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

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Tuomioistuinvirastolta kirjallista asiantuntijalausuntoa asiassa.

Uudistuksen vaikutus hallinto-oikeuksiin

Uudistuksen vaikutukset koskisivat erityisesti hallinto-oikeuksia ja korkeinta hallinto-oikeutta, joissa käsiteltävien asioiden määrän on arvioitava lisääntyvän pysyvästi uudistuksen toteutuessa. Uusi hallinnon taso synnyttää uusia tehtäviä ja päätöksentekoa, josta muutoksenhaku ohjautuu hallintotuomioistuimiin. Kysymys ei siten olisi pelkästään kunnille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisestä hyvinvointialueille, vaan kokonaan uuden hallinnon tason perustamisesta valtion ja kuntien rinnalle.

Lähtökohtaisesti kaikkeen hallinnon päätöksentekoon liittyy muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutoksenhakuoikeus ei ole sidottu päätöksentekijän organisatoriseen asemaan, vaan valittamalla saa hakea muutosta kaikkiin sellaisiin päätöksiin, joilla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta (laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 808/2019, 6 §).

Uudistuksen toteutuessa hyvinvointialueet tekisivät niiden toimivaltaan kuuluvia päätöksiä, joihin lähtökohtaisesti liittyy muutoksenhakuoikeus. Alueet voivat olla myös osapuolena asiassa, joka käsitellään hallintoriitana hallinto-oikeudessa. Samoin kunnat tekisivät vastaisuudessakin niiden toimivaltaan kuuluvia päätöksiä, joihin niin ikään liittyy muutoksenhakuoikeus, kuten nykyisinkin.

Hallinto-oikeuksissa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa käsiteltävien asioiden määrän on arvioitava lisääntyvän pysyvästi, vaikka hyvinvointialueille ja kunnille ei jäisikään päällekkäistä toimivaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävissä. Ehdotetussa hyvinvointialueisiin liittyvät asiat -asiaryhmässä olisi täysin uusia asioita, jotka eivät tulisi myöhemminkään vähentämään hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrää. Esimerkiksi aluevaaleja koskevat valitukset eivät vähentäisi kuntavaaleista tehtäviä valituksia. **Tuomioistuinten kannalta keskeistä on se, että uudistuksen voimaantulon jälkeen päästään normaaliin käsittelyaikatauluun ja että asioiden ruuhkaantuminen kyetään estämään.**

Pysyvän muutoksen lisäksi uudistuksen on arvioitava lisäävän hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärää väliaikaisesti. Asiamäärien lisääntymisen voidaan arvioida olevan merkittävä ja kestävän muutamia vuosia. Asiamäärien väliaikainen lisääntyminen johtuisi hyvinvointialueiden perustamiseen ja kunnilta siirtyviin tehtäviin liittyvän päätöksenteon lisääntymisestä. Uudistuksen voimaanpanovaiheessa tehdään muiden muassa henkilöstön työnantajalta toiselle siirtymiseen ja uudistuksen rahoitukseen liittyviä päätöksiä. Lisäksi päätöksentekijän muuttuminen lisää todennäköisesti valitusmääriä uudistuksen alussa.

Hallinto-oikeuksien lisäresursoinnin tarve

Tuomioistuinvirasto ja hallinto-oikeudet kantavat huolta uudistuksen aiheuttamista resurssitarpeista. Ilman merkittävää lisäresursointia vaarana on, että hallinto-oikeuksien käsittelyajat pitenevät huomattavasti sosiaaliasioissa, nykyisissä itsehallintoasioissa sekä uusissa hyvinvointialueiden asioissa. Käsittelyaikojen piteneminen entisestään olisi oikeusturvan kannalta huolestuttavaa.

