

## SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 34/2006 vp

### Hallituksen esitys laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 4 päivänä lokakuuta 2006 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 167/2006 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Carita Wuorenjuuri ja ylitarkastaja Susanna Grimm-Vikman, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Arja Manner, oikeusministeriö
- vakuutusosikeustuomari Olli Olanterä, vakuutusosikeus
- puheenjohtaja Pekka Humalto ja sihteeri, esittelijä Esa Tarkka, tarkastuslautakunta

- suunnittelupäällikkö Olli Valpola, Kansaneläkelaitos
- puheenjohtaja Heikki Hämäläinen, Etelä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta
- puheenjohtaja Jukka Pulkkinen, Itä-Suomen sosiaalivakuutuslautakunta
- lakimies Jarmo Pätäri, Akava ry
- asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- johtaja Kaarina Knuuti, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- sosiaalipoliittinen sihteeri Kaija Kallinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- työmarkkina-asiamies Merja Hirvonen, Suomen Yrittäjät
- lakimies Heli Puura, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta, joka korvaisi sairausvakuutuslaissa olevat tarkastuslautakuntaa koskevat säännökset. Tarkastuslautakunnan nimi muuttuisi lautakunnan toimintaa paremmin kuvaavaksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Valtioneuvosto asettaisi

sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan viideksi vuodeksi kerrallaan.

Kansaneläkelaitoksen yhteydessä toimivat sosiaalivakuutuslautakunnat lakkautettaisiin ja niiden tehtävät siirrettäisiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle. Lautakunnan toimivaltaa ehdotetaan laajennettavaksi siten, että lautakunnasta tulisi ensimmäinen muutoksenha-

kuaste kaikissa niissäkin toimeentuloturvaetuksia koskevissa muutoksenhakuasioissa, joissa se tällä hetkellä toimii ylimpänä muutoksenhakuasteena. Lisäksi lautakunnalla olisi oikeus ratkaista Kansaneläkelaitoksen päätöksistä tehtyjä poistohakemuksia.

Lautakunnan organisaatiota ja jaostojen kokoonpanoja muutettaisiin. Lautakunnan päätöksestä olisi mahdollista valittaa vakuutusoi-

teen kaikissa valitusasioissa. Vakuutusoi-

keus olisi jatkossa toimeentuloturva-asioissa ylin muutoksenhakuaste.

Esitys liittyy valtion vuoden 2007 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Yleisperustelut*

Hallituksen esityksen tavoitteena on yhdenmukaistaa toimeentuloturvan muutoksenhakujärjestelmää Kansaneläkelaitoksen tekemien päätösten osalta. Esitys perustuu toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean ehdotuksiin (KM 2001:9). Tavoitteena on kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa ensimmäisenä asteenä toimivat muutoksenhakulautakunnat ja toisena oikeusasteena vakuutusoi-

keus. Lisäksi tavoitellaan valitusten käsittelyaikojen lyhentämistä. Tarkastuslautakunnan ja sosiaalivakuutuslautakuntien yhdistämisen jälkeen valitustie olisi kaksiasteinen. Lakkautettavaksi ehdotetut viisi sosiaalivakuutuslautakuntaa toimivat Kansaneläkelaitoksen aluekeskusten yhteydessä ja Kansaneläkelaitoksen rahoituksella. Esityksen mukaan uudella muutoksenhakulautakunnalla ei olisi enää hallinnollisia yhteyksiä Kansaneläkelaitoksen aluekeskuksiin. Valiokunta toteaa, että riippumattomana lainkäyttöelimenä toimivalla muutoksenhakulautakunnalla voidaan lisäksi edistää oikeusturvan toteutumista yhdenmukais-

tamalla ratkaisukäytäntöä ja menettelytapoja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lakkautettavaksi ehdotettujen sosiaalivakuutuslautakuntien henkilöstöä on jo ennen hallituksen esityksen antamista hakeutunut uusiin tehtäviin. Valiokuntakäsittelyssä esiin tuotu lakiehdotusten voimaantulon lykkääminen ei tässä tilanteessa ole tarkoituksenmukainen ratkaisu. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota paikallisen ja alueellisen asiantuntemuksen turvaamiseen

sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnassa.

Muutoksenhakulautakuntaan saapuvien asioiden määrän arvioidaan olevan noin 20 000 asiaa vuodessa. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että riittävällä henkilöstöllä, kokoonpanojen uudistamisella ja toiminnan tehostamisella määrääntä kyetään selviämään. Lautakunta saa esityksen mukaan toisen päätoimisen puheenjohtajan ja 11 uutta esittelijän virkaa, joista kaksi siirtymävaiheen ajaksi. Yhteensä henkilöstön lisäys olisi 15 henkilötyövuotta.

Valiokunta korostaa, että lautakunnan käsittelemissä muutoksenhakuasioissa käsittelyn joutuisuudella on yksilön kannalta suuri merkitys, koska kyse on esimerkiksi eläkettä tai päivärahaa koskevissa asioissa hakijan perustoimeentulon turvaamisesta. Valiokunta katsoo, että uudistuksen toteutumista tarkoitettulla tavalla on seurattava huolellisesti ja ryhdyttävä välittömiin toimenpiteisiin, mikäli asioiden käsittelyaikoja ei saada esityksen tavoitteiden mukaisesti lyhenemään.

### *Yksityiskohtaiset perustelut*

#### **1. lakiehdotus**

*9 §. Viisijäseninen jaosto.* Valiokunta ehdottaa 1 momentin sanamuodon selkeyttämistä.

*21 §. Siirtymäsäännökset.* Valiokunta ehdottaa pykälän selkeyttämistä siten, että 6 momentissa

todettaisiin vakuutusoikeuden käsittelevän ne poistohakemukset, jotka ovat vakuutusoikeudessa vireillä lain tullessa voimaan.

#### 14. lakiehdotus

*Voimaantulosäännös.* Valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 21 §:ää vastaavasti voimaantulosäännöksen muuttamista.

#### 15. lakiehdotus

*Voimaantulosäännös.* Valiokunta ehdottaa 1. lakiehdotuksen 21 §:ää vastaavasti voimaantulosäännöksen muuttamista.

#### Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ehdottaa,

*että 2.—13., 16. ja 17. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina ja*

*että 1., 14. ja 15. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 9 ja 21 § sekä 14. ja 15. lakiehdotuksen voimaantulosäännökset muutettuina seuraavasti:*

#### Valiokunnan muutosehdotukset

##### 1. lakiehdotus

9 §

*Viisijäseninen jaosto*

*(Poist.) Viisijäsenisessä jaostossa on puheenjohtajana muutoksenhakulautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja jäseninä lakimiesjäsen, lääkärijäsen ja kaksi muutoksenhakijoiden olosuhteiden tuntemusta edustavaa jäsen-*

*tä. Asia käsitellään viisijäsenisessä jaostossa, kun on kysymys:*

*(1—8 kohta kuten HE)*

*(2 ja 3 mom. kuten HE)*

21 §

*Siirtymäsäännökset*

*(1—5 mom. kuten HE)*

Muutoksenhakulautakunta poistaa, siten kuin asianomaisissa etuuslaeissa tarkemmin säädetään, ne päätökset, joiden poistamista koskevat hakemukset tulevat vireille 1 päivänä tammikuuta 2007 tai sen jälkeen. Muutoksenhakulautakunta poistaa kuitenkin ennen 1.1.2007 tarkastuslautakunnassa vireillä olleet poistohakemukset. *Tämän lain voimaan tullessa vakuutusoikeudessa vireillä olevat 14 §:n 2 momentissa tarkoitettut poistohakemukset ratkaistaan vakuutusoikeudessa.*

*(7 mom. kuten HE)*

##### 14. lakiehdotus

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Lakia sovelletaan hakemuksiin, jotka tulevat vireille 1 päivänä tammikuuta 2007 tai sen jälkeen. *Tämän lain voimaan tullessa vakuutusoikeudessa vireillä olevat poistohakemukset ratkaistaan vakuutusoikeudessa.*

##### 15. lakiehdotus

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2007. Lakia sovelletaan hakemuksiin, jotka tulevat vireille 1 päivänä tammikuuta 2007 tai sen jälkeen. *Tämän lain voimaan tullessa vakuutusoikeudessa vireillä olevat poistohakemukset ratkaistaan vakuutusoikeudessa.*

**StVM 34/2006 vp — HE 167/2006 vp**

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2006

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                                  |                                |
|------|----------------------------------|--------------------------------|
| pj.  | Valto Koski /sd                  | Paula Risikko /kok             |
| jäs. | Sirpa Asko-Seljavaara /kok       | Arto Seppälä /sd               |
|      | Anneli Kiljunen /sd              | Tapani Tölli /kesk             |
|      | Marjaana Koskinen /sd            | Raija Vahasalo /kok            |
|      | Pehr Löfv /r                     | Erkki Virtanen /vas            |
|      | Riikka Moilanen-Savolainen /kesk | Tuula Väättäin /sd             |
|      | Leena Rauhala /kd                | vjäs. Jaana Ylä-Mononen /kesk. |
|      | Juha Rehula /kesk                |                                |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.

## VASTALAUSE 1

**Perustelut**

Valiokunnan mietintöön sisältyvässä esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta, joka korvaisi sairausvakuutuslaissa olevat tarkastuslautakuntaa koskevat säännökset. Tarkastuslautakunnan nimi muuttuisi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnaksi. Ehdotettu laki lakkauttaisi Kansaneläkelaitoksen yhteydessä toimivat alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat, ja lailla siirretäisiin niiden tehtävät Helsingissä toimivalle sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle (entinen tarkastuslautakunta). Ehdotetun lain seurauksena lakkautettaisiin jo yli 40 vuotta toimineet alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat Lahdesta, Turusta, Seinäjoelta, Kuopiosta ja Oulusta.

Ehdotimme lakiesitykseen sisältyvien lakiehdotusten hylkäämistä seuraavilla perusteilla.

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 Helsingissä toimivaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan, joka on ennestään ruuhkautunut 13 000 vuosittaisen valituksen vuoksi. Samalla säädettäisiin, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan päätöksistä olisi mahdollista valittaa vakuutusoikeuteen kaikissa valitusasioissa, mikä lisäisi vakuutusoikeuden vuotuisia asioiden käsittelymääriä 1 500 valitusasialla.

Kansaneläkelaitos esitti, että alueelliset sosiaalivakuutuslautakunnat voisivat jatkaa toimintaansa siihen saakka, kunnes niille jo jätetyt valitukset olisi käsitelty. Jostain käsittämättömästä syystä tämä ei sosiaali- ja terveysministeriölle ja hallitukselle kelvannut, vaan valitusai-koja haluttiin siirtymävaiheessa tietoisesti pidentää. Valittajille tämä on täysin kohtuutonta, etenkin kun valittajat varsin usein ovat vähävaraisia kansalaisia, jotka eivät kohtuudella kyke-

ne odottamaan puoltatoista vuotta ratkaisua valituksenalaisiin etuuksiin.

Tällä hetkellä valitusten käsittelyajat Helsingissä toimivassa tarkastuslautakunnassa ja vakuutusoikeudessa ovat yhteensä jo noin 1,5 vuotta ilman esityksessä olevia uusia valitusasioita. Asiantuntijat, muun muassa nykyisen tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ja Kuopion alueellisen sosiaalivakuutuslautakunnan puheenjohtaja, arvioivat, että toimeentuloturvaan valittaneiden valitusten käsittelyajat siirtymävaiheessa pidentyvät pahimmillaan puolesta vuodesta vuoteen.

Lakiehdotusten sisältämät muutokset, joilla valitusasioiden käsittely siirretään maakunnista Helsinkiin, ovat aluepoliittisesti kestävämpiä. Ne ovat ristiriidassa valtion toimintojen alueellistamisesta annetun lain tavoitteiden kanssa. Valtioneuvoston asetuksen mukaan toimintojen siirtämistä pois Helsingistä on tutkittava muun muassa silloin, kun kysymyksessä on toimintojen huomattava uudelleen järjestely. Juuri siitä on nyt kyse, mutta alueellistamisen sijasta ollaankin toimintoja siirtämässä maakunnista Helsinkiin.

Esitys rikkoo myös asioiden käsittelyä koskevaa läheisyysperiaatetta lakkauttamalla alueelliset lautakunnat, joissa aivan varmasti tunnetaan valittajien elinolosuhteet paremmin kuin Helsingissä. Valiokunnan hyväksymä lakiesitys poistaa valitusten käsittelystä paikallisen asiantunteumuksen, mikä saattaa heikentää valittajien oikeusturvaa ja on vastoin asioiden käsittelyn läheisyysperiaatetta.

Esityksen perusteluissa alueellisten lautakuntien lakkauttamista perustellaan kahdella seikalla. Ensiksi lakkauttamalla lautakunnat voidaan ne paremmin erkaannuttaa Kansaneläkelaitoksen aluekeskuksista. Tähän voi todeta, että erkaannuttaminen voi kyllä helposti tapahtua myös säilyttämällä lautakunnat. Toisena perusteena alueellisten lautakuntien lakkauttamiselle esitetään lainkäytön ja menettelytapojen yhte-

näistämisen tarvetta. Kuultujen asiantuntijalautsuntojen (muun muassa Kuopion alueellisen sosiaalivakuutuslautakunnan puheenjohtaja) perusteella tämä asia ei ole tullut esille lautakuntien yli neljäkymmenvuotisen toiminnan aikana senkään vuoksi, että näitten lautakuntien päätöksistä voi valittaa tarkastuslautakuntaan, joka tarvittaessa huolehtii lainkäytön yhtenäisyydestä koko valtakunnan puitteissa. Tämä ajattelutapa perustuu siihen ylivertaiseen uskoon, että siirtämällä asiat Helsinkiin ongelmat kyllä hoituvat. Samalla logiikalla ja lainkäytön yhtenäistämistarpeella voitaisiin vaatia Turun hovioikeuden ja

muitten maakunnissa toimivien neljän hovioikeuden lakkauttamista ja asioiden siirtämistä Helsinkiin.

Lakiesityksen perustelujen kestävämmyydestä todistaa sekin, että alueilta poistuu esityksen myötä Helsinkiin noin 25 virkaa ja tointa.

#### ***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että valiokunnan mietintöön sisältyvät lakiehdotukset hylätään.*

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2006

Erkki Virtanen /vas  
Marjaana Koskinen /sd

Leena Rauhala /kd  
Paula Risikko /kok

## VASTALAUSE 2

**Perustelut**

Mietinnössä esitetyn mukaisesti Kansaneläkelaitoksen yhteydessä toimivat sosiaalivakuutuslautakunnat lakkautetaan ja ensimmäiseksi muutoksenhakuasteeksi tulee sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta. Muutoksenhakulautakunnalle siirtyy alueellisista sosiaalilautakunnista 7 000 valitusasiaa vuosittain käsiteltäväksi. Tällä hetkellä tarkastuslautakunnan ja vakuutusosoikeuden käsittelyajat ovat hyvin pitkiä etenkin, kun otetaan huomioon se, että valituksen kohteena ovat kansalaisten toimeentulon kannalta perustavanlaatuiset etuudet. Sosiaaliturvan muutoksehakulautakunnan asiamäärän kasvaessa vuositasolla 20 000 tapaukseen tä-

män lain myötä tulee sille taata riittävät resurssit, jotta käsittelyajat pysyvät kohtuullisina.

**Ehdotus**

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

*että hyväksytään yksi lausuma.*

**Vastalauseen lausumaehdotus**

*Eduskunta edellyttää, että lakia toimeenpantaessa varmistetaan riittävä henkilöstö sosiaaliturvan muutoksehakulautakunnassa, jotta valitusasioiden käsittelyajat pysyvät kohtuullisina.*

Helsingissä 14 päivänä marraskuuta 2006

Raija Vahasalo /kok  
Sirpa Asko-Seljavaara /kok