



Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö

1/16

**ASIA** Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyky ja oikeusturvan toteutuminen

## ASIAN TAUSTAA

Tarkastuskäyntiä 13.2.2008 seuranneet toimenpiteet

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 13.2.2008 tekemäni oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaisen tarkastuskäynnin (Dnro OKV/1/51/2008) yhteydessä ilmeni, että valitusten käsittely lautakunnassa oli ruuhkautunut. Tarkastuksen perusteella lautakunnan toiminnassa oli havaittavissa ongelmia ja epäkohtia, jotka olivat omiaan vaarantamaan lautakunnan toimintakykyä ja tätä kautta muutoksenhakijoiden oikeusturvaa ja joihin oli laillisuusvalvonnan näkökulmasta puuttettava. Tämän vuoksi päätin selvittää asiaa ja otin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin nojalla omana aloitteenani tutkittavaksi lautakunnan toimintakyvyn, erityisesti käsittelyajat, sekä mahdollisuudet lautakunnan toiminnan kehittämiseksi siten, että valittajien oikeusturva varmistetaan.

Valitusten keskimääräinen käsittelyaika oli vuonna 2007 ollut runsaat 13 kuukautta ja se oli edelleen pitenevässä. Sosiaalivakuutuslautakunnista siirretyt valitukset mukaan lukien lautakuntaan oli vuonna 2007 saapunut 24 722 valitusta, mutta valituksia oli ratkaistu vain 13 593. Tarkastuksessa saadun selvityksen perusteella sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan henkilöstön työhyvinvointi oli huonolla tasolla. Sairauspoissaoloja ja työuupumusta oli huomattavasti enemmän kuin valtion henkilöstöllä keskimäärin. Ruuhkautumista ilmeni myös lautakunnan toimistossa, jossa vireille tulevien valitusten kirjaaminen ja päätösten postitus olivat viivästyneet.

Tarkastuskäynnin perusteella pyysin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä antamaan lausunnon niistä toimenpiteistä, joihin ministeriö aikoo ryhtyä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnan turvaamiseksi ja kehittämiseksi siten, että lautakunnan toiminnassa voidaan varmistaa perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaiset asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimukset.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi pyytämäni lausunnon 29.4.2008. Lausunnon mukaan kansalaisten oikeusturvan kannalta kohtuuttomiksi pidentyneiden käsittelyaikojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla oli aloitettu alkuvuodesta 2008 työ käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Työssä oli käsitelty sekä lautakunnan sisäisin toimenpitein toteutettavissa olevia muutoksia sekä tarpeellisia lainmuutoksia. Lisäksi lautakunnan resursseja oli ryhdytty tarkistamaan.

Lausunnon mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että lautakunnan sisäisillä toimenpiteillä pyritään nopeuttamaan asioiden käsittelyä siten kuin lautakunta työjärjestyksessään päättää.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lautakunta oli kehyspäätöksessä 13.3.2008 saanut vuosille 2009 - 2011 vuosittain 300 000 euroa lisähenkilöstön palkkaamiseen ruuhkan purkamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö oli edellyttänyt lautakunnan tekemän kevään 2008 aikana suunnitelman lisäresurssien tarkoituksenmukaisesta käytöstä. Lisäksi tuolloin vahvistamattomassa lisätalousarvioesityksessä oli esitetty lautakunnalle 150 000 euron lisämäärärahaa ruuhkan purkamiseen vuodelle 2008. Tämä raha olisi käytettävissä 1.7.2008. Lausunnossa oli todettu, että sosiaali- ja terveysministeriön virkamiesjohtoryhmän näkemyksen mukaan lautakunnan voimavaroja tulisi lisätä vuodelle 2009 vielä merkittävästi edellä esitettyäkin enemmän.

Ministeriön mukaan eduskunnalle oli tarkoitus antaa kevätistuntokaudella 2008 hallituksen esitys laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta. Tämä hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 16.5.2008.

Päätöksessäni 16.5.2008 (dnro OKV/6/50/2008) totesin, että sosiaali- ja terveysministeriön esittämät toimenpiteet lautakunnan toiminnan kehittämiseksi eli lisävoimavarojen kohdentaminen ja lainsäädäntömuutokset olivat oikeansuuntaisia. Näiden toimenpiteiden vaikutuksia keskimääräisen käsittelyajan lyhentämiseksi kohtuullisena pidettävään kuuteen kuukauteen oli vielä ennen aikaista arvioida. Pyysin ministeriötä toimittamaan uuden lausunnon esittämiensä toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista viimeistään 30.4.2009 ja totesin, että tulen tekemään uuden tarkastuksen lautakuntaan vuoden 2009 aikana.

## Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 24.4.2009

Ministeriön lausunnon mukaan muutoksenhakulautakunta toimii sosiaali- ja terveysministeriön tulossopijauksessa. Ministeriön kanssa vuosittain tehtävässä tulossopimuksessa asetetaan muutoksenhakulautakunnan tulostavoitteet seuraavan vuoden toiminnalle ja sovitaan muutoksenhakulautakunnan resursseista.

Vuoden 2008 tulossopimuksessa lautakunnalla oli ollut tavoitteena 20 000 asian käsitteleminen ja keskimääräisen käsittelyajan lyheneminen 11 kuukauteen. Saamistaan lisätyövuosista huolimatta muutoksenhakulautakunta ei ollut saavuttanut tulossopimuksessa sovittuja tavoitteita. Vuonna 2008 lautakunnassa oli ratkaistu 18 219 asiaa, ja keskimääräinen käsittelyaika oli 16 kuukautta. Vuoden 2008 lopussa valitusasioita oli vireillä 30 281.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia muutettiin 1.8.2008 voimaan tullella lailla (463/2008). Lainmuutoksella muutoksenhakulautakunta jaettiin kahteen osastoon, joita johtavat päätoimiset puheenjohtajat. Viisijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa käsiteltävien asioiden määrää supistettiin ja uutena menettelynä otettiin käyttöön yhden tuomarin kokoonpano, jossa muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ratkaisee esittelystä

yksinkertaisia asioita. Lisäksi muutoksenhakulautakunnan notaareille säädettiin mahdollisuus esitellä yksinkertaisia valitusasioita.

Muutoksenhakulautakunta oli saanut loppuvuodeksi 2008 ja vuodeksi 2009 lisämäärärahaa henkilöstön palkkaamiseksi. Henkilöstön määrä oli lisääntynyt vuoden 2008 alusta vuoden 2009 alkuun 49 henkilöstä 59 henkilöön. Lisäksi muutoksenhakulautakuntaan oli saatu niin sanottuja työelämävalmennettavia kaikkiin ammattiryhmiin ja helmikuussa 2009 oli aloitettu lisätöiden tekeminen kaikissa ammattiryhmissä.

Tulossopimuksessa vuosille 2008-2011 on kohtuullisen käsittelyajan tavoitteeksi asetettu työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioissa keskimäärin kuusi kuukautta ja muissa asioissa kahdeksan kuukautta. Tavoite on saavutettava vuoden 2010 loppuun mennessä.

Tulossopimuksessa on saapuvien asioiden määräksi arvioitu noin 22 000 valitusasiaa. Tulossopimuksen mukaan vuoden 2009 aikana muutoksenhakulautakunnan on lisähenkilöstö sekä uudet keinot huomioon ottaen tavoiteltava käsittelyajan lyhentämistä 11 kuukauteen.

### Tarkastuskäynti 12.11.2009

Tein uuden tarkastuskäynnin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 12.11.2009. Tarkastuskäynnillä keskityttiin edellisen tarkastuksen 13.2.2008 jälkeen lautakunnan toiminnassa tapahtuneisiin muutoksiin sekä erityisesti lautakunnan valitusasioiden ruuhkan purkamiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin ja näiden toimenpiteiden vaikutuksiin.

Tarkastuskäynnillä todettiin, että 31.10.2009 lautakunnassa oli vireillä 29 767 valitusasiaa. Lautakunta oli ratkaissut vuonna 2009 jonkin verran enemmän asioita kuin niitä oli saapunut, mutta keskimääräinen käsittelyaika oli 31.10.2009 lähes 17 kuukautta.

