

22.8.2024

EOAK/2244/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Notari Sofie Roininen

OIKAISUVAATIMUKSEN KÄSITTELYAIKA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Etelä-Suomen aluehallintoviraston menettelyä oikaisuvaatimuksen käsittelyaikaa koskevassa asiassa.

Kantelija kertoi hakeneensa oikaisua koskien maksuttoman iltapäivähoidon merkitsemistä kantelijan lapsen erityishuolto-ohjelmaan. Oikaisuvaatimus oli tehty Etelä-Suomen aluehallintovirastoon elokuun ensimmäisellä viikolla 2023. Lokakuun alussa 2023 kantelija oli tehnyt vastineen vammaispalveluiden antamaan selostukseen. Kantelukirjoituksen mukaan kantelijalle oli luvattu päätös huhtikuulle 2024 mutta kantelijan tiedustellessaan asiaa huhtikuussa aluehallintovirastosta oli vastattu, että oikaisuvaatimusten ruuhkautumisen vuoksi päätös annetaan aikaisintaan elokuussa 2024, jolloin asian vireilletulosta on kulunut vuosi.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Etelä-Suomen aluehallintovirasto antoi seuraavat selvitykset (liitteenä):

- Etelä-Suomen aluehallintoviraston sosiaalihuollon ylitarkastajan antama selvitys 13.5.2024
- Etelä-Suomen aluehallintoviraston sosiaali- ja terveydenhuollon kantelut -yksikön päällikön antama selvitys 15.5.2024
- Etelä-Suomen aluehallintoviraston johtajan ja ylitarkastajan antama selvitys ja lausunto 21.5.2024

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita

Perustuslain (731/1999) 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain (434/2003) 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asiamukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Säännöksen perusteluiden mukaan palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät muun muassa sitä, että viranomaisessa asiointi tulee voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan, että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen (HE 72/2002 vp, s. 57).

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

Säännöksen perustelujen (HE 72/2002 vp, s. 80–81) mukaan asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattaisivat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi esityksen mukaan pyrkiä.

Hallintolain 49 e §:n mukaan oikaisuvaatimusasia on käsiteltävä kiireellisenä.

Säännöksen perustelujen (HE 226/2009 vp s. 58) mukaan se, että oikaisuvaatimusasiat käsitellään kiireellisinä, on keskeistä koko oikaisuvaatimusjärjestelmän toimivuudelle ja uskottavuudelle. Siksi asiasta on pidetty perusteltuna ehdottaa säädettäväksi hallintolaissa yleissääntelyn tasoisesti. Kiireellisyyshedellytyksellä on taustansa perus- ja ihmisoikeuksia ilmentävissä hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksissa. Erityisesti hyvää hallintoa konkretisoiva hallinnon palveluperiaate edellyttää, että oikaisuvaatimusasiat ratkaistaan joustavasti ja tehokkaasti. Esitetyistä syistä olisi tärkeää, että viranomaiset näkevät roolinsa oikaisuvaatimusasioiden ratkaisemisessa näistä lähtökohdista ja että ne kantavat osaltaan vastuuta siitä, millä tavalla tämä järjestelmä toimii käytännössä.

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

3.2 Saatu selvitys ja lausunto

Saadun selvityksen mukaan kantelijan oikaisuvaatimus on saapunut Etelä-Suomen aluehallintovirastoon 2.8.2023. Oikaisuvaatimuksen johdosta hyvinvointialueelta on pyydetty selvitys 17.8.2023, joka on saapunut Etelä-Suomen aluehallintovirastoon 22.9.2023. Saatu selvitys on lähetetty kantelijalle 26.9.2023 vastineen antamista varten. Kantelijan vastine on saapunut aluehallintovirastoon 13.10.2023.

Selvityksen mukaan oikaisuvaatimusten käsittely oli ruuhkautunut Etelä-Suomen aluehallintovirastossa syksyllä 2023 sosiaalihuollon ylitarkastajan ollessa Etelä-Suomen aluehallintovirastossa ainoa kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevia oikaisuvaatimuksia käsittelevä esittelijä.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyajaksi oli Etelä-Suomen aluehallintovirastossa arvioitu kahdeksan kuukautta kantelijan tiedustellessa asiaa marraskuun 2023 alussa. Kantelija oli tiedustellut päätöksen antamisen ajankohtaa uudelleen huhtikuussa 2024, jolloin päätöksen antamisen ajankohdaksi oli arvioitu elokuu 2024.

Saadun selvityksen mukaan oikaisuvaatimukset käsitellään saapumisajankohdan mukaisessa järjestyksessä. Oikaisuvaatimusten käsittelyä on pyritty priorisoimaan, mutta sosiaalihuollon ylitarkastajan antaman selvityksen mukaan se ei aina ole ollut tai ole mahdollista muiden työtehtävieni vuoksi.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että kehitysvammaisten erityishuoltoa koskevien oikaisuvaatimusten käsittely tapahtuu kokonaisresurssien puitteissa. Selvityksen mukaan kantelijan tekemän oikaisuvaatimuksen käsittelyaika on ollut pitkä johtuen oikaisuvaatimusten käsittelyä varten käytettävissä olevasta resurssista, joka on ollut ja on liian pieni tarpeeseen nähden. Aluehallintoviraston lausunnon mukaan mahdollisuuksia resurssien irrottamiseen muista asiaryhmistä rajoittaa substanssiosaamisen edellytys vammais- ja kehitysvamma-asioissa.

Yksikön päällikön antamassa selvityksessä 15.5.2024 kuvataan yleisesti erityishuollon oikaisuvaatimusten käsittelyä Etelä-Suomen aluehallintovirastossa. Erityishuollon oikaisuvaatimusten käsittelyä kuvataan useimmiten hyvin aikaa vieväksi. Sisällöllisesti oikaisuvaatimukset ovat selvityksen mukaan haastavia ja monimutkaisia. Selvityksen mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirastossa oli loppuvuodesta 2023 kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että erityishuollon oikaisuvaatimusten käsittelytilanne oli alkanut ruuhkautua ja käsittelyyn varattu esittelijäresurssi oli liian pieni. Erityishuollon oikaisuvaatimusten käsittelyyn varattua esittelijä- ja valmistelijaresurssia oli selvityksen mukaan vahvistettu loppuvuoden 2023 aikana ja varsinaiseen valmistelutyöhön oli saatu sovittuja lisäresursseja alkuvuoden 2024 aikana. Erityishuollon oikaisuvaatimuksia oli kuitenkin tullut vireille jo alkuvuoden 2024 aikana ennakoitua enemmän, jonka vuoksi oli kartoitettu lisämahdollisuuksia oikaisuvaatimusten käsittelijäresurssin vahvistamiseksi ja käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Selvityksen mukaan loppuvuoden 2024 aikana erityishuollon oikaisuvaatimusten käsittelyyn osallistuu osa-aikaisesti kaksi tarkastajaa, kaksi sosiaalihuollon ylitarkastajaa ja yksi ylitarkastaja.

Aluehallintoviraston antaman selvityksen mukaan erityishuollon oikaisuvaatimusten keskimääräinen käsittelyaika Etelä-Suomen aluehallintovirastossa oli vuonna 2023 12,03 kuukautta. Toukokuussa 2024 erityishuollon keskimääräinen käsittelyaika oli 13,40 kuukautta.

Etelä-Suomen aluehallintovirastolta saaduissa selvityksissä pahoitellaan kantelijan tekemän oikaisuvaatimuksen pitkää käsittelyaikaa. Aluehallintovirasto ilmoittaa pyrkivänsä vuoden 2024 aikana parhaansa mukaan käsittelemään erityishuollon oikaisuvaatimukset ilman aiheetonta viivytystä.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa lausunnossaan, että jokaisen vireillepanijan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti edellyttää aluehallintoviraston käyttävän jokaiseen yksittäiseen vireille tulleeseen asiaan niin paljon ajallista ja muuta resurssia kuin kukin yksittäinen asia sitä asiallisesti edellyttää. Lausunnon mukaan kunkin yksittäisen hallinnon asiakkaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja toisaalta ilman aiheetonta viivytystä toteutuu sen resurssien muodostaman kokonaisuuden puitteissa, joka aluehallintoviraston käyttöön on kulloinkin erilajisten ja -laatuisten asioiden käsittelemiseksi asetettu.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että se on käsittelyaikojen osalta ryhtynyt kaikkiin niihin toimiin, jotka sen on ollut mahdollista vallitsevissa olosuhteissa toteuttaa. Toteutetuissa toimenpiteissä on aluehallintoviraston mukaan otettu huomioon sekä vaatimus viivytyksettömästä käsittelystä että myös vaatimus asianmukaisesta käsittelystä, joka keskeisesti edellyttää substanssiosaamisen turvaamista esittelyssä.

3.3 Arviointi ja kannanotto

Hallintolain käsittelyaikoja koskevan yleisen sääntelyn perusteella ei ole esitettävissä yleisiä enimmäis- tai vähimmäiskäsittelyaikoja. Säännöksissä ei ole enemmälti oikeusohjeita sen varalle, kuinka käsittelyajan asianmukaisuutta tulee arvioida. Käsitykseni mukaan hallintolaissa asetettu oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva kiireellisyyden vaade voidaan kuitenkin ymmärtää tiukemmaksi, kuin yleinen lähtökohta asian käsittelemisestä ”ilman aiheetonta viivytystä”.

Käsittelyaikaa arvioitaessa on otettava huomioon kulloisenkin asian merkitys palvelua tai tukitointa hakeneelle henkilölle. Mitä suurempi merkitys ratkaisulla on asianomaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä joutuisampaan käsittelyyn oikaisuvaatimuksenkin käsittelyssä tulisi pyrkiä. Käytännössä tämä voi tarkoittaa muutoksenhakuasioiden asettamista etusijajärjestykseen asian laadun, niiden kiireellisyyden ja henkilön oikeusturvan tarpeen perusteella.

Oikaisuvaatimusten pitkät käsittelyajat saattavat, ainakin joissain tapauksissa, vaarantaa henkilön oikeuden perustuslain turvaamaan välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Näin ollen perustuslain 22 §:n mukaisesta perusoikeuksien turvaamisvelvollisuudesta seuraa vaatimuksia sille, missä ajassa oikaisuvaatimuksia käsitellään.

Laillisuusvalvonnassa käsittelyaikoja arvioidaan tapauskohtaisesti asian laadun ja tapaukseen liittyvien yksilöllisten olosuhteiden perusteella. Huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen, vaikeuteen ja käsittelyn edellyttämien toimenpiteiden määrään sekä siihen, onko asian käsittelyssä sellaisia passiivisia ajanjaksoja, joiden aikana käsittely ei ole edennyt.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on katsottu, että kuntien (nykyään hyvinvointialueiden) oikaisuvaatimusjärjestelmässä sosiaalihuoltoon liittyvän oikaisuvaatimuksen käsittelyaikana on pidettävä kohtuullisena alle kolmen kuukauden käsittelyaikaa. Tässä on huomioitu se, että oikaisuvaatimusviranomaisena toimii luottamushenkilöistä koostuva toimielin, joka ei käsittele asioita jatkuvasti tai kokoonnu päivittäin.

Aluehallintoviraston antamasta selvityksestä ilmenee, että kantelijan oikaisuvaatimus on saapunut Etelä-Suomen aluehallintovirastoon 2.8.2024 ja asian käsittelyä varten hankitut selvitykset ja vastine ovat olleet aluehallintoviraston käytössä 13.10.2023.

Etelä-Suomen aluehallintovirastolta saadun tiedon mukaan oikaisuvaatimuksen käsittely on päätynyt 6.6.2024 annettuun päätökseen.

Käytettävissäni olevasta selvityksistä ilmenee, että kantelijan tekemän oikaisuvaatimuksen käsittely kesti Etelä-Suomen aluehallintovirastossa noin kymmenen kuukautta. Erytishuoltoa koskevan oikaisuvaatimuksen käsittelyajan pituus on selvityksen perusteella johtunut siitä, että oikaisuvaatimuksia käsittelemässä ei ole ollut riittävästi henkilöstöä, jolla olisi osaamista erityishuoltoa koskevista asioista. Lausunnon mukaan Etelä-Suomen aluehallintovirasto on ryhtynyt erinäisiin toimenpiteisiin oikaisuvaatimusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti edellytetty, että oikaisuvaatimusviranomaisen on varattava riittävät voimavarat ja tehtävä tarvittavat muutokset töiden ja työnkulkujen organisoinnissa, jotta se voi selviytyä sille asetetuista lakisääteisistä tehtävistään. Tehtävien ruuhkautumista ja käsittelyn viivästymistä ei voi perustella riittämättömillä voimavaroilla.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että lähtökohtaisesti asioiden yleinen ruuhkautuminen ja voimavarojen puute ei ole hyväksyttävä peruste yksittäisen asian käsittelyn viipymiselle.

Totean, että asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tämä tarkoittaa muun muassa organisaation ja työmenetelmien kehittämistä siten, että asia voidaan ratkaista, kun se on asianmukaisesti selvitetty. Käsittelyaika ei saa olla pidempi kuin riittävän huolellinen ja asianmukainen käsittely kohtuudella edellyttää asian erityispiirteet huomioon ottaen.

Edellä todetun perusteella katson, että käytettävissäni olevasta selvityksestä ei ilmene hyväksyttäviä perusteita kantelijan tekemän oikaisuvaatimuksen käsittelyn viipymiselle. Saamastani selvityksestä ei esimerkiksi ilmene, että asia olisi ollut sillä tavoin laaja tai vaikea, että sen käsittely olisi tästä syystä edellyttänyt poikkeuksellisen pitkää selvittely- ja käsittelyaikaa. Pidän tästä syystä kantelijan oikaisuvaatimuksen käsittelyyn kulunutta aikaa kohtuuttoman pitkänä. Katson, ettei Etelä-Suomen aluehallintovirasto ole käsitellyt kantelijan tekemää oikaisuvaatimusta perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain 49 e §:ssä edellytetyllä tavalla.

Oikaisuvaatimuksen käsittelyn kiireellisyyttä ja aluehallintoviraston menettelyn moitittavuutta koskevassa arvioinnissani olen lisäksi ottanut huomioon, että oikaisuvaatimus on koskenut haavoittuvassa asemassa olevan vammaisen lapsen hoidon järjestämistä.

4 TOIMENPITEET

Saatan Etelä-Suomen aluehallintoviraston tietoon edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen lainvastaisesta viivästyksestä oikaisuvaatimuksen käsittelyssä. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Etelä-Suomen aluehallintovirastolle.