

**ASIA** Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintakyky ja oikeusturvan toteutuminen**ASIAN TAUSTAA**

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. Tämän jälkeen lautakunnan käsittelyajat ja toiminta ovat olleet tutkittavanani kolmen vuoden ajan. Sosiaali- ja terveysministeriö on pyynnöstäni antanut lausunnon asiassa huhtikuussa 2008, ja olen käsitellyt lautakunnan tilannetta ja ministeriön keskimääräisen käsittelyajan lyhentämiseksi esittämiä toimenpiteitä päätöksessäni 16.5.2008 (dnro OKV/6/50/2008). Päätöksessäni pyysin ministeriötä toimittamaan uuden lausunnon esittämiensä toimenpiteiden toteuttamisesta ja vaikutuksista viimeistään 30.4.2009. Ministeriö antoi lausuntonsa 24.4.2009. Lisäksi olen tehnyt uuden tarkastuskäynnin lautakuntaan 12.11.2009 (dnro OKV/29/51/2009). Tarkastuskäynnillä keskityttiin edellisen tarkastuksen jälkeen lautakunnan toiminnassa tapahtuneisiin muutoksiin sekä erityisesti lautakunnan valitusasioiden ruuhkan purkamiseksi toteutettuihin toimenpiteisiin ja näiden toimenpiteiden vaikutuksiin.

Ministeriön lausunnon ja tarkastuskäynnillä saatujen tietojen perusteella olen 20.4.2010 päivättyssä päätöksessäni (dnro OKV/14/50/2009) muun muassa todennut, että sosiaali- ja terveysministeriö ei ole toimenpiteillään toistaiseksi riittävästi varmistanut oikeusturvan ja perusoikeussäännösten toteutumista lautakunnan toiminnassa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös aktiivisilla toimenpiteillä, kuten lainsäädäntöä säätämällä ja taloudellisia voimavaroja kohdentamalla. Valitusasioiden tuolloinen keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa eli noin 17 kuukautta oli kohtuuttoman pitkä eikä voinut täyttää perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen edellyttämää asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimusta. Pyysin sosiaali- ja terveysministeriöltä 31.5.2010 mennessä kokonaisvaltaista ja yksityiskohtaista suunnitelmaa toimenpiteiksi ruuhkan purkamiseksi ja perustuslain 21 §:n ja 22 §:n mukaisen tilanteen palauttamiseksi.

Ministeriö antoi lausuntonsa 25.5.2010. Sen perusteella antamassani, 9.6.2010 päivättyssä päätöksessä (dnro 14/50/2009) totesin, että ministeriö ei ollut vielä antanut minulle niitä tietoja, joiden perusteella voisin arvioida, miten sosiaaliturvan muutoksenhakuasioiden käsittelytilanne

saadaan vastaamaan perustuslain 19, 21 ja 22 §:n vaatimuksia. Päätöksen mukaan ministeriön esittämistä uusista toimenpiteistä ainoa konkreettinen ja ripeästi lautakunnan huolestuttavaan tilanteeseen kohennusta tuova ehdotus oli henkilöstöresurssien lisääminen. Toimenpide purkautui ennen kaikkea vuosien varrella karttunutta ruuhkaa. Lisäys näyttäisi olevan tarpeen myös lautakunnan ratkaistavaksi kaavailtujen uusien asiaryhmien vuoksi. Kyseessä oli kuitenkin vasta sosiaali- ja terveysministeriön ehdotus, joka tullaan käsittelemään valtion talousarvion valmistelu- ja hyväksymismenettelyssä. Ministeriö oli lausunnossaan esittänyt ennusteen lautakunnan käsittelyajan kehittymisestä vuoden 2011 ja 2012 lopussa. Käsittelyajan kehittymisestä ei ollut lausunnossa esitetty laskelmia, joiden perusteella ministeriön näkemyksen oikeellisuutta ja uskottavuutta olisi mahdollista arvioida.

Olin arvostellut ministeriötä siitä, että se oli tehnyt epärealistisia tulossopimuksia eikä ollut valtion talousarviosta annetun asetuksen 66 i §:n mukaisesti arvioinut ja ryhtynyt toimenpiteisiin, jos tulostavoitteet ovat jääneet saavuttamatta. Lausunto ei korjannut tätä asiantilaa, vaan se oli ylimalkainen eikä vakuuttanut uskottavana suunnitelmana lautakunnan käsittelemien asioiden ruuhkan purkamiseksi.

Päätöksessäni on todettu, että perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö on vastuussa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhaun ja lautakunnan toimivuudesta. Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

Pyysin ministeriötä toimittamaan vastauksensa lisäselvityspyyntöön oikeuskanslerinvirastoon viimeistään 16.8.2010.

## 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 terveysministeriön tietoon. Vuonna 2010 ratkaisin 18 vastaavaa kantelua. Kantelun kohteena olleissa valitusasioissa käsittelyajat ovat olleet useissa tapauksissa jopa kaksi vuotta, pisimmillään kaksi vuotta seitsemän kuukautta. Oikeuskanslerinvirastossa oli vuoden 2011 alussa edelleen vireillä lähes kaksikymmentä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan pitkää käsittelyaikaa arvostelevaa kantelua.

## SELVITYS

### Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto 13.8.2010

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 9.6.2010 päivätyssä päätöksessäni pyytämäni lisäselvityksen 13.8.2010 päivätyllä, kansliapäällikkö Kari Välimäen ja johtaja Heli Backmanin allekirjoittamalla lausunnolla.

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---

Lausunnon mukaan myös sosiaali- ja terveysministeriö on vakavasti huolissaan sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyajoista ja siitä aiheutuvasta kansalaisten perusoikeuksien vaarantumisesta. Ministeriö on tehnyt useita laskelmia tilanteen hallintaan saamisen edellytyksistä ja on oheistanut päivitetty laskelmat lausuntonsa liitteeksi.

Ministeriö on todennut pitävänsä tärkeänä jatkuvaa lautakunnan prosessien kehittämistä, mutta merkittäviä ratkaisutoiminnan nopeuttamiseen tähtäviä tuloksia on saatavissa vain henkilöstöresurssien lisäämisellä ja käsiteltävien asioiden määrän vähentämisellä. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää välttämättömänä lisäresurssien saamista sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle.

Sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt vuodelle 2011 muutoksenhakulautakunnan toimintamenoiksi 5 036 000 euroa. Määräraha on 532 000 euroa suurempi kuin mitä lautakunnalle on yhteensä myönnetty vuonna 2010. Lausunnon liitteenä olevasta lautakunnan määrärahoja vuosina 2007 – 2010 kuvaavasta taulukosta ilmenee, että useana vuonna lautakunnalle on myönnetty pienempi määräraha kuin mitä sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt, mikä on pahentanut lautakunnan ruuhkautumista.

Määrärahan lisäyksellä olisi mahdollista palkata lautakuntaan 10 henkilöä lisää. Tällöin lautakunnan käsittelyajan on arvioitu laskevan 10 kuukauteen vuoden 2011 loppuun mennessä. Lisäresursointia tarvitaan erityisesti vuodelle 2011 ja tämän jälkeen on mahdollista hiljalleen siirtyä kohti perustasoa. Perustaso on aikanaan arvioitava suhteessa saapuvien valitusten määrään. Tässä vaiheessa on laskettu, että vaikka vuonna 2012 jouduttaisiin hieman henkilöstömäärää vähentämään vuoteen 2010 verrattuna, silti keskimääräisen käsittelyajan lyheneminen jatkuisi. Laskelmissa on otettu huomioon uudet lautakunnan ratkaistavaksi tulevat asiaryhmät, kuten esimerkiksi takuueläkeasiat.

Keskimääräinen käsittelyaika oli kesäkuun 2010 lopussa 14,8 kuukautta. Tammikuussa 2010 keskimääräinen käsittelyaika oli 17 kuukautta. Kuukausittain tarkasteltuna käsittelyaika on lyhentynyt joka kuukausi vuonna 2010. Käsittelyajan lyheneminen yli kahdella kuukaudella noin puolessa vuodessa osoittaa, että tehdyt toimenpiteet vaikuttavat. Lautakunnan kannalta ongelmallista on, että tilastolliset käsittelyajat eivät lyhene samassa suhteessa kuin ratkaistujen asioiden määrä kasvaa. Tämä johtuu siitä, että kun ratkaistaan paljon jonossa olleita asioita, näiden asioiden painoarvo keskimääräisessä käsittelyajassa kasvaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt myös laskelman odotettavissa olevasta käsittelyajasta. Heinäkuussa 2010 sisään tulevan valituksen käsittelyajan arvioidaan olevan noin 12 kuukautta ja vuonna 2012 syyskuussa sisään tuleva valitus käsiteltäisiin arvion mukaan kahdeksassa kuukaudessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö hakee sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle lisärahoitusta valtion talousarviomenettelyn kautta. Tilanteessa, jossa samanaikaisesti toteutetaan valtion tuottavuusohjelmaa, joka edellyttää ministeriöltä useiden kymmenien henkilötyövuosien vähentämistä, on vaikea osoittaa vapaita vakansseja muulta ministeriön hallinnonalalta. Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ministeriö on rajannut tuottavuusohjelman ulkopuolelle.

Ruuhkan purkamisen lisäksi ministeriön tulee huolehtia myös lautakunnan toiminnan kehittämisestä pitkällä tähtäimellä. Tähän tähdätään muun muassa käynnissä olevalla lautakunnan toiminnan auditoinnilla. Kyse on Lappeenrannan teknillisen yliopiston tekemästä logistiikkaselvityksestä, jossa kartoitetaan lautakunnan käsittelyprosessin nykytila ja kehittämistarpeet sekä suunnitellaan kehittämistoimet käsittelyprosessin kulun tehostamiseksi ja käsittelyaikojen

lyhentämiseksi. Lautakunnan työprosessit ovat jo merkittävästi kehittyneet lautakunnan omien toimien ansiosta. Ulkopuolisen tutkimusryhmän avulla pyydetään kuitenkin löytämään keinot, joilla pystytään jatkossa turvaamaan asioiden tasainen läpimeno lautakunnan prosesseissa ja välttämään ruuhkautumisen uudistuminen. Vastaavasta prosessista on saatu hyviä kokemuksia vakuutusoikeudessa.

Ministeriön mukaan tulevaisuuteen tähtäävinä toimina, ei niinkään ruuhkan purkuun välittömästi vaikuttavana, toimii myös asianhallintajärjestelmän ja sähköisten yhteyksien kehittäminen. Asiakirjaliikenne ja postitus ovat yksi osa valitusten käsittelyä ja näidenkin vaiheiden nopeuttamisella on kokonaisuuden kannalta merkitystä.

Lautakunnan toiminta tulee saattaa muuta yhteiskuntaa vastaavalle tekniselle tasolle, varsinkin kun lautakunnan tehokkuuteen kohdistuu erityisiä odotuksia. Sähköisten järjestelmien kehittämistyön painopiste suunnataan kuitenkin aikaan, jolloin pahin ruuhka on lautakunnasta saatu purettua. Kehittämistyöt sitovat aina myös lautakunnan voimavaroja ja kiireellisin työvoiman tarve on tällä hetkellä valitusten käsittelytyössä.

Valmisteilla olevista lainmuutoshankkeista eniten lautakunnan toimintaan vaikuttaa kansaneläkelain mukaisten työkyvyttömyysasioiden siirtäminen pois lautakunnasta. Vuositasolla tämä tarkoittaisi noin 2 800 asian vähennystä sisään tulevien asioiden määrässä. Vaikutus käsittelyaikoihin näkyy siinä, että muita asioista voidaan käsitellä vastaava määrä enemmän. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että 2 800 asian vähennys vaikuttaa käsittelyaikaan noin 1,5 kuukauden vähennyksenä.

Lainvalmistelu oikaisumenettelyn kehittämiseksi on alkanut loppukeväästä. SATA-komitean ehdotusten jatkovalmistelussa täsmentyvät ehdotusten toteuttamismahdollisuudet ja vaikutukset. Ehdotettu virheellisen päätöksen korjaaminen asiakkaan vahingoksi ilman asiakkaan suostumusta edellyttää vielä lisäselvitystä. Oikeusturvan näkökulmasta ei ole ongelmallista, että toimeenpanijan mahdollisuus muuttaa jo tehtyä päätöstä lisääntyy olennaisesti. Yhtenä tekijänä on tullut esiin, että muutoksenhakujen määrä asiakkaan vahingoksi tehtyihin päätöksiin voi muodostua suureksi.

Samaan kokonaisuuteen sisältyy myös kansaneläkelain 83 §:n kaltaisen säännöksen lisääminen myös muihin etuuslakeihin. Mainitun säännöksen mukaan asia on mahdollista ratkaista työeläkkeen tai muun korvauksen myöntämisen johdosta ilman päätöksen poistomenettelyä tai asiakkaan suostumusta. Lainvalmistelun yhteydessä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta on arvioinut, että tämä muutos voisi tuoda noin 800 poistohakemuksen vähennyksen lautakunnassa vuositasolla.

Päätöskokoonpanojen keventämistä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan osalta jatketaan siten, että vuoden 2011 alusta on tarkoitus lisätä asiaryhmiä yhden tuomarin kokoonpanossa ratkaistavaksi. Merkittävää vaikutusta ruuhkan purkuun ei muutoksella ole, mutta se on osaltaan kuitenkin tukemassa päätöksenteon joutuisuutta ja käsittelyaikojen lyhentämistä lautakunnassa.

Yhteenvetona ministeriö on todennut, että merkittävää vaikutusta lautakunnan käsittelyaikoihin on saatavilla vain henkilöstöresurssien lisäyksellä. Muiden toimenpiteiden vaikutus on käsitteilyajan kannalta vähäisempi. Käsiteltävien asioiden määrää vähentäisi asioiden siirto työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan noin 2 800 asialla ja oikaisumenettelyn kehittäminen noin 800 asialla. Käsittelyaikaan näiden vähennysten vaikutuksen voidaan arvioida olevan noin kahden kuukauden luokkaa. Päätöskokoonpanojen keventämisellä, työskentelyprosessien ke-

hittämisellä ja asianhallintajärjestelmän ja sähköisten yhteyksien kehittämisellä ei lyhyellä aikavälillä voida arvioida olevan merkittävää vaikutusta ruuhkan purkamiseen ja käsittelyaikojen lyhentämiseen, mutta niiden avulla turvataan lautakunnan toiminnan sujuvuutta ja käsittelyaikojen laskusuunta pitkällä tähtäimellä.

Ministeriö on vielä todennut, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa on lausuntoa annettaessa kuultu eikä ministeriön ja lautakunnan näkemyksissä kehittämistoimista ole eroavaisuuksia.

## Sosiaali- ja terveysministeriön kirjeet 11.10.2010 ja 3.12.2010

Kuten edellä on todettu sosiaali- ja terveysministeriö oli esittänyt sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintamenoiksi 5 036 000 euroa. Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä valtion talousarvioksi vuodelle 2011 (HE 126/2010 vp) esitettiin kuitenkin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintamenoiksi vain 4 475 000 euroa. Lisäksi talousarvioesitykseen ei saatu rahoitusta kansaneläkelain mukaisten työkyvyttömyyseläkevalitusten siirrolle työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyynnöstäni toimittanut kirjeellään 11.10.2010 hallituksen esityksen perusteella päivitetty laskelmat sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikojen kehittämisestä.

Tämän jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö on kirjeellään 3.12.2010 ilmoittanut, että sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle on myönnetty 700 000 euroa lisämäärärahaa vuoden 2010 IV lisätalousarviossa. Määrärahasta siirtynee vuodelle 2011 arviolta 500 000 euroa. Kirjeen liitteenä on päivitetty laskelma lautakunnan käsittelyaikojen kehittymisestä vuonna 2011 ottaen huomioon lisätalousarviossa myönnetty määräraha sekä luonnos lautakunnan tulossopimuksista vuodelle 2011.

## Logistiikkaselvitys

Oikeuskanslerinvirastoon on saatu sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa toteutetun logistiikkaselvityksen loppuraportti. Logistiikkaselvitys aloitettiin kesäkuussa 2010 yhteistyössä sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan ja Lappeenrannan teknillisen yliopiston tutkimusryhmän kanssa. Sen tavoitteena oli kartoittaa lautakunnan käsittelyprosessien nykytila ja kehittämistarpeet, ja ideoida sekä alustavasti suunnitella tarvittavia kehitystoimenpiteitä käsittelyprosessin kulun tehostamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Loppuraportissa on yhteenveto kehittämis ehdotuksista. Suurin osa esitetyistä kehittämis ehdotuksista liittyy seurannan kehittämiseen. Yhteenvedossa kehittämis ehdotukset on tiivistetty kiireellisyyssjestyksessä.

Lyhyen tähtäimen kehittämis ehdotuksia ovat:

1. Mittaamiskulttuurin muuttaminen. Päähuomio tulisi kiinnittää ulostulevien juttujen keski- iän sijasta talossa sisällä olevien juttujen eli juttukannan ikäjakaumaan. Sekä positiivinen että negatiivinen kehitys näkyy juttukannassa nopeasti, ja muutokset juttukannan iässä ennakoivat käsittelyaikoja pidemmällä tähtäimellä. Juttukannan seurannalla voi olla myös positiivista vaikutusta asenneilmastoon ja työmotivaatioon.

2. Jutturuuhkan purkamisen välitavoitteiden asettaminen ja ruuhkan purkautumisen seuraaminen juttukannan ikäjakautumaa hyödyntäen. Seurannan avulla voidaan paremmin varmistaa, että ruuhka purkautuu ensisijaisesti vanhimmasta päästä. Välitavoitteiden asettaminen helpottaa tavoitteiden toteutumisen seuranta. Jos ruuhka ei purkaudu tavoiteaikataulussa, syitä voidaan selvittää.

Pidemmän tähtäimen kehittämisehdotukset:

1. Vaihekohtaisten tavoitetakarajojen asettaminen käsittelyvaiheille sekä pelisääntöjen sopiminen seurantaan ja puuttumiseen. Vaihekohtaisilla takarajoilla pyritään siihen, ettei minkään jutun käsittely veny kohtuuttoman pitkäksi keskimääräisiin käsittely-aikoihin verrattuna. Tavoitetakarajojen asettaminen edellyttää toteutuneiden käsittelyaikojen analysointia sekä yhteistyötä henkilöstön kanssa. Vain siten varmistetaan, että tavoitetakarajat ovat realistiset ja että niillä on käytännön vaikutusta työn suunnitteluun.
2. Mahdollisesti tietojärjestelmä uudistusten tarvemäärittelyt. Edellisessä kohdassa mainitut vaihekohtaiset tavoitetakarajat on mahdollista toteuttaa osana asianhallintajärjestelmää. Tämä helpottaa seuranta.
3. Joustavuuden tuominen työsuunnitteluun. Pidentämällä kappalemääräisten tavoitteiden seurantajännettä työn suunnitteluun tulisi lisää joustoa ja työläiden juttujen aikatauluun sovittaminen helpottuisi. Samaan aikaan olisi suositeltavaa sopia ns. henkilökohtaisista puskureista eli siitä, kuinka monta juttua kullakin henkilöllä voi olla hallussaan yhtä aikaa.

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapuvien valitusten vähentämistä pohtineen työryhmän muistio

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 22.10.2010 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan saapuvien valitusten vähentämistä pohtivan työryhmän. Työryhmä jätti muistionsa sosiaali- ja terveysministeriölle 22.2.2011.

Toimeksiantonsa mukaan työryhmän tuli selvittää keinoja vähentää Kansaneläkelaitoksesta sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaan siirtyvien valitusten määrää. Työryhmän tehtävänä oli käydä läpi Kansaneläkelaitoksen ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toiminnassa sellaiset kohdat, joissa voitaisiin vähentää valitusten syntymistä ja tehostaa valitusprosessia. Työryhmä tarkasteli Kansaneläkelaitoksen mahdollisuuksia parantaa asiakaspalvelua ja itseoikaisuprosesseja. Samalla työryhmä kartoitti lautakunnan toiminnan tehostamiseksi jo tehtyjä ja tehtäviä toimenpiteitä.

Työryhmän muistio vastaa hallituksen vuoden 2010 IV lisätalousarvioneuvotteluiden pöytäkirjamerkinnässä edellytettyyn valmistelutyöhön sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyruuhkien purkamiseksi. Työryhmä ehdottaa uudistuksia erityisesti koskien muutoksenhaun oikaisumenettelyn keventämistä. Oikaisumenettelyn keventämisellä sekä sujuvoittamisella sekä Kansaneläkelaitoksen itse tekemien oikaisujen käytäntöjä muuttamalla lautakuntaan tulevia valituksia pystyttäisiin vähentämään huomattavasti. Työryhmä ehdottaa myös etuuskohtaisia muutoksia. Esimerkiksi sairauspäivärahan takautuvia hylkäyspäätöksiä vähennettäisiin lyhentämällä haku-aikaa nykyisestä neljästä kuukaudesta kahteen kuukauteen. Tällöin hakija ei ehtisi olemaan niin pitkään sairauslomalla ilman tietoa siitä, onko hänellä oikeus päivärahaan.

Osa työryhmän ehdottamista toimenpiteistä vaatii pieniä lainmuutoksia, osa on toteutettavissa Kansaneläkelaitoksen sisäisin ohjeistuksin. Kansaneläkelaitoksen sisäistä ohjeistusta koskevat

ehdotukset otetaan käyttöön välittömästi. Lainsäädännön muutosta vaatimien toimien kohdalla lainsäädännön valmistelu käynnistetään heti, jotta lait saadaan viivytyksettä uuden eduskunnan käsittelyyn ja voimaan mahdollisimman pian.

Lisäksi työryhmä pitää tärkeänä, että samaan aikaan Kansaneläkelaitos kehittää ja uudistaa sisäisiä toimintojaan esimerkiksi panostamalla ymmärrettävään ja asiakaslähtöiseen viestintään, perustelemalla etuuspäätökset selkeästi sekä huolehtimalla henkilöstön riittävästä koulutuksesta. Työryhmän mukaan sähköiseen käsittelyyn siirtyminen lautakunnan ja Kansaneläkelaitoksen asiakirjaliikenteessä sekä helpottaisi lautakunnan työtä että nopeuttaisi käsittelyaikoja.

Työryhmän arvion mukaan muutosehdotuksilla voitaisiin vähentää lautakuntaan saapuvien valitusten määrää noin 1 450 – 1 600 valituksella vuodessa.

## Lainsäädäntömuutokset

Lailla sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnasta annetun lain muuttamisesta (1319/2010), joka tuli voimaan 1.1.2011, laajennettiin yhden tuomarin kokoonpanon käyttöä. Yhden tuomarin kokoonpanossa voidaan käsitellä myös poistohakemuksen peruutus, uuden selvityksen vuoksi Kelaan palautettavat ja siirrettävät asiat, tietojen ja asiakirjojen tiedoksisaanti, täytäntöönpanon keskeyttäminen ja ulosmittaus.

## RATKAISU

### Sosiaali- ja terveysministeriön toimenpiteet

Sosiaali- ja terveysministeriö on lausunnossaan pitänyt välttämättömänä lisäresurssien saamista sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle. Ministeriön mukaan merkittäviä ratkaisutoiminnan nopeuttamiseen tähtäviä tuloksia on saatavissa vain henkilöstöresurssien lisäämisellä ja käsiteltävien asioiden määrän vähentämisellä.

Vuodelta 2008 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan tilinpäätös oli 3 492 000 euroa ja vuodelta 2009 tilinpäätös oli 4 524 320 euroa. Vuodelle 2010 lautakunnalle oli myönnetty määrärahaa talousarviossa 4 133 000 euroa, III lisätalousarviossa 371 000 euroa ja edellä mainitulla tavalla IV lisätalousarviossa 700 000 euroa eli yhteensä 5 204 000 euroa, josta siis noin 500 000 euroa siirtynee vuodelle 2011. Lisätalousarvioesityksen selvitysosana mukaan lisämäärärahan tarve aiheutuu ruuhkan purkuun tarvittavien 10 määräaikaisen lisähenkilötyövuoden palkkaus- ja muista menoista yhden vuoden ajaksi.

Eduskunnan vahvistamassa valtion talousarviossa vuodelle 2011 (1186/2010) sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan toimintamenoiksi on myönnetty 4 475 000 euroa. Edellä mainittu siirtyvä määräraha huomioon ottaen lautakunnalla olisi vuonna 2011 käytettävissään määrärahaa 4 975 000.

Lautakunnassa on pysyviä virkoja 47 (vuoden 2007 tilanne), ja lisäksi määräaikaista henkilöstöä siten, että lautakunnan palveluksessa vuonna 2010 oli lähes 60 henkilöä. Vuoden 2010 marraskuussa lautakunnalla oli henkilötyövuosia käytössään 58. Vuoden 2010 IV lisätalousarvion siirtyvän määrärahan avulla on palkattu 10 henkilöä lisää, eniten notaareja. Lautakunnalla tulee olemaan vuonna 2011 käytössään 69 henkilötyövuotta. Lisäksi lautakunnassa on työelämävalmennettavia. Lautakunnassa on henkilöstölisäysten jälkeen yhteensä 33 esittelijää, joista kolme työelämävalmennettavaa ja notaareja on yhteensä 24.

Lisäresurssit on tällä hetkellä myönnetty vuoden 2011 loppuun. Ministeriön mukaan lisäresursointia tarvitaan erityisesti vuodelle 2011 ja tämän jälkeen on mahdollista hiljalleen siirtyä kohti perustasoa. Perustaso on aikanaan arvioitava suhteessa sisään saapuvien valitusten määrään. Lautakunnan tulossopimuksessa vuodelle 2011 on todettu, että vuoden 2011 aikana valmistellaan ja mahdollisesti toteutetaan virkojen siirtoja muualta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalta lautakuntaan, jotta lautakunnan henkilöstöresurssit saadaan vastaamaan toiminnan volyymin vaatimuksia. Ministeriö on rajannut lautakunnan tuottavuusohjelman ulkopuolelle.

### Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan asiamäärien ja käsittelyajan kehitys

Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa oli vuoden 2009 lopussa vireillä 28 511 asiaa, mutta 31.12.2010 asioita oli vireillä 22 742 eli vireillä olevien asioiden määrä oli vähentynyt vuoden 2010 aikana 5 702 asialla.

Lautakunnan vuoden 2011 tulossopimuksessa on todettu, että vuonna 2007 tulossopimuskauden 2008 – 2011 ensimmäistä tulossopimusta laadittaessa ja vuoden 2011 tavoitetilaa määriteltäessä lautakunnan keskimääräisen käsittelyajan tavoitteeksi asetettiin kuusi kuukautta vuoden 2011 lopussa. Seuranneiden vuosien tulossopimukset on laadittu siten, että vuosittaisilla tulostavoitteiden asettelulla on tavoiteltu kuuden kuukauden käsittelyaikaa sopimuskauden päätteenä. Tulossopimuksen mukaan kuusi kuukautta on kohtuullinen käsittelyaika ja siihen lautakunnan on pyrittävä, mutta tavoite ei tule toteutumaan tällä tulossopimuskaudella ja vuodelle 2011 asetettavaa tulostavoitetta on arvioitava realistisesti. Vuonna 2009 keskimääräinen käsittelyaika oli 17 kuukautta. Vuoden 2010 lokakuussa keskimääräinen käsittelyaika oli 14,4 kuukautta. Tulossopimuksen mukaan nykytietojen ja määrärahojen perusteella voidaan arvioida, että käsittelyajan kehitys jatkaa lyhenemistä ja vuoden 2011 keskimääräinen käsittelyaika olisi 11 kuukautta siten, että joulukuun keskimääräinen käsittelyaika olisi 9,5 kuukautta.

Lautakunnan keskimääräinen käsittelyaika koko vuodelta 2010 on 15,3 kuukautta. Saatujen tilastotietojen mukaan joulukuun 2010 keskimääräinen käsittelyaika oli 14 kk 29 päivää ja marraskuun 2010 keskimääräinen käsittelyaika oli 14 kk 13 päivää. Käsittelyajan lyheneminen on ollut hidasta vireillä olevien asioiden vähenemiseen nähden, koska käsittelyaikaan pidentävästi vaikuttavia vanhoja valituksia on yhä käsiteltävänä.

Vuonna 2009 lautakuntaan saapui 22 375 asiaa ja vuonna 2010 saapui 21 713 asiaa. Saapuvien asioiden määrässä 22 000 valitusta vuosittain on pidetty perustasona, mutta vuonna 2011 arvioidaan saapuvan 2 800 valitusta enemmän kuin aikaisemmin oli arvioitu sinä vuonna saapuvan. Vuonna 2011 lautakuntaan vaikuttavia muutoksia ovat takuueläkkeen voimaantulo 1.3.2011, kuntouttavan psykoterapian lakisääteistämisestä aiheutuva päätöksen valituskelpoisuus 1.1.2011 lukien sekä vaikeavammaisten tulkkauspalvelun siirtyminen Kansaneläkelaitoksen järjestämisvastuulle 1.9.2010. Myös vuonna 2009 uudeksi valitusryhmäksi tullessa elatustuesta tehtyjen valitusten määrä on toteutunut selkeästi arvioitua suurempana. Näistä syistä vuonna 2011 lautakuntaan saapuvien valitusten määrä kasvaa sen sijaan että se laskisi aiempien arvioiden mukaisesti. Valituksia vähentävänä tekijänä on otettu huomioon lainsäädäntömuutos oikeusmenettelyn keventämisestä, ja lautakuntaan arvioidaan saapuvan 22 800 asiaa vuonna 2011.

Myöskään aiemmin kaavailtu työkyvyttömyyseläkevalitusten siirtäminen työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan, joka olisi vähentänyt saapuvia asioita vuosittain noin 2800 asialla, ei toteutune ainakaan lähiaikoina.



Vuonna 2010 ratkaistiin 27 415 asiaa, kun vuoden tulostavoite oli 25 200 asiaa. Tulossopimuksessa on vuoden 2011 tulostavoitteeksi asetettu 31 000 asian ja vuoden 2012 tavoitetilaksi 25 200 asian ratkaiseminen.

## Arviointia

### Toteutetut toimenpiteet

Perustuslain 68 §:n mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Tämän mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö on viime kädessä vastuussa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhaun ja lautakunnan toimivuudesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta ovat viime vuosina toteuttaneet useita toimenpiteitä lautakunnan ruuhkan purkamiseksi. Näitä ovat olleet henkilös-  
töressurssien lisääminen, lainsäädäntömuutokset ja lautakunnan sisäinen kehitystyö työtapoja tehostamalla. Lisäksi lautakunnan henkilöstö on tehnyt lisätöitä. Myös lautakunnassa toteutulla logistiikkaselvityksellä ja lautakuntaan saapuvien valitusten vähentämistä pohtineen työryhmän esityksillä on pyritty löytämään ratkaisutoimintaa tehostavia ja nopeuttavia toimenpiteitä.

Maaliskuussa 2011 käytettävissä olevien tietojen mukaan vireillä olevien asioiden määrää on saatu vähenemään merkittävästi. Helmikuun 2011 lopussa vireillä oli 21 167 asiaa. Edellä mainitun logistiikkaselvityksen laskelmien mukaan vuoden 2011 lopussa vireillä olevien asioiden määrä olisi 15 600.

Keskimääräinen käsittelyaika ei ole vielä lyhentynyt olennaisesti, koska ratkaistut valitukset ovat olleet pitkään vireillä. Kuluvan vuoden tammi- ja helmikuussa keskimääräinen käsittelyaika on kuitenkin jo lyhentynyt 13 kuukauteen. Sosiaali- ja terveysministeriön arvioiden mukaan vuoden 2011 joulukuun keskimääräinen käsittelyaika olisi 9,5 kuukautta.

Lautakunnan tälle vuodelle saaman lisähenkilöstön avulla ruuhkaa pystytään purkamaan edelleen. Usein esitettyä tavoitteena on pidetty kuuden kuukauden käsittelyaikaa, joka on kohtuullinen ja rinnastettavissa muiden muutoksenhakulautakuntien käsittelyaikaan. Kuten uusimmas-  
sa tulossopimuksessa on todettu, kuuden kuukauden keskimääräiseen käsittelyaikaan ei kuitenkaan päästä vielä vuoden 2011 aikana. Jos kuukaudesta ratkaistaan keskimääräisesti noin 2000 valitusta, ratkaisuvuoroa odottamassa ei saisi olla 12 000 valitusta enempää, jotta kuuden kuukauden käsittelyaika toteutuisi. Lautakunnan käsiteltäväksi tulevien uusien asiaryhmien vaikutusta saapuvien asioiden määrään ei myöskään pystytä varmasti etukäteen arvioimaan, mikä tuo epävarmuutta lautakunnan toimintaan.

Oletettavaa ei ole, että lautakunta voisi saada enää merkittävästi lisää resursseja. Käytettävissä olevien resurssien käytön tehostamisella on myös rajansa, jolloin lähinnä uusien vireille tulevien asioiden lukumäärän vähentyminen vaikuttaisi keskimääräisen käsittelyajan lyhentymiseen. Esimerkiksi aiemmin on keskusteltu työkyvyttömyyseläkevalitusten siirtämisestä työeläkeasioiden muutoksenhakulautakuntaan. Tätä keskustelua olisi syytä jatkaa, vaikka luonnollisesti-  
kaan ruuhkan purkaminen lautakunnassa ei ole tässä pohdinnassa ainoa vaikuttava seikka.

Ministeriön käsityksen mukaan vuoden 2011 jälkeen voitaisiin henkilöstön määrässä siirtyä hiljalleen kohti perustasoa. Nähdäkseni on erittäin tarkkaan harkittava sitä, mikä on oikea ”perustaso”, jolle toiminta olisi sovittava. Ministeriön suunnitelma siirtää virkoja muulta ministeriön toimialalta lautakuntaan on kannatettava, koska vuoden 2007 vakinaisten virkojen määrä

ei liene riittävä normaalitilanteessakaan. Lautakunnan esittämän arvion mukaan vakinaisiin virkoihin eli vuoden 2007 tasoon tulisi saada noin kymmenen viran lisäys normaalitilanteessakin. Sopivilla henkilöstöresursseilla myös vuoden 2011 jälkeen varmistetaan hyvän kehityksen jatkuminen ja estetään lautakunnan uudelleen ruuhkautuminen. Henkilöstöressurssien mahdollisesti vähentyessä vuoden 2011 jälkeen lautakunnan tilanteen tarkka seuraaminen on välttämättä, jotta mahdollisiin ongelmiin voidaan puuttua nopeasti.

Kuten ministeriökin toteaa, lautakunnan toiminnan muuhun kehittämiseen on enemmän mahdollisuuksia sen jälkeen, kun ruuhkaantumista on saatu purettua. Lautakunnassa tehdyssä logistiikkaselvityksessä on tuotu esiin useita kehittämisehdotuksia. Näissä on muun muassa painotettu juttukannan seuranta. Lisäksi lautakunnan toiminnasta tehtyjen kanteluiden perusteella pidän kannatettavana erityisesti järjestelmän luomista vaihekohtaisten tavoitetakarajojen asettamiseksi. Tutkimieni kanteluiden perusteella eräiden valitusasioiden poikkeuksellisen pitkät käsittelyajat ovat johtuneet nimenomaan valitusasian käsittelyn pysähtymisestä hyvinkin pitkiksi ajoiksi. Valitusasian käsittelyn etenemistä normaalisti voitaisiin valvoa vaihekohtaisten tavoitetakarajojen avulla. Tosin logistiikkaselvityksessä on huomautettu, että takarajojen asettaminen on vielä nykyisessä tilanteessa ongelmallista, koska asian vireilläoloajasta 80 prosenttia on ei-aktiivista aikaa, jolloin asia ei ole kellään nimetyllä käsittelijällä. Logistiikkaselvityksessä on esitetty usein aikaisemminkin esillä olleiden esittelijöiden ja ehkä myös notaarien viikkotyömäärän uudistamista. Esitetty pidempi mittaamisjakso lisäisi joustoa työn suunnitteluun, ja helpottaisi vaikeiden valitusasioiden käsittelyä.

Myös lautakuntaan saapuvien valitusten vähentämistä pohtineen työryhmän muistiossa ehdotettujen toimenpiteiden toteuttaminen ministeriön suunnitelmien mukaisesti on tärkeää. Lisäksi useissa ehdotetuissa toimenpiteissä on käsitelty Kansaneläkelaitoksen toimintakäytäntöjä asiakkaan näkökulmasta ja pyritty helpottamaan asiakkaan asiointia. Asiakkaan hyvä palvelu jo ensimmäisessä vaiheessa - oikea, selkeä, ymmärrettävä ja perusteltu päätös - vähentää tarvetta muutoksenhakuun. Tällaista kokonaisvaltaista, prosessin eri vaiheita ja asiakkaan näkökulman huomioonottavaa lähestymistapaa lautakunnan tilanteen ratkaisemiseksi pidän erittäin hyvänä.

Myös sähköisiä menettelytapoja on syytä luoda lautakunnan toiminnan tehostamiseksi. Ne voisivat olla toimivia esimerkiksi asiakirjaliikenteessä Kansaneläkelaitoksen ja lautakunnan sekä jaostojen jäsenien välillä ja postituksessa.

Viivytyksettömän käsittelyn vaatimus ja sen turvaaminen

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. 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.

Lautakunnan käsittelemissä valitusasioissa on joutuisuudella erityisen suuri merkitys, koska niissä on usein kyse perustoimeentulon turvaamisesta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Edellä mainitun perustuslain 68 §:n perusteella sosiaali- ja terveysministeriö vastaa, lautakunnan itsensä ohella, perusoikeussäännösten noudattamisesta lautakunnan toiminnassa.

Otin keväällä 2008 sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan käsittelyaikatilanteen omana aloitteena tutkittavakseni, koska käsittelyajat lautakunnassa eivät vastanneet perustuslain

21 §:n 1 momentin säännöksen vaatimusta viivytyksettömästä käsittelystä ja lisäksi tilanne näytti olevan voimakkaasti huonontumassa, kuten sittemmin kävikin. Totesin sosiaali- ja terveysministeriölle 16.5.2008 osoittamassani päätöksessä (dnro OKV/6/50/2008), että ministeriön esittämien toimenpiteiden vaikutuksia keskimääräisen käsittelyajan lyhentämiseksi kohtuullisena pidettävään kuuteen kuukauteen oli vielä ennen aikaista arvioida. Ministeriö oli selostanut vireillä olevia suunnitelmia lisävoimavarojen kohdentamisesta lautakunnalle sekä lainsäädäntömuutoksista. Kiinnitin jo tuolloin huomiota siihen, että ministeriön lausunnosta ilmeni ministeriön virkamiesjohtoryhmän näkemys, jonka mukaan lautakunnan voimavaroja olisi tullut lisätä vuodelle 2009 vielä merkittävästi esitettyä enemmän.

Arvioin päätöksessäni 20.4.2010 (dnro OKV/14/50/2009) laajemmin ministeriön sekä myös lautakunnan toimenpiteitä ruuhkan purkamiseksi. Päätökseni mukaan ministeriön toimenpiteet lautakunnan ruuhkan purkamiseksi olivat käynnistyneet hitaasti, vaikka ministeriö oli ollut tietoinen jo ennen muutoksenhakulautakuntaa toimineen tarkastuslautakunnan ruuhkautumisesta. Lisäksi sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntaa perustettaessa uudistuksesta ja erityisesti sen toimintaedellytyksistä esitettiin kriittisiä ja varteenotettavia arvioita. Ministeriö oli ryhtynyt toimenpiteisiin liian myöhään ja toimenpiteet olivat myös olleet riittämättömiä varmistamaan oikeusturvan ja perusoikeussäännösten toteuttamista lautakunnan toiminnassa. Keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2008 oli jo 16 kuukautta 10 päivää ja vuonna 2009 se oli 17 kuukautta. Myös sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnan omassa toiminnassa oli ilmennyt vakavia epäkohtia muun muassa johtamisessa ja työhyvinvoinnissa.

Lautakunnan saamien lisäresurssien, lainsäädäntömuutosten ja lautakunnan sisäisen kehitystyön avulla ruuhkautuminen pystyttiin pysäyttämään vuonna 2009 ja ruuhkaa on saatu merkittävästi purettua vasta vuonna 2010. Keskimääräinen käsittelyaika ei ole kuitenkaan vielä lyhennyt siinä määrin, että sitä voitaisiin pitää kohtuullisena ja perustuslain 21 §:n 1 momentin säännöksen mukaisena.

Lautakunta toimii ministeriön tulosoikeuksissa ja ministeriö vastaa sen tuloksellisuudesta. Valtion tulo- ja menoarviota koskevien säännösten ja valtion talousarvion toimeenpanosta annetun asetuksen 11 §:n mukaan ministeriö vahvistaa lautakunnalle tulostavoitteet. Olen 20.4.2010 päivätyssä päätöksessäni todennut, että ministeriö ja lautakunta ovat tehneet tulossopimuksia, joissa asetetut tulostavoitteet ovat olleet ilmeisen epärealistisia. Ministeriö ja lautakunta eivät ole osanneet tai halunneet arvioida tilannetta sen vaatimusten mukaisesti. Nyttämmin tilanne on muuttunut, jota pidän välttämättömänä lähtökohtana kaikelle kehittämistyölle. Katson myös perustuslain 68 §:n edellyttävän tätä. Vuodelle 2011 tehdyssä tulossopimuksessa todetaankin, että vuodelle 2011 asetettavaa tulostavoitetta käsittelyajan suhteen on arvioitava realistisesti. Tulossopimuksen mukaan kuusi kuukautta on kohtuullinen käsittelyaika ja lautakunnan on siihen pyrittävä.

Kun aiempien tulossopimusten epärealistiset tulostavoitteet jäivät saavuttamatta, ministeriö on toimintakertomuskannanotoissaan pitänyt tätä syynä lautakunnan ongelmiin ja katsonut, että lautakunnan tulee käytettävissä olevilla resursseilla ratkaista ruuhkaongelma itse. Olen 20.4.2010 päivätyssä päätöksessäni todennut, että viimekätinen vastuu ja mahdollisuudet toimia resursseja lisäämällä tai ryhtyä laajempikantoisiin uudistuksiin on ministeriöllä. Ministeriö ei voi siis vastuutaan ylimalkaisilla arvioilla välttää. Valtion talousarvioasetuksen 66 i §:n (1786/2009) mukaan tilinpäätöskannanotossa ministeriön on muun muassa lausuttava, mihin toimenpiteisiin lautakunnan on tarpeen ryhtyä ja mihin toimenpiteisiin ministeriö ryhtyy tilinpäätöksen johdosta ja tuloksellisuuden parantamiseksi.

Nytemmin ministeriö on antamassaan lausunnossa tunnustanut lisäresursoinnin eli lisähenkilöstön olevan ehdoton edellytys ratkaisutoiminnan nopeutumiselle.

### Johtopäätökset ja toimenpiteet

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että lautakunnan tilanne on vuoden 2010 aikana parantunut siten, että käsiteltävien asioiden ruuhkan purkaminen ja käsittelyaikojen lyheneminen kohtuullisiksi näyttää mahdolliselta. Ministeriö, yhdessä lautakunnan kanssa, on nyt myös ottanut ruuhkan purkamisen kokonaisvaltaisen, tavoitteellisen ja suunnitelmallisen kehittämistyön kohteeksi.

Tämän vuoksi asia ei tällä hetkellä anna aihetta toimenpiteisiin. Lautakunnan toimintaa on kuitenkin edelleen tarpeen seurata, koska sen tilanne ei ole vielä perustuslain edellyttämä.

Pyydän sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan viimeistään 1.3.2012 lausuntonsa lautakunnan tulostavoitteiden saavuttamisesta ja lautakunnan tilanteesta vuoden 2011 lopussa.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

---

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

---