylimmän tuomioistuimen pysyviä rahoitustarpeita ei voida tyydyttää väliaikaisilla järjestelyillä. Korkeimman hallinto-oikeuden rahoituksen on turvattava asioiden joutuisan ja oikeusturvan vaatimukset täyttävän käsittelyn edellytykset paitsi ulkomaalaisasioissa, myös lukuisissa muissa yksilön kannalta tärkeissä 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.

Korkeimman hallinto-oikeuden rahoituksellinen asema on muuttumassa haastavaksi. Tilanteen ongelmallisuutta lisää tulevien asia- ja työmäärien vaikea ennakoitavuus. Todellisia asiamääriä ja kustannuksia vastaamattomat resurssit johtavat väistämättä käsittelyaikojen

pitenemiseen. Käsittelyaikojen pidentymiseen tulee varautua erityisesti laajoissa yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävissä asioissa. Käsittelyajat ovat jo nykyisin kohtuuttoman pitkiä muun ohella lastensuojeluun ja itsehallintoon liittyvien asioiden, valtionavustusten takaisinperintää koskevien asioiden sekä viestintämarkkina-asioiden osalta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ulkoiseen ja sisäiseen toimintaympäristöön liittyy edellä kuvatuin tavoin monia tekijöitä, jotka aiheuttavat aiempaa suurempia kustannuksia tai vaativat lisäresursseja. Esitetyt perusrahoituksen säästötavoitteet ja -oletukset johtavat näissä olosuhteissa väistämättä siihen, että korkeimman hallinto-oikeuden ydintoimintaan eli lainkäyttöön kohdennettavissa olevat voimavarat vähenevät.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on lukuisia lain mukaan kiireellisesti käsiteltäviä asioita tai muutoin laadultaan kiireellisiä asiaryhmiä. Toimintaan nähden niukat resurssit johtavat näissä ja muissa asioissa käsittelyaikojen pitkittymiseen sekä siihen, että lainkäytön resurssit joudutaan kohdentamaan tavalla, joka ei ole lainkäyttöasioiden käsittelyn kannalta tarkoituksenmukaisin. Toiminnan painopistettä saatetaan esimerkiksi joutua siirtämään ruuhkautumisen välttämiseksi epätarkoituksenmukaisen paljon suurivolyymisten asiaryhmien käsittelyyn, jolloin yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävien, laajempien asioiden käsittelyyn ei ole vastaavia mahdollisuuksia.

Hallinto-oikeuksille ja korkeimmalle hallinto-oikeuksille suunnattu rahoitus turvapaikka-asioiden joutuisan käsittelyn varmistamiseksi ja valtiontaloudellisesti merkittävien viivytysten välttämiseksi on aikaisempina vuosina perustunut selkeämmin arvioihin käsittelyiden kokonaisketjuista. Julkisen talouden suunnitelman mukaan maahanmuuttoviraston turvapaikkahakemusten ruuhkanpurkuun lisätään kolme miljoonaa euroa vuosille 2020 ja 2021. Lisäksi Maahanmuuttoviraston päätöksentekoresurssien turvaamiseen lisätään 10 miljoonaa euroa vuosille 2020 ja 2021. Turvapaikkaprosessien rahoituksen kokonaisuutta koskevan arvioinnin puuttuessa tämä herättää huolen siitä, että ruuhka siirtyy hallintotuomioistuimiin.

Julkisen talouden suunnitelman 2020–2023 mukainen rahoitus ei muutoinkaan korkeimman hallinto-oikeuden osalta vastaa riittävästi todellista tarvetta. Tarvetta vastaamaton rahoitus johtaa suunnitelmakaudella suoritteiden merkittävään heikentymiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen kaikilla yhteiskunnan sektoreilla haitallisesti vaikuttavalla tavalla. Kestävästi rahoitettu hallintolainkäyttöjärjestelmä on olennainen niin oikeusvaltion toteutumisen kuin kansalaisten siihen kohdistuvan luottamuksen säilyttämisen kannalta.