VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Sote-uudistus

HE 241/2020 vp
Sote-uudistus
Vastaus valiokunnalle 10.5.2021 lisätietopyyntöön

Oikeusministeriö
Valtiovarainministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö

Sisällys

.....0

1. Uudistuksen muutoskustannukset..... 2

2. Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin pelastustoimessa ja sotepalveluissa; erillisen oikeuspaikkasääntelyn tarve (3. LE 5 §, 2. LE 9 §) 4

3. Voimaanpanolain 67 §:n 2 momentin muutoksen perustelut siltä osin, kun jatkovalitus on ehdotettu luvanvaraiseksi..... 4

4. Tuomioistuinmaksulain 2 §:n 2 momentin muuttaminen 5

1. Uudistuksen muutoskustannukset

Hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset tuomioistuimiin ja Tuomioistuinvirastoon

Valiokunta pyytää tarkempia tietoja siitä, mihin hallituksen esitykseen sisältyvät ja ministeriöiden vastineessaan esittämät tiedot/arviot tuomioistuinten ja Tuomioistuinviraston tarvitsemista lisäresursseista perustuvat. Valiokunnan saamien tietojen mukaan hallituksen esityksen kohdissa *4.2.2.10 Tuomioistuinvaikutukset* ja *4.2.2.16 Yhteenveto viranomaisten resurssitarpeista* on tuomioistuinten toimintamenoihin arvioitu tarvittavan vuodesta 2022 lukien 60 henkilötyövuoden lisäys (5,4 milj. euroa/v) pysyvänä lisäyksenä (jota koskien hallituksen esityksessä s. 348 on tekninen painovirhe vuosiluvussa, joka on virheellisesti 2023). Lisäksi tuomioistuinvirastolle on arvioitu tarvittavan vuosittain 120 henkilötyövuoden lisäys (10,8 milj. euroa/v) kertaluonteisena resursointina vuosina 2023–2025 (jota koskien hallituksen esityksessä s. 348 on tekninen painovirhe henkilötyövuotta koskevassa arviossa, joka on virheellisesti 60).

Pyydetään tarkempia tietoja siitä, millaisia asioita tuomioistuimiin arvioidaan tulevan ja onko niissä ja missä määrin kyse nykytilaan nähden kokonaan uusista lisäjutuista sekä miltä osin kyse on pysyvistä ja miltä osin väliaikaisista lisäresurssitarpeista. Pyydetään tietoa myös siitä, onko lisäresursseissa kyse ”korvamerkityistä” määrärahoista. Niin ikään pyydetään arvioimaan sotesta aiheutuvia resurssitarpeita ottaen huomioon tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen pitkään jatkunut niukkuus.

Ministeriöt vastaavat seuraavasti:

Hallinto-oikeuksien osalta uudistuksen toteutuessa tuomioistuimiin tulee kokonaan uutena asiaryhmänä hyvinvointialueita koskevat asiat. Hyvinvointialueita koskevien asioiden resurssitarvetta voidaan verrata nykyisiin itsehallintoasioihin, joita ovat muun muassa kunnallis- ja kirkollisasiat, ja joita saapuu hallinto-oikeuksiin vuosittain yhteensä keskimäärin 600.

Itsehallintoasioiden määrä tulee kasvamaan kokonaan uusien hyvinvointiasioiden takia (asiaryhmät on lueteltu HE:n sivulla 347), mutta niiden määrää on mahdotonta arvioida tarkasti. Oikeusministeriön arvion mukaan näkemys itsehallintoasioiden määrän kaksinkertaistumisesta on kuitenkin ylimitoitettu muun muassa siksi, että kuntia on 309 ja hyvinvointialueita tulee olemaan 21.

Jos itsehallintoasioiden määrä kuitenkin kasvaisi pysyvästi Tuomioistuinviraston lakivaliokunnalle antaman lausunnon 23.2.2021 liitteessä esitetyn mukaisesti kaksinkertaiseksi (100 %), kustannusvaikutus olisi 1.7.2021–31.12.2021 väliseltä ajalta 1,15 milj € ja vuodesta 2022 lähtien 2,3 miljoonaa euroa. Laskelma perustuu siihen, että jokaiseen kuuteen hallinto-oikeuteen tarvittaisiin keskimäärin kolme tuomaria (laskennallinen keskihinta htv-kustannus 91 000 euroa), yksi esittelijä (htv-kustannus 67 000 euroa) ja yksi lainkäyttösihteeri (htv-kustannus 43 000 euroa) lisää eli yhteensä 30 htv:ta lisää.

Oikeusministeriö pitää todennäköisenä, että järjestämisvastuun siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialuille lisää sosiaaliasioiden määrää hallinto-oikeuksissa ainakin määräaikaisesti, mahdollisesti muutaman vuoden ajan. Oikeusministeriön käsityksen mukaan hallituksen esityksessä ja Tuomioistuinviraston lausunnossa käytetty 20 %:n kasvu sosiaaliasioissa ei kuitenkaan ole täsmällinen arvio hallituksen esityksestä aiheutuvasta sosiaaliasioiden määrän kasvusta tuomioistuimissa, vaan pikemminkin kokemusperäinen tuomioistuinlaitoksen valistunut arvio ja laskennallinen esimerkki uudistuksen kustannusvaikutuksista.

Jos sosiaaliasioiden määrä kuitenkin kasvaisi 1.1.2022 alkaen 20 %, jokaiseen kuuteen hallinto-oikeuteen tarvittaisiin keskimäärin neljä tuomaria, kaksi esittelijää ja yksi lainkäyttösihteeri lisää. Yhteensä tarve olisi 42 htv:ta lisää, jolloin vuosittainen määrärahatarve olisi 3,25 miljoonaa euroa. Arvio perustuu edeltä ilmeneviin laskennallisiin htv-kustannuksiin ([4 x 91 000 + 2 x 67 000 + 43 000] x 6). Oikeusministeriö pitää arviota asiamäärän määräaikaisesta 20 % kasvusta uudistuksen voimaanpanovaiheessa oikeansuuntaisena. Siihen sisältyy kuitenkin merkittäviä epävarmuustekijöitä. Tämän vuoksi on erityisen tärkeää, että asiamäärien kehitystä seurataan jatkuvasti ja tarvittaessa siihen reagoidaan asianmukaisesti, jotta asioiden käsittelyajat hallinto-oikeuksissa eivät kasvaisi.

Edeltä ilmenevät, kustannuslaskelmassa käytetyt resurssilisäykset tarkoittaisivat ylimenovaiheessa yhteensä 72 htv:n lisäystä (30 + 42). Laskelman mukaisten lisäresurssitarpeiden suuruusluokkaa voidaan hahmottaa vertaamalla niitä hallinto-oikeuksien nykyiseen henkilöstömäärään. 72 htv:n lisätarve tarkoittaisi käytännössä yhden kokonaisen hallinto-oikeuden henkilöstömäärää. Tuomioistuinvirastosta saadun tiedon mukaan virasto on vuodelle 2020 sopinut hallinto-oikeuksien ja markkinaoikeuden kanssa seuraavista htv-määristä:

- Helsingin hao 195,3 htv
- Itä-Suomen hao 86,8 htv
- Hämeenlinnan hao 68,9 htv
- Pohjois-Suomen hao 59,6 htv
- Turun hao 78,5 htv
- Vaasan hao 91,0 htv

- Markkinaoikeus 39,6 htv

Vuonna 2019 hallinto-oikeuksissa oli henkilöstöä seuraavasti:

- Helsingin hao 182,6 htv
- Itä-Suomen hao 74,3 htv
- Hämeenlinnan hao 62,3 htv
- Pohjois-Suomen hao 69 htv
- Turun hao 66,4 htv
- Vaasan hao 76,6 htv

Markkinaoikeuden osalta oikeusministeriön arvion mukaan uudistuksella on todennäköisesti vaikutuksia markkinaoikeuden työmäärään ja erityisesti julkisia hankintoja koskevat valitukset tulevat todennäköisesti lisääntymään. Myös ehdotettu muutos markkinaoikeuden toimivallan tilapäisestä laajentamisesta kattamaan tietyt hallintoriita-asiat lisännee väliaikaisesti markkinaoikeuden resurssitarpeita, mutta kuitenkin vastaavasti vähentää hallinto-oikeuksien resurssitarpeita samalta ajanjaksolta.

Korkeimman hallinto-oikeuden osalta tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle olisi myönnettävä lisäresursseja 1,7 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja 2,9 miljoonaa euroa vuosina 2023 - 2025. Kustannustason pysyvä kasvu on noin 1,1 miljoonaa euroa.

Korkeimmassa hallinto-oikeudessa määrärahalisäys on tarpeen sekä hallinto-oikeuksista että markkinaoikeudesta tulevien sote-asioiden käsittelyä varten. Arviolta lisätarve olisi 3 määräaikaista jäsentä (laskennallinen htv-kustannus 173 000 euroa), 3 määräaikaista esittelijää (laskennallinen htv-kustannus 91 000 euroa) ja kuusi määräaikaista kansliatehtävää

(laskennallinen htv-kustannus 46 500 euroa). Yhteensä määrärahatarve olisi siten 1,34 milj. euroa.

Ajallisesti resurssitarvetta koskeva esitys on syytä tarkistaa uudistuksen voimaantulon aikatauluun siten, että lisäresursseja on käytettävissä sitä vuotta seuraavana vuotena, kun hallinto-oikeuksille myönnetään lisärahoitusta.

Lähtökohtaisesti talousarviossa ei tulisi osoittaa tuomioistuinten resursseja tietyn asiaryhmän käsittelyyn, jotta lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan suhteesta lainkäyttötoimintaan jää riittävän väljä tila. Määrärahalisäykset tulisi kohdistaa yleisemmin tuomioistuinten toiminnan turvaamiseen. Hallituksen esityksessä esitetyissä arvioissa ei kuitenkaan ole kysymys tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen tasokorotuksesta, vaan hallituksen esityksen mukaisen lainsäädännön aiheuttamista määrärahatarpeista. Tuomioistuinviraston tehtävänä on kohdentaa resurssit alueellisiin hallintotuomioistuimiin todellisen työmäärän perusteella. Etukäteen on myös vaikea arvioida esimerkiksi sitä, kohdistuvatko hyvinvointialueita koskevat asiat alueellisesti tasaisesti. Hallintotuomioistuimissa resurssien niukkuus ilmenee pidentyneinä käsittelyaikoina erityisesti ympäristöasioissa (16,4 kk), itsehallintoa koskevissa asioissa (15 kk) ja veroasioissa (yli 12 kk).

