



ASIA Kanteluratkaisun viipyminen

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 9.5.2017 osoittamassaan kantelussa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) menettelyä hänen kantelunsa käsittelyssä. Kantelija on joulukuussa 2014 tehnyt kantelun hoitovirheestä ja asiassa on sittemmin hänen asiasta tiedusteltuaan luvattu antaa ratkaisu kevään tai kesän 2017 aikana, mutta asiasta ei ole kuulunut mitään.

SELVITYS

Valvira on antanut 29.6.2017 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on sosiaalineuvoksen 16.6.2017 päivätty, lakimiehen 15.6.2017 päivätty ja ylitarkastajan 16.6.2017 päivätty selvitys sekä Valviran 27.6.2017 päivätty päätös.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 1.9.2017 päivätyn lausunnon.

Selvitykset ja lausunnot toimitetaan kantelijalle tiedoksi päätöksen mukana.

RATKAISU

Oikeuskanslerin tehtävänä on muun muassa valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tätä tehtävää hoitaessaan oikeuskansleri muun muassa tutkii hänelle osoitettuja kanteluita.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeuskanslerin tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Arviointi

Valviran antaman lausunnon mukaan kantelija on tehnyt Etelä-Suomen aluehallintovirastolle joulukuussa 2014 kantelun marraskuussa 2014 kuolleen isänsä hoidosta Attendo Oy:n hoivakodissa ja Peijaksen terveyskeskuksen päivystyksessä. Kantelussa oli kysymys kantelijan isän hoidosta, hoivasta ja kohtelusta. Kantelu on lausunnon mukaan 18.12.2014 siirretty aluehallintovirastosta Valviran käsiteltäväksi aluehallintovirastojen ja Valviran välistä toimivallan jakoa koskevien säännösten perusteella.

Valviran lausunnon mukaan viraston terveydenhuollon valvontaosasto oli siirtänyt kantelun sosiaalihuollon valvonta-asioita hoitavalle osastolle 2.1.2015. Asian esittelijäksi nimitettiin lakimies, mutta työtilanteen vuoksi asian valmistelu jouduttiin siirtämään helmikuussa 2015 toiselle lakimiehelle. Lausunnon mukaan tämä toinen lakimies pyysi asiassa huhtikuussa 2015 selvitystä Vantaan kaupungilta, hoivakodilta ja Peijaksen sairaalalta. Kantelussa oli tuotu esille useita asiakasturvallisuutta vaarantavia epäkohtia. Vantaan kaupungin toukokuussa antamasta selvityksestä ilmeni, että kaupunki oli ryhtynyt toimenpiteisiin ja kiinnittänyt hoivakodin huomiota kantelussa esitettyihin epäkohtiin ja ohjannut hoivakotia palvelun asianmukaiseen toteuttamiseen. Selvityksen perusteella Valviran lakimies arvioi, että kaupunki oli aloittanut valvontatoimenpiteet asiakasturvallisuuden varmistamiseksi asianmukaisesti ja suurin asiakasturvallisuusriski oli poistunut. Lausunnon mukaan kysymyksessä ollut kantelu vaati runsaasti sosiaali- ja terveydenhuollon yksiköiden selvitysten ja lausuntojen hankkimista ja valmistelu vaati Valvirassa osastojen välistä yhteistyötä.

Lausunnon mukaan esittelijänä toimineen lakimiehen jatkuvasti lisääntyneen työruuhkan vuoksi kanteluasia siirrettiin ylitarkastajalle virallisesti helmikuussa 2017, mutta käytännössä ylitarkastaja oli jatkanut kantelun valmistelua jo marraskuussa 2016. Viimeinen asiassa pyydetty selvitys saapui Valviraan 7.6.2017 ja asia ratkaistiin 27.6.2017.

Valvira on todennut lausunnossaan, että aikana, jolloin kantelu oli virastossa käsiteltävänä, tapahtui muutoksia viraston organisaatiossa ja valvonnasta vastaavassa henkilöstössä. Lausunnon mukaan virastossa toteutettiin talouden sopeuttamistoimia yt-neuvotteluineen, minkä lisäksi sosiaalihuollon valvonnan henkilöstöä työllisti osallistuminen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain valmisteluun ja lain edellyttämien ammattihenkilöiden rekisteröinnin ja valvonnan toimeenpano. Lausunnon mukaan kyseiseen uuteen sosiaalihuollon ammattihenkilöiden valvontatehtävään saatiin ainoastaan yhtä uutta virkaa vastaavat määrärahat syyskuusta 2015 alkaen.

Lausunnon mukaan osaston henkilökunta osallistui samaan aikaan laajasti myös yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevan lainsäädäntöuudistuksen valmisteluun. Yksi osaston lakimiehistä toimi lakia valmistelevan sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän sihteerinä. Lausunnon mukaan osaston vastuulla oli sosiaalihuollon valvonnan lisäksi valtakunnallisesti toimivien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottajien lupahallinto, joka oli voimakkaasti lisääntynyt.

Lausunnossa on todettu, että esittelijänä toiminutta lakimiestä työllistivät edellä mainitut sosiaalihuollon ammattihenkilöasiat, minkä lisäksi hän toimi maaliskuusta 2016 lukien muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalautakunnan ainoana sosiaalihuoltoa edustavana esittelijänä osaston henkilöstövaihdoksien vuoksi. Edelleen häntä lausunnon mukaan työllistivät kesästä 2016 lähtien Euroopan ihmisoikeuskomitealle annettavat lausunnot, joita hän valmisteli kiireisen aikataulun vuoksi myös ylityönä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Valvira on todennut lausunnossaan, että sosiaalihuollon valvonta-asiat on virastossa kyetty pääsääntöisesti hoitamaan tavoiteajassa. Viraston toimintakertomuksen mukaan vuonna 2015 valvonta-asioista 97 % käsiteltiin alle 14 kuukaudessa. Vuonna 2016 tavoite oli sama ja se saavutettiin. Lausunnon mukaan tehtävien käsittelyä ja kiireellisyyttä priorisoidaan Valvirassa riskinarvioinnin perusteella ja lähtökohtana on varmistaa asiakas- ja potilasturvallisuus. Sosiaalihuollon valvonta-asioiden käsittelyjärjestyksessä joudutaan tekemään tapauskohtaista harkintaa, johon vaikuttaa ensisijaisesti asiakasturvallisuuden vaarantumisen riskin suuruus. Mikäli kysymys ei ole kiireellisistä asioista, asiat käsitellään lausunnon mukaan pääsääntöisesti saapumisjärjestyksessä.

Lausunnon mukaan Valvira pitää valitettavana, että kantelijan kantelun käsittelyaika muodostui pitkäksi. Valviran näkemyksen mukaan kenenkään yksittäisen esittelijän ei voida katsoa viivytelleen kantelun käsittelyssä. Asia on käsitelty sen vaatimalla huolellisuudella ja laaja-alaisesti. Lausunnon mukaan kantelun johdosta hoivakodissa ryhdyttiin tärkeisiin palvelun laatua ja asiakas- ja potilasturvallisuutta edistäviin toimenpiteisiin, joihin kantelun summaarisella ja nopealla käsittelyllä ei todennäköisesti olisi samassa määrin ryhdytty.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa on todettu, että Valviran tulostavoitteita ja painopisteitä vuoden 2015 ja 2016 tulossopimuksissa olivat yksityisen sosiaalihuollon lainsäädännön uudistuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön valmisteluun osallistuminen valvontatyön ja lupahallinnon näkökulmasta. Vuonna 2015 tavoitteena oli, että sosiaalihuollon valvonta-asioiden käsittelyaikojen mediaani on 11,5 kuukautta ja että 80 % asioista käsitellään 18 kuukaudessa. Vuoden 2016 tavoite oli sama. Lausunnon mukaan Valvira saavutti vuosina 2015 ja 2016 sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioiden käsittelyaikavoitteet. Lausunnon mukaan vuoden 2016 ja 2017 tulostavoitteena on ollut henkilöstörakenteen optimointi asiantuntijatyöhön. Valviran henkilöstömäärä mahdollistaa lausunnon mukaan henkilöresurssien kohdentamisen joustavasti ja ketterästi kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla.

Ministeriön lausunnossa on todettu, että kantelijan kantelun selvittämisessä on tehty laadukasta ja huolellista työtä. Kantelun käsittelyaika on kuitenkin ministeriön mukaan poikkeuksellisen pitkä sekä absoluuttisesti että asetettuihin ja toteutuneisiin tulostavoitteisiin nähden. Lausunnon mukaan kantelijalle olisi ollut syytä kertoa jo aikaisemmin kuin keväällä 2017 kantelun käsitellyn tilanteesta. Ministeriö aikoo lausuntonsa mukaan ottaa sosiaalihuollon valvonta-asioiden tilanteen esiin Valviran kanssa käytävissä keskusteluissa ja muissa vuorovaikutustilanteissa sekä alkavissa tulossopimusneuvotteluissa.

Kannanotto

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Lukuun sisältyvän 53 b §:n 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan hallintoasia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Totean, että kantelijan kantelun käsittely on kestänyt Valvirassa noin 2,5 vuotta. Aika on huomattavasti ylittänyt Valviran tulostavoitteena olleen käsittelyajan ja kantelun käsittelyn voidaan katsoa selkeästi viivästyneen.

Käytettävissä olevien tietojen mukaan Valviran kanteluasiassa pyytämät selvitykset ovat saapuneet toukokuussa 2015 ja maaliskesäkuussa 2017. Asiakirjojen perusteella vaikuttaa siltä, että asiaa ei ole erityisesti selvitetty vuoden 2016 aikana. Asiaa on kuitenkin kaiken kaikkiaan selvitetty laajasti ja se on edellyttänyt Valvirassa eri osastojen välistä yhteistyötä. Asiaa alkuvaiheessa valmisteltaessa on lisäksi varmistuttu siitä, että ilmitullut suurin asiakasturvallisuutta koskeva riski oli poistunut, mikä oli ilmeisesti vaikuttanut kantelun jatkokäsittelyn kiireellisuuden määrittämiseen.

Valviran toimittamien selvitysten ja lausunnon perusteella kantelun käsittelyaikaan ovat vaikuttaneet viraston organisaatiossa ja valvonnasta vastaavassa henkilöstössä tapahtuneet muutokset ja se, että virasto on osallistunut eräiden lainsäädäntöhankkeiden valmisteluun ja täytäntöönpanoon. Kantelu on ollut sen vireilläoloajasta suurimman osan lakimiehen valmisteltavana, jota ovat Valviran lausunnon mukaan samanaikaisesti erityisesti työllistäneet maaliskuussa 2016 voimaantulleen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaiset tehtävät sekä kesästä 2016 alkaen Euroopan ihmisoikeuskomitealle annettavat lausunnot. Kantelun valmistelu on lausunnon mukaan lakimiehen työruuhkan vuoksi siirretty häneltä helmikuussa 2017 ylitarkastajan hoidettavaksi, joka on jatkanut asian valmistelua ja asiassa on hankittu vuonna 2017 lisäselvityksiä.

Yhdyn Valviran näkemykseen siitä, että ei ole syytä katsoa kenenkään yksittäisen asian kantelijan viivytelleen asian käsittelyssä. Totean, että viranomaisen ei voi pätevästi vedota lakisääteisten tehtäviensä hoidon viivästyessä resursseihin tai organisaatiomuutokseen, vaikka selvää onkin, että esimerkiksi organisaatiomuutoksen täytäntöönpano vaikuttaa aina jollakin tavalla työskentelyyn organisaatiossa. Viranomaisen on kuitenkin pyrittävä ennakoitua tunnistamaan organisaatiossa ja henkilöstössä tapahtuvien muutosten vaikutukset tehtäviensä hoitamiseen niin, että viranomaisen muutostilanteessakin kykenee suoriutumaan lakisääteisistä tehtävistään tavoitteidensa mukaisesti. Tulos- ja muusta ohjauksesta vastaavan tahon on puolestaan osaltaan huolehdittava siitä, että viranomaisella on sen tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen tarvittavat resurssit kulloisessakin tilanteessa.

Totean, että vaikka kantelijan kantelun käsittelyn ajankohtaan on osunut tekijöitä, jotka sinällään ymmärrettävästi ovat voineet vaikuttaa käsittelyaikaan, en kuitenkaan toisaalta yksittäisen hallinnon asiakkaan oikeuksien ja toisaalta viranomaisen lakisääteisten velvoitteiden näkökulmasta asiaa arvioidessani voi katsoa käsittelyn viipymisen olleen aiheellista.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kantelijan kantelun käsitteleminen Valvirassa on viivästynyt aiheettomasti. Sen vuoksi kiinnitän Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston huomiota perustuslain ja hallintolain säännöksiin asioiden viivytyksettömästä käsittelystä. Saatan edellä esittämäni näkemykset myös virastoa ohjaavan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiini.

Apulaisoikeuskansleri

Kimmo Hakonen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi