



Presidentti Kari Kuusiniemi

20.5.2021

Diaarinumero
H 253/21

Eduskunnan lakivaliokunnalle

LAUSUNTO VALTIONEUVOSTON SELONTEOSTA JULKISEN TALOUDEN SUUNNITELMASTA VUOSILLE 2022-2025

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lausuntoa julkisen talouden suunnitelmasta (JTS) 2022-2025. Lausuntoa on pyydetty oikeusministeriön hallinnonalan osalta. Lausunnossa on pyydetty kiinnittämään huomiota samalla koronavirustilanteen vaikutuksiin asianomaisen hallinnonalan toimijan toimintaan. Tarkastelen lausunnossani suunnitelmaa korkeimman hallinto-oikeuden ja laajemmin hallintotuomioistuinten näkökulmasta.

1 Lähtökohdat

Suomen ja kansainvälisen talouden näkymät ovat heikentyneet nopeasti. Koronavirusepidemia on heikentänyt bruttokansantuotetta ja työllisyyttä. Poikkeustilanteen vuoksi valtiontalouden menokehyksistä on poikettu ja muun ohella kohdennettu merkittäviä määräaikaista tukitoimia koronaviruksen terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten torjuntaan. Valtiontalouden 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 tuomioistuimilla yleensä ja hallintotuomioistuimilla – korkeimmalla hallinto-oikeudella, hallinto-oikeuksilla, markkinaoikeudella ja vakuutus-oikeudella – erityisesti on keskeinen rooli.

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 oikeudenkäyntimenetelyssä on välttämätöntä.

Riippumattomat, riittävästi resursoidut tuomioistuimet varmistavat oikeusvaltion toiminnan perustan. Suunnitelman hallinnonalakohtaiset linjaukset oikeusministeriön hallinnonalalla ovat yleistavoitteiden osalta erittäin kannatettavat. Oikeusvaltion turvaaminen on tässä keskeisessä asemassa. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että mikään mainitussa kohdassa

Korkeimman hallinto-oikeuden henkilötietojen käsittelyyn ja tietosuojaan liittyvät tiedot ovat saatavilla www.kho.fi
Uppgifter gällande behandlingen av personuppgifter i högsta förvaltningsdomstolen och dataskydd finns tillgängliga på www.hfd.fi

esitellyistä hankkeista ei koske hallintotuomioistuimia. Samalla muistutan siitä, että hallintotuomioistuimissa sovellettava lainsäädäntö valmistellaan pääosin muissa ministeriöissä kuin oikeusministeriössä. Julkisen talouden suunnitelmassakin puhutaan esimerkiksi sisäministeriön kohdalla maahanmuuttoasioista, mutta tällä kohdin ei mainita hallintotuomioistuinten roolia. Ulkomaalais- ja kansalaisuusasioiden osuus hallintotuomioistuimissa käsiteltävistä asioista on erittäin suuri (korkeimmassa hallinto-oikeudessa yli 50 prosenttia), minkä vuoksi erilaiset hallinnossa toteutettavat asioiden käsittelyä edistävät toimenpiteet vaikuttavat saman ketjun osana hallintotuomioistuinten voimavaratarpeisiin. Samoja huomiota voidaan esittää monien muidenkin ministeriöiden hallinnonaloilla.

3 Koronavirustilanteen vaikutuksista hallintotuomioistuinten toimintaan ja työtilanteeseen

Koronaepidemiasta aiheutuva poikkeustila vaikuttaa laajakantoisesti yhteiskuntaan. Taloudellisen toiminnan dramaattinen väheneminen lisää esimerkiksi toimeentulotukiasioiden, sosiaalivakuutusasioiden, viranhaltija-asioiden (irtisanomiset, lomautukset) ja lastensuojeluasioiden määrää, mikä heijastuu valitusten määrään hallintotuomioistuimissa. Maailmanlaajuinen pandemia saattaa lisätä merkittävästi myös maahanmuuttoasioiden määrää pitemmällä aikavälillä, vaikka rajojen sulkeminen onkin pienentänyt hakemismäärää. Julkisen talouden suunnittelussa tulee pitää mielessä resurssoinnin ketjut: Maahanmuuttovirastolle suunnattu rahoitus lisää tyypillisesti myös hallintotuomioistuinten työmäärää. Toisaalta taloudellisen toiminnan tukeminen erilaisin valtionavustuksin ym. on tuottanut valituksia hallintotuomioistumiin. Tartuntatautilain nojalla tehdyistä päätöksistä on tehty useita valituksia hallintotuomioistumiin. Ylipäätään poikkeusolot saattavat tuottaa hallintotuomioistumiin ennakoimattomasti uuden-tyyppisiä asioita tai lisätä asiamäärää.

Koronaviruspandemia muutti syvällisesti toimintakulttuuria hallintotuomioistuimissa. Etätyön määrä lisääntyi merkittävästi, ja terveysturvallisuuden varmistamiseksi etätyö on pyritty ulottamaan mahdollisuuksien mukaan myös muuhun kuin lainkäyttöhenkilöstöön. Jopa sisäiset päätösneuvottelut on voitu pitää sähköisin yhteyksin. Hallinto-oikeuksissa pandemia on aiheuttanut jonkin verran viivästyksiä asioiden käsittelyssä, koska suullisia käsittelyjä esimerkiksi lastensuojelu- ja ulkomaalaisasioissa ei varsinkaan viime syksynä kyetty järjestämään suunnitellusti. Kokonaisuutena kuitenkin pandemiasta on selvitty varsin hyvin toimintatapoja joustavasti muokaten. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jossa suullisia käsittelyjä on tarpeen pitää vain poikkeuksellisesti, pandemialla ei ole ollut merkityksellistä vaikutusta ratkaistujen asioiden määrään eikä käsittelyaikoihin. Pitkittynyt etätyöskentely muodostaa kuitenkin kasvavan kuormituksen henkilökunnalle ja uhkaa pidemmällä tähtäimellä heikentää toimintaedellytysten kannalta keskeistä yhteisöllisyyttä.

Etätyö luonnollisesti jonkin verran hidastaa päätöstuotantoa ketjun eri osissa tapahtuvien pienten viiveiden vuoksi, mutta tuomioistuimet ovat kehittäneet sisäisiä menettelyjä viipymien minimoimiseksi. Lähikontaktien välttäminen on estänyt uusrekrytointien toteuttamista suunnitellussa aikataulussa. Tämä on omiaan heikentämään tulosta, joskin vastaavasti säästää jossain määrin (siirto)määrärahoja.

Kun taloudellinen toiminta pandemian hiipueessa elpyy, on entistä tärkeämpää, että sitä tukevat päätökset saadaan pikaisesti lainvoimaisiksi. 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.

4 Menokehykset ja säästöt

JTS:n mukaan vuoden 2023 kehysmenojen uudelleen kohdennus ei koske oikeusministeriön hallinnonalaa. Tämä on positiivista. Säästöpotentiaalia tuomioistuimissa, joiden menot valtaosin koostuvat henkilöstön palkoista, on niukasti. Säästöt heikentäisivät välittömästi toimintaedellytyksiä johtaen asioiden käsittelyn viivästymiseen. Oikeusturvasta ja päätösten laadusta tinkiminen ei ole vaihtoehto. Henkilöstö on jo nykyisin todella kuormittunutta.

Suunnitelmassa mainitaan valtion tietojärjestelmähankkeet, joiden merkitys tulevaisuudessa onkin keskeinen. Hallinto- ja erityistuomioistuinten toiminnanohjaus- ja asiakirjahallintajärjestelmä (Haipa) onkin jo laajasti käytössä, ja sen toimivuuteen ja kehittämiseen käytetään paljon resursseja myös tuomioistuimissa. Suunnitelmassa mainittavat talous- ja henkilöstöhallinnon tehostamistavoitteet ovat sinänsä ymmärrettäviä, ja tuomioistuinten osalta Tuomioistuinvirastossa selvitetään parhaillaan mahdollisuuksia keskittää tiettyjä toimintoja yksittäisistä tuomioistuimista virastoon. Kehittämisessä on kuitenkin syytä varmistaa riittävä lähituki, jotta esimerkiksi ylimmissä asiantuntijatehtävissä toimivien työaikaa ei tehottomasti käytettäisi hallinnollisten tehtävien suorittamiseen.

Digitalisaatio- ja tuottavuusvähennykset on suunnitelmassa henkilöstökuluvaltaisella oikeusministeriön hallinnonalalla mitoitettu ”vain” 0,3 %:iin, eikä niitä tehtäisi enää vuoden 2023 jälkeen. Tuomioistuimet ovat jo aiemmin useasti kritikoineet JTS-miljardia kuvitteellisiin säästöihin perustuvana leikkaustoimena. Esimerkiksi digitalisaatiosta ei Haipa-järjestelmän eräänlaisessa kokeellisessa kehittämisvaiheessa saada tehokkuushyötyjä, vaan järjestelmän opettelu ja lastentautien parantaminen kuluttavat resursseja. Tulevaisuudessa toki säästöjä arvioidaan syntyvän.

Säästöjä etsitään ymmärrettävästi myös toimitiloista. Toimitilahankkeiden osalta haluan painokkaasti tuoda esiin, että tuomioistuinten erityisasema on niitä toteutettaessa otettava huomioon. Tuomioistuinten riippumattomuus ja riippumattomuuden ulkoiset ilmenemismuodot on muistettava pohdittaessa tilojen yhteiskäyttöä. Samaan rakennukseen ei tule sijoittaa toimintoja, jotka oikeudenkäyntien asianosaisten näkökulmasta voisivat horjuttaa kokemusta tuomioistuinten puolueettomuuteen (vain yksi teoreettinen esimerkki hallintotuomioistuinten puolelta: Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden toimitilojen yhdistäminen).

Matkakulusäästöksi on suunnitelmassa määritelty 2 Me. Säästön vaikutuksiin juuri hallintotuomioistuihin on vaikea ottaa kantaa, koska sen kohdentumisesta ei ole tietoa. Sinänsä koronapandemian aikaan tavanomaiseksi käytännöksi muodostuneet (kansainväliset) etäkokoukset ja -seminaarit oletettavasti vähentävät matkustamistarvetta tulevaisuudessa. Pienenä yksityiskohtana mainitsen kuitenkin, että KHO toimii Euroopan unionin korkeimpien hallinto-oikeuksien järjestön (ACA-Europe) puheenjohtajana vuosina 2023-2025, mikä lisää matka- ja muidenkin kulujen määrää kyseisinä vuosina.

5 Yhteenveto

Oikeusvaltion toimintaedellytysten turvaamiseksi tuomioistuinten rahoitus tulisi saattaa pysyväksi ja riittävälle tasolle. Kysymys on valtiontaloudellisesti pienestä menoerästä, mutta käsittelyaikojen lyhentäminen ja päätösten laadun varmistaminen edistää luottamusta tuomioistuinten toimintaan ja tuottaa myös selkeitä taloudellisia hyötyjä.

Turvapaikka- ja oleskelulupa-asioihin hallintotuomioistuimissa saatu lisärahoitus on ollut välttämätöntä ja se on tuottanut hyvää tulosta. Kun näiden asioiden määrät pysyvästi ovat jääneet aiempaa merkittävästi korkeammalle tasolle, perusrahoitukseen olisi syytä tehdä tarkistukset,

jotka mahdollistaisivat pitkäjänteisen rekrytointipolitiikan ja tukisivat tuomioistuinten riippumattomuutta.

Julkinen talous on jatkossa äärimmäisen tiukalla. Myös tuomioistuinten on kannettava vastuunsa ja toimittava kustannustehokkaasti. Tehostamisessa digitalisaatio on keskeisessä asemassa. Tulevina vuosina Haipa-järjestelmän uskotaan lisäävän tehokkuutta. Laaja, joskaan valitettavasti ei vielä kukaan kattava, valituslupajärjestelmä kohdentaa korkeimman hallinto-oikeuden työtä uudelleen. Päätösten oikeus- ja hallintokäytäntöä ohjaava merkitys lisääntyy, mutta samalla suurempi osa asioista saa ratkaisunsa yhä nopeammin. Näitä kysymyksiä on pohdittu korkeimman hallinto-oikeuden pian valmistuvassa strategiassa.