Hallituksen 12.5.2021 kehyspäätös ei sisällä tuomioistuimia koskevia sote-uudistuksesta aiheutuvia määrärahoja.

2. Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin pelastustoimessa ja sotepalveluissa; erillisen oikeuspaikkasääntelyn tarve (3. LE 5 §, 2. LE 9 §)

Ministeriöiden 7.5.2021 päivätyssä vastineen sivuilla 32 ja 33 käsitellään 3. lakiehdotuksen 5 §:ää (Tehtävien kokoaminen suurempiin kokonaisuuksiin). Valiokunnan kuulemisessa on tähän liittyen noussut esiin erityisesti erillisen oikeuspaikkasääntelyn tarve. Valiokunta on pyytänyt ministeriöiltä tietoa siitä, onko vastineessa ehdotettu ministeriöiden ratkaisu erityisesti siitä, että erityinen oikeuspaikkasääntely ei ole tarpeen vaan asiaan voidaan soveltaa HOL 11 §:ää asiakokonaisuuksien yhdessä käsittelemästä valmisteltu yhdessä KHO:n kanssa.

Mikäli KHO:lta ei ole konsultoitu asiassa, valiokunta pyytää ministeriötä konsultoimaan asiassa KHO:ta ja ilmoittamaan valiokunnalle jakaako KHO ministeriöiden vastineessa ilmaistun näkemyksen HOL 11 §:n soveltumisesta ja erityisen oikeuspaikkasääntelyn tarpeettomuudesta.

Ministeriöt vastaavat, että KHO:n kantaa asiaan on selvitetty lakivaliokunnan lisäselvityspyynnön johdosta. KHO on vastauksessaan todennut, että HOL 11 § soveltuu HOL:in systematiikassa myös hallintoriitojen yhdistämiseen samaan tuomioistuimeen. KHO:lla ei ole ehdotonta kantaa oikeuspaikkasääntelyn osalta.

3. Voimaanpanolain 67 §:n 2 momentin muutoksen perustelut siltä osin, kun jatkovalitus on ehdotettu luvanvaraiseksi

Ministeriöiden 7.5.2021 vastineesta s. 47–50 puuttuvat perustelut siltä osin, kun jatkovalitus on ehdotettu valitusluvanvaraiseksi. Valiokunta pyytää perusteluja tältä osin.

Ministeriöt vastaavat, että HOL 107 §:n 1 momentin mukaan hallinto-oikeuden hallintolainkäyttöasiassa antamaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan

hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Erikseen säädetään muutoksenhausta valittamalla muun hallintotuomioistuimen päätökseen.

Näin ollen muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen on säädettävä erikseen. Ministeriöt ovat harkinneet valitusluvanvaraisuuden jatkovalituksen yhteydessä olevan tarkoituksenmukainen, koska se on HOL:in mukainen pääsääntö, ja hallintoriita-asiat ovat myös hallinto-oikeuden niitä käsiteltäessä valitusluvanvaraisia asioita. Tuomioistuinlinjan muuttaminen näissä hallintoriita-asioissa markkinaoikeudeksi ei aiheuta syytä poiketa jatkovalituksen valitusluvanvaraisuudesta. Lisäksi suurin osa muistakin markkinaoikeudessa hankinta-asioina käsiteltävistä asioista on säädetty jatkovalituksen osalta valitusluvanvaraisiksi.

4. Tuomioistuinmaksulain 2 §:n 2 momentin muuttaminen

Ministeriöt huomauttavat, että tuomioistuinmaksulain 2 §:n tuomioistuinmaksujen suuruus on tarkistettu rahan arvon muutosta vastaavasti oikeusministeriön asetuksella tuomioistuinmaksulain 2 §:ssä säädettyjen maksujen tarkistamisesta (1383/2018). Muutettavaksi esitetyn 2 §:n 2 momentissa olevat muut maksut eivät ole enää paikkansa pitäviä, kun ne on tarkastettu edellä mainitulla asetuksella. Maksujen päivittäminen pykälässä tämän uuden maksun lisäämisen yhteydessä ei ole kuitenkaan tarpeen, koska tuomioistuinmaksulain 2 §:n 5 momentin mukaan edellä säädettyjen maksujen suuruus tarkistetaan kolmivuotiskausittain oikeusministeriön asetuksella rahan arvon muutosta vastaavasti. Maksut määräytyvät siis niistä annetun asetuksen mukaisina jatkossakin tämän uuden maksun lisäämisestä huolimatta, ja koska maksujen suuruus päivitetään lain nojalla annettavalla asetuksella, ei maksujen suuruutta ole siten välttämätöntä päivittää lakiin.