

**ASIA****Sosiaalihuollon kanteluiden käsittelyn viipyminen****ASIAN VIREILLETULO**

Aluehallintovirastoon tekemälläni laillisuusvalvontakäynnillä 9.4.2019 ilmeni, että virastossa oli käsiteltävänä suhteellisen pitkään vireillä olleita sosiaalihuoltoa koskevia kanteluita. Pyysin käyntini jälkeen aluehallintovirastolta tiedon yli 18 kuukautta vireillä olleista sosiaalihuollon kanteluista. Virastosta 20.5.2019 saamani tiedon mukaan siellä oli tuolla hetkellä vireillä 7 yli 2 vuotta vanhaa sosiaalihuollon kantelua ja 57 yli 18 kuukautta vanhaa kantelua.

Mainittujen tietojen perusteella otin sosiaalihuollon kantelujen käsittelyaikaa koskevan asian valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin perusteella tutkittavaksi omasta aloitteestani. Pyysin aluehallintovirastoa toimittamaan asian tutkimiseksi tarpeellisen selvityksen, jossa pyysin ottamaan kantaa siihen, mikä on aiheuttanut sosiaalihuollon kanteluiden käsittelyn pitkittymisen ja mihin toimenpiteisiin pitkittyneiden kanteluiden ratkaisemiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi oli ryhdytty sekä kuinka aluehallintovirasto varmistaa, että käsittelyajat jatkossa pysyvät kohtuullisina.

SELVITYS

Aluehallintovirasto antoi 19.6.2019 päivätyn selvityksen.

Aluehallintovirasto on todennut selvityksessään, että sosiaalihuollon kanteluiden käsittelyajan pitkittymiseen on vaikuttanut useat tekijät.

Vuonna 2017 virastossa tuli vireille ennätysmäärä asioita (367). Neljän viimeisen vuoden aikana kanteluiden määrä oli vaihdellut välillä 286-367 ja vaihteluvälin ollessa suuri noin 1,5 esittelijän vuotuisella työpanoksella asioita on ollut haasteellista käsitellä ripeästi.

Selvityksen mukaan sosiaalihuollon kanteluihin on viime vuosina ollut käytettävissä kolme vakituista esittelijää, joista kahdella on ollut muitakin työtehtäviä. Tulossopimuksen mukaisena tulostavoitteena on käsitellä 60 kantelua/htv/vuosi.

Henkilöresurssien niukkuuden vuoksi aluehallintovirasto on aikaisempina vuosina esittänyt ja saanut valtiovarainministeriöltä lisää määrärahaa sekä mahdollisuuden palkata määräaikaista työntekijöitä nopeuttamaan kanteluiden käsittelyä. Virastoon ei valtion tuottavuustavoitteiden vuoksi 2010-luvun

puolivälissä ollut mahdollista rekrytoida vakituista henkilökuntaa. Se on tuonut kanteluiden käsittelyyn epävakautta ja lisännyt riskiä kanteluiden kasautumiseen.

Selvityksessä on todettu, että vuonna 2017 virasto sai määräaikaisen esittelijän valmistelutehtäviin. Samaan aikaan oli vireillä aluehallinnon uudistus, jossa varauduttiin uuden valtakunnalliseen lupa- ja valvontaviraston perustamiseen ja pitkälti sen vuoksi valtiovarainministeriö edellytti täyttämään lisävirat määräaikaisina. Lisäksi ministeriö edellytti työpanoksen jakamista useamman aluehallintoviraston kesken. Aluehallintovirastoon saatu sosiaalihuollon ylitarkastajan määräaikainen virkasuhde (1.6.2017-31.12.2018) jaettiin Itä-Suomen (10%), Pohjois-Suomen (30%) ja Etelä-Suomen (60%) aluehallintovirastojen kesken. Etelä-Suomen aluehallintovirasto hoiti virkasuhteen rekrytointiin, perehdyttämiseen, työnjohtoon ja asiakirjahallintoon liittyvät tehtävät. Kyseisestä virkajärjestelystä muodostui odottamattoman iso tehtävä virastolle. Virkasuhdetta hoiti yhteensä neljä esittelijää ja esittelijän vaihtumisesta aiheutui siten useita rekrytointeja ja kantelujen käsittelyn hetkittäistä pysähtymistä (yhteensä 3 kuukautta), minkä lisäksi työhön perehdytys vei aikaa. Kantelukoordinaattorin kohdalla kyseinen aika oli pois muista kanteluiden käsittelytehtävistä.

