Lakivaliokunnalle

Asia: 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

Tuomioistuinvirasto on oikeusministeriön hallinnonalalla toimiva itsenäinen virasto, jonka tehtävänä on huolehtia tuomioistuinten keskushallintotehtävistä ja toimintaedellytyksistä. Tuomioistuinvirasto toteaa selvyyden vuoksi, että SOTE-uudistus ei tule aiheuttamaan lisäresurssitarpeita Tuomioistuinvirastolle, vaan tuomioistuimille.

Keskeisenä lähtökohtana on todettava, että SOTE-uudistuksen vaikutukset koskevat tuomioistuimista erityisesti hallinto-oikeuksia ja korkeinta hallinto-oikeutta. Uudistus voi lisätä hallinto-oikeuksien työtaakkaa merkittävästi. Täsmällisten muutoksenhakumäärien ennalta arviointi on kuitenkin hyvin vaikeaa.

Arvioitaessa uudistuksen vaikutusta hallinto-oikeuksien työtaakkaan ja käsittelyaikoihin on lisäksi huomioitava, että hallinto-oikeuksissa käsiteltävistä asioista noin puolet on nykyisellääkin lain mukaan kiireellisesti käsiteltäviä. Lain mukaan kiireellisesti käsiteltävät asiat on otettava käsittelyyn ennen muita asioita. Tämän lisäksi monet yksittäiset asiat ovat luonteeltaan tosiasiassa kiireellisiä: niiden viipymisestä aiheutuu haittaa paitsi yksityiselle asianosaiselle, myös yhteiskunnallisia vaikutuksia muun muassa työllisyyttä edistävien investointien viipymisenä. Valtaosa hyvinvointialueiden asioista on ennalta arvioiden kiireettömiä asioita, jolloin ne tulevat käsiteltäviksi lakisääteisesti kiireellisten asioiden jälkeen.

Hallinto-oikeudet ovat viranomaispäätösten lainmukaisuutta käsitteleviä muutoksenhakuasteita. Niissä käsiteltävillä asioilla on usein yksittäistä asiaa laajempia ja koko viranomaiskenttää ohjaavia ulottuvuuksia. Kun korkeimmasta

hallinto-oikeudesta on tullut yhä enenevässä määrin valituslupatuomioistuin, lainkäytön on oltava laadukasta ja riittävän joutuisaa jo hallinto-oikeustasolla.

Tuomioistuimiin tulevat asiat

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Tuomioistuinvirastolta lisäselvitystä siitä, millaisia asioita tuomioistuimiin arvioidaan tulevan sekä onko niissä ja missä määrin kyse nykytilaan nähden kokonaan uusista lisäjutuista.

Tuomioistuinvirasto toteaa, että hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden määrän on arvioitu lisääntyvän pysyvästi uudistuksen myötä. Uudistus on julkishallinnon järjestämisen näkökulmasta ainutlaatuisen suuri muutos. Kyse on uuden hallinnon tason perustamisesta. Tämän uuden tason päätöksentekoa koskeva muutoksenhaku ohjautuu hallintotuomioistuimiin. Hallinto-oikeuksiin on tulossa uusi asianimikeluokka ala-asiaryhmineen eli hyvinvointialueasiat. Esimerkiksi aluevaaleja koskevat valitukset ovat täysin uusia asioita. Osa asioista on sen sijaan sellaisia, jotka ennen uudistusta on käsitelty kunnissa ja jotka siten vähentävät kunnista vireille tulevien määrää. Yhteensä hyvinvointialueiden ja kuntien tekemistä päätöksistä vireille tulevia valituksia voidaan kuitenkin arvioida tulevan hallinto-oikeuksiin merkittävästi aiempaa enemmän. Virkasuhdeasioita koskevia riitoja voi tulla ainakin alkuvuosina vireille aiempaa enemmän.

SOTE-uudistuksen myötä uusien hyvinvointialueiden asiat tulevat todennäköisesti muotoutumaan juridiselta sisällöltään erilaisiksi perinteisiin kunnallisasioihin verrattuina. Esimerkiksi hyvinvointialuevalituksen ja hallintovalituksen rajanvetoa koskevia kysymyksiä ja tulkinnallisia hallintoriita-asioita voi tulla ratkaistaviksi uudenlaisissa juridisissa asetelmissa. Alueet voivat olla osapuolina hallintoriidoissa, joita käsitellään ensi asteena hallinto-oikeuksissa. Hallinto-oikeudet käsittelevät hallintoriita-asioina riidat, jotka 1) säädetään laissa ratkaistavaksi hallintoriita-asiana, 2) koskevat julkisoikeudellista maksuvelvollisuutta, 3) koskevat muuta julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta tai 4) koskevat hallintosopimusta (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019; 20 § 1 mom). SOTE-uudistukseen liittyvien hallintoriitojen määrää on hyvin vaikea ennakoida.

