

19.7.2012

Dnro 4019/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamiehen sijainen Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **ASIAN KÄSITTELYN VIIPYMINEN ETELÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTOSSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 1.11.2011 päivätyssä kirjeessään kantelunsa kohtuuttoman pitkää käsittely-aikaa Etelä-Suomen aluehallintovirastossa.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

Tapahtumatiedot ja asiassa saatu selvitys

#### *Tapahtumatiedot*

Kantelijan kantelu sisarensa hoidosta saapui Etelä- Suomen lääninhallitukseen (1.1.2010 alkaen Etelä-Suomen aluehallintovirasto) 26.2.2008. Järvenpään kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta antoi 20.8.2008 lääninhallituksen pyytämän lausunnon.

Kantelu siirtyi 30.1.2009 sosiaalihuollon ylitarkastaja A:lle edelliseltä viranhaltijalta, joka oli käsitellyt Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueen mielenterveyskuntoutujien asumispalveluja koskevia hallintokanteluita. A oli aloittanut määräaikaisena sosiaalihuollon ylitarkastajana lääninhallituksen Hämeenlinnan päätoimipaikassa 1.1.2009.

A:n pyynnöstä Perusturvakuntayhtymä Karviainen antoi lääninhallitukselle lausunnon 11.6.2009 ja Meltolan sairaala 4.5.2009.

Kantelija antoi vastineen Järvenpään kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunnan lausuntoon 22.1.2009. Kantelijan vastine Perusturvakuntayhtymä Karviaisen lausuntoon saapui lääninhallitukseen 31.7.2009. Hän toimitti vastineisiinsa 30.10.2009 päivätyn lisäyksen, joka saapui lääninhallitukseen 2.11.2009.

Kantelijan kanteluasia atkaistiin 8.11.2011.

#### *Aluehallintoviraston selvitykset ja lausunto*

Sosiaalihuollon ylitarkastaja A toteaa 9.1.2012 antamassaan selvityksessä, että vuoden 2010 alusta tuli voimaan lääninhallituksen organisaatiomuutos aluehallintovirastoksi ja samalla Hämeenlinnan päätoimipaikan lääninsosiaalitarkastajan ja ylitarkastajan virat jäivät avoimiksi.

Hän toteaa toimivansa edelleen ainoana sosiaalihuollon ylitarkastajana Hämeenlinnan päätoimipaikassa. Hänet nimitettiin ylitarkastajan virkaan 1.8.2010.

A kertoo työnkuvaansa laajennetun ja liitetyn alueellinen vastuu Kanta- ja Päijät-Hämeen alueesta, joka kuului aiemmin lääninsosiaalitarkastajan toimenkuvaan. Hänen työkuvaansa laajeni käsittämään muun muassa alue- ja seutuyhteistyön sekä osittain varautumiseen, valmiusasioihin ja hätäkeskusyhteistyöhön liittyvät asiat. Lisäksi tehtäviin lisättiin yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajien lupa-, ilmoitus- ja ohjaustehtävät vanhustenhuollon ja koti- ja tukipalvelujen osalta Kanta-Hämeen ja Päijät-Hämeen alueella. Syksyllä 2010 lastensuojelun sijaishuollon tehtävät alueellistettiin ja hän sai ne tehtävikseen Päijät-Hämeen osalta. Tehtävät käsittivät yksityisten palveluntuottajien lupa-, ilmoitus- ja ohjaustehtävät, hallintokantelujen valmistelun ja valvontatehtävän.

A:n työtehtäviin kuuluivat edelleen vuonna 2010 kehitysvammaisten erityishuolto, vammaisten henkilöiden ja mielenterveyskuntoutujien asumispalvelut Uudenmaan, Itä-Uudenmaan sekä Kanta- ja Päijät-Hämeen osalta käsittäen yksityisten palveluntuottajien lupa-, ilmoitus- ja ohjaustehtävät. Vuoden 2011 alusta lukien hänen työtehtävänsä ovat käsittäneet Kanta- ja Päijät-Hämeen alueen muutamain poikkeuksin, kun osa Kanta- ja Päijät-Hämeen sosiaalihuollon työalueista on hoidettu Helsingin ja Kouvolan toimipaikoissa.

A toteaa, että työtehtävien laajentumisen vuoksi kantelujen valmistelu viivästyi ja työt ruuhkautuivat lupa- ja ilmoitusasioiden suuresta määrästä johtuen. Ruuhkautuneessa työtilanteessa hän joutui priorisoimaan tehtäviään ja siten kantelujen, kuten kantelijankin kantelun, käsittely valitettavasti viivästyi huolimatta säännöllisestä normaalityöajan ylittämisestä.

Sosiaalihuollon tulosryhmävastaava, sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja B toteaa 13.1.2012 antamassaan selvityksessä, että Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on 8,5 sosiaalihuollon asiantuntijaa. Valtiovarainministeriön vuoden 2010 tilanteesta tekemän resurssiselvityksen perusteella Etelä-Suomen aluehallintovirastossa on 7 asiantuntijan vaje. Syksyllä 2009 tehdyn lääninhallitusten sosiaalihuollon asiantuntijoiden määrävertailun perusteella Etelä-Suomen lääninhallituksessa oli keskimäärin noin 100 000 asukasta enemmän asiantuntijaa kohden verrattuna muiden lääninhallitusten resursointiin. Tuolloin Etelä-Suomen lääninhallituksessa oli 10 substanssiasiantuntijaa. B:n mukaan tilanne on siis entisestään heikentynyt.