Aluehallintoviraston mukaan virasto sai vuosisuunnitelmassa 2018 toisen kokoaikaisen määräaikaisen esittelijän kanteluiden valmisteluun, mutta kyseinen esittelijä vaihtui vuodenvaihteessa 2019.

Selvityksen mukaan kanteluiden käsittelijöiden vaihtuminen useamman kerran vähensi tuottavuutta huomattavasti. Mainitut vaihdokset ja henkilöstöhallinnollisten töiden viemä aika aiheuttivat sen, että kantelut pääsivät hiljalleen kasautumaan. Kasautumiseen vaikutti myös toisen juristin äitiysloma vuodenvaihteessa 2019 ja siitä seurannut sijaisen palkkaaminen. Vanhuspalveluiden valvonnasta alkuvuonna 2019 syntynyt kohu lisäsi merkittävästi vireille tulleiden kanteluiden määrää, mikä heikensi tilannetta ja heijastui vanhimpien kanteluiden käsittelyyn, koska lukuisiin tietopyyntöihin ja vireille tulleiden asioiden selvittelyyn kului aikaa.

Selvityksen mukaan aluehallintovirastossa oli vuoden 2017 lopussa vireillä 228 kantelua, vuoden 2018 lopussa 341 kantelua ja toukokuun 2019 lopussa 427 kantelua. Vanhimpia kanteluita on selvityksen mukaan lähdetty käsittelemään aktiivisesti kevään 2019 aikana priorisoimalla niiden valmistelu ja jakamalla niitä mahdollisimman monelle esittelijälle. Valmistelun vauhdittamiseksi seitsemän esittelijän kanssa sovittiin työaikajärjestelyistä, joilla mahdollistettiin valmistelu myös virka-ajan ulkopuolella. Myös ratkaisijana toimivat juristit priorisoivat vanhimpien kanteluiden ratkaisemista.

Viraston vuosisuunnitelmassa vuodelle 2019 sosiaalihuoltoyksikkö sai luvan rekrytoida kaksi uutta vakituista ylitarkastajaa ja jatkaa määräaikaisen esittelijän virkasuhdetta. Vanhuspalveluita koskevien kanteluiden lisääntymisen vuoksi oli viraston ylijohdajalle tehty esitys yhden vakituisen ja neljän määräaikaisen valmistelijan palkkaamisesta. Selvityksen mukaan mainituilla toimenpiteillä käsittelyaikoja saadaan lyhennettyä ja vireillä olevien kanteluiden määrää vähennettyä, mikä on edellytyksenä käsittelyaikojen kohtuullisena pysymiselle.

RATKAISU

Arviointi

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa.

Hallintolain 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta ja lukuun kuuluvassa 53 b §:ssä hallintokantelun käsittelystä. Pykälän 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Hallintokantelun käsittelyyn sovelletaan muun muassa hallintolain 23 §:ää, jonka mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä.

Sosiaalihuollon asiakkaan oikeuksista säädetään sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (sosiaalihuollon asiakaslaki) ja sosiaalihuollon keskeisistä periaatteista sosiaalihuoltolaissa. Sosiaalihuollon asiakaslain 4 §:n 1 momentin ja sosiaalihuoltolain 30 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja kohtelua ilman syrjintää.

Viivytyksetön käsittely on paitsi itsessään perusoikeus, sen toteutuminen myös edistää muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Sosiaalihuollon toteuttamisessa ja sen valvonnassa sillä on erityistä merkitystä, koska usein sosiaalihuollon palvelujen tarpeessa olevat ihmiset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa ja heidän oikeuksiensa oikea-aikaisella toteutumisella on heidän arkinsa toimivuudelle sekä elämänlaadulle suuri merkitys.

Aluehallintovirastojen ja valtiovarainministeriön välisessä tulossopimuksessa sovittu tavoite sosiaalihuollon kanteluiden keskimääräiselle enimmäiskäsittelyajalle aluehallintovirastoissa on useiden vuosien ajan ollut 8 kuukautta. Käsittelyaikatavoitteen keskimääräisyys tarkoittaa, että osa kanteluista käsitellään nopeammin, mutta osan käsittely myös kestää pidempään.

Aluehallintoviraston toimittamien tietojen mukaan sillä oli selvityksen antohetkellä (19.6.2019) vireillä 50 yli 18 kuukautta vanhaa sosiaalihuollon kantelua, joista asioista 8 oli ollut vireillä yli 2 vuotta. Kaikista yli 18 kuukautta vanhoista asioista enemmistö koski lastensuojelua (23 kantelua) ja seuraavaksi eniten oli kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevia kanteluita (11 kantelua). Muut asiaryhmät ovat selvästi vähäisempiä. Selvityksestä ei tarkemmin ilmene, minkälaisia kysymyksiä kantelut koskevat, mutta lähtökohtaisesti suurimpina ryhminä mainituissa kanteluissa on kysymys erittäin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asioista.

Aluehallintoviraston selvityksen perusteella sosiaalihuollon kanteluiden käsittelyaikojen pidentyminen alkoi vuonna 2017 kanteluiden huomattavasta lisääntymisestä (367 kantelua) edellisiin vuosiin (vuonna 2015 307 kantelua ja vuonna 2016 286 kantelua) verrattuna. Aluehallintovirasto ei käytettävissään olleilla henkilövoimavaroilla kyennyt lisäykseen vastaamaan. Viraston samana vuonna saama esittelijätyövoiman lisäys ei kyseistä tehtävää hoitaneen henkilön vaihtumisten ja siitä aiheutuneen muun muassa perehdytystyön lisääntymisen vuoksi tuonut selvityksen mukaan tavoiteltua työvoiman lisäystä.

Vuoden 2019 alkupuolella julkisuuteen nousseet vanhustalveluiden epäkohtia koskevat tiedot, sitä seurannut laaja keskustelu ja lisääntyneet kantelut olivat vaikuttaneet vanhojen kanteluasioiden käsittelyyn. Aluehallintovirastoon tekemälläni laillisuusvalvontakäynnillä ilmeni, että vanhustenhuollon ympärivuorokautisia palveluja koskevat kantelut olivat lisääntyneet ajalla 1.1.-31.3.2019 edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan verrattuna 1800 %. Kotipalveluja koskevat kantelut olivat puolestaan samalla ajalla vähentyneet 40 % ja vanhustenhuoltoa koskevat kantelut olivat kokonaisuudessaan lisääntyneet 486 %. Ympärivuorokautisten palvelujen valvonnat olivat samalla ajalla lisääntyneet 152 % ja kotipalveluiden valvonnat 50 %. On selvää, että edellä mainittu on lisännyt viraston ja erityisesti sosiaalihuollon valvonnan kokonaistymäärää.

Aluehallintovirasto on vedonnut kanteluiden viipymisen syynä muun muassa resurssihin. Lähtökohtaisesti laillisuusvalvonnassa ei ole pidetty asioiden viipymiselle hyväksyttävänä syynä resurssien vähäisyyttä, vaan on katsottu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena.

Aluehallintovirasto on selvityksensä mukaan pyrkinyt lyhentämään käsittelyaikoja. Virasto on tässä tarkoituksessa priorisoinut vanhempien kanteluiden käsittelyä, jakanut niitä useille esittelijöille ja sopinut työaikajärjestelyistä vanhojen kanteluasioiden ratkaisemiseksi. Lisäksi virasto oli saanut luvan rekrytoida vuodelle 2019 lisätyövoimaa. Myös laillisuusvalvontakäynnilläni aluehallintoviraston edustajat kertoivat pyrkineensä edistämään kantelu- ja valvonta-asioiden käsittelyä organisatorisilla ratkaisuilla.

Aluehallintovirastolla on 19.6.2019 kuitenkin ollut vireillä 50 yli 18 kuukautta vanhaa sosiaalihuollon kantelua. Kyseisten kanteluiden käsittelyaika on ylittänyt selvästi keskimääräiseksi enimmäiskäsittelyajaksi asetetun tavoitteen ja käsittelyajat ovat kantelijoiden näkökulmasta olleet kohtuuttoman pitkät. Asian laillisuusvalvonnallisessa arvioinnissa on kuitenkin huomioitava tilanteen korjaamiseen vaikuttaneet edellä mainitut viraston vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat tekijät.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella sosiaalihuollon kanteluiden käsittelyajat ovat aluehallintovirastossa kanteluiden määrän lisääntyttyä vuonna 2017 lähteneet pidentymään. Kanteluiden käsittelyajat ovat edellä esitetyllä tavalla osin olleet kohtuuttoman pitkät ja niiden käsittely on viivästynyt.

Aluehallintovirasto on selvityksensä mukaan vuodesta 2017 alkaen ryhtynyt toimenpiteisiin käsittelyaikojen lyhentämiseksi ja se oli selvityksensä antohetkellä muun muassa rekrytoimassa lisää henkilökuntaa sosiaalihuollon yksikköön, minkä lisäksi vireillä oli esitys lisähenkilöstön saamiseksi.

Sosiaalihuollossa on kysymys heikoimmassa asemassa olevien ihmisten perimmäisistä ja ihmisarvoisen elämän kannalta perustavanlaatuisista oikeuksista. Vaikka kanteluiden kertymiseen ja käsittelyaikojen pidentymiseen olivat vaikuttaneet viraston vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat seikat, katson asian tärkeyden vuoksi tarpeelliseksi saattaa aluehallintoviraston tietoon näkemykseni perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n säännöksissä turvatus viivytyksettömän käsittelyn tärkeydestä sosiaalihuollon valvonnassa.

Aluehallintovirastojen tilinpäätöksestä vuodelta 2019 ilmenee, että aluehallintoviraston keskimääräinen käsittelyaika vuonna 2019 sosiaalihuollon kanteluissa oli 12,9 kuukautta eli se on pidentynyt vuodesta 2018, jolloin keskimääräinen käsittelyaika oli 8,1 kuukautta.

Asian seuraamiseksi pyydän aluehallintovirastoa toimittamaan viimeistään 13.11.2020 tiedon sosiaalihuollon kanteluiden keskimääräisistä käsittelyajasta 1.1.-31.10.2020 ja 1.11.2020 vireillä olevista yli 18 kuukautta vanhoista sosiaalihuollon kanteluista. Pyydän myös antamaan selvityksen mahdollisten yli 18 kuukautta vireillä olleiden kanteluasioiden käsittelystä ja niiden viipymisen syistä samoin kuin selvityksessä esitettyjen toimenpiteiden vaikutuksista käsittelyaikoihin ja mahdollisista muista toimenpiteistä käsittelyaikojen pitämiseksi kohtuullisina.

Edelleen pyydän aluehallintovirastoa kertomaan selvityksessään covid-19-epidemian vaikutuksista sosiaalihuollon kantelutilanteeseen ja valvontatoimintaan.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen