18.2.2021 Diaarinumero
H 00808/20

Asiantuntijana kuultavana ylituomari Ann-Mari Pitkäranta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Viite Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kutsu 18.12.2020.

Asia Kirjallinen asiantuntijalausunto valiokunnan asiantuntijakuulemiseen 19.2.2021, HE 241/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt Helsingin hallinto-oikeudelta mainitusta hallituksen esityksestä lausunnon. Helsingin hallinto-oikeus ottaa lausunnossaan kantaa lakiehdotukseen lähinnä siltä osin kuin se liittyy muutoksenhakusäännöksiin ja koskee uudistuksen vaikutuksia hallinto-oikeuksiin ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Kokonaan uuden hallinnon tason, 21 julkisoikeudellisen yhteisön eli hyvinvointialueen perustaminen, edellyttää merkittävissä määrin hallinnollista päätöksentekoa, josta tehtävät muutoksenhaut ohjautuvat hallintotuomioistuimiin. Muutoksenhakuja ja mahdollisesti myös hallintoriita-asioita syntyy väistämättä jo siinä vaiheessa, kun tehdään päätöksiä tehtävien ja virkojen siirroista hyvinvointialueilla tai palvelluiden järjestämistä koskevia ratkaisuja. Muutoksenhaut tulisi tuossa vaiheessa pystyä käsittelemään viivytyksettä, jotta uudistus saataisiin suunnitellusti toteutettua. Lisäksi uusi hallinnon taso lisää väistämättä pysyvästi hallinto-oikeuksiin ohjautuvien aluevalitusten määrää. Myös hyvinvointialueiden päätöksistä tehtyjen sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevien valitusten määrä tulee lisääntymään. Sosiaaliasioiden määrä tulee varsinkin uudistuksen alkuvuosina kasvamaan nykyisestä uuden organisaation hakiessa hallintokäytäntöään. On myös tyypillistä, että uuden organisaation ratkaisukäytännön pysyvyyttä koetellaan hallintotuomioistuimissa tavanomaista enemmän. Lisäksi kun uudistuksen yhtenä päätarkoituksenakin on palveluiden yhdenvertainen saatavuus, on ensi arvoisen tärkeää, että hallintokäytäntö muodostuu mahdollisimman yhdenmukaiseksi. Tästäkin syystä hallinto-oikeuspro-

sessin tulisi olla mahdollisimman viivytyksetön, jotta myös tarvittavat korkeimman hallinto-oikeuden linjaratkaisut saadaan käyttöön mahdollisimman pikaisesti.

Tuomioistuintoiminnan kannalta on tärkeää, että säädetty päätöksentekomenettely ja muutoksenhakusäännökset ovat selkeitä siltä osin kuin määritellään, missä tuomioistuimessa asiat käsitellään huomioon ottaen erityisesti markkinaoikeuden ja hallinto-oikeuksien toimivalta, onko kysymyksessä valitusasia vai hallintoriita-asia ja onko kysymyksessä aluevalitus vai hallintovalitus.

Oikeusturvan kannalta huomio kiinnittyy lakiehdotuksen hyvinvointialueista 139 §:n säännökseen, jonka mukaan viranhaltijan päätöksestä tehdyn oikaisuvaatimuksen ratkaisee laissa säädetty tai hallintosäännössä määrätty viranhaltija, jonka tulee olla toinen kuin päätöksen tehnyt viranhaltija. Menettely poikkeaa sosiaalihuollon lainsäädännössä noudatetusta käsittelyjärjestyksestä, jossa oikaisuvaatimuksen ratkaisee yleensä kunnallinen lautakunta. Menettely voi johtaa päinvastoin kuin lakiehdotuksessa on esitetty hallintokäytännön epäyhteneväisyyteen ja lisätä muutoksenhakuja hallinto-oikeuksiin. Lisäksi kyseisessä säännöksessä puhutaan sekä aluevalitukseen että hallintovalitukseen liittyvästä oikaisuvaatimuksesta. Tältä osin ehdotusta olisi hyvä selkiyttää.

Hallinto-oikeuksien resurssointia on käsitelty hallituksen esityksen kohdassa 4.2.2.10 Tuomioistuinvaikutukset, s. 347 – 348. Lisäresurssitarpeeksi on arvioitu 60 vakinaista lisävirkaa (5,4 M€/v) ja lisäksi 60 määräaikaista virkasuhdetta (5,4 M€/v). Näitä määriä voidaan pitää varsin oikean suuntaisina. Sen sijaan toisin kuin hallituksen esityksessä on arvioitu, lisäresursseja tulisi kohdentaa hallinto-oikeuksiin hyvissä ajoin ennen kuin ruuhkautumista ehtii syntyä eli käytännössä siinä vaiheessa, kun uudistuksen toimeenpano on suunniteltu alkavaksi eli heinäkuussa 2021. Erityisesti juuri uudistuksen toimeenpanon hallinto-oikeuksiin tuomat valitukset ja hallintoriita-asiat ovat luonteeltaan vaativimpia asioita. Niiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen harjaantuminen kestää käytännössä lainkäyttöhenkilöstöltä vuosia, eikä näihin asioihin olekaan pääsääntöisesti rekrytoitavissa uutta henkilöstöä. Näin ollen näihin asioihin on kohdennettava kokenutta henkilöstöä ja perehdytettävä vastaavasti muihin asioihin uutta henkilöstöä. Valmistautuminen uudistukseen tulee siten aloittaa hallinto-oikeuksissa pikimmiten siten, että jo kevään 2021 lisätalousarviossa varattaisiin noin 2,7 miljoonaa yhteensä 30 virkaan, joilla voitaisiin jokaiseen hallinto-oikeuteen perustaa yksi uusi ratkaisukokoonpano, joka pystyisi käsittelemään hallinto-oikeuksiin ohjautuvia asioita heti syksyllä 2021. Tällä hetkellä Sote-uudistuksen tuottamiin asioihin lähinnä vertailukelpoisten itsehallintoasioiden määrä on kaikissa hallinto-oikeuksissa suunnilleen samansuuruinen eli noin 100 valitusasiaa kussakin hallinto-oikeudessa per vuosi. Tarvittaessa tarkoitukseen varattua resurssia voidaan Tuomioistuinviraston toimesta kohdentaa myös toisin, mikäli uusien asioiden määrä kohdentuisi epätasaisemmin hallinto-oikeuksien välillä. Vastaavasti vuoden 2022 alusta, jonka vuoden

aikana hyvinvointialueiden aluevaltuustot aloittaisivat toimintansa, mainittujen 30 viran ja niistä aiheutuvien vuosittaisen 2,7 miljoonan euron kustannusvaikutuksen lisäksi tulisi hallinto-oikeuksiin perustaa vielä yhteensä 42 virkaa, joiden vuosittainen kustannusvaikutus on 3,8 miljoonaa euroa. Nämä virat tulisi perustaa vakinaisina virkoina. Hallinto-oikeuksien työn järjestäminen määräaikaisilla virkasuhteilla on muun ohella turvapaikkakriisin yhteydessä todettu olevan henkilöstön vaihtuvuuden ja jatkuvaan perehdytykseen kuluvan ajan vuoksi vaikeaa ja tuloksellisesti heikkoa. Mikäli valitusten määrä myöhempinä vuosina vähenisi, virkoja on mahdollista vähentää määräämällä kaikkiin vapautuviin virkoihin täyttölupamenettely. Näin vakinaisten virkojen perustamisessa ei olisi riskiä sille, että hallinto-oikeudet olisivat tulevaisuudessa yliresurssoituja. Hallinto-oikeuksissa on jo tälläkin hetkellä paljon määräaikaisia virkoja. Myöskään tuomioistuinten riippumattomuudelle asetettavista perustuslaillisista lähtökohdista ei ole perusteltua, että hallinto-oikeuksissa on suuri määrä määräaikaisia tuomareita.

Edelleen edellä mainitun vakinaisen lisäresurssin lisäksi tulee varata 1.1.2023 alkaen kaikkiin hallinto-oikeuksiin yhteensä 48 määräaikaista virkasuhdetta ainakin vuoden 2025 loppuun saakka. Tällä resurssoinnilla, joka vastaisi 8 määräaikaista virkasuhdetta eli kahta ratkaisukokoonpanoa per hallinto-oikeus hyvinvointialueasioissa, pystyttäisiin vastaamaan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen asioiden että uusien hyvinvointialueasioiden kasvun määrään siten, että kokoonpanot olisivat toimivaltaisia toimimaan joko kahden tai kolmen tuomarin kokoonpanoissa. Määrärahojen kohdentamista aluevalitusten ja hallintovalitusten käsittelyyn ja siitä seuraaviin mahdollisuuksiin asioiden käsittelyyn eri suuruisissa ratkaisukokoonpanoissa ei ole tässä vaiheessa mahdollista täysin arvioida. Tältä osin kustannusvaikutus kuitenkin olisi noin 4,3 miljoonaa vuodessa.

Mikäli edellä perusteltua hallinto-oikeuksien lisäresurssointia ei toteuteta, voidaan itsehallintoasioiden ja uusien hyvinvointialueiden toimielinten päätöksistä tehtävien valitusasioiden käsittelyaikojen arvioida nousevan 29 kuukauteen. Niin ikään sosiaaliasioiden käsittelyaika kasvaa 10,2 kuukauteen nykyisestä keskimäärin 8,5 kuukaudesta, mikä on asioiden luonne huomioon ottaen jo varsin pitkä.

Näistä syistä ja kun hallintotuomioistuinprosessien viipymisestä aiheutuu haittaa uudistuksen toimeenpanolle ja yhtenevän hallintokäytännön luomiselle toiminnan pohjaksi, hallinto-oikeuksien resurssien määrästä ja oikea-aikaisesta kohdentamisesta on syytä pitää huolta.

Ylituomari Ann-Mari Pitkäranta