Presidentti Kari Kuusiniemi

23.4.2020

Diaarinumero
H 212/20

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON SELONTEOSTA JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2021-2024

Eduskunnan hallintovaliokunta on 22.4.2020 pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta (JTS) 2021-2024. Korkein hallinto-oikeus tuo kunnioittavasti esiin seuraavan:

1 Lähtökohdat

Suomen ja kansainvälisen talouden näkymät ovat heikentyneet nopeasti. Koronavirusepidemia heikentää bruttokansantuotetta ja työllisyyttä. Poikkeustilanteen vuoksi valtiontalouden menokehys ei JTS:n mukaan rajoita vuotta 2020, jolle on kohdennettu merkittäviä määräaikaisia tukitoimia koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan. Valtiontalouden jo aiemmin todettujen, muun muassa väestön ikääntymisestä aiheutuvien rakenteellisten ongelmien vuoksi valtiontalouden sopeuttamistarve on kriisin voittamisen jälkeen entistä suurempi.

Kriisiaikoina laillisuutta ja oikeusvaltiota on pidettävä täysimääräisesti yllä. Tässä hallintotuomioistuimilla – korkeimmalla hallinto-oikeudella, hallinto-oikeuksilla, markkinaoikeudella ja vakuutusoikeudella – on keskeinen rooli. Tarkastelen tässä lausunnossa hallintotuomioistuinten näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä, jotka varmistavat oikeusvaltion säilyttämisen kriisiaikana ja kriisistä toivuttaessa. Arvioin sitä, miten koronapandemia vaikuttaa hallintotuomioistuinten jutturakenteeseen ja mikä on hallintotuomioistuinten rooli kriisistä elpymisen kannalta.

2 Oikeusvaltio

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa oikeusvaltion turvaamiseen on kiinnitetty ansaittua huomiota. Oikeusvaltiokeskustelu nousi Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella keskiöön, ja huolestuttavat ulkomaiset merkit alleviivaavat tarvetta varmistaa oikeusvaltion toimintaedellytykset myös ja aivan erityisesti kriisioloissa ja kriisistä toivuttaessa.

Poikkeusoloissa on erityisen tärkeää pitää yllä vakaita instituutioita, joihin kansalaiset luottavat. Taloudellisen toiminnan kannalta asiantuntevien, hyvin perusteltujen ratkaisujen saaminen oikeusriitoihin viivytyksettä, läpinäkyvässä oikeudenmukaisessa oikeudenkäyntimenettelyssä on ydintekijä.

Riippumattomat, riittävästi resursoidut tuomioistuimet varmistavat oikeusvaltion toiminnan perustan. Yllättävää on, että JTS:n hallinnonalakohtaisissa linjauksissa ei oikeusministeriön kohdalla lainkaan mainita oikeusvaltiota, toisin kuin esimerkiksi sisäministeriön kohdalla.

Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen
Fabianinkatu 15 (PL 180) 00131 Helsinki
Fabiansgatan 15 (PB 180) 00131 Helsingfors
Puh. / Tel. 029 564 0200
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi
www.kho.fi / www.hfd.fi

3 Koronapoikkeustilan vaikutuksista hallintotuomioistuinten toimintaan ja työtilanteeseen

Koronaepidemiasta aiheutuva poikkeustila vaikuttaa laajakantoisesti yhteiskuntaan. Taloudellisen toiminnan dramaattisen vähenemisen ennakoidaan lisäävän esimerkiksi toimeentulotukiasioiden, sosiaalivakuutusasioiden, virkamies- ja viranhaltija-asioiden (irtisanomiset, lomautukset) ja lastensuojeluasioiden määrää, mikä heijastuu valitusten määriin hallintotuomioistuimissa. Maailmanlaajuinen pandemia saattaa lisätä merkittävästi myös maahanmuuttoasioiden määrää pitemmällä aikavälillä. Hetkellisesti rajojen sulkeminen pienentää hakemusmääriä. Julkisen talouden suunnittelussa tulee pitää mielessä resurssoinnin ketjut: Maahanmuuttovirastolle suunnattu rahoitus lisää tyypillisesti myös hallintotuomioistuinten työmäärää. Toisaalta taloudellisen toiminnan tukeminen erilaisin valtionavustuksin ym. saattaa niin ikään tuottaa valituksia hallintotuomioistumiin. Edelleen on mahdollista, että tartuntatautilain ja valmiuslainsäädännön nojalla tehdyistä päätöksistä tehdään valituksia hallintotuomioistuimiin, minkä lisäksi näiden lakien nojalla määrätyistä rajoituksista aiheutuvien korvausvaatimusten käsittely saattaa kuormittaa eri tuomioistuimia. Ylipäätään poikkeusolot saattavat tuottaa hallintotuomioistuimiin ennakoimattomasti uudentyyppisiä asioita tai lisätä asiamääriä.

Hallintotuomioistuimissa on koronaepidemian vuoksi siirrytty laajasti etätyöhön. Arvioilta noin kaksi kolmannesta henkilöstöstä on etätyössä, osin limittäin tuomioistuimen toimintakyvyn varmistamiseksi. Myös oikeuden sisäisiä istuntoja eli päätösneuvotteluja toteutetaan etäyhteyksien varassa. Tuomioistuimet ovat tehneet yllättävän nopean ja ainakin toistaiseksi yllättävän hyvin toimivan digiloikan.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa toimitetaan vuosittain vain yksittäisiä suullisia käsittelyjä ja katselmuksia, työskentely on jatkunut lähes normaalia tahtia. Hallinto-oikeuksissa on koronaepidemian vuoksi jouduttu peruuttamaan tai joudutaan siirtämään arvioilta jopa satoja suullisia käsittelyjä erityisesti lastensuojelu- ja turvapaikka-asioissa. Oikeudenkäynnin pitkittyminen on asianosaisten kannalta erittäin kuormittavaa ja myös lisää hallinnollista työtä. Kirjallisessa menettelyssä ratkaistavien asioiden osalta tilanne on samantyyppinen kuin korkeimmassa hallinto-oikeudessa.

