

13.10.2006

Dnro 930/2/04

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor**

## **SOSIAALI- JA TERVEYSASIOITA KOSKEVIEN KANTELUIDEN KÄSITTELYAJAT LÄNSI-SUOMEN LÄÄNINHALLITUKSESSA**

1  
ASIA

Tutkiessani vuosina 2003 ja 2004 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitettuja kanteluita kävi ilmi, että sosiaali- ja terveysasioiden käsittelyajat Länsi-Suomen lääninhallituksessa olivat olleet useissa tapauksissa kohtuuttoman pitkiä, yleensä yli kaksi vuotta (esim. dnro 2768/4/01, 2763/4/01, 2115/4/02 ja 1574/4/02 sekä toimintakertomus 2003, s. 18 ja 55). Saamieni selvitysten mukaan käsittelyajat olivat jatkuvasti pidentyneet ja ylittivät selvästi lääninhallitusten ja sosiaali- ja terveysministeriön välisissä tulosneuvotteluissa asetetut tavoitteet.

Edellä kerrotun perusteella pyysin sisäasiainministeriöltä lausuntoa ja selvitystä siitä, millä tavalla Länsi-Suomen lääninhallitukselle turvataan kanteluasioiden käsittelyyn tarvittavat riittävät voimavarat.

- - -

3  
RATKAISU

Nähdäkseni Länsi-Suomen lääninhallituksessa vuonna 2004 alkaneen kanteluruuhkan purkamishankkeen tuloksena suoritettujen toimenpiteiden ovat selvästi lyhentäneet sosiaali- ja terveystietokanteluiden käsittelyaikoja siihen tilanteeseen nähden, jonka johdosta otin tämän asian tutkittavakseni.

Kun otetaan huomioon edellä mainittu myönteinen kehitys kanteluiden käsittelyajoissa, sisäasiainministeriössä vuonna 2005 käynnistetty työ kanteluasioiden menettelytapojen tehostamiseksi sekä Terveystietokanteluiden oikeusturvakeskuksen tehtävien laajentamista koskeva uusi lainsäädäntö, asia ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

4  
PERUSTELUT

4.1  
Kanteluasioiden käsittelyaikojen kehittyminen Länsi-Suomen lääninhallituksessa

Länsi-Suomen lääninhallituksessa käsiteltyjen kanteluiden lukumäärä on selvästi lisääntynyt 2000-luvulla. Nykyään kanteluiden määrä ylittää 500 kantelua vuodessa, kun se tarkastelujakson alussa oli alle 400. Etenkin vuonna 2003 lisäys oli merkittävä (teknisistä syistä liitteenä 1 oleva taulukko puuttuu).

Uusien kanteluiden lukumäärän kasvaessa myös tulossopimuksissa asetettuja kanteluiden käsittelyaikatavoitteita pidennettiin kuudesta kahteentoista kuukauteen. Tavoitteet eivät kuitenkaan toteutuneet, vaan käsittelyajat pitenevät huomattavasti etenkin terveydenhuollon kanteluiden osalta. Vuonna 2004 ryhdyttiin erityistoimenpiteisiin kanteluruuhkan purkamiseksi ja ratkaisuja tehtiin tuona vuonna poikkeuksellisen paljon, 615. Vuoden 2005 keskimääräiseksi käsittelyajaksi on arvioitu noin vuosi, joskin koko sosiaali- ja terveysosaston kanteluratkaisuista – joista valtaosa koskee sosiaali- ja terveydenhuoltoa – noin puolet tehtiin yli kahdentoista kuukauden käsittelyajan jälkeen. Lääninhallituksesta saadun tiedon mukaan eräät henkilöstövajaukset ovat tänä vuonna hidastaneet kanteluiden käsittelyä, mutta lääninhallituksessa pidetään mahdollisena saavuttaa viime vuoden taso vuoden loppuun mennessä.