Täysin uusien asiaryhmien lisäksi on otettava huomioon, että hallinto-oikeuksien työmäärä tulee todennäköisesti lisääntymään ainakin alkuvaiheessa tiettyjen asioiden päätöksentekovallan siirtyessä kunnilta alueille. Organisaatiouudistuksen jälkeen asioita voivat käsitellä virkamiehet, jotka eivät ole sellaisia aiemmin käsitelleet. Tämä saattaa johtaa ainakin alussa viranomaispäätösten linjakkuuden vähenemiseen, tulkintakäytäntöjen tiukentumiseen ja muutoksenhakutarpeen lisääntymiseen myös sinänsä vanhoissa asiaryhmissä.

Täsmällisiä tietoja tai tarkkoja arvioita tuomioistuinten lisääntyvästä työmäärästä ja resurssitarpeesta ei voida esittää nyt käytettävissä olevan lainvalmisteluaineiston perusteella. Esimerkiksi hallituksen esityksessä todettu sosiaaliasioiden määrän kasvaminen 20 prosentilla liittyy laskuesimerkin taustatietoihin (HE 241/2020, s. 348). Näin ollen pelkästään uusien asiaryhmien lukumäärän perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä tuomioistuinten resurssitarpeista hallintoviranomaisten juttumääriä koskevien arvioiden puuttuessa.

Uudistuksella on arvioitu olevan vaikutuksia myös markkinaoikeuden työmäärään erityisesti julkisia hankintoja koskeneiden valitusten myötä, mistä kyseinen tuomioistuin on esittänyt oman lausuntonsa. Sen sijaan vakuutusoikeuden työmäärä ei ennalta arvioiden tule merkittävästi lisääntymään.

Resurssitarpeet

Lakivaliokunta on tiedustellut Tuomioistuinvirastolta, miltä osin kyse on pysyvistä ja miltä osin väliaikaisista lisäresurssitarpeista. Tietoa on pyydetty myös siitä, onko lisäresursseissa kyse ”korvamerkityistä” määrärahoista. Niin ikään Tuomioistuinvirastoa on pyydetty arvioimaan SOTE-uudistuksesta aiheutuvia resurssitarpeita ottaen huomioon tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen pitkään jatkunut niukkuus.

Tuomioistuinvirasto toteaa, että tuomioistuinten toimintaa ei tulisi rakentaa määräaikaisten virkasuhteiden varaan. Hallinto-oikeuksien toimintaa on turvapaikka-asioiden lisääntymisen myötä leimannut viime vuosina suuri määräaikaisten virkasuhteiden määrä. Määräaikaisten virkasuhteiden epävarmuus on lisännyt merkittävästi henkilöstön vaihtuvuutta. Tästä syystä resursseja on jouduttu keskittämään jatkuvaan perehdyttämiseen ja rekrytointiin.

Hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden on arvioitu lisääntyvän pysyvästi SOTE-uudistuksen seurauksena. Uudistuksen on arvioitu aiheuttavan tuomioistuimille pysyvien muutosten ohella myös merkittävää väliaikaista työmäärän kasvua. Väliaikaisen työmäärän kasvun on arvioitu liittyvän hyvinvointialueiden perustamisvaiheeseen sekä kunnilta siirtyviin tehtäviin.

”Korvamerkittyjen” määrärahojen osalta Tuomioistuinvirasto toteaa, että määräaikaiset resurssit liittyvät uudistuksen alkuvaiheisiin ja väliaikaiseen resurssitarpeeseen. Väliaikaisen resurssitarpeen lisäksi myös hallintotuomioistuinten pysyvä resurssitarpeen lisääntyminen on otettava SOTE-uudistuksen yhteydessä vakavasti. Muutoin SOTE-uudistus vaikeuttaa entisestään hallintotuomioistuinten mahdollisuuksia suoriutua niin olemassa olevista kuin uusistakin lainkäyttötehtävistään kohtuullisessa ajassa. Hallintotuomioistuinten puutteellinen lisäresursointi voi vaikeuttaa myös itse uudistuksen toteutumista, jos

hallintoviranomaisissa tehtyjen päätösten lainvoimaiseksi tuleminen pitkittyy valitusasioiden käsittelyn ruuhkautuessa. Vielä voidaan todeta, että tuomioistuinten riippumattomuus huomioiden hallinto-oikeuksien tulee voida käyttää resurssit parhaaksi katsomillaan tavoilla ottaen huomioon myös lakisääteiset kiireellisyysvaatimukset esimerkiksi sosiaaliasioiden kohdalla. Resursoinnin tulisi olla kattavaa, jotta ei-kiireelliseksi säädettyjen hyvinvointialueiden asiaryhmien käsittelyajat eivät pidentyisi ja tuomioistuimet ruuhkautuisi.

Tuomioistuinvirasto kiinnittää huomiota pitkään jatkuneeseen tuomioistuinlaitoksen perusrahoituksen niukkuuteen, jonka myös lakivaliokunta on nostanut esille (esim. LaVL 3/2021, LaVL 3/2020, LaVL 5/2019, LaVL 22/2018, LaVL 4/2018, LaVL 13/2017, LaVL 7/2017, LaVL 7/2016, LaVL 6/2015). Myös laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota asiaan. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies selvittää parhaillaan hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja kiireellisissä asioissa ja erityisesti mielenterveysasioiden käsittelyä (selvityspyyntö Tuomioistuinvirastolle 21.12.2020). Tuomioistuinlaitoksen aliresursointi on käytännössä näyttäytynyt vireillä olevien asioiden määrän ja vireilläoloajan kasvuna sekä johtanut kokonaiskäsittelyaikojen pidentymiseen. Mikäli tuomioistuinlaitoksen perusrahoitus olisi ollut asianmukaisella tasolla ja käsittelyajat olisivat pysyneet kohtuullisina, hallintotuomioistuimet pystyisivät ketterämmin vastaamaan SOTE-uudistuksen mukanaan tuomiin haasteisiin ja työmäärän lisääntymiseen.

Tuomioistuinten resurssitarpeiden tarkemman erittelyn sekä hallituksen esityksessä olleiden epätarkkuuksien osalta Tuomioistuinvirasto viittaa hallituksen esityksestä jo aiemmin antamaansa lausuntoon ja sen liitteeseen. Täsmällisten tietojen puuttuessa siinä esitetyt luvut perustuvat maltillisiin arvioihin, joita on käyty läpi yhdessä tuomioistuinten päälliköiden kanssa. Käytännön työtä tekevillä tuomioistuimilla on parhaimmat edellytykset tulevaisuutta koskevien arvioiden tekemiseen. Arvioiden tekeminen on kuitenkin hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta ilman arviota hallintoviranomaisten valituskelpoisten päätösten määrän kehittymisestä. Tuomioistuinvirasto toteaa, että kokonaisarviot valtakunnallisesti tarvittavista lisäresursseista eivät ole vähäisiä. Hallinto-oikeuksittain tarkasteltuna esitettyjen lisäresurssien määrä ei kuitenkaan nouse korkealle tasolle. Tuomioistuinvirasto toteaa vielä, että henkilöstökulujen lisäksi nousevat myös muut kustannukset, kuten toimitila- ja ICT-kulut.

Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että esimerkiksi oikeudellisesti vaikeiden ja työläiden kunnallis- ja hyvinvointialueiden ratkaisemiseen tarvitaan kolmen tuomarin kokoonpano. Näiden asioiden ratkaisukokoonpanoon on yleensä suotavaa kuulua kokeneita ylemmän palkkaluokan (T13) tuomareita. Koska vuosittainen asiamäärä hallinto-oikeutta kohden on kunnallisasioissa ollut

maltillinen, kyseisten asioiden erityisasiantuntemusta on hallinto-oikeuksissa kokonaisuudessaan tällä hetkellä varsin vähän.

Hallintotuomioistuinten kattavalla lisäresursoinnilla olisi positiivinen vaikutus yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävien valitusasioiden käsittelyaikoihin yleisemminkin. Mikäli hallinto-oikeuksien käsittelyaikoja haluttaisiin aidosti lyhentää myös esimerkiksi yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävissä kaavoitus- ja ympäristöasioissa, hallinto-oikeuksien lisäresursoinnille olisi tarvetta myös muutoin kuin SOTE-uudistuksen yhteydessä.

Lopuksi

Tuomioistuinvirasto kiinnittää vielä huomiota siihen, että SOTE-uudistukseen liittyvä tuomioistuinten resurssitarve tulisi ottaa huomioon ennakoivasti. Näin uuden henkilökunnan rekrytointi ja perehdyttäminen voitaisiin toteuttaa ennen asioiden ruuhkautumista. On myös otettava huomioon, että oikeudellisia riitoja voi syntyä jo ennen uudistuksen varsinaista voimaantuloa. SOTE-uudistuksen valmistelevat toimielimet voisivat ryhtyä tekemään valituskelpoisia päätöksiä jo pian uudistuksen hyväksymisen jälkeen.

Ennakoivan otteen lisäksi uudistuksen vaikutuksia tuomioistuinten toimintaan on seurattava pitkäkestoisesti. Mikäli hallintotuomioistuinten käsittelyajat pitenevät entisestään SOTE-uudistuksen seurauksena, voi SOTE-uudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen vaarantua. Uudistuksen vaikutuksia ja siihen liittyviä resurssitarpeita sekä kansalaisten oikeusturvaa ja käsittelyaikoja tarkasteltaessa viranomaisten ja muutoksenhakuasteiden muodostama ketju on nähtävä kokonaisuutena.

Ylijohtaja Riku Jaakkola

Erityisasiantuntija Hanna Nieminen-Finne

Liitteet:

Tuomioistuinviraston HE:stä antama lausunto ja sen liite

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Hanna Nieminen-Finne
Erityisasiantuntija
Tuomioistuinvirasto
hanna.nieminen-finne@oikeus.fi

Digital PDF Signature / Digitaalinen PDF-allekirjoitus
Riku Jaakkola
Ylijohtaja
Tuomioistuinvirasto
riku.p.jaakkola@oikeus.fi