Kaikissa hallintotuomioistuimissa etätyö luonnollisesti jonkin verran hidastaa päätöstuotantoa ketjun eri osissa tapahtuvien pienten viiveiden vuoksi, mutta tuomioistuimet ovat kehittäneet sisäisiä menettelyjä viipymien minimoimiseksi. Etätyön painottuminen saattaa niin ikään jonkin verran johtaa vaativampien asioiden lykkääntymiseen yksinkertaisesti käsiteltävien kustannuksella. Lähikontaktien välttäminen on estänyt uusrekrytointien toteuttamista suunnitellussa aikataulussa. Tämä on omiaan heikentämään tulosta, joskin vastaavasti säästää jossain määrin (siirto)määrärahoja.

4 Hallintotuomioistuinten rooli talouden elpymisvaiheessa

Taloudellisen toiminnan rajoitteet vaikuttavat erilaisiin rakentamis- ja infrastruktuurihankkeisiin sekä esimerkiksi julkisiin hankintoihin hidastavasti (toisaalta tiukat ajat näyttävät lisäävän esimerkiksi hankinnoista tehtäviä valituksia). Rajoitteiden kestoaikaa ei JTS:ssä eikä ylipäätään voida tarkkaan ennakoida. Sen vuoksi taloudelliseen toimintaan liittyvien asioiden määrän (lyhytaikaisen) vähentymisen vaikutusta hallintotuomioistuimissa ei voida ennakoida.

Sitä vastoin on selvää, että kun taloudellinen toiminta lähtee elpymään, on entistä tärkeämpää, että elpymisen mahdollistavat päätökset ovat valmiina tai ainakin ripeästi saatavissa lainvoimaisiksi. Niinpä esimerkiksi maankäyttö- ja kaavoitus- sekä ympäristöasioissa samoin kuin julkisia hankintoja ja verotusta koskevissa asioissa on ensiarvoisen tärkeää, että mahdolliset

jutturuuhkat saadaan purettua ja hallintotuomioistuinten kapasiteetti välittömästi täysin tukemaan talouden jälleenrakennusta. Yhtä lailla on välttämätöntä, että ihmisten toimeentuloon välittömästi vaikuttavat toimeentulotuki- ja sosiaalivakuutus- ym. asiat ratkaistaan mahdollisimman pikaisesti.

5 Yhteenveto

Koronaepidemia on ennennäkemätön haaste koko suomalaiselle yhteiskunnalle. Sen taloudellisten ja sosiaalisten vaikutusten minimoimiseksi ja sen vaikutuksista elpymiseksi hallintotuomioistuinten rooli on keskeinen. Tämä luonnollisesti edellyttää riittävää rahoitusta. Aiemmin olemme kritikoineet muun muassa niin sanotun JTS-miljardin kaavamaista leikkausvaikutusta, jota on nyt jonkin verran lievennetty. Turvapaikka- ja nyttemmin myös oleskelulupa-asioihin saatu lisärahoitus on ollut välttämätöntä ja se on tuottanut hyvää tulosta. Kun näiden asioiden määrät pysyvästi ovat jääneet aiempaa merkittävästi korkeammalle tasolle, olisi syytä tehdä tarkistukset perusrahoitukseen, mikä mahdollistaisi pitkäjänteisen rekrytointipolitiikan ja tukisi tuomioistuinten riippumattomuutta. Tuomioistuinten menot, jotka ovat valtion budjetissa varsin pienet, koostuvat valtaosin henkilöstökuluista. Henkilöstökulujen leikkaaminen vaikuttaa välittömästi tuottavuuteen eli vähentää ratkaistujen asioiden määrää ja pidentää käsittelyaikoja. Oikeusturvasta ja päätösten laadusta tinkiminen ei ole vaihtoehto. Henkilöstö on jo nykyisin äärimmäisen kuormittunutta.

Toiselta puolen on selvää, että julkinen talous on jatkossa äärimmäisen tiukalla. Myös tuomioistuinten on kannettava vastuunsa ja toimittava kustannustehokkaasti. Tehostamisessa digitalisaatio on keskeisessä asemassa. Hallinto- ja erityistuomioistuinten asianhallinta- ja toiminnanohjausjärjestelmä (Haipa) on nyt pilotoitavana korkeimmassa hallinto-oikeudessa ja Helsingin hallinto-oikeudessa. Järjestelmä otetaan verrattain laajasti käyttöön kaikissa hallintotuomioistuimissa toukokuussa, mutta lopullisesta kattavasta käyttöönotosta ei vielä ole päätöstä. Pilottivaiheen kokemusten valossa on selvää, että järjestelmäkoulutus ja siihen totuttautuminen aluksi selvästi heikentävät tuloksellisuutta, mutta jatkossa Haipan uskotaan lisäävän tehokkuutta. Korkeimman hallinto-oikeuden valituslupajärjestelmä laajeni 1.1.2020 lukien. Valituslupajärjestelmä ei ole säästöhanke, vaan yhä laajempi (valitettavasti ei edelleenkään kattava) valitusluvanvaraisuus kohdentaa korkeimman hallinto-oikeuden työtä uudelleen. Päätösten oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaava merkitys lisääntyy, keskitytään päätösten yhä laadukkaampiin perusteluihin samalla, kun aiempaa suurempi osa asioista voidaan valituslupahakemus hyläten ratkaista nopeammin pienemmässä kokoonpanossa ilman kuulemismenettelyä kaavamaisella päätöksellä.