B toteaa, että Etelä-Suomen lääninhallituksessa ja Etelä-Suomen aluehallintovirastossa sosiaalihuollon ohjausta, valvontaa ja lupahallintoa on tehty runsaan kahden vuoden ajan kriisiajan suunnitelmalla hoitamalla ensisijaisesti kiireelliset ja priorisoitavat asiat. Hämeenlinnan päätoimipaikassa oli vuoden 2009 loppuun saakka kolme sosiaalihuollon asiantuntijaa, joista sosiaalihuollon ylitarkastaja A teki pääasiassa Uudenmaan alueen töitä Helsingin toimipaikan työkuorman helpottamiseksi. Lääninsosiaalitarkastaja C ja ylitarkastaja D hoitivat Kanta- ja Päijät Hämeen alueita.

C:n jäätyä eläkkeelle vuoden 2009 lopussa ja D:n siirryttyä samaan aikaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (Valvira) virkoineen, Hämeenlinna jäi pelkästään sosiaalihuollon ylitarkastaja A:n varaan. A:n virka voitiin täyttää vakinaisesti vasta kesällä 2010, mitä edelsivät eripituiset määräaikaiset työsuhteet, koska täyttölupaa ei tähänkään virkaan ensin saatu. Lääninsosiaalitarkastaja C:n virkaan ei ole vielä saatu täyttölupaa useista yrityksistä huolimatta. Tilanne on sosiaalihuollon johtavan ylitarkastaja B:n mukaan kestävä. Hämeenlinnan tulee saada pikaisesti sosiaalihuollon johtavan asiantuntijan tehtävä täytetyksi. Tilanne huononee edelleen 1.6.2012 alkaen, kun Kouvolan toimipaikasta jää sosiaalihuollon johtava ylitarkastaja eläkkeelle, ellei tätäkään virkaa täytetä saman tien.

Johtaja E toteaa 30.1.2012 antamassaan lausunnossa, että kantelijan kantelun käsittelyä viivästytti ensisijaisesti lääninhallituksen organisaatiomuutos aluehallintovirastoksi ja siihen liittyvät muut muutokset, jotka vaikuttivat kanteluasian substanssialueelle kohdennettavissa olevan asiantuntijahenkilöstön määrään, kuten sosiaalihuollon ylitarkastaja A ja tulosryhmävastaava B ovat todenneet selvityksissään.

Hallinnollisten muutosten seurauksena sosiaalihuollon asiantuntijahenkilöstö väheni vuoden 2009 lopussa kahdella henkilötyövuodella siten, että heidän tehtäviinsä kuuluneet työalueet oli siirrettävä jäljellä oleville työntekijöille, mikä rasitti ja muutti heidän tehtäväkuviaan.

E toteaa, että Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen esitykset poissiirtyneen henkilöstön korvausrekrytointiin eivät ole johtaneet positiiviseen lopputulokseen, koska korvausrekrytointiin ei ole saatu valtiovarainministeriöltä täyttölupaa vielä edes vuoden 2012 loppuun mennessä.

Tämän vuoksi vastuualueen tehtäviä on vuosina 2010–2011 jouduttu järjestelemään uudelleen Helsingin, Hämeenlinnan ja Kouvolan toimipaikkoihin sijoittuvien henkilöiden kesken. Vaikka tehtävien uudelleenjärjestelyjä ja priorisointia eri tehtävien välillä on tehty, kaikkia tehtäviä ei ole valitettavasti saatu suoritetuiksi tulosopimusten ja asioiden kohtuullisten käsittelyaikojen puitteissa. Keskimääräinen sosiaalihuollon kantelujen käsittelyaika vuonna 2010 oli 8,1 kuukautta ja 7,8 kuukautta vuonna 2011.

E toteaa, että kantelijan kanteluasian käsittelyaika on kieltämättä venynyt pitkäksi. Käsittelyajan venyminen ei ole perustunut mihinkään sellaiseen syyhyn, jota olisi pidettävä tahallisenä, virheellisenä tai huolimattomana viranhoitona, vaan viivästyminen on ollut seurausta sellaisista ulkoisista tekijöistä, joihin vastuualueella ei ole ollut mahdollista vaikuttaa yksittäisten esittelijöiden työsuojelullista asemaa tai ohjaavien viranomaisten antamia hallinnollisia määräyksiä rikkomatta.

## 3.2

### Kannanotto

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmis-oikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 309/1993) todetaan, että taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa säännöksessä tarkoitettu turvaamisvelvollisuutensa.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Hyvään hallintoon kuuluu se, että asiat käsitellään joutuisasti asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen.

Nyt kysymyksessä olevan kanteluasian käsittely Etelä-Suomen lääninhallituksessa ja Etelä-Suomen aluehallintovirastossa kesti yhteensä 3 vuotta 8 kuukautta. Pidän käsittelyaikaa kohtuuttoman pitkänä ja perustuslain 21 §:n vastaisena.

Asian käsittelyn etenemistä arvioidessani huomioni kiinnittyy siihen, että asiakirjoista käytettävissä olevan selvityksen mukaan kanteluasian viimeiset käsittelytoimet tapahtuivat marraskuussa 2009. Tuosta ajankohdasta lukien asia oli siis ratkaisuvalmis. Kanteluasia ratkaistiin kuitenkin vasta kahden vuoden kuluttua, 8.11.2011. Korostan, että asian viivytyksettömän käsittelyn vaatimus on otettava huomioon asian kaikissa käsittelyvaiheissa.

Asiassa ei ole kuitenkaan näyttöä siitä, että yksittäiset virkamiehet olisivat tahallisesti viivytelleet kanteluasian käsittelyssä. Asian kohtuuttoman pitkä käsittelyaika johtui nähdäkseni pääasiassa lääninhallituksen organisaatiomuutoksesta aluehallintovirastoksi ja tässä yhteydessä syntyneestä resurssipulasta, sosiaalihuollon asiantuntijahenkilöstön vähenemisestä kahdella henkilötyövuodella tilanteessa, jossa asiantuntijahenkilöstöstä oli selvityksen mukaan jo ennestään merkittävä vajaus.

Aluehallintovirasto on selvityksen valossa ryhtynyt asianmukaisiin toimenpiteisiin poissiirtyneen henkilöstön korvaamiseksi. Aluehallintoviraston Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen esitykset poissiirtyneen henkilöstön korvausrekrytointiin eivät kuitenkaan johtaneet positiiviseen lopputulokseen, koska korvausrekrytointiin ei ole saatu valtiovarainministeriöltä täyttölupaa. Tilanteen korjaamiseksi aluehallintovirastossa myös priorisoitiin ja järjesteltiin uudelleen työtehtäviä. Tästä huolimatta on resurssipulasta johtuen kyetty hoitamaan vain kiireelliset sosiaalihuollon ohjausta, valvontaa ja lupahallintoa koskevat asiat, jolloin muun muassa kanteluasioiden käsittely on puolestaan viivästynyt.

Käsitellessään aluehallinnon uudistamista koskevaa hallituksen esitystä (HE 59/2009) eduskunnan hallintovaliokunta totesi mietinnössään muun muassa seuraavaa (HaVM 13/2009):

Uusille aluehallintoviranomaisille kohdennettu tuottavuustavoite vuosille 2010-2013 on valtiontalouden kehyspäättökseen perusteella yhteensä 1 136 henkilötyövuotta. Tuottavuusvähennysveloitteesta aluehallintovirastojen osuus olisi 174 henkilötyövuotta ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen 962 henkilötyövuotta. Valiokunta edellyttää, että uudistuksessa turvataan sekä aluehallintovirastojen että keskusten osalta eri tehtävien hoitamisen vaatimat asianmukaiset taloudelliset voimavarat henkilöstöresurssit mukaan lukien siinäkin tapauksessa, että sanottu merkitsisi luopumista kehyspäättökseen henkilötyövuositavoitteista.

Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) mukaan valtiovarainministeriö koordinoi ja tulohjaa aluehallintovirastojen toimintaa. Muut ministeriöt ohjaavat niiden toimintaa kukin omalla toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa aluehallintovirastojen toimintaa niille erikseen säädettyjen sosiaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien tehtävien osalta; sosiaali- ja terveysministeriö ei ohjaa aluehallintovirastojen taloudellisia resursseja.

Valtiovarainministeriöllä on vastuu huolehtia siitä, että Etelä-Suomen aluehallintovirastolla, kuten muillakin aluehallintovirastoilla, on riittävät voimavarat lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseksi. Näiden tehtävien edellyttämien riittävien voimavarojen turvaaminen on välttämätöntä asiakkaiden, ohjauksen ja valvonnan kohteiden ja aluehallintovirastojen virkamiesten oikeusturvan takaamiseksi.

Eduskunnan budjettivallan käytöllä on keskeinen merkitys sille, miten julkinen valta kykenee suoriutumaan perustuslaillisista velvoitteistaan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisessa. Viitataan hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 13/2009 vp valtiovarainministeriölle asetettuun edellytykseen siitä, että asianmukaiset henkilöstöresurssit on turvattava tarvittaessa myös kehyspäättökseen mukaisista henkilötyövuositavoitteista riippumatta.

## TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Etelä-Suomen aluehallintovirastolle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.2 selostetusta kante-luasan kohtuuttoman pitkästä käsittelyajasta. Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan valtiovarainministeriön tietoon edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen sen velvollisuudesta huolehtia riittävien voimavarojen turvaamisesta aluehallintovirastoille, tässä tapauk-sessa Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi. Tässä tar-koituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Pyydän valtiovarainministeriötä ilmoittamaan oikeusasiamies Petri Jääskeläiselle 31.12.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös sosiaali- ja terveysministeriölle.