

## SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 8/2008 vp

### Hallituksen esitys laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 20 päivänä toukokuuta 2008 lähettänyt sosiaali- ja terveysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta (HE 58/2008 vp).

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- apulaisosastopäällikkö, hallitusneuvos Tuulikki Haikarainen, ylitarkastaja Susanna Grimm-Vikman ja ylitarkastaja Milla Meretniemi, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Leena Halila, oikeusministeriö

- puheenjohtaja Pekka Humalto, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta
- vakuutusosikeustuomari Olli Olanterä, vakuutusosikeus
- osastopäällikkö Anne Neimala, Kansaneläkelaitos
- asiantuntija Johan Åström, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- johtaja Kaarina Knuuti, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Heli Puura, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- lakimies Janne Metsämäki, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Akava ry
- Suomen Yrittäjät.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annettua lakia.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ehdotetaan jaettavaksi kahteen osastoon, joita johtaisivat päätoimiset puheenjohtajat. Viisijäsenisessä ratkaisukokoonpanossa käsiteltävien asioiden määrää ehdotetaan supistettavan. Uutena menettelynä otettaisiin käyttöön yhden tuomarin kokoonpano, jossa muutoksenhaku-

lautakunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ratkaisisi esittelystä yksinkertaisia asioita. Muutoksenhakulautakunnan notaarit voisivat esitellä yksinkertaisia valitusasioita. Ehdotettujen muutosten tavoitteena on sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikojen lyhentäminen ja siten muutoksenhakijoiden oikeusturvan parantaminen.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2008.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Taustaa*

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta muodostettiin vuoden 2007 alusta yhdistämällä tarkastuslautakunta ja Kansaneläkelaitoksen yhteydessä toimineet sosiaalivakuutuslautakunnat, joiden tehtävät siirrettiin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle (HE 167/2006 vp). Esitys perustui toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean ehdotuksiin (Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietintö KM 2001:9). Lainmuutoksen tavoitteena oli yhdenmukaistaa muutoksenhakujärjestelmää toimeentuloturvasioissa Kansaneläkelaitoksen etuusasioissa tekemien päätösten osalta.

Uudistuksella luotiin toimeentuloturva-asioihin kaksiasteinen muutoksenhakujärjestelmä, jossa ensimmäisenä asteena toimivat muutoksenhakulautakunnat ja toisena oikeusasteena vakuutus oikeus. Uudistuksella vahvistettiin osaltaan perustuslain 21 §:ssä tarkoitettua oikeusturvaa sosiaaliturvan muutoksenhaussa. Muutoksenhakulautakunnan toimimisen riippumattomana lainkäyttöelimenä katsottiin edellyttävän, että se ei toimi organisatorisesti niiden laitosten tai viranomaisten yhteydessä, joiden päätöksistä lautakuntaan valitetaan.

Uudistuksen tavoitteena oli myös valitusten käsittelyaikaisten lyhentäminen sekä hallintolainkäyttölain menettelysäännösten toteutumisen varmistaminen sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnassa. Uudistus merkitsi kuitenkin käsiteltävien asioiden lisääntymistä muutoksenhakulautakunnassa. Lautakuntaan arvioitiin saapuvan noin 20 000 asiaa vuodessa. Vuonna 2007 saapuvien valitusten määrä kasvoi noin 21 500 asiaan, lisäksi Kansaneläkelaitoksen sosiaalivakuutuslautakunnasta siirtyi keskenäisinä asioina 3 200 valitusta. Saman vuoden aikana muutoksenhakulautakunnassa ratkaistiin noin 13 600 asiaa.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta korosti mietinnössään, että lautakunnan käsittelemissä muutoksenhakuasioissa käsittelyn joutuisuudella on

yksilön kannalta suuri merkitys, koska kyse on esimerkiksi eläkettä, päivärahaa tai kuntoutusetuuksia koskevissa asioissa hakijan perustoimeentulon turvaamisesta (StVM 34/2006 vp). Valiokunta katsoi, että uudistuksen toteutumista tarkoitettulla tavalla on seurattava huolellisesti ja ryhdyttävä välittömiin toimenpiteisiin, mikäli asioiden käsittelyaikoja ei saada esityksen tavoitteiden mukaisesti lyhenemään.

#### *Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnan kehittäminen*

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan muutoksenhakulautakunnassa oli kuluvan vuoden maaliskuun alussa vireillä noin 28 000 valitusasiaa. Valitusten keskimääräinen käsittelyaika on noin 13 kuukautta, mitä on pidettävä kansalaisten oikeusturvan kannalta ehdottomasti liian pitkänä. Lautakunnan nykyisillä voimavaroilla on vireillä olevien valitusten määrän ja käsittelyaikaisten arvioitu kasvavan edelleen. Hallituksen esityksessä elatustukilaksi (HE 49/2008 vp) ehdotettu elatustuen toimeenpanon siirto kunnilta Kansaneläkelaitokselle siirtää toteutuessaan myös näiden asioiden valitusasiat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan perustettiin viime vuonna 11 uutta esittelijän virkaa ja lisättiin toimistohenkilökuntaa siten, että lautakunnan henkilöstöresurssit kasvoivat 15 henkilötyövuodella. Lautakunnan organisaatiota muutettiin toimivammaksi ja lisättiin valituksia käsittelevien jaostojen lukumäärä neljästä kuuteen. Lautakunnalle on valtiontalouden kehyspäätöksessä osoitettu vuosille 2009—2011 lisähenkilöstön palkkaamiseen 300 000 euroa vuosittain. Hallituksen esityksessä vuoden 2008 toiseksi lisätalousarvioksi esitetään lautakunnan ruuhkien purkamiseksi jo vuoden 2008 puolivälistä 220 000 euron lisämäärärahaa palkkaus- ja muihin menoihin. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on arvioinut kuuden kuukauden käsittelyaikaan pääsemisen vuoteen 2011 mennessä edellyttävän 21 lisähenkilön palkkaamista (9 esittelijää, 9 notaaria ja 3 toi-

mistosihiteeriä). Lautakunnan arvion mukainen lisäkustannus olisi vuodessa yhteensä noin 1,2 miljoonaa euroa.

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri teki sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan tarkastuskäynnin ja antoi asiasta 16.5.2008 päivätyn päätöksen (Dnro 6/50/08). Apulaisoikeuskanslerin käsityksen mukaan lautakunnan toiminnan ongelmat ja asioiden ruuhkautuminen johtuvat liian vähäisistä henkilöstöresursseista valitusmääriin nähden sekä tähän nivoutuvista ongelmista resurssien suuntaamisessa ja käytössä sekä johtamisessa ja työilmapiirissä. Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että henkilöstöresurssien lisääminen ja toimenpiteet niiden mahdollisimman tehokkaan ja kestävä käytön turvaamiseksi ovat tärkein keino varmistaa viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksen toteutuminen.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää myönteisenä, että toiminnan tehostamiseksi tarvittavia kiireellisimpiä lakimuutoksia koskeva hallituksen esitys on voitu antaa nopealla aikataululla. Valiokunnan käsityksen mukaan esitetyt muutokset lautakunnan organisaatioon ja yksinkertaisten asioiden ratkaisumenettelyihin ovat välttämättömiä. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Ehdotetuilla toimenpiteillä ja edellä kuvattujen lisävoimavarojen myöntämisellä ei kuitenkaan yksin ratkaista valitusten suuresta määrästä ja ruuhkautumisesta aiheutuvia ongelmia kestäväällä tavalla. Valiokunta pitää esityksessä todettua valitusten keskimääräisen käsittelyajan lyhentämisestä kuuteen kuukauteen vuonna 2011 haasteellisenä tavoitteena, mutta katsoo, että ruuhkien purkamiseen ja valitusaikojen lyhennemiseen tulee päästä jo huomattavasti aikaisemmin. Valiokunta edellyttää, että muutoksenhakulautakunnan voimavaroja ruuhkien purkamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi lisätään ja että voimavarojen uudelleen kohdentamista seurataan aktiivisesti ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin lautakunnan toiminnan kehittämiseksi. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Valiokunta pitää tarpeellisenä, että esityksen perusteluissa todetun mukaisesti selvitetään mahdollisuuksia keventää muutoksenhakulautakunnan työmäärää siirtämällä Kansaneläkelaitoksen tekemien työkyvyttömyyseläkepäätösten muutoksenhaku työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan. Oikeus kansaneläkelain mukaiseen työkyvyttömyyseläkkeeseen voi saman henkilön osalta olla vireillä sekä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnassa että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa. Muutoksenhakulautakunnan työmäärän vähentämisen lisäksi siirtämisellä voitaisiin parantaa oikeusturvaa yhdenmukaistamalla ja tehostamalla henkilön kokonaiseläketurvan käsittelyä.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan palkkausjärjestelmää on kehitetty, ja palkat ovat parantuneet aikaisempaan valtion palkkaluokkajärjestelmään verrattuna. Valiokunta katsoo, että uusien henkilöstövoimavarojen lisäksi on huolehdittava lautakunnan vakinaisen henkilöstön pysyvyydestä ja työhyvinvoinnista muun muassa johtamista, työ- ja käsittelyprosesseja sekä palkkausta kehittämällä, jotta henkilöstön vaihtuvuutta voidaan vähentää ja lautakunnan toimintakykyä parantaa.

#### *Ensimmäisen asteen päätöksenteon kehittäminen*

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, on muutoksenhakujärjestelmässä kysymys ensimmäisen asteen päätöksenteon uskottavuudesta ja luotettavuudesta, eikä tätä luottamusta voida rakentaa pelkästään muutoksenhakujärjestelmää kehittämällä.

Kansaneläkelaitos on pyrkinyt lisäämään palveluhenkisyttä asiakaspalvelussaan ja kehittänyt aktiivisesti esimerkiksi sähköistä asiointia. Ratkaisutoiminnan laadun arviointiin on kiinnitetty huomiota muun muassa ratkaisujen oikeellisuusmittareiden, etuuskohtaisten valvontaselvitysten ja käsittelyaikojen seurannan avulla. Valiokunta korostaa, että Kansaneläkelaitoksen asiakaspalvelun toimintaa ja erityisesti ratkaisujen perustelujen laatua on jatkuvasti kehitettävä, koska niillä on keskeinen merkitys myös muutoksenhakujärjestelmän toimivuuden kannalta.

Oikeusministeriö on asettanut toimikunnan selvittämään oikaisuvaatimusjärjestelmän kehittämistä oikeusturvakeinona. Yleisenä lähtökohdana nykyisin on lisätä hallinnon omaa vastuuta virheiden korjaamisessa. Toimikunnan tehtävänä on muun muassa selvittää, tulisiko oikaisuvaatimusjärjestelmää laajentaa ja millä tavalla ja olisiko järjestelmää syytä kehittää yleiseksi pakolliseksi muutoksenhaun esivaiheeksi. Toimikunnan välimietinnössä pidettiin kuitenkin realistisena ja kohtuullisessa ajassa toteutettavana vaihtoehtona oikaisuvaatimusjärjestelmän laajentamista hallinnonala- ja asiaryhmäkohtaisesti (Komiteamietintö 2007:1).

Itseoikaisuja tehtiin Kansaneläkelaitoksessa vuonna 2006 yhteensä 64 266 eli noin 2,1 prosentissa yli kolmesta miljoonasta päätöksestä (KM 2007:1, s. 61). Samana vuonna muutoksenhaussa ratkaistiin noin 15 000 asiaa, joista muutettiin noin 10,7 prosenttia. Lautakunnassa tehtyjen muutosten osuudet vaihtelevat huomattavasti eri etuuslajeittain maahanmuuttajan erityistuen noin 5 prosentista lapsen hoitotuen noin 22 prosenttiin. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, ei itseoikaisupäätösten lukumäärää ole tilastoitu etuuskohtaisesti eikä itseoikaisujen syitä ole tarkemmin tilastoitu.

Sosiaalivakuutusasioissa oikaisumenettely on sidottu valitusmenettelyyn siten, että valitus toimitetaan sosiaaliturvalaitokselle, joka arvioi mahdollisuudet oikaista päätöstään. Jos kaikkia valituksessa esitettyjä vaatimuksia ei hyväksytä, siirretään asia valitusviranomaisen käsiteltäväksi. Valitukseen sidotun oikaisujärjestelmän, josta esimerkiksi verotuksessa on nykyisin paljon luovuttu, on oikaisuvaatimustoimikunnan välimietinnön mukaan arvioitu sosiaalivakuutusasioissa toimineen asetettujen odotusten mukaisesti.

Valiokunta korostaa, että muutoksenhakutarvetta tulee pyrkiä vähentämään erityisesti kehittä-

tämällä edelleen päätösten perusteluja ja asiakkaiden informointia kaikissa etuuskäsittelyn vaiheissa, mukaan lukien päätöksenteon jälkeen tapahtuva ohjaus ja neuvonta. Valiokunta katsoo, että myös sosiaalivakuutusasioiden oikaisumenettelyn toimivuutta ja kehittämistarpeita on syytä huolellisesti selvittää ja arvioida mahdollisuudet lisätä oikaisumenettelyssä ratkaistavien asioiden määrää. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

### **Päätösehdotus**

Edellä esitetyn perusteella sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa,

*että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja*

*että hyväksytään 2 lausumaa.*

### **Valiokunnan lausumaehdotukset**

1. *Eduskunta edellyttää, 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.*
2. *Eduskunta edellyttää, että muutoksenhakutarvetta sosiaalivakuutusasioissa pyritään vähentämään kehittämällä edelleen päätösten perusteluja ja asiakkaiden informointia ja että sosiaalivakuutusasioiden ensimmäisen asteen ratkaisujen oikaisumenettelyn toimivuus ja kehittämistarpeet selvitetään pikaisesti.*

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2008

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

|      |                               |                        |
|------|-------------------------------|------------------------|
| pj.  | Juha Rehula /kesk             | Päivi Räsänen /kd      |
| vpj. | Sirpa Asko-Seljavaara /kok    | Pertti Salovaara /kesk |
| jäs. | Maria Guzenina-Richardson /sd | Paula Sihto /kesk      |
|      | Hannakaisa Heikkinen /kesk    | Anni Sinnemäki /vihr   |
|      | Arja Karhuvaara /kok          | Lenita Toivakka /kok   |
|      | Jukka Mäkelä /kok             | Erkki Virtanen /vas.   |
|      | Håkan Nordman /r              |                        |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Harri Sintonen.