Korkein hallinto-oikeus
Högsta förvaltningsdomstolen

Presidentti Kari Kuusiniemi

3.11.2020

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan kunta- ja terveysjaostolle

LAUSUNTO ESITYKSESTÄ VALTION TALOUSARVIOKSI VUODELLE 2021

Kunta- ja terveysjaosto on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021. Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Lähtökohdat

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.

Hallintolainkäyttöasioissa muutoksenhakukäsittelyn ripeys on oikeusturvan keskeinen elementti. Nopeasti toimiva muutoksenhakujärjestelmä turvaa myös yhteiskunnan ja talouden toimintaa. 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. Riittävästi rahoitettu hallintolainkäyttö lisää kansalaisten luottamusta oikeusvaltioon.

Vuoteen 2021 ajoittuu useita korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan vaikuttavia sisäisiä muutoksia. Monet näistä muutoksista ovat käynnistyneet kuluvana vuonna, mutta korona on merkittävästi hidastanut niiden toteuttamista. Valituslupajärjestelmän muuttuminen vuonna 2020 voimaan tulleen hallintoprosessilain myötä pääsäännöksi edellyttää korkeimman hallinto-oikeuden päätösvalmistelun ja päätösten kirjoittamistavan uudelleenarviointia. Tämä hanke nivotaan käynnissä olevaan strategiatyöhön. Hallintotuomioistuinten toiminnanohjaus- ja dokumentinhallintajärjestelmä (HAIPA) on otettu täysimittaiseen käyttöön kuluvana vuonna, mutta prosessin kokonaisvaltainen digitalisaatio edellyttää merkittävää muutosta työtapoihin. Korkeimman hallinto-oikeuden toimitilojen peruskorjauksen toteuttaminen on varmistunut. Siirtyminen väistötiloihin on edessä tammi-helmikuun vaihteessa 2021.

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 ja hallinto-oikeuksille on ulkomaalaisasioiden käsittelyyn myönnetty. Lisäresursseilla on voitu turvata kyseisten asioiden ripeä muutoksenhakukäsittely heikentämättä muiden asioiden

asianmukaisen käsittelyn edellytyksiä. Turvapaikka-asioiden määrällinen huippu on tällä erää taittunut, ja myös koronapandemian vuoksi uusien hakemusten määrä on romahtanut. Varsinkin korkeimmassa hallinto-oikeudessa asiamäärä on kuluvana vuonna edelleen korkea erityisesti uusintahakemusten ja palautettujen asioiden vuoksi. Samalla painopiste on siirtymässä turvapaikka-asioista oleskelulupa- ja muihin asioihin. Ulkomaalaisasioiden kokonaismäärä näyttää pysyvästi vakiintuneen merkittävästi vuotta 2015 korkeammalle tasolle. Muita ulkomaalaisasioita kuin turvapaikka- ja muita kansainväliseen suojeluun liittyviä asioita ratkaistaan kaikissa alueellisissa hallinto-oikeuksissa.

Korkeimman hallinto-oikeuden puolesta on ilahduttavaa mainita, että pysyvästi muuttunut tilanne on tunnustettu: vuonna 2020 perustettiin useita vakinaisia virkoja, kaksi oikeusneuvoksen virkaa sekä esittelijän ja kansliahenkilökunnan virkoja. Tämä on tuomioistuimen riippumattomuuden kannalta keskeistä ja antaa lisää edellytyksiä suurten asiamäärien tehokkaaseen käsittelemiseen. Niin ikään on paikallaan todeta, että koronapandemia ei ole mainittavasti heikentänyt korkeimman hallinto-oikeuden toimintaedellytyksiä, eikä ensi vuodelle ole tarpeen sillä perusteella saada lisärahoitusta.

Korkeimman hallinto-oikeuden toimintaympäristön lähivuosien kehitystä on monessa suhteessa hankala ennakoida. Vaikka eräissä asiaryhmissä, kuten ympäristö- ja veroasioissa, juttujen määrä on jonkin verran vähentynyt, asioiden lukumäärä ei sellaisenaan korreloi työmäärän kanssa, kun mainitut asiaryhmät säilyvät suurta työpanosta edellyttävien ennakkopäätösten 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 2021.

2 Korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteen kehittyminen

Valtaosa korkeimman hallinto-oikeuden käsittelemistä asioista on valituslupahakemuksia alueellisten hallinto-oikeuksien antamista päätöksistä. Korkein hallinto-oikeus ratkaisee lisäksi muun ohella markkinaoikeuden ja valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä tehtyjä valituksia. 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 vireille tuli 6 113 asiaa. Vuoden 2020 ennuste on edelleen ainakin 5 500 asiaa, joista noin 3 000 ulkomaalaisasioita.

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. Vielä vuonna 2020 ulkomaalaisasioiden määrä on pysynyt erittäin suurena, joskin oleskelulupa-asioiden määrä näyttää odotetusti lisääntyvän ja turvapaikka-asioiden jossain määrin vähentyvän.

Korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapuneet asiat 2016–2020

	2016	2017	2018	2019	2020 (arvio)
Kaikki asiat	4 785	6 411	6 199	6 113	5 500
Ulkomaalaisasiat	1 818	3 859	3 738	3 145	3 000

Ulkomaalaisasioiden määrän tarkempaa kehitystä vuonna 2021 ja siitä eteenpäin on vaikea ennustaa. Asiamääriin vaikuttavat edelleen ensi vuonna muun ohella koronapandemia, turvapaikanhakijoiden keskeisten lähtömaiden turvallisuustilanteen kehitys, EU:n ulko- ja sisärajojen tilanne, lainsäädäntömuutosten vaikutukset sekä maahanmuuttoviranomaisten ja hallinto-oikeuksien resurssit. Ulkomaalaisasioiden määriä lisäävät lyhyellä aikavälillä 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.

Arvioitaessa korkeimman hallinto-oikeuden työtilanteen kehitystä kokonaisuutena on selvää, että ulkomaalaisasioiden määrä pysyy vuonna 2021 ja sen jälkeenkin vuoden 2015 tasoa huomattavasti korkeammalla tasolla. Tietyissä asiaryhmissä, kuten ympäristö- ja veroasioissa, asioiden määrä näyttää alenevan, mutta vaihtelut voivat olla nopeita eikä määrä korreloi juttujen vaikeusasteen kanssa. Eräillä osa-alueilla näköpiirissä on kasvua muun muassa uusien asiatyyppien myötä. Uusi tieliikennelaki tuli 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. Valmisteltavan sote-uudistuksen myötä hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi on luvassa uudenlaisia asiatyyppejä (maakuntavalitukset) ja uudentyyppisiä oikeudellisia tulkintakysymyksiä. Uudistus ei kuitenkaan muuta sosiaaliasioiden asemaa keskeisenä ja määrällisesti suurena osana korkeimman hallinto-oikeuden toimikenttää. Myös hallintoprosessilain voimaantulosta seuraa väistämättä uusia tulkintakysymyksiä sekä tarpeita hallinto-oikeuksien käytäntöjen yhtenäistämiseen.

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilöstötilanne on viime vuosina ollut poikkeuksellinen. Tämä on ilmennyt erityisesti määräaikaisen henkilöstön suurena määränä. Noin 30 prosenttia henkilökunnasta on ollut määräaikaisessa virkasuhteessa. Henkilöstövaihtuvuus ja siitä johtuva rekrytointi- ja perehdytyskierre on syönyt muita voimavaroja ja rasittanut tuloksellisuutta. Koronapandemia on lykännyt rekrytointeja perehdytysmahdollisuuksien puuttuessa. Tämä on jossain määrin vähentänyt toiminnan tuloksellisuutta samoin kuin HAIPA-järjestelmän käyttöön ottaminen. Määräaikaisten virkasuhteiden pitkittynyt käyttö on luonut myös epävarmuutta henkilökunnan keskuudessa. Kuten edellä todettu, muutamien virkojen vakinaistaminen vuonna 2020 on ollut tervetullut askel oikeaan suuntaan. Erityisesti korkeimman oikeusasteen jäsenten osalta tilapäisjärjestely on ollut pragmaattinen ja toimiva, mutta kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellinen ja riippumattomuuden kannalta ongelmalliselta näyttävä.

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 tuli voimaan 1.1.2020. Lain voimaantulon jälkeen muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen edellyttää valituslupaa, jollei erikseen toisin säädetä. Valitettavasti lastensuojelulaissa tarkoitetuissa tahdonvastaisissa huostaanottoasioissa perustuslakivaliokunta ei pitänyt hallintoprosessilain mukaista valituslupajärjestelmää hyväksyttävänä, ja nämä asiat jäivät suoran valitusmahdollisuuden piiriin. Korkeimman hallinto-oikeuden vakaan käsityksen mukaan valituslupajärjestelmä olisi ollut lasten ja

perheiden edun mukainen ja oikeusturvan kannalta nykyistä parempi. Lisäksi epäjohdonmukaisuudet valituslupajärjestelmän kattavuudessa ovat hallinto-oikeudellisen oikeusturvajärjestelmän toimivuuden sekä havainnollisuuden kannalta epätarkoituksenmukaisia ja rasittavat samalla korkeimman hallinto-oikeuden toimintaa edellyttäessään rinnakkaisten toimintarutiinien säilyttämistä määrällisesti pienehköä asiaosuutta varten. Toiminnan näkökulmasta huomattavasti selkeäpiirteisempi perusratkaisu olisi se, että ainoastaan ne asiat, joissa korkein hallinto-oikeus toimii ensimmäisenä ja ainoana tuomioistuinasteena, jäisivät valituslupajärjestelmän ulkopuolelle.

Valituslupajärjestelmän laajeneminen 1.1.2020 jälkeen annettaviin hallinto-oikeuksien päätöksiin eräissä uusissa asiaryhmissä alkaa siirtymävaiheen jälkeen vasta vuonna 2021 vaikuttaa korkeimman hallinto-oikeuden toimintaan täysimääräisesti. Muutos täysimittaiseksi valituslupatuomioistuimeksi edellyttää korkeimmassa hallinto-oikeudessa toimintatapojen perustavanlaatuista uudelleenarviointia. Valituslupa-asioiden sisäisiä käsittelyketjuja ja ennakkopäätöksinä julkaistavien päätösten rakennetta pohditaan vuonna 2021 muun muassa strategiatyön yhteydessä.

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 2021 talousarvioesitys on tyydyttävä. Toki mukana on edelleen usein kritikoitu JTS-miljardisäästö, jolle ei ole todellisia perusteita. Siirtyvien määrärahojen määrä on suurehko, koska muun muassa koronan vuoksi rekrytointeja ei vuoden 2020 aikana ole saatu toivotulle tasolle.

Ilahduttavaa on, että kuluvana vuonna kykenimme vakinaistamaan joitakin määräaikaisia virkoja. Nykyisen ja ensi vuodelle ennustettavan varsin suuren asiamäärän joutuisa, laadukas ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimukset takaava toiminta edellyttää silti edelleen määräaikaisen henkilökunnan palkkaamista. Esitetty rahoitus ja siirtyvät määrärahat turvaavat korkeimman hallinto-oikeuden korkeammalle tasolle vakiintuneen asiamäärän käsittelyn edellytykset vuonna 2021 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 pitkällä aikavälillä on yhtä kaikki haastava. Sisään tulevien asioiden määrä näyttää vakiintuneen perinteistä merkittävästi korkeammalle tasolle, ja työmäärää pitkällä aikavälillä on vaikea ennakoida. Jolleivät resurssit vastaa asia- ja työmääriä sekä niiden laadukkaasta ja joutuisasta ratkaisemisesta aiheutuvia kustannuksia, uhkana on käsittelyaikojen pidentyminen erityisesti laajoissa yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävissä asioissa. Käsittelyajat ovat jo nykyisin kohtuuttoman pitkiä muun ohella lastensuojeluun ja itsehallintoon, valtionavustusten takaisinperintään sekä viestintämarkkinoihin liittyvissä asioissa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on lukuisia lain mukaan kiireellisesti käsiteltäviä asioita tai muutoin laadultaan kiireellisiä asiaryhmiä. Mahdollinen resurssivaje johtaisi näissäkin asioissa käsittelyaikojen pitkittymiseen sekä siihen, että voimavarat 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.

Tarkoituksena on kuitenkin laajentuneen valituslupajärjestelmän myötä kyetä aiempaa nopeammin ratkaisemaan varsinkin ne asiat, joissa valituslupahakemus tulee hylättäväksi. Valitettavasti lastensuojelulain muutos ei tätä siltä osin mahdollista. Valituslupajärjestelmän laajentumisen myötä on kuitenkin mahdollista jossain määrin suunnata säästyviä voimavaroja suuritöisiin ja ennakkopäätösluonteisiin asioihin siten, että myös niissä käsittelyaikoja saadaan lyhennettyä ja asiaratkaisujen laatua kehitettyä.

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota hallintotuomioistuinten keskeiseen rooliin pandemian jälkeisen talouden elpymisvaiheen kannalta. On ensiarvoisen tärkeää, että korkein hallinto-oikeus ja hallinto-oikeudet kykenevät ratkaisemaan joutuisasti esimerkiksi ympäristöön, maankäyttöön ja kaivostoimintaan liittyvät muutoksenhaut, korkein hallinto-oikeus ja markkinaoikeus julkisia hankintoja ja kilpailuasioita koskevat muutoksenhaut sekä vakuutusoikeus sosiaalivakuutusasioihin liittyvät todennäköisesti selvästi lisääntyvät valitukset. Vaasan hallinto-oikeudelle onkin esitetty merkittävää lisärahoitusta ympäristö- ja vesiasioiden ruuhkan purkamista varten.