Tarkastuskäynnillä lautakunnan edustajat totesivat, että nykyinen ruuhkan purkuun tarkoitettu henkilöstö olisi tarpeen vakinaistaa, ja lautakunta oli saattanut asian myös sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosaston tietoon. Lautakunnan edustajien mukaan lautakunnan nykyinen henkilöstö eli 59 henkilöä olisi riittävä ottaen huomioon vuosittain saapuvat asiamäärät, jos ruuhkautuneita valitusasioita ei olisi. Ongelmana ovat ruuhkautuneet noin 10 000 valitusta. Nämä tulisi saada ratkaistuksi, jotta oltaisiin normaalitilanteessa.

Jutturuuhkaa on pyritty purkamaan muun muassa esittelijöiden ja notaarien lisätöillä, joista on maksettu erillinen korvaus.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 1.8.2008 voimaan tulleista muutoksista lautakunta on pitänyt hyödyllisinä yhden tuomarin kokoonpanoa ja myös viisijäsenisten istuntojen vähentämistä. Sen sijaan osastojaosta ei ole ollut hyötyä, mutta notaarien mahdollisuus esitellä asioita on osoittautunut onnistuneeksi. Lautakunnan edustajien mukaan käytettävissä ei ole enää sellaisia lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia, joilla käsittelyaikaa voitaisiin lyhentää.

Lautakunnassa on toteutettu monia sisäisiä toimenpiteitä työn tehostamiseksi, muun muassa keväällä 2009 oli laadittu lista 30 toimenpiteestä. Toimenpiteillä on pyritty työvaiheiden järjestyksen ja turhien töiden poistamiseen.

## Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintaa koskevat kantelut

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnasta, erityisesti pitkistä käsittelyajoista, on tehty viime vuosina lukuisia kanteluja eduskunnan oikeusasiamiehelle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille. Eduskunnan oikeusasiamies on siirtänyt sinne saapuneet kantelut käsiteltäväksi valtioneuvoston oikeuskanslerille.

Vuonna 2009 ratkaisin kymmenen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikaa koskevaa kantelua, joissa totesin käsittelyajan olleen kohtuuttoman pitkä, ja saatoin tämän käsitykseni lautakunnan ja sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön tietoon. Tämän vuoden aikana olen ratkaissut 11 kantelua, joissa myös olen todennut lautakunnan käsittelyajan olleen kohtuuttoman pitkä. Kantelun kohteena olleissa valitusasioissa käsittelyajat ovat olleet eräissä tapauksissa jopa kaksi vuotta, pisimmillään kaksi vuotta seitsemän kuukautta. Oikeuskanslerinvirastossa on edelleen vireillä lukuisia sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan pitkiä käsittelyaikoja arvoastelevia kanteluja.

## ARVIOINTIA JA KANNANOTOT

### 1. Sovellettavista perusoikeussäännöksistä

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Pykälä sisältää perussäännöksen oikeudesta saada asiansa käsiteltyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsiteltyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Käsitteilyn on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeussäännökset sitovat julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä, esimerkiksi yksilön perusoikeuksien suojaamiseksi ulkopuolisilta loukkauksilta tai tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Tämän vuoksi perusoikeussäännöstö sisältää nimenomaisen säännöksen, joka velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Säännös korostaa pyrkimystä perusoikeuksien aineelliseen turvaamiseen muodollisen, menettelyvaatimuksiin liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei ole siten riittävää, että julkinen valta vain pidättäytyisi itse puuttumasta perusoikeuksiin. Keinovalinta jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi, mutta keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä riittävien taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (HE 309/1993 vp).

## 2. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ruuhkautuminen

Laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta

Tammikuun 2007 alusta voimaan tullut laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (1299/2006) perustui toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean tekemiin ehdotuksiin (KM 2001:9) toimeentuloturva-asioiden muutoksenhakujärjestelmän uudistamiseksi. Komitea katsoi, että tarkastuslautakunnan ja sosiaalivakuutuslautakuntien yhdistämisellä yhdeksi valtakunnalliseksi muutoksenhakulautakunnaksi olisi useita etuja. Yhdistämisen jälkeen valitustie olisi kaksiasteinen, kuten muissakin toimeentuloturva-asioissa. Uudella muutoksenhakulautakunnalla ei myöskään olisi enää hallinnollisia yhteyksiä Kansaneläkelaitoksen aluekeskuksiin, kuten sosiaalivakuutuslautakunnilla. Myös valitusten ratkaisukäytäntö ja menettelytavat asioiden käsittelyssä voisivat olla alueellisesti yhdenmukaisempia, kun asiat eivät hajaantuisi viiteen eri sosiaalivakuutuslautakuntaan ratkaistavaksi. Komitea käsitteli myös toimeentuloturvan muutoksenhakulautakuntien asemaa riippumattomana lainkäyttöelimenä. Komitean mietinnössä todettiin, että muutoksenhakulautakuntien tehokkaan ja yhdenmukaisen ratkaisukäytännön kannalta olisi perusteltua, että puheenjohtajat olisivat päätoimisia ja toistaiseksi nimitettyjä. Tämä vahvistaisi myös lautakuntien organisatorisesti itsenäistä asemaa.

Tarkastuslautakunnan henkilöstöön kuuluivat päätoiminen puheenjohtaja, joka oli tähän tehtävään määrätty enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan, sekä vakinainen henkilökunta, jonka muodostivat esittelijät, notaarit ja toimistohenkilökunta. Vakinaista henkilökuntaa oli puheenjohtaja mukaan lukien 32 henkilöä.

Valtioneuvosto oli 8.12.2005 päätöksellään asettanut tarkastuslautakunnan kolmivuotiskaudeksi ajalle 1.1.2006 – 31.12.2008. Vuonna 2006 lautakunnassa toimi neljä jaostoa. Hallituksen esityksessä laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta (HE 167/2006 vp) on todettu, että vuoden 2005 lopussa tarkastuslautakunnassa oli noin 12 000 käsittelemätöntä asiaa. Vuonna 2005 keskimääräinen valitusasian käsittelyaika oli tarkastuslautakunnassa 9 kuukautta ja 10 päivää. Tarkastuslautakuntaan saapuneiden valitusasioiden lukumäärä oli kasvanut vuodesta 2000 vuoteen 2005 runsaasta 10 000:sta noin 14 000:een. Vuonna 2005 ratkaistiin noin 11 000 valitusta. Suuret käsiteltävät asiamäärät suhteessa tarkastuslautakunnan voimavaroihin olivat johtaneet käsittelyaikojen pidentymiseen. Siihen oli vaikuttanut myös toteutunut hallintolainkäyttölain muutos, joka vaati päätösten entistä parempaa perustelemista. Hallituksen esityksen mukaan tarkastuslautakunnan käsittelemissä toimeentuloturva-asioissa korostuu asian kiireellisyys, sillä esimerkiksi eläkettä tai päivärahaa koskevassa asiassa on usein kysymys hakijan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisesti perustoimeentulosta. Viranomaisten ja tuomioistuinten toiminnan joutuisuus on yksilön oikeusturvan kannalta tärkeä.

Hallituksen esityksen mukaan uudistuksen tavoitteena oli kaksiasteisen muutoksenhakujärjestelmän luomisen ohella valitusten käsittelyaikojen lyhentäminen sekä hallintolainkäyttölain menettelysäännösten toteutumisen varmistaminen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnassa. Ehdotettava uudistus merkitsisi käsiteltävien asioiden lisääntymistä lautakunnassa. Hallituksen esityksessä arvioitiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapuvan jatkossa noin 20 000 asiaa vuodessa. Hallituksen esityksen mukaan määrä on suuri, mutta muihin lautakuntamuotoisiin muutoksenhakuasteisiin verrattuna riittävällä henkilöstöllä, kokoonpanojen uudistamisella ja järjestelemällä tarkastuslautakunnan toimintaa aiempaa tehokkaammaksi pystyttäisiin valitusasiat keskittämään yhteen lautakuntaan ja saavuttamaan näin yhdenmukaisella muutoksenhakujärjestelmällä saavutettavissa olevat edut.

Hallituksen esityksessä arvioitiin, että arvioidun suuren asiamäärän käsittelemiseksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan olisi saatava asiamäärää vastaavat esittelijäresurssit. Henkilöstölisäystarpeeksi oli arvioitu 11 esittelijää sekä kolme henkilötyövuotta toimistossa. Tarkastuslautakunnalla oli palveluksessaan 12 notaaria. Tarkastuslautakunnassa oli arvioitu, että notaarityövoimaa ei tarvitse lisätä, vaan tarkastuslautakunnan työskentelymalleja muutettaisiin siten, että notaarit valmistelisivat valitusasian käsittelymuistion ja valmistelu siirtyisi muilta osin esittelijälle. Näin purettaisiin tarkastuslautakunnan esittelijä-notaari työparityöskentely.

Tarkastuslautakunnassa toimitetuissa työtyytyväisyyskyselyissä oli ollut toiveena, että lautakunnan johdolla olisi enemmän aikaa paneutua henkilöstöasioihin. Ottaen huomioon muutoksenhakulautakunnassa voimaan tullut palkkausjärjestelmämuutos, joka edellytti muun muassa säännöllisesti vuosittain toteutettuja esimies-alaiskeskusteluja, lautakuntaan tarvittiin lisävaikeuksia henkilöstöasioiden hoitamiseen. Ehdotettu päätoimisen varapuheenjohtajan virka toimi lisäresurssina myös henkilöstöasioiden hoitamiseen. Jaostojen lukumäärä tuli hallituksen esityksen mukaan lisätä kuuteen. Saapuvien valitusasioiden määrän lisääntyessä arviolta kolmanneksella oli perusteltua myös kehittää lautakunnan toimintaa ja tarkistaa ratkaisukokoonpanoja. Jaostojen päätösvaltaisia kokoonpanoja uudistettaisiin siten, että etuusasiat jakautuisivat asian laadusta riippuen käsiteltäväksi joko viisijäsenisessä tai kolmijäsenisessä kokoonpanossa.

Käsitellessään edellä selostettua hallituksen esitystä laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta edellytti mietinnössään (StVM 34/2006 vp), että uudistuksen toteutumista tarkoitettulla tavalla on seurattava huolellisesti ja ryhdyttävä välittömiin toimenpiteisiin, mikäli asioiden käsittelyaikoja ei saada esityksen tavoitteiden mukaisesti lyhenemään. Mietinnössä on todettu, että valiokuntakäsittelyssä esiin tuotu lakiehdotusten voimaantumisen lykkääminen ei ollut tilanteessa tarkoituksenmukainen ratkaisu, koska valiokunnan saaman selvityksen mukaan lakkautettavaksi ehdotettujen sosiaalivakuutuslautakuntien henkilöstöä oli jo ennen hallituksen esityksen antamista hakeutunut uusiin tehtäviin.

Mietintöön sisältyy kaksi vastalauseetta. Vastalauseessa 1 on todettu, että ehdotettu laki merkitsee asiantuntijalausuntojen perusteella valitusten käsittelyaikojen oleellista pidentymistä erityisesti siirtymävaiheessa. Tämä johtuu siitä, että uusi laki siirtää alueellisista lautakunnista noin 7 000 uuden valitusasian käsittelyn sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, joka on ennestään ruuhkautunut 13 000 vuosittaisen valituksen vuoksi. Vastalauseeseen mukaan Kansaneläkelaitos oli esittänyt, että alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat voisivat jatkaa toimintaansa siihen saakka, kunnes niille jo jätetyt valitukset olisi käsitelty. Tuolloin valitusten käsittelyajat tarkastuslautakunnassa ja vakuutusosastossa olivat yhteensä jo noin 1,5 vuotta ilman esityksen tarkoittamia uusia valitusasioita. Jotkut valiokunnan kuulemista asiantuntijoista, muun muassa silloisen tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ja Kuopion alueellisen sosiaalivakuutuslautakunnan puheenjohtaja, olivat arvioineet, että valitusten käsittelyajat siirtymävaiheessa pidentyvät pahimmillaan puolesta vuodesta vuoteen. Vastalauseeseen on ehdotettu valiokunnan mietintöön sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä. Vastalauseessa 2 on todettu, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan asiamäärän kasvaessa vuositasolla 20 000 valitukseen, tulee sille taata riittävät resurssit, jotta käsittelyajat pysyvät kohtuullisina.

## Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminta vuosina 2007-2009

Organisaatiouudistuksen yhteydessä vuoden 2007 alusta perustettiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan 15 uutta virkaa eli päätoimisen varapuheenjohtajan virkaa, 11 esittelijän virkaa ja kolme toimistosihteerin virkaa. Henkilöstö lisääntyi tarkastuslautakunnan aikaisesta 32 työntekijästä 47 työntekijään. Entisen tarkastuslautakunnan päätoiminen puheenjohtaja sekä sivutoimiset jäsenet ja varajäsenet jatkoivat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan palveluksessa 31.12.2008 päättyneen toimikautensa loppuun. Muutoksenhakulautakuntaan perustet-

tiin vuoden 2007 alussa kaksi lisäjaostoa, jotka aloittivat toimintansa 1.3.2007. Tarkastuslautakunnasta siirtyivät sen palveluksessa 1.1.2007 olleet 32 virkamiestä uuteen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapui noin 21 500 valitusasiaa vuonna 2007, ja lisäksi lautakuntaan siirtyi vuoden alussa lakkautetuista sosiaalivakuutuslautakunnista käsittelemättöminä noin 3 200 valitusasiaa. Valitusasioita tuli siten vuonna 2007 vireille yhteensä 24 722. Muutoksenhakulautakunnan toimintakertomuksessa vuodelta 2007 on todettu, että sosiaalivakuutuslautakunnista siirtyneet asiat pyrittiin käsittelemään nopeutetusti siten, että määräosa esittelijöiden viikoittain valmistelemista valitusasioista oli siirtyneitä asioita. Ne saatiinkin 90 prosenttisesti käsiteltyä vuoden 2007 aikana. Tämä merkitsi kuitenkin sitä, että muutoksenhakulautakunnassa vireillä olevien muiden asioiden käsitteleminen viivästyti vastaavasti.

Toimintakertomuksessa vuodelta 2007 on todettu myös, että vuoden 2007 ensimmäisinä kuukausina lautakunnan toiminta ei ollut täysitehoista. Pehdyttämisen varmistamiseksi jokaiselle uudelle työntekijälle määrättiin vanhemmista työntekijöistä henkilökohtainen opastaja. Uusien henkilöiden valmistelemaat asiat valmistuivat siten, että lautakuntaan perustetut kaksi uutta jaostoa aloittivat toimintansa 1.3.2007. Lisäksi vuoden 2007 alussa valmistelevaa henkilöstöä oli liian vähän, joten esittelijöille ei ollut mahdollista jakaa täysimääräistä viikkotyömäärää. Lautakuntaan palkattiin kolme ylimääräistä notaaria, mikä korjasi tilanteen, ja esittelijät alkoivat valmistella heiltä edellytetyn viikkojätön verran asioita.

Lautakunnassa ratkaistiin vuoden 2007 aikana 13 593 valitusasiaa, ja keskimääräinen käsittelyaika pidentyi vuoden 2006 11 kuukaudesta 26 päivästä 13 kuukauteen 1 päivään. Lautakunta ei siten saavuttanut tulossopimuksensa tavoitteita, joita olivat 22 000 asian käsitteleminen vuoden aikana ja keskimääräisen käsittelyajan lyheneminen kahdeksaan kuukauteen. Vuoden 2007 lopussa lautakunnassa oli vireillä 26 406 asiaa. Lautakunnan käsiteltävät asiat ruuhkautuivat siis jo ensimmäisenä toimintavuonna ja tavoitteet jäivät selkeästi saavuttamatta.

