

Sosiaali- ja terveysministeriö

ASIA Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyky ja oikeusturvan toteutuminen

1. ASIAN TUTKITTAVAKSI OTTAMINEN

Tein 13.2.2008 valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaisen tarkastuskäynnin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan. Tarkastuksen perusteella sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnassa oli havaittavissa ongelmia ja epäkohtia, jotka olivat omiaan vaarantamaan lautakunnan toimintakykyä ja tätä kautta muutoksenhakijoiden oikeusturvaa ja joihin oli laillisuusvalvonnan näkökulmasta puututtava. Tämän vuoksi päätin selvittää asiaa ja otin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin nojalla omana aloitteena tutkittavaksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyvyn, erityisesti käsittelyajat, sekä mahdollisuudet lautakunnan toiminnan kehittämiseksi siten, että valittajien oikeusturva varmistetaan.

Suorittamani tarkastuksen perusteella valitusten käsittely sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on ruuhkautunut ja tilanne on edelleen pahenemassa. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa oli vuonna 2007 runsas 13 kuukautta, johon oli lisättävä vielä noin kuukauden postitusviive. Lautakunta ratkaisi vuoden 2007 aikana noin 13 600 valitusasiaa. Vuosittain ennustetaan tulevan vireille noin 20 400 valitusasiaa. Vuonna 2008 tullaan lautakunnan arvion mukaan ratkaisemaan keskimäärin 19 400 valitusasiaa. Näiden laskelmien mukaan käsittelyaika pidentyy edelleen, koska nykyisillä henkilöstöresursseilla ei kyetä käsittelemään edes vireille tulevia valituksia. Lisäksi 31.12.2007 vireillä oli 26 400 ratkaisematonta valitusta.

Tarkastuksessa ilmeni, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on esittänyt sosiaali- ja terveysministeriölle erilaisia laskelmia ja ehdotuksia lisäresurssien saamiseksi ja ratkaisutoiminnan kehittämiseksi. Laskelmien mukaan lautakuntaan tarvitaan huomattavia henkilöstöresurssilisäyksiä ja mahdollisesti ylimääräisen määräaikaisen jaoston nimittämistä vuosille 2008 ja 2009. Lisäksi on tehty ehdotuksia lainsäädäntömuutoksiksi, jotka keventäisivät jaostojen toimintaa.

Edellä esitetyn johdosta pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä 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.

2. SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi asiassa 29.4.2008 päivätyn, kansliapäällikkö Kari Välimäen ja ylitarkastaja Milla Meretniemen allekirjoittaman lausunnon.

Lautakunnan asema

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta (31.12.2006 asti tarkastuslautakunta; jäljempänä lautakunta) on sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva lakisääteinen lautakuntatyypinen sosiaalivakuutuksen muutoksenhakuelin, jonka toiminnasta säädetään sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetussa laissa (1299/2006). Lautakunta tutkii ensimmäisenä muutoksenhakuasteena Kansaneläkelaitoksen päätöksistä tehdyt valitukset opintotuki- ja työttömyysturva-asioita lukuun ottamatta. Lautakunta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriöön tilivirastona ja sen tilinpäätös raportoidaan osana ministeriön tilinpäätöstä. Ministeriö on vuodesta 2004 tehnyt lautakunnan kanssa tulossopimuksen, jossa sovitaan tulostavoitteista ja muutoksenhakulautakunnan resursseista. Lautakunta ei voi itse perustaa uusia pysyviä virkoja. Ratkaisutoiminnassaan ja hallinnollisissa menettelyissään lautakunta on itsenäinen viranomais.

Organisaatiouudistus 2007

Vuoden 2007 alussa tuli voimaan organisaatiouudistus, jolloin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakuelimenä toimineen tarkastuslautakunnan organisaatio ja nimi muutettiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Lautakunnan tehtäviä lisättiin siirtämällä sille viiden lakkautetun sosiaalivakuutuslautakunnan tehtävät vuoden 2007 alusta. Uudistuksen yhteydessä lautakunnan organisaatiota muutettiin. Tavoitteena oli toimivuuden lisääminen. Valituksia käsittelevien jaostojen lukumäärä lisättiin neljästä kuuteen. Johtamistehtävien varmistamiseksi lautakuntaan perustettiin 1.1.2007 lukien myös uusi päätoimisen varapuheenjohtajan virka. Lautakunnan hallintojaosto ja täysistunto ohjaavat johtamista. Osa valitusasioista voidaan käsitellä jaostojen kolmijäsenisissä kokoonpanoissa, millä on pyritty nopeuttamaan valitusasioiden käsittelyä. Lautakunnan voimavarojen kohdentaminen nousi esiin eduskunnassa, kun se käsitteli sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa koskevaa hallituksen esitystä (HE 167/2006). Lautakunnassa oli ennen organisaatiouudistusta 12 esittelijää, 12 notaaria ja seitsemän toimistosihteerä. Ratkaistavien asioiden lukumäärän kasvuun varauduttiin uudistuksen yhteydessä perustamalla 11 uutta esittelijän virkaa. Vuoden 2007 alusta uudistuksen tuloksena lautakunnassa on 23 esittelijää. Lisäksi lautakuntaan palkattiin uutta toimistohenkilökuntaa siten, että lautakunnan henkilöstöresurssit kasvoivat yhteensä 15 henkilötyövuodella.

Suurin henkilöstölisäys kohdistui esittelijätyövoimaan lautakunnan oman päätöksen mukaisesti. Keväällä 2007 lautakunta raportoi ministeriölle liian vähäisestä notaarityövoimasta. Siten organisaatiouudistuksen voimaantultua lautakunnassa uusien toimintojen käynnistäminen ei toteutunutkaan toivotulla tavalla, vaan kahden uuden jaoston toiminta alkoi vasta maaliskuussa 2007.

Sosiaali- ja terveysministeriö sai vuoden 2006 joulukuussa tietoonsa lautakunnan toimintaan liittyviä ongelmia. Uuden päätoimisen varapuheenjohtajan nimittämisvaiheessa ministeriö alkoi saada nimettömiä ilmiantoja lautakunnan sisällä työskentelevästä henkilöstä. Muun muassa tämän vuoksi vuotta 2007 koskevaan tulossopimukseen kirjattiin, että uudistuksen voimaantulon toteutumista seurataan siten, että lautakunta raportoi ministeriölle kolmen kuukauden välein tulostavoitteiden toteutumisesta ja että lautakunnan resurssien riittävyttä seurataan toukokuussa ja syyskuussa laadittavien määrärahojen riittävyttä koskevien raporttien avulla.

Valitusten määrä ja käsittelyajat

Vuonna 2006 tarkastuslautakuntaan saapui valituksia noin 14 000 kappaletta. Sosiaalivakuutuslautakuntien lakkauttamisen johdosta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapuvien valitusten lukumäärä kohosi vuonna 2007 noin 21 500 asiaan. Lisäksi sosiaalivakuutuslautakunnista siirtyi keskeneräisinä asioina lautakuntaan 3 200 valitusta. Vuonna 2007 lautakuntaan tuli siten ratkaistavaksi yhteensä noin 24 700 asiaa.

Lautakunnan aloittaessa toimintansa toimintaedellytyksiä heikensivät jo aiempina vuosina saavuttamatta jääneet tulostavoitteet. Tulossopimusneuvotteluissa sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että kansalaisten oikeusturvan kannalta lautakunnan nykyinen keskimääräinen 13 kuukauden käsittelyaika ei ole kohtuullinen.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lautakunnan kanssa käydyissä vuosia 2008-2011 koskevilla tulossopimusneuvotteluilla kiinnittänyt erityistä huomiota valitusten käsittelyaikojen lyhentämiseen ja lautakunnan työskentelytapojen kehittämiseen. Keskusteluissa olivat esillä erityisesti mahdollisuudet löytää tapoja, joilla nopeutettaisiin työkyvyttömyyttä koskevien asioiden käsittelyä. Tulossopimuksessa on vuodelle 2008 asetettu keskimääräiseksi käsittelyaikatavoitteeksi 11 kuukautta. Tulossopimuskauden lopussa keskimääräisen käsittelyajan tulisi olla kuusi kuukautta. Tulossopimuksen mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö seuraa näiden tulostavoitteiden toteutumista säännöllisesti neljästi vuodessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan lautakunnan näkemys, ettei se ole saanut ministeriöltä riittävästi tukea toiminnalleen, on ongelmallinen. Ensinnäkin lautakunta on muutoksenhakuelin, jonka tulee olla riippumaton ja itsenäinen. Toisaalta lautakunta on

epävirallisesti tuonut sosiaali- ja terveysministeriön tietoon ongelmia, joihin ministeriö ei voi kuitenkaan puuttua. Lisäksi organisaatiouudistuksen täytäntöönpano on vienyt huomattavasti arvioitua enemmän lautakunnan voimavaroja.

Henkilöstön voimavarat

Lautakunnan henkilöstön vaihtuvuus vuonna 2007 pysyi edellisen vuoden tasolla, mikä suhteutettuna lisääntyneeseen henkilöstömäärään tarkoittaa suhteellisesti vaihtuvuuden vähenemistä.

Lautakunnan esittelijöiden työmäärä on perustunut kokonaistyömäärään. Viime vuosina käsiteltyjen asioiden määrä ja toiminnallisen tehokkuuden tunnusluvut ovat olleet laskusuuntaisia ja lautakunnasta on viestitetty henkilöstön uupumisesta.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tulostavoitteena oli 22 000 valitusasian käsittely vuonna 2007. Tavoite oli asetettu olettaen, että esittelijöiden kokonaistyömäärä eli viikkopensumi pidetään 25 asiassa. Jotta työvoiman todellinen tarve olisi pystytty mittaamaan työajan puitteissa, tulossopimuksessa oli tarkoitus käynnistää työajan seuranta ja työtapojen kehittäminen. Niiden vakiinnuttua oli tarkoitus tarkistaa viikkopensumin mitoitus. Tammikuussa 2007 lautakunnan hallintojaosto oli kuitenkin päättänyt esittelijöiden viikkopensumin laskemisesta 21 asiaan viikossa, millä on suora vaikutus käsiteltävien asioiden määrään. Lautakunta ratkaisi vuoden 2007 aikana 13 593 valitusasiaa. Esittelijöitä lautakunnassa oli keskimäärin 21. Esittelijää kohden ratkaistiin keskimäärin noin 15 asiaa viikossa. Keskimääräinen viikkopensumi ei kuitenkaan kuvaa totuudenmukaisesti sovittuja tavoitteita. Alkuvuoden pensumi oli alhaisempi ja loppuvuoden aikana toiminta oli tuloksekkaampaa.

Keväällä 2007 lautakunta toimitti ministeriölle vuoden 2008 talousarvioesityksen, jossa se ehdotti neljän uuden notaarin viran perustamista ja arvioi vuoden 2008 käsittelyaikatavoitteeksi kahdeksan kuukautta. Tämän johdosta ministeriö käynnisti arvion lautakunnan henkilöstön työajasta ja työmäärästä. Organisaatiouudistuksen jälkeen ensimmäinen tulosohjauspalaveri pidettiin sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä 23.5.2007. Sisäisissä keskusteluissa pyrittiin saamaan lautakunnan toimintakäytäntöjä tehostumaan. Vasta 8.10.2007 lautakunta raportoi ministeriölle olennaisesta lisävirkojen tarpeesta. Tämän selvityksen mukaan 30.9.2007 leikkaantuneet ylityötunnit olisivat vielä olleet normaalin vaihtelun rajoissa.

Sosiaali- ja terveysministeriö sai 8.2.2008 lautakunnalta ministeriön pyytämän selvityksen koko henkilöstön työaikaseurannasta sekä tehdyistä ylitöistä. Vasta tässä selvityksessä oli huolestuttavan paljon 31.1.2008 leikkaantuneita ylityötunteja.

Lautakunta toteutti vuonna 2007 yhteistyössä työterveyshuollon kanssa työyhteisöterveystarkastuksen, jonka yhteydessä mitattiin henkilöstön työhyvinvointi. Selvityksen tulosten johdosta aloitettiin toimenpiteet

työhyvinvoinnin lisäämiseksi ja työilmapiirin parantamiseksi. Henkilöstön sairauspoissaolojen määrä kääntyi laskuun ja väheni 25 päivästä 18,6 päivään henkilötyövuotta kohden. Lisäksi lautakunnassa on ryhdytty toimiin ulkopuolisen konsultin palkkaamiseksi Kaikurahoituksen turvin lautakunnan työprosessien kehittämiseksi ja henkilöstön hyvinvoinnin kohentamiseksi.

Ratkaisujen laatu

Käsittelyaikojen pidentymisestä huolimatta lautakunnan ratkaisulinja on säilynyt ennallaan. Valitusasioiden hylkäysprosentissa ei ole jaostojen välillä eroja. Muutosaste vakuutusosoikeudessa vuonna 2007 oli 16,4 prosenttia, joka on hiukan pienempi kuin edellisellä vuonna.

Vireillä olevat toimenpiteet

Kansalaisten oikeusturvan kannalta kohtuuttomiksi pidentyneiden käsittelyaikojen johdosta sosiaali- ja terveysministeriön vakuutusosastolla aloitettiin alkuvuodesta 2008 valmistelut käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Työhön kutsuttiin mukaan asiantuntijat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta, vakuutusosoikeudesta, oikeusministeriöstä ja Kansaneläkelaitoksesta. Työ jakautui kahteen osaan: lautakunnan sisäisin toimenpitein toteutettavissa oleviin muutoksiin sekä tarpeellisiin lainmuutoksiin. Lisäksi lautakunnan resursseja ollaan tarkistamassa.

Sisäisistä toimenpiteistä ja lisäresursseista ministeriö toteaa, että se on yhdessä lautakunnan kanssa tulossopimukseen liittyen etsinyt hyviä käytäntöjä ja kartoittanut keinoja nopeuttaa käsittelyaikoja lautakunnan sisäisiä menettelytapoja kehittämällä. Tarkoituksenmukaista on, että lautakunnan sisäisillä toimenpiteillä pyritään nopeuttamaan asioiden käsittelyä siten kuin lautakunta työjärjestyksessään päättää. Esimerkiksi vakuutusosoikeudessa ja suurimmissa hallinto-oikeuksissa on käytössä erilaisia käsittelyä tehostavia menettelytapoja, joihin ministeriö on kannustanut lautakunnan johtoa perehtymään.

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

Ministeriön mukaan eduskunnalle on tarkoitus antaa kevälistuntokaudella 2008 hallituksen esitys laiksi sosiaaliturvan

muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta. Tämä hallituksen esitys annettiin eduskunnalle 16.5.2008. Esityksessä ehdotetaan eräitä asioiden käsittelyä nopeuttavia muutoksia sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintaan jo 1.8.2008 lukien. Hallituksen esityksen mukaan lautakunta ehdotetaan jaettavaksi kahteen osastoon, joita johtaisivat päätoimiset puheenjohtajat. Viisijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa käsiteltävien asioiden määrää ehdotetaan supistettavan. Uutena menettelynä otettaisiin käyttöön yhden tuomarin kokoonpano, jossa lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ratkaisisi esittelystä yksinkertaisia asioita. Lisäksi ehdotetaan, että lautakunnan notaarit voisivat esitellä yksinkertaisia valitusasioita.

Sosiaali- ja terveysministeriössä aloitetaan kevään 2008 aikana valmistelutyö, jossa selvitetään, voidaanko esimerkiksi kansaneläkelain mukaista työkyvyttömyyseläkeoikeutta koskevia valituksia siirtää työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Ministeriön lausunnon mukaan ennen muita edellä mainittuja lainmuutostarpeita se seuraa tulossopimuksessa tarkoitetulla tavalla kolmen kuukauden välein, lyhenevätkö kohtuuttomiksi koetut valitusten käsittelyajat ehdotetuilla toimenpiteillä. Tulossopimuksessa vuosille 2008-2011 on lisäksi sovittu, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnan mahdollista yhdistämistä selvitetään.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan organisaatiouudistus on selkeyttänyt toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää. Valitusten käsittelyn viivästyminen voi kuitenkin muodostaa ongelman Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja perustuslain 21 §:ssä asetettujen käsittelyn kohtuullista kestoa koskevien edellytysten kannalta. Ministeriön mukaan keskeistä lautakunnan tulevaisuuden kannalta on lautakunnan sisäinen kehitystyö. Prosessien johtamiseen, henkilöstön koulutukseen ja työilmapiiriin panostaminen on pitkällä tähtäimellä, riittävien resurssien lisäksi, ainoa keino saada lautakunta toimimaan sujuvasti ja henkilökunta viihtymään. Sosiaali- ja terveysministeriö on yhdessä lautakunnan kanssa etsinyt hyviä käytäntöjä ja kartoittanut keinoja nopeuttaa käsittelyaikoja lautakunnan sisäisiä menettelytapoja kehittämällä. Viime kädessä päätökset näissä asioissa tehdään lautakunnan sisällä.

3. OIKEUSKANSLERIN TOIMIVALLASTA JA PERUSOIKEUSSÄÄNNÖKSISTÄ

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja presidentin virkatointen 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 käsitellyksi 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 (perusoikeussäännösten uudistamista koskeva HE 309/1993 vp, yksityiskohtaiset perustelut) perussäännöksen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi ja ratkaistuksi tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Pykälän lähtökohtana on yksilön oikeus omasta aloitteestaan saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Käsittelyn on lisäksi aina tapahduttava asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä. Tällaisen käsittelyn lopputuloksena oleva hallintoviranomaisen päätös kuin muukin yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös on voitava saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Säännöksen tarkoituksena on turvata Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 1 kappaleen edellyttämä oikeus oikeudenkäyntiin kaikissa sopimusmääräysten tarkoittamissa tilanteissa. Kun sopimukset eivät kuitenkaan aseta vaatimusta, että asia olisi aina käsiteltävä Suomessa tuomioistuimeksi luonnehdittavassa elimessä, tässä yhteydessä on tuomioistuimen rinnalla käytetty termiä "muu riippumaton lainkäyttöelin". Käsitteellä on tarkoitettu mainittujen ihmisoikeusmääräysten asettamat oikeussuoja-vaatimukset täyttävää toimielintä ja käsittelyprosessia. On siis selvää, että perustuslain 21 §:n vaatimukset koskevat myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa.

Perustuslain 19 §:ssä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Sen 2 momentin mukaan lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluu oikeus turvalliseen elämään riippumatta yksilön asemasta työelämässä, perhesuhteista ja sosiaalisesta asemasta tai muista vastaavista tekijöistä. Tämän periaatteen mukaisesti perustuslaissa asetetaan lainsäätäjälle velvoite taata perustoimeentulon turva tilanteissa, joissa yksilöllä ei ole mahdollisuutta hankkia toimeentuloa. Työttömyys, sairaus, työkyvyttömyys, vanhuus, lapsen syntymä ja huoltajan menetys ovat tyypillisesti tilanteita, joissa yksilön toimeentulomahdollisuudet ovat merkittävästi heikentyneet. Säännös takaa perustoimeentulon turvan mainituissa tilanteissa. Turvajärjestelmistä säädetään lailla. (HE 309/1993 vp).

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tehtävänä on siten paitsi taata toimialallaan oikeudenmukainen ja viivytyksetön oikeudenkäyttö, niin myös tämän tuloksena oikeus perustoimeentulon turvaan. Kielteisestä perustoimeentuloturvaan koskevasta päätöksestä valittava

henkilö jää vaille tätä turvaa valituksen käsittelyn ajaksi, ja ainoana vaihtoehtona on usein turvautuminen toimeentulotukeen.

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, menettelyvaatimukseen liittyvän perusoikeusturvan rinnalla. Perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta ei siten ole 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.

4. ASIAN ARVIOINTIA

4.1. Nykytila

Tekemäni tarkastuskäynnin, ministeriön lausunnon ja muiden selvitysten perusteella valitusten käsittelyaika sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa on kohtuuttoman pitkä. Nykyinen yli 13 kuukauden mittainen keskimääräinen käsittelyaika postitusviiveineen ei ole oikeusturvan ja kansalaisten perustoimeentulon takaamisen kannalta mitenkään hyväksyttävissä. Erityisen huolestuttavaa on lisäksi se, että nykyisillä resursseilla käsittelyaika on edelleen pitenemässä. Vuoden 2007 tulostavoitteeksi asetetun 22 000 ja toteutuneen 13 593 ratkaistun valitusasian välillä on merkittävä epäsuhta. Ministeriön lausunnossa esitetyn näkemyksen mukaan muutoksenhakulautakunta pystyy nykyisten ratkaisutilastojen perusteella ratkaisemaan vuosittain noin 17 000 asiaa. Samalla muutoksenhakulautakunnan käsiteltäväksi tulee kuitenkin noin 20 000 uutta asiaa vuosittain. Eri tahoilta on esitetty, että kohtuullisena keskimääräisenä käsittelyaikana voitaisiin pitää enintään kuutta kuukautta. Toisin sanoen ratkaisutavoitteesta on jääty jälkeen, ja vireille tulevien valitusten ja ratkaisujen välinen epäsuhta kasvaa. Vaarana on, että nykyinen pitkä käsittelyaika vain pitenee. Myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan työhyvinvoinnissa ja työilmapiirissä on ongelmia, jotka edelleen vaarantavat lautakunnan toimintakykyä.

Edellä esitetyn perusteella on selvää, että perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaisten asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn

vaatimusten varmistamiseksi lautakunnan toiminnassa tarvitaan toimenpiteitä. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelemissä valitusasioissa on myös kysymys perustuslain 19 §:n 2 momentissa tarkoitettusta perustoimeentulon turvasta. Tällöin käsittelyn joutuisuudella on erityistä merkitystä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikatilannetta on käsitelty myös eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä Kansaneläkelaitoksen toimintakertomuksesta (StVM 3/2007 vp). Valiokunnan mukaan vuoden 2007 alusta toteutetun muutoksenhakujärjestelmän yhdenmukaistamisen tavoitteena oli paitsi lisätä muutoksenhakuelimen riippumattomuutta myös lyhentää valitusten käsittelyaikoja. Valiokunta piti välttämättömänä, että asioiden käsittelyaikoja uudistuksen tavoitteen mukaisesti pikaisesti saadaan lyhenemään.

Käsitykseni mukaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnan ongelmat ja asioiden ruuhkautuminen johtuvat liian vähäisistä henkilöstöresursseista valitusmääriin nähden, sekä tähän nivoutuvista ongelmista resurssien suuntaamisessa ja käytössä sekä johtamisessa ja työilmapiirissä. Asioiden ruuhkautuminen ja ratkaisujen huomattavasti tavoitetta alhaisempi määrä on osaltaan pohjautunut uuden organisaation käynnistysvaikeuksiin.

Muutoksenhakulautakunta ei voi itse perustaa uusia pysyviä virkoja. Se kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön tilivirastona, ja ministeriö tekee lautakunnan kanssa tulossopimuksen, jossa sovitaan tulostavoitteista ja käytettävissä olevista resursseista. Henkilöstö- ja muiden resurssien osoittamisesta lautakunnalle vastaa sosiaali- ja terveysministeriö, mutta lautakunnan itsensä tulee suunnata resurssit oikein ja käyttää ne tehokkaasti samoin kuin huolehtia hyvästä johtamisesta ja työilmapiiristä.

Organisaatiomuutoksen toimeenpano on voinut vaikeuttaa lautakunnan toimintaa, mutta taustalla voi olla myös pitkävaikutteisia rakenteellisia syitä, esimerkiksi liian raskaita menettelytapoja tai lainsäädännöstä johtuvia tekijöitä. Suunnitelluilla toimenpiteillä tulee luonnollisesti pyrkiä paitsi ratkaisemaan nyt käsillä olevia ajankohtaisia ongelmia, niin myös luoda kestäviä ratkaisuja, joiden vaikuttavuutta pitkäjänteisesti seurataan.

4.2. Vireillä olevista toimenpiteistä

Edellä mainitun perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen muun muassa lainsäädäntöä säätämällä ja taloudellisten voimavarojen kohdentamisella. Perusoikeuksien toteutumisen turvaaminen sitoo julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa, niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Näitä toimenpiteitä voivat perustuslain 22 §:n mukaisesti olla sosiaali- ja terveysministeriön esittämät henkilöstöresurssien lisäykset ja lainsäädäntömuutokset.

Käsitykseni mukaan sosiaali- ja terveysministeriön esittämät vireillä olevat toimenpiteet sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnan kehittämiseksi ovat oikeansuuntaisia. Henkilöstöresurssien lisääminen ja toimenpiteet niiden mahdollisimman tehokkaan ja kestäväen käytön turvaamiseksi ovat nähdäkseni tärkein keino varmistaa viivyttyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen. Myös ehdotetut lainsäädäntömuutokset ratkaisukokoonpanojen keventämiseksi ja lautakunnan jakamiseksi hallinnollisesti kahteen voivat tukea viivyttyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutumista. On kuitenkin huomattava, että jaostojen ratkaisukokoonpanojen keventäminen ei välittömästi lisää ratkaistujen valitusten määrää. Jaostot tarvitsevat valmisteltuja ratkaisuesityksiä, joiden laatimisessa notaarien ja esittelijöiden työpanos, joka on ollut nytkin riittämätön, on ratkaiseva. Samalla valmistelutyö tulisi tehdä ratkaisuesitysten laadusta tinkimättä. Lisäksi lautakunnassa ruuhkautumista on ilmennyt myös toimistotehtävissä, ainakin vireille tulevien valitusten kirjaamisessa ja päätösten postittamisessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt, että ministeriön virkamiesjohtoryhmän näkemyksen mukaan muutoksenhakulautakunnan voimavaroja tulisi lisätä vuodelle 2009 vielä merkittävästi edellä esitettyäkin enemmän. Näkemys lienee ymmärrettävä niin, että nyt suunniteltuja resurssien lisäyksiä ei pidetä riittävinä. Kannanotto jo tässä vaiheessa esitettynä on merkillepantava. Näin ollen nyt suunniteltujen lisäresurssien käyttöön ja suuntaamiseen kohdistuu suuria vaatimuksia.

Ministeriö on tärkeässä roolissa kannustaessaan - lautakunnan itsenäisyys ja ensisijainen vastuu huomioon ottaen - tehokkaampaan työskentelyyn. Asioiden käsittelyä on mahdollista nopeuttaa sisäisiä menettelytapoja ja työskentelyä kehittämällä. On huomattava, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on perustuslain 21 §:ssä tarkoitettu riippumaton lainkäyttöelin, ja sen ratkaisutoimintaa säätelee sitä koskeva lainsäädäntö. Näin ollen sen tulee ratkaisutoiminnassaan ja ratkaisutoiminnan organisoinnissaan olla itsenäinen. Kehittämistoimien vastuunjaossa tulee kunnioittaa tätä lautakunnan asemaa.

Lautakunnan muihin ongelmiin, kuten työhyvinvointiin ja työilmapiiriin, voidaan niin ikään vaikuttaa ensisijaisesti lautakunnan omin toimenpitein. Työprosessien ja henkilöstön hyvinvoinnin kehittämiseksi lautakunnassa on myös käynnistetty toimet ulkopuolisen konsultin palkkaamiseksi. Tätä voi pitää kokeilunarvoisena toimenpiteenä, mutta viime kädessä vastuu näistä asioista on kuitenkin lautakunnalla itsellään.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintaan liittyviä ongelmia on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tullut sen tietoon

vuoden 2006 joulukuusta lähtien. Näihin erityisesti organisaatiomuutoksen yhteydessä ilmenneisiin ongelmiin on yritetty vaikuttaa muun muassa ministeriön tulosohjauksella. Lautakunta on raportoinut ministeriölle kolmen kuukauden välein tulostavoitteiden toteutumisesta ja lautakunnan resurssien riittävyyttä on seurattu toukokuussa ja syyskuussa laadittavien määrärahojen riittävyyttä koskevien raporttien avulla.

Ministeriö on selostanut vireillä olevia suunnitelmia lisävoimavarojen kohdentamisesta lautakunnalle sekä lainsäädäntömuutoksista. Näiden toimenpiteiden vaikutuksia keskimääräisen käsittelyajan lyhentämiseksi kohtuullisena pidettävään kuuteen kuukauteen on vielä ennenaikaista arvioida.

Saatan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon tässä päätöksessä esittämäni näkökohdat. Pyydän ministeriötä toimittamaan minulle uuden lausunnon nyt esittämiensä toimenpiteiden toteuttamisesta ja tuloksista viimeistään 30.4.2009. Lausunnossa tulee selvittää muun ohella sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tulostavoitteiden toteutuminen kuluvan vuoden aikana sekä lautakunnan tilanne vuoden 2009 alussa.

Tulen tekemään myös uuden tarkastuksen lautakuntaan vuoden 2009 aikana.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma

Tolmunen