Hallinto-oikeudet ovat laatineet seikkaperäisen arvion uudistuksen resurssitarpeista ja puutteelliseen lisäresursointiin liittyvistä uhkista (liite). Tuomioistuinvirasto yhtyy hallinto-oikeuksien arvioon niiden resurssitarpeista ja toteaa arvion resurssitarpeista olevan realistinen ja arvion uhkista tilanteessa, jossa lisäresursseja ei myönnetä, olevan todellinen. Tuomioistuinviraston näkemyksen mukaan hallinto-oikeuksille olisi myönnettävä lisäresursseja 2,7 miljoonaa euroa vuonna 2021; 6,5 miljoonaa euroa vuonna 2022 ja 10,8 miljoonaa euroa vuosina 2023 - 2025. Vakinaisten virkojen perustamisesta aiheutuva kustannustason pysyvä kasvu on noin 3,8 miljoonaa euroa.

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.

Lisäresursoinnin tarve johtuu tarpeesta rekrytoida lisää henkilöstöä tuomioistuimiin käsittelemään uusia asioita. Tuomioistuinten toimintamenoista valtaosa kuluu palkkamenoihin. **Koska hallinto-oikeuksien ja korkeimman hallinto-oikeuden asiamäärien on arvioitava kasvavan pysyvästi uudistuksen toteutuessa, tuomioistuimiin tulee perustaa vakituisia virkoja.**

Uudistuksen alkuvaiheessa valitusasioiden ja muiden hallinto-oikeuksissa käsiteltävien asioiden määrä tulee kasvamaan huomattavasti. **Uudistuksen sujuva toteuttaminen ja onnistuminen edellyttävät, että hallinto-oikeuksille myönnetään pysyvien resurssien lisäksi riittävät väliaikaiset resurssit uusien asiaryhmien haltuunottamiseen sekä asioiden käsittelemiseen ja ratkaisemiseen kohtuullisessa ajassa.** Uudistuksen läpiviemisen onnistumisen turvaamiseksi tuomioistuimissa tulee varautua uudistuksen projektiluonteiseen haltuunottoon, mikä edellyttää vakituisten virkojen ohella myös määräaikaisten virkojen perustamista hallinto-oikeuksiin ja korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Resurssit tulee myöntää etupainotteisesti siten, että lisätyövoiman rekrytointi ja uuden henkilöstön perehdyttäminen voidaan tehdä laadukkaasti ja ennen valitusmassojen saapumista. Lisäksi on huomattava, että oikeudellisia riitoja voi syntyä jo uudistuksen valmisteluvaiheessa ennen sen varsinaista voimaantuloa.

Esityksen vaikutus markkinaoikeuteen

Uudistuksella on vaikutuksia markkinaoikeuden työmäärään. Erityisesti julkisia hankintoja koskevat valitukset tulevat todennäköisesti lisääntymään. Uudistuksen vaikutuksia kuvataan tarkemmin markkinaoikeuden lakivaliokunnalle antamassa lausunnossa. Tuomioistuinvirasto yhtyy markkinaoikeuden lausuntoon esityksen vaikutuksista tuomioistuimen toimintaan.

Esityksen vaikutus vakuutusoikeuteen

Vakuutusoikeuden tehtävänä on erityistuomioistuimena käsitellä muutoksenhakuasioita, jotka sosiaaliturvalainsäädännön mukaan kuuluvat sen toimivaltaan. Lähtökohtaisesti vakuutusoikeudessa käsiteltävät asiat eivät koske kunnille tällä hetkellä kuuluvia sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä tai niiden järjestämistä. On kuitenkin mahdollista, että muutoksenhakuasian yhteydessä voidaan vedota esimerkiksi siihen, että kunta tai esityksen mukainen hyvinvointialue ei ole järjestänyt sosiaali- ja terveydenhuoltoa laissa edellytetyllä tavalla. Tällaisissa tilanteissa on mahdollista, että vakuutusoikeuskin joutuu arvioimaan järjestämisvastuuta. Todennäköistä kuitenkin on, ettei uudella

lainsäädännöllä ole merkittäviä vaikutuksia vakuutusoikeuden lainkäyttötoimintaan tästä näkökulmasta.

Oikeudenkäymiskaaren 10 luku oikeuspaikasta riita-asioissa

Esityksen mukaan oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 2 §:ään ehdotetaan tehtäväksi uudistuksen edellyttämät muutokset. Pykälän 1 momenttia esitetään tarkistettavaksi siten, ettei se koskisi hyvinvointialueita, joista säädettäisiin 3 momentissa. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että hyvinvointialuetta vastaan esitetty vaatimus tutkittaisiin käräjäoikeudessa*, jonka tuomiopiirissä hyvinvointialue sijaitsee. Jos hyvinvointialue sijaitsee kahden tai useamman käräjäoikeuden tuomiopiirissä, vaatimus tutkitaan käräjäoikeudessa, jonka tuomiopiirissä hyvinvointialueen puhevaltaa käyttävä viranomainen tai toimielin sijaitsee*. Siitä, missä mikäkin hyvinvointialue sijaitsee, ei ehdoteta säädettäväksi missään.

> Voimaanpanolain 7 §:ssä säädettäisiin hyvinvointialueiden nimistä ja alueista. Hyvinvointialueet noudattaisivat 6 §:ssä säädettyä maakuntajakoa muiden kuin Uudenmaan maakunnan osalta. Uudenmaan maakunnassa olisi seuraavat hyvinvointialueet (Uudenmaan hyvinvointialueet): 1) Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, jonka alue muodostuu Uudenmaan maakuntaan kuuluvista Askolan, Lapinjärven, Loviisan, Myrskylän, Porvoon, Pukkilan ja Sipoon kunnista; 2) Keski-Uudenmaan hyvinvointialue, jonka alue muodostuu Uudenmaan maakuntaan kuuluvista Hyvinkään, Järvenpään, Nurmijärven, Mäntsälän, Tuusulan ja Pornaisten kunnista; 3) Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, jonka alue muodostuu Uudenmaan maakuntaan kuuluvista Espoon, Hangon, Inkoon, Karkkilan, Kauniaisten, Kirkkonummen, Lohjan, Raaseporin, Siuntion ja Vihdin kunnista; 4) Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, jonka alue muodostuu Uudenmaan maakuntaan kuuluvista Vantaan ja Keravan kaupungeista. Hyvinvointialueen muuttamisesta säädettäisiin hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa.
>
> Esitys Uudenmaan hyvinvointialueiden jaosta vastaa Uudenmaan maakunnassa sijaitsevien Länsi-Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan tuomiopiirijakoa siten, että Itä-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen muodostavat kunnat kuuluvat Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden tuomiopiiriin ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen muodostavat kunnat kuuluvat Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuden tuomiopiiriin. Näin ollen, **jos hyvinvointialueet *sijaitsevat* esityksessä ehdotetun OK 10 luvun 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla siinä maakunnassa tai niissä kunnissa, joista hyvinvointialue voimaanpanolain 7 §:n mukaisesti muodostuu, OK 10 luvun 2 §:n mukainen sääntely oikeuspaikasta on sellainen, että toimivaltainen käräjäoikeus on määriteltävissä**.

Tuomioistuinvirasto pitää tärkeänä, että hyvinvointialueen *sijaitsemisesta* olisi nimenomainen säännös. Oikeuspaikan määräytymistä täsmentävä säännös on välttämätön, jotta ehdotettu hyvinvointialuejako erityisesti Uudenmaan alueella tai maakuntajaon mahdollinen myöhempi muuttaminen eivät johda esimerkiksi siihen, että oikean oikeuspaikan määrittäminen johtaisi vaikeisiin soveltamisongelmiin.

Lisäksi **oikeudenkäymiskaaren 10 luvun 4 §:ään olisi hyvä lisätä valtion ohelle hyvinvointialue, jolloin kantaja voisi vaihtoehtoisesti nostaa kanteensa kotipaikassaan tai vakinaisessa asuinpaikassaan**. Sääntely helpottaisi kantajaa oikean forumin etsimisessä ja parantaisi oikeussuojan saatavuutta.

Ylijohtaja Riku Jaakkola

Päällikkö, Anu Koivuluoma

tuomioistuinten tuki ja yhteiskuntasuhteet

LIITE Hallinto-oikeuksien määrärahatarpeet ja käsittelyaikojen kasvun hillitseminen Sote-uudistuksessa (Liite Resurssit_HAO.docx)