

## SOSIAALITURVAN MUUTOKSENHAUSSA PUUTTEITA

*(Defizite beim Rechtsmitteleinlegung in der Sozialversicherung)*

*Asianajajaliitto esitti Asianajajapäivillä, että sosiaaliturvan muutoksenhakua on uudistettava. Sosiaaliturvan alalla hallintopäätöksestä valitetaan muutoksenhakulautakunnalle ja muutoksenhakulautakunnan päätöksestä vakuutusosikeudelle. Tavanomainen valitustie hallintopäätöksestä on hallinto-oikeuteen, jonka päätöksestä voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Viime vuosien aikana oikaisumenettelyn käyttöä hallintopäätöksen ensimmäisenä muutoksenhakukeinona on edistetty merkittävästi.*

*Sosiaaliturvan muutoksenhakulautakuntia on viisi: 1) sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, 2) opintotuen muutoksenhakulautakunta, 3) työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, 4) tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta ja 5) työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta. Lautakunnat käsittelevät valituksia muun muassa Kansaneläkelaitoksen tekemistä eläke-, päiväraha- ja avustusasioita koskevista päätöksistä, opintotukiasioissa tehdyistä päätöksistä sekä työeläkelaitosten, tapaturmavakuutuslaitosten ja -yhtiöiden ja työttömyyskassojen tekemistä päätöksistä. Lautakunnat käsittelevät noin 50.000 valitusta vuosittain. Määrä on noin kaksinkertainen hallinto-oikeuksien ratkaisemien asioiden lukumäärään nähden.*

*Oikeusministeriön hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelmassa 2012–2015 todetaan, että parhaiten oikeusturva toteutuu, kun sitä saadaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Tuomioistuimiin ohjautuvien asioiden määrä tulisi saada laskemaan ja muutoksenhaut ylempiin tuomioistuihin vähenemään ja rajoittumaan niihin tilanteisiin, joissa on kysymys aidosti tulkinnanvaraisesta oikeus- tai näyttökysymyksestä. Tavoitteena on myös, että jokainen voi luottaa oikeusjärjestelmään ja sen eri toimijoihin.*

*Sosiaaliturvan muutoksenhakuun liittyvät ongelmat käyvät hyvin ilmi, kun edellä kerrottuja oikeusministeriön tavoitteita verrataan vakuutusosikeuden toiminnan kehittämistyöryhmän (Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2009:10, s. 18) toteamukseen: ”muutoksenhakijoille on jo ennen vakuutusosikeutta voinut syntyä luottamusvaje toimeentuloturvajärjestelmän sekä sen myötä myös siihen kuuluvan muutoksenhakujärjestelmän oikeudenmukaisuutta kohtaan. Tätä saattaa vielä lisätä asioiden käsittely ensi asteen muutoksenhakueliminä toimivissa muutoksenhakulautakunnissa. Niitä ei aina mielletä aidosti riippumattomiksi ja puolueettomiksi lainkäyttöelimiksi.”*

*Sosiaaliturvan muutoksenhakuun kohdistuva luottamusvaje on koko yhteiskunnan toimintaan*

kohdistuvan luottamuksen kannalta olennaista, koska muutoksenhakulautakunnat tekevät yksittäisten henkilöiden toimeentulon kannalta keskeisiä ratkaisuja. Tällaisten asioiden käsittelyn on nautittava kansalaisten luottamusta.

Miten luottamusvajetta sosiaaliturvan muutoksenhakua kohtaan voitaisiin poistaa? Asianajajaliitto arvostelee erityisesti lautakuntien erillistä asemaa suhteessa muuhun tuomiovalttaan. Lautakuntien päätökset rinnastuvat tuomioistuinten ratkaisuihin, mutta lautakuntien toiminta ja kokoonpano poikkeavat ratkaisevasti oikeusistuimista.

Lautakunnissa tuomiovaltaa käyttävät sivutoimiset virkamiehet ja etujärjestöjen ehdotusten perusteella nimetyt jäsenet, eivät kokoaikaisesti tuomitsemistoimintaan keskittyvät tuomarit kuten tuomioistuimissa. Pahimmillaan virkamiehet työskentelevät päivätyökseen saman hallinnonalan asioiden kimpussa, joita he sitten ratkovat muutoksenhakulautakunnissa. Toisin sanoen virkamiesten toimeenpanovalta sekoittuu lautakunnissa häiritsevästi tuomiovallan käyttöön. Suomessa, jossa vallan kolmijako-oppi opetetaan jo koulussa, sekoittuminen vaikuttaa helposti luottamuksen vähenemiseen.

Myöskään lautakuntien jäsenten nimitysmenettely ei vastaa tuomareiden nimitysmenettelyä. Vaikka muutoksenhakulautakuntien toiminnassa on tosiasiaa kyse hallintolainkäytöstä, muutoksenhakulautakuntien jäseniä ei nimitä tuomarinvalintalautakunta, kuten se tekee esimerkiksi hallinto-oikeustuomariensa osalta.

Ihmisten ei tulisi joutua odottamaan kovinkaan kauan toimeentuloaan koskevia päätöksiä. Etenkin sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnassa kä-

sittelyajat ovat suhteettomat pitkiä siihen nähden, että prosessit ovat pääasiassa yksinkertaisia ja että suullisia käsittelyjä ei järjestetä juuri lainkaan. Käsittelyaikoihin on kiinnittänyt huomiota myös apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen.

Viime vuosina on kiinnitetty aiheellisesti huomiota tuomioistuinprosessien kehittämiseen. Monenkirjavia lautakuntajärjestelmä rinnastuu vallankäytöltään tuomioistuimiin. Siksi lautakuntajärjestelmääkin tulisi kyetä tarkastelemaan kriittisesti. Lautakuntatyön kehittämistä yhdenmukaisesti hallintolainkäytön kanssa hankaloittaa se, että lautakunnat kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön tai opetusministeriön hallinnonalaan.

Maamme seuraavan hallituksen tulisikin ottaa uudistettavakseen koko sosiaaliturvan muutoksenhaku. Sosiaaliturvan muutoksenhakuun voitaisiin kehittää oikaisumenettely. Oikaisumenettelyssä voitaisiin käyttää hyväksi nykyisistä muutoksenhakulautakunnista ja esimerkiksi verotuksen oikaisulautakunnista saatuja kokemuksia. Oikaisumenettely on rakennettavissa edullisemmin kuin hallintolainkäyttö, vaikka lainkäyttö olisikin rakennettu muutoksenhakulautakunnan muodossa. Hallintolainkäyttöön liittyvät valitusasteet siirrettäisiin oikeusministeriön hallinnoitavaksi, ja oikeusministeriön tulisi saada riittävät resurssit oikaisumenettelyn jälkeen ratkaistavien sosiaaliturvan hallintolainkäyttöasioiden hoitamiseksi. Jos päätöksenteon rakenteet ovat kunnossa, valitusalttius vähenee. Pienempi määrä valituksia vaatii vähemmän resursseja. Mahdollisuus oikeusvaltioperiaatteiden noudattamiseen vähemmillä kustannuksilla on asia, jota sietäisi pohtia.

Mika Ilveskero