Lautakunnan vuoden 2007 toimintakertomuksen mukaan tulostavoitteita ei ollut saavutettu, koska henkilöstöresursseja ei ole ollut riittävästi vireillä olevien valitusten määrään nähden. Sairausvakuutus- ja kuntoutusasiat oli priorisoitu. Sairausvakuutusasiat oli ratkaistu noin 10 kuukaudessa ja kuntoutusasiat noin 12 kuukaudessa, jolloin vastaavasti muiden asioiden käsittelyaika oli pidentynyt. Lautakunta oli antanut tulossopimuksen edellyttämät raportit sosiaali- ja terveysministeriölle 14.6.2007 ja 8.10.2007.

Vuonna 2008 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapui 22 045 valitusasiaa, ja niitä ratkaistiin 18 219. Keskimääräinen käsittelyaika piteni 16 kuukauteen 10 päivään, ja vuoden lopussa vireillä oli 30 281 valitusasiaa. Tulossopimuksen mukaan tavoitteena oli 20 000 asian käsitteleminen vuoden aikana, ja keskimääräisen käsittelyajan lyheneminen 11 kuukauteen. Lautakunnan vuoden 2008 toimintakertomuksen mukaan tulostavoitteita ei saavutettu, koska henkilöstöresursseja ei ollut riittävästi vireillä olevien valitusten määrään nähden. Sairausvakuutus- ja kuntoutusasiat oli edelleen priorisoitu. Lautakunta sai vuoden 2008 lisätalousarviossa ja vuoden 2009 talousarviossa lisämäärärahaa, jolla on palkattu kaksi esittelijää, kahdeksan notaaria ja yksi toimistosihiteeri. Vuoden 2009 alussa lautakunnan palveluksessa oli 59 henkilöä (päätoimiset puheenjohtajat, lautakuntasihteeri, 24 esittelijää, 21 notaaria, kirjaaja ja 10 toimistosihiteeriä). Pysyviä virkoja lautakunnassa on 47, ja muut virat ovat määräaikaisia. Lautakunta oli antanut tulossopimuksen edellyttämät raportit sosiaali- ja terveysministeriölle 28.2.2008, 5.9.2008, 30.9.2008 ja 19.11.2008.

Muutoksenhakulautakunta asetettiin valtioneuvoston päätöksellä 30.12.2008 uudelle viisivuotiseksi toimikaudelle 1.1.2009 alkaen. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain 21 §:n 4 momentin siirtymäsäännöksen mukaan päätoimisen puheenjohtajan virka täytettiin toistaiseksi 1.1.2009 alkaen. Myös päätoimisen varapuheenjohtajan virka täytettiin toistaiseksi 1.1.2009 alkaen. Muutoksenhakulautakunnan uusi kokoonpano aloitti toimintansa täysimääräisesti helmikuun alusta 2009.

Vuonna 2009 lautakuntaan saapui 22 375 asiaa ja asioita ratkaistiin 24 040. Vuoden 2009 lopussa vireillä oli 28 511 asiaa. Keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2009 oli 17 kuukautta 4 päivää. Tulossopimuksen mukaan tavoitteena oli 23 000 asian käsitteleminen vuoden aikana ja keskimääräisen käsittelyajan lyheneminen 11 kuukauteen. Näin ollen ratkaistavien asioiden määrää koskeva tulostavoite saavutettiin, mutta keskimääräinen käsittelyaika piteni entisestään tulostavoitteen vastaisesti.

Muutoksenhakulautakunnan 11.1.2010 päivättyssä tulossopimuksessa esitetään tulostavoitteet tarkistusvuodelle 2010 ja tavoitetilä vuodelle 2011. Tulossopimuksessa on todettu, että vuonna 2009 käsittelemättömien asioiden ruuhkaa on pystytty lyhentämään jonkin verran. Vuoden 2010 aikana lautakunnan tulee tulossopimuksen mukaan lisähenkilöstö ja muut keinot huomioidaan ottaen tavoitella käsittelyajan lyhentämistä 10 kuukauteen. Lautakuntaan arvioidaan vuosittain saapuvan noin 22 000 asiaa, ja tavoitteena on käsitellä kaikki saapuvat asiat sekä ratkaista osa ruuhkautuneista asioista eli yhteensä 25 200 asiaa. Jos lähtökohdaksi otetaan vuoden 2009 lopussa vireillä olleet 28 511 asiaa, ruuhkautuneista asioista ratkaisematta jäisi edelleenkin kuitenkin yli 3300 asiaa.

Tulossopimuksen mukaan käsittelyajan tavoitteeksi asetetaan edelleen työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioissa keskimäärin kuusi kuukautta ja muissa asioissa kahdeksan kuukautta. Muun muassa edelleen tapahtuvien muutosten sisäänajon sekä suuren käsittelemättömien asioiden määrän vuoksi tätä tavoitetta ei liene mahdollista saavuttaa vuoden 2010 loppuun mennessä. Tavoitteeseen tulee kuitenkin päästä vuonna 2011.

#### Arviointia

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ruuhkautumiseen johtanut kehitys on alkanut jo tarkastuslautakunnan aikana 2000-luvun alussa. Tarkastuslautakunnan asiämäärät olivat 2000-luvun alkuvuosina lisääntyneet merkittävästi ja asioiden keskimääräinen käsittelyaika oli jatkuvasti pidentynyt. Tarkastuslautakunta ei ollut saavuttanut tulostavoitteitaan. Organisaati uudistuksessa vuonna 2007 lautakunnalle lisättiin suuri määrä valitusasioita lakkauttamalla alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat. Näin ollen tilanne oli vaikea jo sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan aloittaessa toimintansa.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta tosin sai lisäresursseja ja myös lainsäädäntöön tehtiin muutoksia. Lautakunnan sekä hallituksen esityksessä esitetyt arviot tarvittavasta lisähenkilöstöstä ja sen kohdentamisesta ovat kuitenkin edellä esitetyllä tavalla osoittautuneet riittämättömiksi ja osin vääriksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ollut liian optimistinen uudistuksen onnistumisesta arvioidessaan. Uudistuksen tavoitteena oli muun muassa käsittelyaikojen lyhentäminen. Jo ruuhkautuneen tarkastuslautakunnan tehtäviä kuitenkin lisättiin, vaikka ruuhkautuminen oli ollut jo nähtävissä.



Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annettavaa lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 167/2006 vp) eduskuntakäsittelyssä esitettiin epäilyjä uudistuksen onnistumisesta ja arviointiin sen johtavan käsittelyaikojen pidentymiseen. Lainvalmistelun aikana esitettiin myös, että alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat olisivat jatkaneet toimintaansa, kunnes niissä vireillä olevat asiat olisi käsitelty. Tätä esitystä ei kuitenkaan toteutettu. Käsitellessään hallituksen esitystä sosiaali- ja terveysvaliokunta edellytti mietinnössään (34/2006 vp), että uudistuksen toteutumista on seurattava ja mikäli käsittelyajat eivät lyhene tavoitteiden mukaisesti, on ryhdyttävä välittömiin toimenpiteisiin. Ruuhkautuminen erityisesti uuden lautakunnan perustamisen siirtymävaiheessa oli painokkaasti esillä lakia säädettäessä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan aloittaessa toimintansa havaittiin pian, että henkilöstössä oli liian vähän varsinkin notaareja. Henkilöstöresurssien puutteen lisäksi toimintaa vaikeuttivat uuden organisaation käynnistysvaikeudet, muun muassa uusien työntekijöiden perehdyttäminen sekä sisäisten prosessien sujuvuus. Henkilöstö vaihtui merkittävästi. Tämä on erityisesti lautakunnan kaltaisessa, monipuoliseen ja syvälliseen asiantuntemukseen perustavassa asiantuntijajaelimessä perustavanlaatuinen muutos. Yhdistyneenä samanaikaisiin, kovenuneisiin tulosvaatimuksiin, se on suorastaan kohtalokasta. Edellä mainitun vuoksi lautakunnan toiminta ei ollut täysitehoista, ja muun muassa uusien jaostojen toiminnan aloittaminen myöhästyi. Lisäksi lautakunnassa ilmeni johtamisessa ja työilmapiirissä vakavia ongelmia, jotka edelleen vaikeuttivat lautakunnan selviytymistä liiallisesta työmäärästä ja vaaransivat lautakunnan toimintakyvyn.

Sinänsä lautakuntaan saapuneiden asioiden määrä ei ole ollut vuosittain kovin paljon esimerkiksi hallituksen esityksessä ennakoitua (20 000) suurempi. Poikkeuksena tästä on vuosi 2007 alueellisista sosiaalivakuutuslautakunnista siirtyneiden valitusten vuoksi. Kuten edellä on kuvattu, näiden sosiaalivakuutuslautakunnista siirtyneiden valitusten käsittely on ollut nähdäkseni yksi merkittävä syy lautakunnan ruuhkautumiseen vuonna 2007.

Edellä selostetussa vaikeassa tilanteessa lautakunnassa vireillä olevien asioiden määrä lisääntyi nopeasti vuosina 2007 ja 2008. Vuoden 2006 lopussa tarkastuslautakunnassa oli vireillä 15 275 asiaa, mutta vuoden 2008 lopussa lautakunnassa oli vireillä jo 30 281 asiaa. Kuten edellä on todettu, uuden lautakunnan työn ruuhkautuminen oli nähtävissä jo sen ensimmäisenä toimintavuonna 2007.

### 3. Toimenpiteet valitusasioiden ruuhkan purkamiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriön tulosohjaus

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta toimii hallinnollisesti sosiaali- ja terveysministeriön alaisuudessa. Ministeriö vastaa lautakunnan tuloksellisuudesta ja lautakunta toimii sen tulosohjauksessa. Ministeriön kanssa vuosittain tehtävässä tulossopimuksessa asetetaan muutoksenhakulautakunnan tulostavoitteet seuraavan vuoden toiminnalle ja sovitaan lautakunnan resursseista. Muun muassa valitusten käsittelyaikatavoitteet asetetaan vuosittain.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on päätöksenteossaan itsenäinen. Tällä tarkoitetaan muutoksenhakulautakunnan itsenäisyyttä lain mukaan sen päätettäväksi tulevien yksittäisten etuus- ja hallintoasioiden ratkaisutoiminnassa. Valtiontalouden eli tulo- ja menoarvion kannalta muutoksenhakulautakunta ei ole itsenäinen tilivirasto. Valtion tulo- ja menoarviota koskevien säännösten sekä valtion talousarvion toimeenpanosta annetun asetuksen (1243/1992) 11 §:n mukaan ministeriö vahvistaa muutoksenhakulautakunnalle tulostavoitteet. Tällöin ministeriö ja lautakunta sopivat yhdessä lautakunnan käytössä olevilla resursseilla toiminnalle tavoitteet.

Muutoksenhakulautakunta on velvollinen tekemään toiminnastaan toimintakertomuksen ja sen tilinpäätös raportoidaan osana sosiaali- ja terveysministeriön tilivirastona tekemää tilinpäätöstä. Muutoksenhakulautakunta vastaa sen käyttöön annetuista varoista. Lisäksi asetuksen 66 i §:n (254/2004, muutettu asetuksella 1786/2009) mukaan ministeriö antaa vuosittain lautakunnan toiminnasta toimintakertomuskannanoton. Muutoksenhakulautakunnan tulee sisäisesti järjestää toimintansa siten, että tulossopimuksessa sovitut tavoitteet on mahdollista saavuttaa. Se ei kuitenkaan voi itse esimerkiksi perustaa uusia pysyviä virkoja, koska virkojen perustaminen kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimivaltaan. Muutoksenhakulautakunta vastaa sille annettujen resurssien toimeenpanosta ja se voi muutoinkin kuin tulosneuvottelujen yhteydessä raportoida ministeriölle toiminnan vaikeuksista. Ministeriön tehtävänä on valvoa valtion varojen käyttöä tarkoituksenmukaisesti. (HE 58/2008 vp).

Ministeriö vastaa siis lautakunnan työn tuloksellisuudesta. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 i §:n mukaan toimintakertomuskannanotossa on muun muassa lausuttava, mihin toimenpiteisiin lautakunnan ja ministeriön on tarpeen ryhtyä toimintakertomuksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ruuhkautuminen oli tullut ministeriön tietoon jo vuonna 2007. Lautakunnasta oli vuoden 2007 aikana viestitetty henkilöstövajeesta ja johtamisongelmista ministeriöön.

Ministeriön toimintakertomuskannanotossa 14.6.2007 tarkastuslautakunnan toimintavuodelta 2006 on todettu, että tarkastuslautakunnalle asetettuja tavoitteita ei kaikilta osin ollut saavutettu. Tämä heijastui aloittavan, uuden sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintaedellytyksiin. Lautakunnassa uuden lainsäädännön valmisteluun ja aiheutuvaan organisaatiomuutokseen arvioitua työmäärää ei ilmeisesti ollut otettu riittävästi huomioon. Ministeriö on kiinnittänyt huomiota siihen, että ratkaistuista asioista noin 1 000 asiaa oli ratkaistu ylitöinä. Edellisinä vuosina käsiteltyjen asioiden määrä ja toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut olivat olleet laskusuuntaisia ja lautakunnasta oli viestitetty henkilöstön uupumisesta. Ministeriöstä oli toistuvasti esitetty työajan seurannan käyttöä esittelijöiden kohtuullisen työmäärän arvioimiseen. Vuonna 2007 lautakunnassa noudatetaan lautakunnan ilmoituksen mukaan työaika. Ministeriön kannanotossa on todettu, että työajan toteutumista, annettujen tehtävien suorittamista ja työilmapiirin kehittymistä uudessa organisaatiossa tulee seurata.

Kansaneläkelaitoksen valtuutetut olivat lähettäneet ministeriölle 4.12.2007 päivätyn kirjeen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyajoista. Kirjeessä on todettu, että Kansaneläkelaitoksen valtuutetut olivat 4.12.2007 hyväksyneet lausuman, jossa he edellyttivät sosiaali- ja terveysministeriön ryhtyvän tarvittaviin toimenpiteisiin lautakunnassa käsiteltävien asioiden nopeuttamiseksi. Tuolloinen yli 13 kuukauden keskimääräinen käsittelyaika ei ollut valtuutettujen mukaan oikeusturvan ja kansalaisten toimeentulon takaamisen kannalta mitenkään hyväksyttävissä. Valtuutettujen mukaan kohtuullisena keskimääräisenä käsittelyaikana voitaneen pitää enintään kuutta kuukautta, johon tavoitteeseen voidaan päästä sekä lisäämällä henkilöstöresursseja että parantamalla ja kehittämällä edelleen käsittelyprosesseja.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikatilannetta oli käsitelty myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä Kansaneläkelaitoksen toimintakertomuksesta 2006 (StVM 3/2007 vp – K 6/2007 vp; 19.6.2007). Mietinnössä on todettu, että organisaatio-uudistuksen voimaantullessa asioiden käsittelyaika oli keskimäärin 11 kuukautta. Valiokunnan saaman tiedon mukaan asioiden käsittelyajat olivat muutoksen voimaantultua pidentyneet. Valiokunta korosti mietinnössään, että lautakunnan käsittelemissä muutoksenhakuasioissa käsitteilyn joutuisuudella on yksilön kannalta suuri merkitys, koska kyse on esimerkiksi sairausajan

päivärahaa koskeissa asioissa hakijan perustoimeentulon turvaamisesta. Valiokunta piti välttämättömänä, että asioiden käsittelyaikoja uudistuksen tavoitteen mukaisesti pikaisesti saadaan lyhenemään.

Ministeriö on siis voinut tulla tietoiseksi lautakunnan ongelmista useasta eri lähteestä tulleiden tietojen perusteella. Ministeriö on ollut myös vastuussa lautakunnan tuloksellisuudesta ja sillä on ollut käytössään keinoja asiaan puuttumiseksi.

Ministeriö on todennut toimintakertomuskannanotossaan 5.6.2008 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintavuodelta 2007 ja tulossopimuskaudelta 2004 - 2007, että ”sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan aloittaessa toimintansa toimintaedellytyksiä heikensivät jo aiempina vuosina saavuttamatta jääneet tulostavoitteet. Lisäksi organisaatiouudistuksen voimaantultua lautakunnan uusien toimintojen käynnistäminen ei toteutunutkaan toimintasuunnitelmassa tarkoitetulla tavalla”. Ministeriön mukaan vuonna 2007 toiminnan laajentamisen käynnistämistä vaikeudet sekä lautakunnan arviot avustavan henkilökunnan lukumäärän vähäisestä tarpeesta merkitsivät käsittelyajan pidentymistä keskimäärin 13 kuukauteen. Kannanotossaan ministeriö toteaa ryhtyneensä lainsäädäntötoimiin lautakunnan toiminnan tuloksellisuuden parantamiseksi. Ministeriön mukaan myös lautakunnan taloudellisia voimavaroja on tarkoitus parantaa. Lisäksi ministeriö on kiinnittänyt huomiota lautakunnan yksinomaiseen ja osin epärealistiseen henkilöstölisäysten esittämiseen. Ministeriön mukaan lautakunnan tulisi tarkastella mahdollisuuksia myös sujuvampien toimintatapojen kehittämiseksi ja lautakunnan tulee tehdä yksityiskohtainen suunnitelma ruuhkan purkuun myönnettyjen lisävoimavarojen käytöstä sekä annettava arvio hallituksen esityksen vaikutuksista lautakunnan toimintaan.

Ministeriön toimintakertomuskannanotossa ei tehdä muuta arviota tilanteesta eikä ministeriö myöskään arvioi sitä, olivatko aiemmat tulostavoitteet realistisia, eikä suunnittelemiensa toimenpiteiden riittävyyttä.

Valitusasioiden lisääntyminen 2000-luvun alkuvuosina oli siis aiheuttanut jo tarkastuslautakunnassa ruuhkautumista ja käsittelyaikojen pidentymistä eikä lautakunta ollut saavuttanut tulostavoitteitaan. Vuonna 2006 tarkastuslautakunnassa ratkaistiin 10 808 asiaa, kun tulostavoite oli 14 000. Vuoden 2007 tulostavoitteiden mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan piti ratkaista 22 000 asiaa eli yli kaksinkertainen määrä vuoden 2006 toteutuneeseen ratkaistujen asioiden määrään nähden. Vaikka sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan perustetut 11 uutta esittelijän virkaa merkitsivät esittelijöiden määrän kaksinkertaistumista, tämä ei tarkastuslautakunnan vuoden 2006 vuosikertomuksen mukaan merkinnyt ratkaistujen asioiden kaksinkertaistumista. Toimintakertomuksen mukaan jo vuoden 2007 ensimmäisen neljänneksen aikana oli organisaatiouudistuksen täytäntöönpanossa ilmennyt ongelmia. Vuonna 2007 ratkaistujen asioiden määrä - 13 593 - jäikin merkittävästi tulostavoitteesta. Samoin keskimääräinen käsittelyaika (13 kuukautta) oli huomattavasti tulostavoitetta (8 kuukautta) pidempi. Vuodelle 2008 lautakunnalle asetettiin tulostavoitteeksi 20 000 asian ratkaiseminen ja käsittelyajan lyhentäminen 11 kuukauteen.

Lautakunnalle myönnettiin vuoden 2008 II lisätalousarviossa 1.7.2008 lukien 220 000 euroa lisämäärärahaa henkilöstön palkkaamiseksi ruuhkan purkuun sekä vuodelle 2009 lisämäärärahaa 700 000 euroa noin 10 henkilöstä aiheutuviin palkka- ja muihin menoihin.

Ministeriön toimintakertomuskannanotossa 10.6.2009 lautakunnan toimintavuodelta 2008 on todettu, että lautakunnalle on vuosien 2009 – 2011 toimintamäärärahojen mitoituksessa otettu huomioon lisämäärärahaa ruuhkan purkamiseksi. Vuoden 2008 tulossopimuksessa esitetty 10 henkilön lisätarve, jonka tavoitteena on saada valitusaika lyhenemään vuosina 2008 – 2011

noin kuuteen kuukauteen, oli toteutettu. Lautakunta on kuitenkin toistuvasti esittänyt henkilöstölisäyksiä tulossopimuksessa sovittujen yli. Ministeriön mukaan lautakunnan tulee sopeuttaa toimintansa suhteessa lisääntyneeseen työmäärään ja lautakunnalle myönnettyihin lisäresursseihin nähden. Lisäksi lautakunnan tulee seurata valitusmäärien kasvua. Ministeriö on vielä kiinnittänyt huomiota siihen, että lautakunnan esittelijöiden työmäärää on laskettu vuonna 2001 30 asiasta 25 asiaan viikossa yksilöllisten perustelujen parantamiseksi ja vuonna 2007 edelleen lautakunnan omalla päätöksellä 25 asiasta 21 asiaan viikossa työajan käyttöönoton ja notaari-esittelijä työparin purkamisen johdosta. Ratkaisu ei ministeriön mukaan ole ollut linjassa ruuhkan purkamista koskevan tavoitteen kanssa.

Ministeriö on siis katsonut, että lautakunnan henkilöstöä ei voida eikä ole enää tarpeen lisätä ja että lautakunnan tulisi toimia saamallaan henkilöstöllä. Toisaalta ministeriö on kannanotossaan todennut, että lautakunnan käsittelyaikoja ei voida pitää hyväksyttävänä.

### Lainsäädäntömuutokset

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ministeriössä aloitettiin lainsäädäntömuutosten valmistelu tammikuussa 2008. Hallituksen esityksessä laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta (HE 58/2008 vp) on todettu, että ehdotettujen muutosten tavoitteena on sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikojen lyhentäminen ja siten muutoksenhakijoiden oikeusturvan parantaminen. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ehdotettiin jaettavaksi kahteen jaostoon, joita johtaisivat päätoimiset puheenjohtajat. Viisijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa käsiteltävien asioiden määrää ehdotettiin supistettavan. Uutena menettelynä otettaisiin käyttöön yhden tuomarin kokoonpano, jossa muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ratkaisisi esittelystä yksinkertaisia asioita. Muutoksenhakulautakunnan notaarit voisivat esitellä yksinkertaisia valitusasioita.

Hallituksen esityksen mukaan kansalaisten oikeusturvan kannalta muutoksenhakulautakunnan tuolloinen keskimäärin 13 kuukauden käsittelyaika ei ole kohtuullinen. Tästä syystä sosiaali- ja terveysministeriö oli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kanssa käydyissä vuosia 2008 – 2011 koskevissa tulossopimusneuvotteluissa kiinnittänyt erityistä huomiota valitusten käsittelyaikojen lyhentämiseen ja muutoksenhakulautakunnan työtapojen kehittämiseen. Tulossopimuksessa oli vuodelle 2008 asetettu keskimääräiseksi käsittelyaikatavoitteeksi 11 kuukautta. Tulossopimuskauden lopussa vuonna 2011 keskimääräisen käsittelyajan tulisi olla kuusi kuukautta. Sosiaali- ja terveysministeriö seuraa näiden tulostavoitteiden toteutumista säännöllisesti neljästi vuodessa.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on todettu myös, että sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan kanssa tulossopimukseen liittyen etsinyt hyviä käytäntöjä ja kartoittanut keinoja lyhentää käsittelyaikoja muutoksenhakulautakunnan sisäisiä menettelytapoja kehittämällä. Tarkoituksenmukaista on, että muutoksenhakulautakunnan sisäisillä toimenpiteillä pyritään nopeuttamaan asioiden käsittelyä siten kuin muutoksenhakulautakunta työjärjestyksessään päättää.

Hallituksen esityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriö on tietoinen muutoksenhakulautakunnan voimavarojen lisätarpeesta. Etuuslakeja koskevien lainmuutosten yhteydessä ei aina ole riittävästi otettu huomioon lainmuutosten vaikutuksia valitusten määrään. Hallituksen esityksessä on viitattu lautakunnalle myönnettyihin lisämäärärahoihin.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan hallituksen esityksestä antaman mietinnön (StVM 8/2008 vp) mukaan ehdotetuilla toimenpiteillä ja lisävoimavaroilla ei kuitenkaan yksin ratkaista valitusten suuresta määrästä ja ruuhkautumisesta aiheutuvia ongelmia kestäväällä ta-

valla. Valiokunta piti esityksessä todettua valitusten keskimääräisen käsittelyajan lyhentämistä kuuteen kuukauteen vuonna 2011 haasteellisena tavoitteena, mutta katsoi, että ruuhkien purkamiseen ja valitusaikojen lyhenemiseen tulee päästä jo huomattavasti aikaisemmin.

Valiokunta edellytti, että muutoksenhakulautakunnan voimavaroja ruuhkien purkamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi lisätään ja että voimavarojen uudelleen kohdentamista seurataan aktiivisesti ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin lautakunnan toiminnan kehittämiseksi. Valiokunta ehdotti asiasta lausumaa.

Eduskunta liittikin antamaansa vastaukseen hallituksen esityksestä laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamiseksi (EV 59/2008 vp - HE 58/2008 vp) kaksi lausumaa. Ensimmäisen mukaan eduskunta edellytti, ”että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle turvataan kansalaisten oikeusturvan ja lautakunnan toimintakyvyn edellyttämät henkilöstövoimavarat ja että lautakunnan johtamista sekä työ- ja käsittelyprosesseja seurataan aktiivisesti ja ryhdytään tarvittaviin lisätoimiin lautakunnan toiminnan kehittämiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.” Toisekseen eduskunta edellytti, ”että muutoksenhakutarvetta sosiaalivakuutusasioissa pyritään vähentämään kehittämällä edelleen päätösten perusteluja ja asiakkaiden informointia ja että sosiaalivakuutusasioiden ensimmäisen asteen ratkaisujen oikaisumennettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet selvitetään pikaisesti.”

Laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta (463/2008) tuli voimaan 1.8.2008.

#### Lautakunnan sisäiset toimenpiteet

Saatujen selvitysten mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on toteutettu monia sisäisiä toimenpiteitä lautakunnan työn tehostamiseksi. Muun muassa keväällä 2009 on laadittu 30 toimenpiteen lista työn sujuvuutta lisäävistä asioista ja ryhdytty sen toimeenpanoon. Näitä toimenpiteitä ovat olleet esimerkiksi kirjaamisen ja postittamisen saaminen ajan tasalle, uuden henkilöstön perehdyttämisen keskitys sekä istuntokäytäntöjen ja jälkityövaiheen tehostaminen. Lautakunnassa on myös laadittu valmistelumuistioita, päätöspohjia, perustelufraaseja ja kirje-pohjia.

Lautakunnan edustajat ovat tuoneet esiin, että lautakunnan omin sisäisin toimenpitein lautakunnan toimintaa ei enää pystytä merkittävästi tehostamaan. Saaduista selvityksistä ilmeneekin, että lautakunnan tuottavuus ja taloudellisuus ovat erittäin korkealla tasolla esimerkiksi muihin muutoksenhakulautakuntiin verrattuna.

Vuonna 2009 ratkaisun kustannus sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa oli 193 euroa/ratkaisu. Muissa muutoksenhakulautakunnissa opintotuen muutoksenhakulautakuntaa lukuun ottamatta päätöksen käsittelyhintana oli huomattavastikin korkeampi. Työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa kustannus oli 275 euroa/ratkaisu, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa 449 euroa/ratkaisu ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa 602 euroa/ratkaisu.

Lainkäyttöelimen tuottavuutta mitataan ratkaisuinä henkilötyövuotta kohden. Vuonna 2009 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ratkaisi 396 valitusasiaa henkilötyövuotta kohden. Muissa muutoksenhakulautakunnissa vastaavat luvut olivat: työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta 271 ratkaisua/henkilötyövuosi, tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta 201 ratkaisua/henkilötyövuosi ja työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta 140 ratkaisua/henkilötyövuosi.

#### 4. Arvio toimenpiteistä

Edellä esitystä ilmenee, että sekä ministeriö että lautakunta ovat pyrkineet omilla toimillaan lyhentämään lautakunnan käsittelyaikoja. Näiden toimenpiteiden oikea-aikaisuutta ja riittävyttä on syytä arvioida lautakunnan nykyisen tilanteen valossa. Arvioinnin lähtökohta on ministeriön ja lautakunnan vastuu syntyneestä tilanteesta ja lautakunnan toiminnasta ylipäänsä sekä kummankin käytettävissä olevat keinot. Ministeriön toimenpiteet ovat liittyneet lainsäädäntöön, tulohajaukseen sekä hallinnolliseen tukeen ja ohjaukseen. Lautakunnan toimenpiteet ovat liittyneet resurssien käyttöön, toiminnan kehittämiseen ja luonnollisesti itse ratkaisutoimintaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausuntonsa mukaan ryhtynyt edellä kuvattuihin toimenpiteisiin vuoden 2008 alusta lukien. Lautakunnan ruuhkautuminen on kuitenkin alkanut jo 2000-luvun alussa. Ministeriö on ryhtynyt järjestelmän uudistamiseen 2000-luvun puolivälissä. Huoli ruuhkautumisen vaikeutumisesta oli tuolloin jo ilmeinen ja se tuotiin vakavasti esille sekä kiinnitettiin huomiota resurssien riittävyteen. Uudistukseen sisältyi myös vanhan juttukannan siirtyminen perustettavalle lautakunnalle ja hallinnollisen siirtymän vaativuus oli tiedossa. Ministeriöllä oli siten hyvät perusteet pitää tilannetta riskialttiina.

Jo vuoden 2007 aikana oli ilmennyt selvästi, että uudistus oli pidentämässä asioiden käsittelyaikoja, vaikka tavoite oli päinvastainen. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön tietoon oli tullut muitakin ongelmia lautakunnan toiminnassa. Sosiaali- ja terveysvaliokuntahan edellytti mietinnössään, että uudistuksen toteutumista tarkoitettulla tavalla on seurattava huolellisesti ja ryhdyttävä välittömiin toimenpiteisiin, mikäli asioiden käsittelyaikoja ei saada esityksen tavoitteiden mukaisesti lyhenemään.

Tähän kokonaisuuteen nähden ministeriön liikkeellelähtö on ollut verukkaista ja vuosikymmen alkupuolen tilanne huomioon ottaen jopa passiivista. Tuntuvimmat toimenpiteet ensivaiheessa ovat keskittyneet lainsäädäntöön, joka - kuten lautakunnan edustajat ovat tuoneet esille - ei kuitenkaan ole ollut se keskeinen ongelma. Lainsäädäntömuutosten tuoma hyöty ruuhkan purkamisessa on myös ollut osittain vaikeasti mitattavissa. Ministeriö on myös lisännyt lautakunnan resursseja.

Ottaen huomioon hallituksen esityksessäänkin todettu käsittelyaikojen pidentyminen jo tarkastuslautakunnassa, hallituksen esityksestä eduskuntakäsittelyssä esitetyt kriittiset arviot ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä esitetty, uudistuksen toteutumista olisi tullut seurata sosiaali- ja terveysministeriössä erityisen tarkasti, varmistaa uudistuksen tavoitteiden toteutuminen ja ryhtyä viipymättä tuntuviin toimenpiteisiin ongelmien ratkaisemiseksi.

Ministeriön esityksestä lautakunta on saanut loppuvuodesta 2008 alkaen lisämäärärahoja, joiden avulla palkatulla lisähenkilöstöllä kehitys on saatukin vuoden 2009 aikana käännettyä parempaan suuntaan. Jälkikäteen on aihetta kysyä, olisiko henkilöstöresurssien lisäämiseen tullut ryhtyä aikaisemmin, jotta lautakunnan ruuhkaantuminen olisi voitu estää tai ainakin sitä vähentää. Toisekseen on syytä kysyä, olisiko ministeriön lautakunnan tuloksellisuudesta ja resursoinnista vastaavana tahona tullut jo tuolloin syvällisemmin arvioida resurssien käyttöä ja tuloksellisuutta. Henkilöstöresurssien puute ja osittain väärä kohdentaminen olivat ilmenneet jo vuoden 2007 alkupuolella.

Lautakunnassa tilanne vuonna 2007 oli hyvin vaativa. Jälkikäteisesti lautakunnan omaa arviota henkilöstöresurssien riittävydestä, niiden oikeasta kohdentumisesta ja käytöstä voi pitää epäonnistuneena. Myös johtamisessa ja työhyvinvoinnissa on ollut vakavia huolenaiheita. Näissä

olosuhteissa on kummeksuttavaa, että ministeriö ja lautakunta ovat tehneet tulossopimuksia, joissa asetetut tulostavoitteet ovat olleet ilmeisen epärealistisia. Kumpikaan osapuoli ei ole voinut olla tietämätön todellisesta tilanteesta. Ministeriö on toimintakertomuskannanotoissaan jatkuvasti todennut, että tulostavoitteet ovat useana vuonna jääneet saavuttamatta ja pitänyt tätä syynä lautakunnan ongelmiin. Ministeriö on myös katsonut, että lautakunnan tulee käytettäväksi annetuilla resursseilla ratkaista ruuhkaongelma itse. Perusteellisempi analyysi ja toimenpidearvio ovat kuitenkin jääneet tekemättä. On syytä painottaa sitä, että viimekätinen vastuu sekä mahdollisuudet toimia resursseja lisäämällä tai ryhtyä laajempikantoisiin uudistuksiin on ministeriöllä. Sen on edellä todetuin tavoin voinut edellyttää olleen tilanteesta tietoinen.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia muutettiin siis 1.8.2008 voimaan tulleilla lainmuutoksilla. Ministeriön mukaan lainmuutoksilla yhdessä muutoksenhakulautakunnan sisäisten toimenpiteiden ja resurssien lisäämisen kanssa pyrittiin siihen, että valitusten keskimääräinen käsittelyaika lyhenisi jo vuoden 2009 aikana. Lainmuutokset sinänsä ovat ehkä osastojakoa lukuun ottamatta osoittautuneet perustelluiksi, mutta lautakunnan ruuhkan purkamiseen niillä ei ilmeisesti ole ollut olennaista vaikutusta.

Vastauksessaan lainmuutoksia koskeneeseen hallituksen esitykseen eduskunta lausumassaan kiinnitti vielä uudestaan huomiota riittävien henkilöstövoimavarojen turvaamiseen lautakunnalle sekä siihen, että lautakunnan johtamista ja työ- ja käsittelyprosesseja seurataan aktiivisesti. Eduskunta edellytti myös, että ryhdytään tarvittaviin lisätoimiin lautakunnan toiminnan kehittämiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ruuhkan purkamiseksi tähän asti toteutetuilla toimenpiteillä - henkilöstöresurssien lisääminen, lainsäädäntömuutokset ja lautakunnan sisäinen kehitystyö - on pystytty pysäyttämään ruuhkautuminen. Lautakunnan tilanne on hiukan parantunutkin vuonna 2009, mutta nykyisillä vireillä olevien, saapuvien ja ratkaistujen asioiden määrällä ruuhkan purkaminen ei juuri etene eikä käsittelyajan nopeaa lyhentymistä ole odotettavissa. Lautakunnan käsittelyaikatilanne on siis edelleenkin erittäin huolestuttava. Nykyinen keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa eli noin 17 kuukautta on kohtuuttoman pitkä eikä voi täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen edellyttämää asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Kuten usein on todettu, lautakunnan käsittelemissä asioissa käsittelyn joutuisuudella on suuri merkitys, koska niissä on kyse hakijan perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaisen perustoimeentulon turvaamisesta, ja kohtuullisena käsittelyaikana on pidetty kuutta kuukautta. Toimenpiteet eivät siis ole nykyisellään riittäviä ruuhkan purkamiseksi.

Lautakunta on itse ryhtynyt moniin kehittämistoimenpiteisiin joko omasta aloitteestaan tai ministeriön rohkaisemana. Tuloksia on myös ollut nähtävissä. Ruuhkautuminen on pysähtynyt ja ennen kaikkea henkilöstön sairauspoissaoloja on saatu vähennettyä ja työilmapiiriä parannettua. Lautakunnan edustajat ovat tuoneet esille, että tiedossa ei ole enää sellaisia työskentelytapoihin tai työn kulkuihin liittyviä toimenpiteitä, jotka voisivat nykyisestä olennaisesti ruuhkaa purkaa. Tehtyjen toimenpiteiden perusteella tämä käsitys vaikuttaa vakuuttavalta. Tosin on syytä huomata, että kehittämistyö on jatkuva prosessi eikä lautakunnan käsitys poissulje sitä, etteikö ministeriön käytössä voisi olla muita keinoja. Nämä voivat liittyä esimerkiksi työnkulkujen edelleen arviointiin ja tehostamiseen sekä lautakuntaa hyödyttäviin laajempiin uudistuksiin tai resursseihin.

On syytä tähdentää, että yhdyin täysin lautakunnan edustajien linjaukseen siitä, että päätösten laadullinen huonontaminen ei kuulu tähän keinovalikoimaan. Ministeriö on toimintakertomuskannanotossaan 10.6.2009 kiinnittänyt huomiota lautakunnan esittelijöiden työmäärän laskemiseen vuonna 2001 25 asiaan sekä vuonna 2007 21 asiaan viikossa ja katsonut, että ratkaisu ei

ole ollut linjassa ruuhkan purkamista koskevan tavoitteen kanssa. Viikkotyömäärää tulee kuitenkin arvioida ottaen huomioon ratkaisujen ja erityisesti niiden perustelujen laadun varmistaminen. Muissa muutoksenhakulautakunnissa esittelijöiden viikkotyömäärä on alhaisempi, esimerkiksi tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnassa noin 13 ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnassa noin 14 asiaa. Toisekseen ministeriönkin edellyttämä kehittämistyö ja uusista henkilöstöresursseista seuraava perehdyttämistarve vähentävät väistämättä lautakunnassa ratkaisutoimintaan kokonaisuudessaan käytettävissä olevaa aikaa.

Perustuslain 22 §:n säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös aktiivisilla toimenpiteillä, kuten lainsäädäntöä säätämällä ja taloudellisia voimavaroja kohdentamalla. Sosiaali- ja terveysministeriön toteuttamat toimenpiteet eivät toistaiseksi ole olleet riittäviä varmistamaan oikeusturvan ja perusoikeussäännösten toteutumista lautakunnan toiminnassa. Ministeriö on kuitenkin edellä esitetyn perusteella vastuussa tilanteesta ja sen on löydettävä keinot tilanteen ratkaisemiseksi.

## 5. Johtopäätökset

Toteutetuilla toimenpiteillä on saatu aikaan myönteistä kehitystä lautakunnan toiminnassa, mutta tilanne on edelleen erittäin huolestuttava. Valitusten käsittelyaika on kohtuuttoman pitkä eikä täytä perustuslain vaatimuksia. Nykyisellään ripeää tilanteen paranemista ei ole näköpiirissä, vaikka useisiin kehittämistoimiin on ryhdytty.

Pyydän ministeriöltä kokonaisvaltaista ja yksityiskohtaista suunnitelmaa toimenpiteiksi ruuhkan purkamiseksi ja perustuslain 21 ja 22 §:n mukaisen tilanteen palauttamiseksi. Suunnitelma tulee esittää viimeistään 31.5.2010.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO