# Hallinto-oikeuksien määrärahatarpeet ja käsittelyaikojen kasvun hillitseminen Sote-uudistuksessa

Sote-uudistuksen vaikutukset koskevat tuomioistuimista erityisesti hallinto-oikeuksia ja korkeinta hallinto-oikeutta. Vastaavasti hallinto-oikeuksien päätösten ohella niiden käsittelyajat koskevat suoraan asianosaisia ja hyvinvointialueuudistuksen toimenpiteistä vastaavia viranomaisia. Tässä lausunnossa käsitellään hallinto-oikeuksien näkemyksiä. Helsingin hallinto-oikeus on arvioinut yhteistyössä jokaisen Manner-Suomen kuuden hallinto-oikeuden kanssa uudistukseen liittyviä resurssitarpeita ja tarpeiden ajankohtia. Arviot perustuvat keskeisesti hallinto-oikeuksien kokemusperäiseen tietoon tarvittavista resursseista erilaisiin asiaryhmiin, keskusteluihin Tuomioistuinviraston kanssa sekä hallituksen esitykseen (HE 241/2020 vp) lakiluonnoksineen ja voimaantulosäännöksineen. Resurssitarpeiden osalta Helsingin hallinto-oikeus viittaa erityisesti hallituksen esityksen kohtaan 4.2.2.10. Tuomioistuinvaikutukset, s. 347-348. Hallinto-oikeuksien näkemykset ovat paljolti samansuuntaiset mitä hallituksen esityksessä on esitetty, mutta eivät kuitenkaan täysin yhteneväiset. Lisäksi hallinto-oikeus perustelee tarpeita käytännöllisemmästä näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä olevassa taulukossa (s. 354-355) mainittu 16,2 miljoonaan euron lisätarve vuodesta 2023 vuoteen 2025 vaikuttaa ainakin tässä vaiheessa ylimitoitetulta (hallituksen esityksen viimeistelyssä taulukkoa tehtäessä on ilmeisesti tapahtunut kirjoitus-/ajatusvirhe). Tätä ilmentää se, että taulukossa on myös epäjohdonmukaisuutta euromäärien ja henkilötyövuositarpeiden osalta. Hallinto-oikeuksien näkemyksen mukaan kokonaisresurssitarve vastaa kuitenkin kokonaisuudessaan hallituksen esityksessä mainittua 60 virkaa (5,4 M€/v) ja lisäksi 60 määräaikaista virkasuhdetta (5,4 M€/v), joskin resurssien ajoittamisen hallinto-oikeudet näkevät jäljempänä esitetyin tavoin hieman toisin kuin hallituksen esityksessä on esitetty. Hallinto-oikeuksien käsityksen mukaan hallinto-oikeuksien näkemykset virka- ja virkasuhdemääristä vastaavat myös Tuomioistuinviraston näkemyksiä.

Resurssitarpeita, kustannuksia ja käsittelyaikojen kasvun hillitsemistarpeita lähestytään tässä lausunnossa ylätasolla seuraavasti: 1. Resurssitarpeet, kustannukset ja käsittelyajat, 2. Sote-uudistusten vaikutuksia hallinto-oikeuksiin ja 3. Yksityiskohtaisia perusteluja resurssitarpeille.

## 1. Resurssitarpeet, kustannukset ja käsittelyajat

### 1.1 Arvio perustettaviksi tarvittavien virkojen ja määräaikaisten virkasuhteiden määräksi ja kustannusarvioksi

1. Pysyvien virkojen tarpeet 1.7.2021 alkaen yhteensä **30 virkaa**. Noin 2,7 M€ vuodessa. Resurssitarpeet tulisi huomioida **jo kevään 2021 lisätalousarviossa**.

- Keskimäärin 5 virkaa per hallinto-oikeus (1 kokoonpano sis. tuomarit ja esittelijä per hallinto-oikeus ja 1 lainkäyttösihteeri per hallinto-oikeus).
- Muutoksenhakukelpoisia päätöksiä tekevät väliaikaiset valmistelutoimielimet aloittaisivat toimintansa 1.7.2021. Erimielisyyksiä voi tulla ratkaistavaksi hallinto-oikeudessa myös esim. hallintoriitoina.

2. Pysyvien virkojen tarpeet kohdan 1 lisäksi 1.1.2022 alkaen yhteensä **42 virkaa**. Noin 3,8 M€ vuodessa.

-Keskimäärin 7 virkaa per hallinto-oikeus (2 kokoonpanoa sis. tuomarit ja esittelijät per hallinto-oikeus ja 1 lainkäyttösihteeri per hallinto-oikeus). Määrärahoja ei voida tässä vaiheessa korvamerkitä yksityiskohtaisesti.
- Muutoksenhakukelpoisia päätöksiä tekevät väliaikaiset valmistelutoimielimet aloittaisivat edellä mainitun mukaisesti toimintansa 1.7.2021 ja järjestämisvastuun siirtymisen toimeenpanosta huolehtivat aluevaltuustot aloittaisivat toimintansa 1.3.2022. Erimielisyyksiä voi tulla ratkaistavaksi hallinto-oikeudessa myös esim. hallintoriitoina. Sosiaaliasioiden ja -terveydenhuollon sekä hyvinvointialueasioiden kasvuun merkittäviä paineita 1.1.2023 tulevan järjestämisvastuun siirron myötä. Työntekijöiden perehdyttäminen ja rekrytointiin menevä aika otettava huomioon myös hallinto-oikeuden resurssien ajoittamisessa.

3. Edellä kohdissa 1 ja 2 olevien virkojen lisäksi määräaikaisten virkasuhteiden tarpeet 1.1.2023 alkaen yhteensä **48 virkasuhdetta vuosittain ainakin 2023-2025.** Noin 4,3 M€ vuodessa.

- Keskimäärin 8 määräaikaista virkasuhdetta per hallinto-oikeus (2 kokoonpanoa sis. tuomarit ja esittelijät per hallinto-oikeus). Määrärahoja ei voida tässä vaiheessa korvamerkitä yksityiskohtaisesti.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyisi kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille 1.1.2023. Tällöin muutoksenhakukelpoisten uusien hyvinvointialueiden päätösten määrän arvioidaan kasvavan ainakin hetkellisesti merkittävästi. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirto aiheuttaa myös tässä vaiheessa painetta asiamäärien kasvuun hallinto-oikeuksissa. Erimielisyyksiä voi tulla ratkaistavaksi hallinto-oikeudessa myös esim. hallintoriitoina.

4. Arvioidut vuosikustannukset yhteensä:
- 1.7.2021-31.12.2021 = 2,7M€, (30htv)
- 1.1.2022-31.12.2022 = 6,5M€ (2,7M€+3,8M€), (72htv)
- 1.1.2023-31.12.2023 = 10,8M€ (2,7M€+3,8M€+4,3M€), (120htv)
- 1.1.2024-31.12.2024 = 10,8M€ (120htv)
- 1.1.2025-31.12.2025 = 10,8M€ (120htv)

Pitää sisällään edellä mainitut virat ja määräaikaiset virkasuhteet.

**1.2 Arvio käsittelyaikojen merkittävästä kasvusta, jos hallinto-oikeuksille ei myönnetä lisäresursseja**

1. Itsehallintoasiat ja uudet hyvinvointialueiden asiat: 31.12.2022 odotettavissa oleva keskimääräinen käsittelyaika kasvaa **29 kuukauteen**.

- Uusien hyvinvointialueiden asioissa voidaan sekä oikeudellisen substanssin että käsittelyaikojen osalta käyttää verrokkina nykyisiä itsehallintoasioita. Nykyinen keskimääräinen käsittelyaika itsehallintoasioissa on noin 13 kuukautta. Arvion mukaan odotettavissa oleva käsittelyaika uusien vireille tulevien asioiden osalta olisi 31.12.2022 noin 28 kuukautta (31.12.2021 17,3 kuukautta).

*31.12.2021 mennessä lisäystä 13:een 1/3 (lisäys 4,3kk = 17,3kk) ja 31.12.2022 mennessä lisäystä 17,3kk:een 2/3 (lisäys yhteensä 16kk = 29kk).*

2. Sosiaaliasiat: 31.12.2022 odotettavissa oleva keskimääräinen käsittelyaika kasvaa **10,2 kuukauteen**.

- Nykyinen keskimääräinen käsittelyaika sosiaaliasioissa on noin 8,5 kuukautta. Arvion mukaan odotettavissa oleva uusien vireille tulevien asioiden käsittelyaika olisi 31.12.2022

10,2 kuukautta ja 31.12.2023 se olisi 12,2 kuukautta. Sosiaaliasiat on säädetty kiireellisinä käsiteltäviksi, joten käytännössä näiden asioiden käsittelyajat eivät kasvaisi näin paljon. Perinteisten näkemysten mukaan pitäisi ehdottomasti pyrkiä siihen, että kiireellisinä käsiteltävien asioiden keskimääräinen käsittelyaika ei ylittäisi hallinto-oikeuden kaikkien asioiden keskimääräistä käsittelyaikaa, joka kaikissa hallinto-oikeuksissa on keskimäärin 9 kuukautta. Tämä tarkoittaisikin sitä, että ei-kiireellisiksi säädettyjen asioiden, kuten itsehallintoasioiden ja uusien hyvinvointialueiden asioiden käsittelyajat kasvaisivat entisestään ja edellä 1 kohdassa mainitusta arviosta, koska näitäkin resursseja tulisi kohdentaa kiireellisiin sosiaaliasioihin.

*31.12.2022 mennessä lisäystä 8,5:een 1/5 (lisäys 1,7kk = 10,2kk) ja 31.12.2023 mennessä lisäystä 10,2:een 1/5 (lisäys yhteensä 3,7kk = 12,2kk).*

**2. Sote-uudistuksen vaikutuksia hallinto-oikeuksiin**

**2.1 Laaja muutoksenhakuoikeus kohdistuu hallinto-oikeuksiin**

Sote-uudistuksen vaikutukset koskevat erityisesti hallinto-oikeuksia ja korkeinta hallinto-oikeutta, joissa käsiteltävien asioiden määrän on arvioitava lisääntyvän pysyvästi uudistuksen toteutuessa. Lähtökohtaisesti kaikkeen hallinnon päätöksentekoon liittyy muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen ja edelleen korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Sote-uudistusten myötä hallinto-oikeudelle voi nykyiseen tapaan tulla asioita ratkaistavaksi hallintovalituksina, hallintovalituksista poikkeavina kunnallisvalituksina, hallintoriitoina tai muina hakemus- ja alistusasioina. Näiden käsittelytavat poikkeavat toisistaan. Tämän lisäksi uutena muutoksenhaku- ja hakemusasiatyyppinä olisi hyvinvointialueiden asiat.

Muutoksenhakuoikeus ei ole sidottu päätöksentekijän organisatoriseen asemaan, vaan valittamalla saa hakea muutosta kaikkiin sellaisiin päätöksiin, joilla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Ensimmäisessä tuomioistuinasteessa hallinto-oikeudet ohjaavat valituksiin annettavilla päätöksillä käytännössä lähes koko Suomen viranomaiskoneistoa. Sote-uudistuksen mittakaavat ja vaikutukset hallintoviranomaisten toimintaan ovat ainutlaatuisen suuret. Vastaavasti muutoksenhaun voi perustellusti arvioida lisääntyvän merkittävästi ainakin ensimmäisinä vuosina. Uusi hallinnon taso synnyttää uusia tehtäviä ja päätöksentekoa sekä muutoksenhakua.

Hallinto-oikeuksien näkökulmasta Sote-uudistus aiheuttaa merkittäviä paineita myös sosiaaliasioiden käsittelyyn. Käytännössä tämän voi arvioida näkyvän alueellisesti jo nyt kuntien ja kuntayhtymien mahdollisesti valmistautuessa Sote-uudistukseen tai muuten muuttaessa käytäntöjään. Käytäntöjen tiukentuessa esimerkiksi erilaisia harkinnanvaraisia sosiaalietuuksien myönnettäessä muutoksenhakumäärät kasvavat. Sote-uudistuksen sisäänrakennettuna ajatuksena on toki pyrkiä aikaisempaa parempaan ja yhdenvertaisempaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon, mutta tehdä myös muutoksia. Muutosten voi arvioida aiheuttavan väistämättä lisääntyvää muutoksenhakua ensimmäisinä vuosina (esim. hallituksen esityksessä mainittu 20 prosentin kasvu sosiaaliasioihin hallinto-oikeuksissa).

Hallinto-oikeudet kantavat suurta huolta Sote-uudistuksen aiheuttamista resurssitarpeista. Hallinto-oikeudet arvioivat pysyvän resurssitarpeen varovaisesti tässä vaiheessa siten, että käsittelyajat eivät kasvaisi nykyisistä. Pysyvä resurssitarve eli vakinaisten virkojen määrä ei kuitenkaan valtakunnallisesti olisi ihan vähäinen. Resurssimäärää lisää se, että jokainen asia tulee käsitellä kokoonpanossa. Mikäli valitusmäärät lähtevät esimerkiksi vuonna 2025 laskuun (mikä on tässä vaiheessa hyvin optimistista ajattelua), virkoja voidaan vähentää asettamalla eläkkeelle jäävien ja muualle siirtyvien virkamiesten virkoihin täyttökieltoja. Virkojen panttaaminen ja ajautuminen samanlaiseen tilanteeseen kuin turvapaikka-asioissa johtaa tuomioistuimen asiantuntijatyössä suuriin euromääräisiin kustannuksiin johtuen muu muassa henkilöstön jatkuvasta vaihtumisesta aiheutuvista perehdytyskustannuksista (perehdyttäjän omaa

päätöksentekoaikaa menee perehdyttämiseen ja perehdytettävällä kestää oppia). Tällä on näin ollen suoraa ja välitöntä vaikutusta myös tuottavuuteen. Tällöin käsittelyaikojen kasvun hillitseminen vaikeutuu samalla tavoin kuin turvapaikka-asioissa. Sote-uudistuksessa sekä resurssien myöntämisessä että hallinto-oikeuksien sisäisissä järjestelyissä tulee ottaa oppia turvapaikka-asioissa aiheutuneista tuottavuusongelmista.

**2.2 Merkittäviä paineita käsittelyaikojen pidentymiseen**

Ilman merkittävää edellä mainittua lisäresursointia vaarana on, että hallinto-oikeuksien käsittelyajat venyvät sosiaaliasioissa, nykyisissä itsehallintoasioissa sekä uusissa hyvinvointialueiden asioissa. Tämä on oikeusturvan kannalta huolestuttavaa. Esimerkiksi itsehallintoasioissa on jo nyt tällä hetkellä valitettavan pitkät käsittelyajat.

Hallinto-oikeudet linjaavat valituksiin annettavilla päätöksillä käytännössä koko Sote-järjestelyä viranomaishallinnon tasolla siltä osin, kun hallinto-oikeuksiin tehdään muutoksenhakuja. Vaarana on, että pidentyneet käsittelyajat sekä valitusten, hallintoriitojen ja täytäntöönpanon keskeytyshakemusten myötä vesittävät valtakunnallisesti Sote-uudistukseen liittyviä tavoitteita ja pikaista käsittelyä edellyttäviä järjestelyjä. Hallintotuomioistuimista muutosta hakevien asianosaisten ja viranomaisten sekä valituksenalaisia päätöksiä tehneiden viranomaisten tulisi saada viivytyksettä tietoa siitä, onko tietyt yksittäiset toimet ja järjestelyt hallintotuomioistuinten mukaan lainmukaisia.

**3. Yksityiskohtaisia perusteluja resurssitarpeille**

**3.1 Pysyvien virkojen tarpeet 1.7.2021 alkaen yhteensä 30 virkaa**

Tuomareiden virkoja yhteensä 18 kappaletta ja esittelijöiden virkoja yhteensä 6 kappaletta eli yhteensä 6 kokoonpanoa ja lisäksi lainkäyttösihteerien virkoja yhteensä 6 kappaletta. Kokonaisuudessaan resurssitarve olisi noin 2,7 miljoonaa euroa.

Resurssit jakautuisivat keskimääräisellä arviolla siten, että jokaiseen hallinto-oikeuteen saataisiin perustettua yksi uusi hyvinvointialueasian kokoonpano eli kolme tuomaria ja yksi esittelijä per hallinto-oikeus. Lisäksi lainkäyttöä avustavaan toimintaan tarvittaisiin yksi lainkäyttösihteeri per hallinto-oikeus. Tämä perustuu lähtökohtaan, että itsehallintoasioiden ja uusien hyvinvointialueiden asioiden peruskokoonpano on kolme lainoppinutta hallinto-oikeustuomaria ja esittelijä. Resurssitarve lähtee arviosta, että tällä hetkellä hallinto-oikeuksiin tulee keskimäärin noin 600 itsehallintoasiaa vuodessa, joka on keskimäärin 100 per hallinto-oikeus. Tämän määrän tekemiseen tarvitaan yhdessä hallinto-oikeudessa keskimäärin yhden kokoonpanon työ vuodessa. Arviossa on lähdetty siitä, että Sote-uudistuksen myötä asiamäärät kaksinkertaistuisivat 1,5 vuodessa eli 31.12.2022 mennessä. Itsehallintoasiat ja uudet hyvinvointialueiden asiat arvioidaan hyvin vaativiksi ja oikeuskysymyksiltään vaihteleviksi, joten perustettavissa viroissa tulisi tuomarien virkojen osalta painottua kokeneemman tuomarin eli ylemmän palkkaluokan T13 virat. Perehdyttämiseen menee myös aikaa.

*(1+1+1 tuomaria + 1 esittelijä + 1 lainkäyttösihteeri) x kuusi hallinto-oikeutta = 30 virkaa. Kokoonpanot hoitavat keskimäärin arvioidut 600 lisääntyvää asiaa vuodessa.*

**3.2 Pysyvien virkojen tarpeet 1.1.2022 alkaen yhteensä 42 virkaa**

Tuomareiden virkoja yhteensä 24 kappaletta ja esittelijöiden virkoja yhteensä 12 kappaletta eli yhteensä 12 kokoonpanoa (2 kokoonpanoa per tuomioistuin) ja lisäksi lainkäyttösihteerien virkoja yhteensä 6 kappaletta (1 per tuomioistuin). Kokonaisuudessaan resurssitarve olisi noin 3,8 miljoonaa euroa.

Resurssit jakautuisivat keskimääräisellä arviolla siten, että jokaiseen hallinto-oikeuteen saataisiin perustettua kaksi uutta sosiaaliasian kokoonpanoa eli 4 tuomaria per hallinto-oikeus. Lisäksi lainkäyttöä avustavaan toimintaan tarvittaisiin yksi lainkäyttösihteeri per hallinto-oikeus. Tämä perustuu lähtökohtaan, että sosiaaliasiat kasvavat hallituksen esityksen mukaisesti 20 prosenttia ja määrällisesti asioita tulisi ensimmäisinä useana vuotena lisää 1300 kappaletta, mikä on keskimäärin noin 220 asiaa per hallinto-oikeus. Lähtökohtana arviossa myös on, että sosiaaliasioiden peruskokoonpano on kaksi lainoppinutta jäsentä (lisäksi osassa asiantuntijajäsen). Arvion mukaan yksi kokoonpano per hallinto-oikeus käsittelee noin 110 asiaa vuodessa, mikä sisältää myös asioita, joissa järjestetään paljon suullisia käsittelyjä. Tällöin lisääntyvän määrän tekemiseen tarvitaan kahden kokoonpanon työ per hallinto-oikeus vuodessa. Perustettavissa viroissa voisi korostua alemman palkkaluokan T11 virat. Perehdyttämiseen menee myös sosiaalisasioissa aikaa. Käytännössä tässä tulee otettavaksi huomioon myös uusien hyvinvointialueiden asiamäärien kasvu hallinto-oikeuksissa, koska määrärahoja ei tässä vaiheessa voida täysin korvamerkitä.

*((1+1 tuomaria + 1 esittelijä) x 2 kokoonpanoa + 1 lainkäyttösihteeri) x kuusi hallinto-oikeutta = 42 virkaa (12 kokoonpanoa). Kokoonpanot hoitavat keskimäärin arvioidut 1300 lisääntyvää asiaa vuodessa.*

**3.3 Edellä mainittujen virkojen lisäksi määräaikaisten virkasuhteiden tarpeet 1.1.2023 alkaen ovat yhteensä 48 virkasuhdetta**

Tuomareiden määräaikaisia virkasuhteita yhteensä 36 kappaletta ja esittelijöiden määräaikaisia virkasuhteita yhteensä 12 kappaletta eli 12 kokoonpanoa (2 kokoonpanoa per tuomioistuin). Tämä perustuu arvioon, että jokainen hallinto-oikeus tarvitsisi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille että uusien hyvinvointialueiden asiamäärien kasvun myötä kaksi määräaikaisista virkasuhteista rakentuvaa kokoonpanoa, jotka ovat kykeneviä toimimaan joko kahden tai kolmen tuomarin kokoonpanossa. Tässä vaiheessa määrärahoja ei kuitenkaan voida täysin korvamerkitä.

*((1+1+1 tuomaria + 1 esittelijä) x 2) x 6 hallinto-oikeutta = 48 virkasuhdetta vuodessa.*