Uusimmissa tulossopimuksissa käsittelyaikojen tavoitteita on jälleen lyhennetty. Pitkän ajan tavoitteena on ratkaista kantelut pääsääntöisesti alle yhdeksässä kuukaudessa. Lääninhallituksen vuosille 2007–2010 laaditun toiminta- ja taloussuunnitelman mukaan "*kantelukäsittelyprosessia kehitetään siten, että käsittelyajat saadaan vuonna 2006 palvelutavoitteiden mukaisesti 9 kuukauteen. Suunnitelmakauden loppuun mennessä käsittelyajan tulee olla 6 kuukautta.*" Tämä merkitsisi siis vuosituhannen alussa asetettujen tavoitteiden saavuttamista uudelleen siitä huolimatta, että kanteluiden määrä on huomattavasti lisääntynyt.

## 4.2

Selvityksissä esitettyjä näkemyksiä

*Sisäasianministeriö 24.8.2004*

Länsi-Suomen lääninhallituksen sosiaali- ja terveysosastolle saapuneiden kanteluiden määrä on kasvanut vuosittain ja kanteluiden sisällöt ovat tulleet monimutkaisemmiksi. Erityisesti terveydenhuollon kanteluiden määrä on noussut selvästi, kun taas sosiaalihuollon kanteluiden määrä on pysynyt melko tasaisena. Huolimatta siitä, että lääninhallitus on saavuttanut sille vuodelle 2003 asetetun määrällisen käsittelytavoitteen, käsittelyaikatavoitetta ei ole vielä saavutettu.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja lääninhallitus ryhtyivät kuitenkin tarvittaviin toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi. Sisäasiainministeriö osoitti vuosina 2003 ja 2004 erityisiä voimavaroja lääninhallitukselle sosiaali- ja terveysosaston kanteluiden purkamiseksi. Valtiontalouden menokehykset ovat tulevien vuosien osalta varsin tiukat ja niihin on vaikea saada ainakaan huomattavia lisäyksiä. Näin ollen voimavarojen uudelleen kohdentaminen ja

priorisointi tulee lähivuosina olemaan keskeinen tehtävistä selviytymisen keino.

#### *Sosiaali- ja terveysministeriö 12.7.2004*

Sosiaali- ja terveysministeriö tekee lääninhallitusten kanssa tulossopimukset, joissa sovitaan lääninhallituksen sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaa koskevat tulostavoitteet. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää kuitenkin mahdollisuuksiaan vaikuttaa lääninhallituksen voimavaroihin hyvin rajallisina. Niistä ei neuvotella ministeriön ja lääninhallitusten kesken, vaan ne kirjataan tulossopimuksiin lääninhallituksen ja sisäasiainministeriön neuvottelujen sekä lääninhallituksen sisäisen määrärahaajaon mukaisesti.

#### *Länsi-Suomen lääninhallitus 11.8.2004*

Sosiaali- ja terveystoiminnan tehtävät ovat jatkuvasti lisääntyneet ja työmäärä kasvanut. Yksityisen sosiaali- ja terveystoiminnan lupahallinto ja valvonta työllistää yhä enemmän. Myös kuntien lakisääteisiin sosiaali- ja terveystoimintoihin liittyvä ohjaus-, valvonta-, hanke- ja valtionaputehtävät ovat selkeästi lisääntyneet ja tehtävien vaativuus on kasvanut. Myös kanteluiden määrä ja vaikeusaste on lisääntynyt.

Sosiaali- ja terveystoiminnan henkilöstömäärä oli Länsi-Suomen lääninhallituksen aloittaessa toimintansa 74 henkilöä (1997). Vuonna 2004 henkilöstömäärä oli 90 henkilöä. Henkilöstölisäyksistä huolimatta resurssit ovat useissa lakisääteisissä tehtävissä liian pienet suhteessa tehtävien vaativuuteen ja määrään. Lääninhallitus vakinaisti vuonna 2004 uuden tarkastajan viran, johon sisäasiainministeriö oli myöntänyt erillisen määrärahan (lääninhallituksen vuoden 2005 henkilöstölinjauksen mukaan 31.12.2005 sosiaali- ja terveystoiminnan henkilöstömäärä oli 102).

Lääninhallitus on ryhtynyt erityistoimenpiteisiin kanteluruuhkan purkamiseksi. Vuonna 2004 perustettiin kanteluruuhkan purkamishanke. Sen tavoitteena oli vuoden 2004 loppuun mennessä ratkaista kaikki ennen 1.7.2003 tulleet kantelut.

#### 4.3

##### Länsi-Suomen lääninhallituksen kantelutyöryhmä

Länsi-Suomen lääninhallituksen johtoryhmä asetti 11.4.2005 lääninhallitusten eri osastoja edustavan kantelutyöryhmän. Sen tarkoituksena oli mm. työmenetelmien rationalisointi kanteluiden käsittelyssä. Työryhmä antoi loppuraporttinsa maaliskuussa 2006.

Raportissa todetaan, että 2/3 lääninhallitukseen tulevista kanteluista koskee sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja ja toimeentuloturva. Kanteluprosessiin tehostaminen ja päätöksenteon nopeuttaminen on ollut yhtenä lääninhallituksen painopisteenä vuonna 2005.

Kanteluiden käsittelyaikojen pituuteen on vaikuttanut erityisesti se, että lisääntyneiden ja vaikeutuneiden kanteluiden käsittelyyn ei ole ollut osoittaa riittävästi resursseja. Jotta lääninhallitus pääsisi tavoitteeseensa käsitellä hallintokantelut tehokkaasti, oikea-aikaisesti ja palveluhenkisesti, on työryhmän mielestä kanteluiden käsittelyprosessia yhdenmukaistettava ja suoraviivaistettava. Kanteluratkaisuja on myös hyödynnettävä paremmin ja niiden vaikuttavuutta lisättävä. Tämän vuoksi nämä asiat tulee työryhmän mielestä priorisoida ja osoittaa niiden hoitamiseen tarvittavat resurssit.

Työryhmä esitti seuraavia toimenpiteitä:

- samaa asiaa ei tutkita useassa viranomaisessa
- kanteluratkaisuissa on keskityttävä olennaiseen
- useamman osaston piiriin tuleviin kanteluihin annetaan vain yksi päätös
- otetaan käyttöön yhtenäisen menettelytavat (esitetty raportissa)
- otetaan käyttöön kevennetty menettely siihen sopivissa asioissa
- ns. ongelmakantelijoiden asioiden rajaaminen
- omat aloitteet valvontatoimet epäkohtien korjaamiseksi
- vaikuttavuuden lisääminen, kantelutietopankin luominen
- kantelijan ohjaaminen asian viemiseksi valvottavien organisaatioiden sisäisiin järjestelmiin (esim. muistutus) ja
- verkostotyön lisääminen.

#### 4.4

Sisäasiainministeriön asettama informaatio-ohjaustyöryhmä

Sisäasiainministeriö asetti 1.2.2005 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää lääninhallitusten suorittaman informaatio-ohjauksen tehostamista ja peruspalvelujen arvioinnin hyödyntämisen parantamista. Työryhmä antoi raporttinsa 19.10.2005 (sisäasiainministeriön julkaisu 39/2005).

Työryhmän raportin mukaan informaatio-ohjauksen tehostamiseksi on luotava menetelmiä, joilla vastuuta kanteluihin vastaamisesta siirretään palvelujärjestelmään. Lääninhallitusten valvonta- ja oikeusturva-asioita on ohjattava ja tuettava valtakunnallisesti, mm. kanteluiden käsittelyyn perehdyttävää koulutusta järjestämällä.

Raportissa ehdotetaan työryhmän perustamista lainsäädäntötarpeiden kartoittamista varten. Työryhmä ehdottaa seuraavia lainsäädäntötoimenpiteitä:

- Lääninhallituksen valvontatoimivaltaa samoin kuin hallintokanteluita koskeva lainsäädäntö ansaitsevat kokonaistarkastelun. Lainsäädännön edellyttämän ohjauksen ja valvonnan suhde kuntien itsehallintoon tulisi selvittää erityisesti valvojan toimintaedellytysten näkökulmasta.
- Oikeuteen kannella tulee säätää reunaehdot. Kanteluita varten tarvitaan ainakin vanhentumissäännös. Myös sanktiot voisivat olla lakiin kirjattuja.
- Asiasisällöltään saman kantelun tutkiminen useaan kertaan (eri viranomaiset) tulisi voida estää ja samanaikaisen vireilläolon selville saamiseksi tulisi luoda menetelmä.

- Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta valvonnan painopistettä tulee ohjata hallintoon säätämällä potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin sekä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin mahdollisuus tarvittaessa ohjata lääninhallitukselle tehty kantelu palvelun tuottaneessa järjestelmässä muistutuksena käsiteltäväksi.
- Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ja lääninhallitusten yhteistyö on kehittynyt myönteisesti. Jatkossa työnjaosta tulee kuitenkin säätää laissa.

Työryhmä ehdotti myös, että lääninhallituksissa ryhdytään seuraaviin toimenpiteisiin:

- Lääninhallitusten yhteistyötä kantelu- valvonta- ja oikeusturva-asioiden osaamisen ja laadun kehittämisessä tulee lisätä.
- Tiedot kantelu-, valvonta- ja oikeusturva-asiat ovat sopiva ja tarkoituksenmukainen kokonaisuus järjestettäväksi lääninhallituksissa saman johdon ja/tai koordinaation alaisuuteen.
- Asiakaslähtöistä keskustelemaa yhteyttä palveluntuottajiin valvonta- ja kanteluasioissa tulee kehittää (vrt. informaatio-ohjaus). Lääninhallitukset voivat tukea ja opastaa palveluntuottajia järjestämään omavalvontamenetelmiä ja kehittämään menetelmiä vastata asiakkaiden oikeusturvaa koskeviin odotuksiin.
- Kantelujen selvittämistä ja niihin vastaamista varten on tarpeen kehittää kevennettyjä toiminta- ja vastausmalleja.
- Tulee kehittää menetelmiä yksittäisten kanteluratkaisujen sisältämän tiedon ohjaamiseksi sinne, missä toimintaan voidaan vaikuttaa.
- Kantelupäätösten toimeenpanon seuranta ja valvontaa tulee kehittää.
- Kanteluasioiden asianmukainen seuranta lääninhallituksissa edellyttää diaarijärjestelmän uudistamista.
- Kanteluista saatavan seurantatiedon analysointiin, käsittelemiseen ja hyödyntämiseen tarvitaan jäsentyneet ja yhtenäiset toimintatavat.
- Vaikuttavuutta tulee kehittää kertomalla oikeusturva- ja valvonta-asioista julkisuudessa.
- Hallinto-oikeuksien päätöksistä saatavan tiedon hyödyntämistä valvonnassa tulee lisätä.

Sisäasiainministeriöstä saadun tiedon mukaan lainsäädäntötarpeiden kartoittamista varten raportissa ehdotettua työryhmää ei ole vielä asetettu.

#### 4.5

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtävien laajentamista koskeva lainsäädäntö

Terveydenhuollon kanteluasioissa noudatettavan menettelyn tehostamista on käsitelty myös Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtävien laajentamista koskevassa lainsäädännössä (1253–1261/2006), joka tuli voimaan 1.9.2006.

Uuden lainsäädännön mukaan terveystalvelujen valvonnan pääpaino on jatkossakin lääninhallituksissa. Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtäväksi säädettiin lääninhallitusten toiminnan ohjaus terveydenhuollon

toimintayksiköiden ja ammattihenkilöiden valvonnan periaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Lisäksi Terveysturvakeskus voi itsekin eräissä tapauksissa käsitellä ja ratkaista terveydenhuollon toimintayksiköitä koskevia kanteluita. Terveysturvakeskuksen ja lääninhallitusten työnjakoa terveydenhuollon ammatinharjoittajien toiminnan ohjausta ja valvontaa koskevissa asioissa selkeytettiin.

Valvonnan ja ohjauksen selkeyttämiseksi ja tehostamiseksi uudistuksessa säädettiin, että kanteluasioiden käsittely rajattiin sekä Terveysturvakeskuksessa että lääninhallituksissa pääsääntöisesti alle viisi vuotta vanhoihin asioihin.

#### 4.6 Arviointia

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon kanteluasioissa saattaa lisäksi olla kysymys perustuslain 19 §:ssä tarkoitetuista palveluista tai etuuksista, joilla turvataan kansalaisten välttämätön toimeentulo tai huolenpito. Tällöin käsittelyn joutuisuudella on nähdäkseni erityistä merkitystä myös aineellisen oikeuden toteutumisen kannalta.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että taloudellisten voimavarojen kohdentaminen kuuluu niihin keskeisiin keinoihin, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa säännöksessä tarkoitettu turvaamisvelvollisuutensa (HE 309/1993).

Selvitystä pyytäessäni totesinkin, että käsitykseni mukaan sisäasiainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön tulee huolehtia siitä, että lääninhallituksille annetaan riittävät voimavarat kanteluiden käsittelylle tulossopimuksissa asetetuissa aikarajoissa. Saadusta selvityksestä käy kuitenkin ilmi, että kanteluiden käsittelyaikojen lyhentämiseen pyritään tällä hetkellä pääasiassa muilla keinolla kuin voimavaroja lisäämällä, lähinnä menettelytapoja tehostamalla ja osittain myös asettamalla kantelun tekemiselle tiettyjä rajoituksia.

Pidän sisäministeriön informaatio-ohjaustyöryhmän ja Länsi-Suomen lääninhallituksen kantelutyöryhmän tekemää työtä myönteisenä pyrkimyksenä perustuslain 22 §:ssä säädetyin velvoitteen täyttämiseksi. Myös Terveysturvakeskuksen tehtävien laajentamista koskevassa lainsäädännössä terveydenhuollon kantelujärjestelmän tehokkuuteen on kiinnitetty huomiota.

Saamani selvityksen mukaan Länsi-Suomen lääninhallituksessa suoritettujen toimenpiteet ovat lyhentäneet kanteluiden käsittelyaikoja siihen tilanteeseen nähden, jonka johdosta otin tämän asian tutkittavakseni. Kuluvan vuoden

tilastojen valossa järjestelmä näyttää kuitenkin haavoittuvaiselta, koska tilapäiset henkilöstö vajaukset näyttävät välittömästi heikentävän käsittelyaikojen myönteistä kehitystä. Lääninhallituksesta saadun tiedon mukaan Länsi-Suomen lääninhallitukseen on tarkastelujaksona saatu vain yksi, edellä mainittu lisävirka kanteluiden käsittelyä varten. Tämä viittaa mielestäni siihen, että lääninhallituksen selvityksissä esitetyt arviot pitävät paikkansa siltä osin kuin niissä todetaan, että resurssit ovat edelleen liian pienet suhteessa tehtävien vaativuuteen ja määrään.

Kun kuitenkin otetaan huomioon edellä kerrottu myönteinen kehitys kanteluiden käsittelyajoissa sekä käynnissä olevat hankkeet ja suoritettut lainsäädäntötoimenpiteet menettelytapojen tehostamiseksi, asia ei anna minulle aihetta toimenpiteisiin.

- - -