



ASIA Kanteluiden ja valvonta-asioiden viipyminen

KANTELU

Kirjoituksessaan 22.2.2018 oikeuskanslerille kantelija arvostelee Lounais-Suomen aluehallintoviraston opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualueen menettelyä.

Kantelija on kertonut tehneensä 13.6.2016 kyseisen vastuualueen käsiteltäväksi kuuluvan kantelun Nakkilan kunnan varhaiskasvatuksen henkilömitoituksen ja ryhmäkoon vakavista puutteista. Kantelijan mukaan aluehallintovirasto on 16.9.2016 antanut määräyksen korjata asioita 30.11.2016 mennessä ja on myös pyytänyt Nakkilan kuntaa antamaan kirjallisen selvityksen 15.12.2016 mennessä. Kunnan tekemät vähäiset toimet ja selvitys eivät ole kuitenkaan saattaneet varhaiskasvatuspalveluja kaikin osin vastaamaan lain vaatimuksia. Kantelijan mukaan asiaa hoitava aluehallintoviraston tarkastaja on kertonut, että koska kantelu oli laaja ja puutteet Nakkilan kunnan varhaiskasvatuksessa selkeät, hän haluaisi suorittaa valvontakäynnin Nakkilan varhaiskasvatuksessa, mutta ei saa tähän lupaa esimieheltään ja asia on siksi ollut vuoden pöydällä.

Kantelija on todennut, ettei hän vielä ole 22.2.2018 saanut kanteluunsa päätöstä. (Aluehallintovirastosta saadun selvityksen mukaan kantelijan 13.6.2016 vireille tullut kanteluasia on ratkaistu 22.1.2018). Kantelija on pitänyt kantelunsa käsittelyaikaa asiaan ja tilanteeseen nähden liian pitkänä. Kantelijan näkemyksen mukaan kunnan laiminlyönnit ovat räikeitä ja ne ovat jatkuneet pitkään. Kunnassa on saatavana ainoastaan kunnallista varhaiskasvatusta, jota työssä käyvien on epäkohdista huolimatta pakko käyttää.

SELVITYS

Varhaiskasvatus kuuluu aluehallintoviraston Opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualueeseen, jonka johtaja on 21.3.2018 antanut lausunnon. Lausuntoon on liitetty kantelun tarkoittaman tarkastajan (kehittämispäällikön) 2.3.2018 antama selvitys.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston ylijohtaja on 11.5.2018 antanut lausunnon, johon on liitetty Opetus- ja kulttuuritoimi -vastuualueen johtajan 11.5.2018 antama selvitys.

Ylijohtaja on antanut lisälausunnon 23.10.2018.

Lounais-Suomen aluehallintovirastosta on lisäksi sähköpostitse toimitettu selvitystä ja asiakirjoja.

RATKAISU

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri käsittelee hänelle osoitettuja kirjallisia kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menettelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

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

Aluehallintoviraston menettelyyn sovellettavan hallintolain (434/2003) 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, ja lain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Selvitykset

Kehittämispäällikkö on selvityksessään todennut Lounais-Suomen aluehallintovirastossa olevan vireillä (edellä esitetyn mukaisesti sittemmin 23.8.2018 ratkaistua) kaksi valvonta-asiaa Nakkilan kunnan varhaiskasvatuksesta. Nakkilan kuntaa on kuultu sakon uhan asettamisesta varhaiskasvatuksen lakimääräiseksi toteutumiseksi. Tämän jälkeen Nakkilan kunta on antanut asiassa selvityksensä sekä pyytänyt aluehallintovirastoa tulemaan vierailulle Nakkilaan. Kehittämispäällikkö on kertonut pyrkineensä asian esittelijänä saamaan aikaan tarkastuskäynnin Nakkilan varhaiskasvatukseen. Kehittämispäällikön mukaan asiasta on keskusteltu opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueen johtajan kanssa, joka on toimivaltainen antamaan asiassa tarkastusmääräyksen. Johtajan ehdotuksesta aikataulua on pyritty sovittamaan siten, että myös johtaja osallistuisi tarkastuskäyntiin, mutta tämä ei ole aikataulullisesti onnistunut.

Kehittämispäällikkö on selvityksessään katsonut, että kantelut (joilla hän viitanee valvonta-asioiden kanssa samaan aikaan vireillä olleisiin, kantelijan 13.6.2016 ja 1.3.2017 Nakkilan kunnan varhaiskasvatuksesta tekemiin kanteluihin) on käsitelty mahdollisimman nopeasti, ottaen huomioon asiaruuhkat opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella. Kehittämispäällikkö kertoo esitelleensä tai ratkaisseensa 130 asiaa vuonna 2017 ja 33 asiaa ajalla 1.1.-2.3.2018. Kehittämispäällikön mukaan lisäresurssien tarve on tiedostettu. Kesällä 2017 oli ruuhkaa purkamassa määräaikainen esittelijä kaksi kuukautta. Kehittämispäällikön mukaan kaksi kantelijan Nakkilan varhaiskasvatuksesta tekemää kantelua on ratkaistu tammikuussa 2018, mutta valvonta-asiat ovat odottaneet tarkastuksen aloitusta. Vuoden 2018 helmikuussa on tullut lausunnolle varhaiskasvatustilain muutosta koskeva lakiluonnos, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2018. Valvonta-asiaa on tästä syystä tarkasteltava myös mahdollista lakimuutosta ja sen vaikutuksia huomioon ottaen uudestaan.

Opetus- ja kulttuuritoimi -vastualueen johtaja on 21.3.2018 antamassaan lausunnossa todennut, että kantelijan kantelun saavuttua aluehallintovirastoon 13.6.2016 se antoi 16.9.2018 (pitää olla 2016) Nakkilan kunnalle määräyksen korjata asioita viimeistään 30.11.2016 sekä antamaan kirjallisen selvityksen viimeistään 15.12.2016. Lausunnon mukaan päivämääristä voi johtajan mukaan päätellä, että asiaa on ryhdytty aluehallintovirastossa selvittämään asianmukaisesti ja viivytyksettä. Johtaja toteaa keskustelleensa kehittämispäällikön kanssa Nakkilaan tehtävästä vierailusta kevättalvella 2017 ja sopineensa maaliskuussa tehtäväksi yhteinen tarkastus- ja tutustumiskäynti. Kunnan sivistystoimen ja aluehallintoviraston aikataulujen yhteensovittamisen vaikeuden vuoksi yhteinen käynti peruuntui. Johtajan mukaan hänelle ei tämän jälkeen enää ehdotettu uutta päivämäärää eikä tehty esitystä tarkastuskäynnille menosta eikä hän missään tapauksessa ole kieltäytynyt antamasta lupaa mennä tarkastuskäynnille. Jos esitys olisi tehty, hän olisi ilman muuta myöntänyt luvan. Vastuu tarkastusmääräyksen pyytämiseen on virkamiehellä, jonka virkatehtäviin varhaiskasvatuksen valvonta vastualueen työjärjestyksen mukaan kuuluu. Johtaja kertoo ilmoittaneensa kehittämispäällikölle, että tämä saa tarkastusmääräyksen Nakkilaan heti sitä pyydettyään.

Selvityksessään 11.5.2018 johtaja toteaa, että opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella on valvonta-asioiden käsittelyaikoja mahdollisesti pidentävien työtapojen ja -käytäntöjen selkiyttämiseksi ryhdytty seuraaviin toimenpiteisiin:

1. Valvonta-asioista vastaavan esittelijän kanssa on kehityskeskustelun yhteydessä 26.3.2018 otettu esille valvonta-asioiden hoidon tehostaminen.
2. Koska mahdollisuuksia uusien henkilöiden palkkaamiseen oikeusturva-asioiden hoitoon ei ole ollut, vastualueen työnjakoa on kevään aikana tarkistettu niin, että kehittämispäällikkö voi keskittyä vain varhaiskasvatuksen oikeusturvatehtäviin.
3. Vastualueen kokouksessa 8.5.2018 on käyty esittelijöittäin läpi oikeusturva-asioiden työtilanne ja kiinnitetty huomiota asioiden käsittelyn vauhdittamiseen erityisesti vanhimpien vireillä olevien asioiden osalta.
4. Vastualueen johtajana hän tulee jatkossa viikoittain seuraamaan aluehallintoviraston asiantuntijajärjestelmä Uspassa oikeusturva-asioiden käsittelyn edistymistä. Tutustumis- ja selvittämiskäynti Nakkilaan on sovittu suoritettavaksi 16.5.2018.

Aluehallintoviraston ylijohdajan 11.5.2018 antaman lausunnon mukaan opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella tapahtunut valvonta-asian jälkiseuranta varten suunnitellun kuntatapaamisen/tarkastuksen viivästyminen johtui ensisijaisesti työmäärästä aiheutuneesta unohduk-

sesta. Tapahtunut virhe aiheutti vastuualueella mielipahaa, sillä muutoin vastuualueen toiminta on ollut ryhdikästä ja tuloksellista. Lausunnon mukaan opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella on myös ryhdytty toimenpiteisiin valvonta-asioiden käsittelyaikoja mahdollisesti pidentävien työtapojen ja -käytäntöjen selkiyttämiseksi.

Ylijohtajan 23.10.2018 antaman lausunnon mukaan opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueella on siirretty säännölliseen, kuukausittaiseen vireillä olevien asioiden seurantapalaveriin, johon osallistuvat valvontaa tekevät virkamiehet. Seurannan tehostaminen on keskeisin väline siihen, että erityisesti pidempään vireillä olevien asioiden vireillöolon perusteet ovat vastuualueen henkilöstön tiedossa, eikä asioita jää odottamaan viraston toimenpiteitä kohtuuttoman pitkäksi aikaa. Vastuualueella pyritään myös keventämään valvontamenettelyä siltä osin kuin se on mahdollista varhaiskasvatuksen asiakkaiden oikeusturvasta tinkimättä. Vuoden 2018 loppuun mennessä asiantuntijaosaamista vahvistetaan rekrytoimalla vastuualueelle toinen lakimies. Myös vastuualueen johtaja on osallistunut tarpeen mukaan valvonta-asioiden hoitamiseen käytännössä ja myös ottanut ratkaistavakseen kaikki ns. kunnalliskantelut. Näin on varmistettu, että kehittämispäällikkö voi keskittyä vain varhaiskasvatuksen valvonta-asioiden ja kanteluiden ratkaisemiseen. Eläköitymisten mahdollistamissa kahdessa korvausrekrytoinnissa tehdään työtehtävien sekä osaamisen uudelleenkohdennuksia. Vastuualueelle rekrytoidaan lakkautettavan erikoissuunnittelijan viran tilalle lakimies, jonka päätehtävänä on kanteluiden käsittely. Lakimiehen rekrytointi päästään toteuttamaan syksyllä 2018. Hänen työpanoksensa merkitys valvonta-asioiden asiakokonaisuudessa ja nimenomaan käsittelyaikojen kehittymisessä on olennainen.

Ylijohtaja toteaa lausunnossaan, että siinä kuvattujen toimenpiteiden vaikutukset käsittelyaikoihin näkyvät vasta viiveellä, mutta virasto on vakuuttunut siitä, että niiden kokonaisvaikutus on merkittävä. Vastuualueella käsiteltävien asioiden käsittelyajat ovat jo nyt kokonaisuutena arvioiden tavoitteiden mukaiset, mutta kerrotuilla toimenpiteillä myös varhaiskasvatuksen käsittelyaikoja saadaan lyhennettyä huomattavasti.

Asian arviointia

Valtiovarainministeriön ja aluehallintovirastojen tekemän tulossopimuksen mukaan aluehallintovirastolle tehtävien kantelujen tavoitekäsittelyajaksi on vuonna 2016 määritelty 8 kuukautta. Aluehallintoviraston mukaan valvonta-asioille ei ole määritelty samanlaisia käsittelyaikaohjeita tai tulossopimukseen kirjattuja tavoiteaikatauluja kuin kanteluille. Ne on kuitenkin käsiteltävä hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaisesti eli ilman aiheetonta viivytystä.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan kantelijan Lounais-Suomen aluehallintovirastoon Nakkilan kunnan varhaiskasvatuksesta 13.6.2016 tekemä kantelu on ratkaistu 22.1.2018. Kantelun käsittelyaika oli siten noin 19 kuukautta eli vuoden ja 7 kuukautta. Kantelijan aluehallintovirastoon Nakkilan kunnan varhaiskasvatuksesta 1.3.2017 tekemä kantelu on ratkaistu 12.1.2018. Kantelun käsittelyaika oli siten noin 10,5 kuukautta. Varsinkin 13.6.2016 vireille tulleen kantelun käsittelyaika on siten huomattavasti ylittänyt 8 kuukauden tavoitekäsittelyajan.

Käytettävissäni olevien asiakirjojen mukaan Nakkilan kunnan varhaiskasvatusta koskeva valvonta-asia on tullut vireille 23.5.2016 aluehallintovirastolle lähetetyn opetus- ja kulttuuriministeriön valvontailmoituksen perusteella. Toinen valvonta-asia on tullut vireille 9.12.2016 Nakkilan kunnasta tulleen yhteydenoton perusteella.

Kehittämispäällikön mukaan Nakkilan kunta on 12.12.2016 selvitystä antaessaan pyytänyt aluehallintovirastoa tekemään käynnin Nakkilaan. Kehittämispäällikön mukaan valvonta-asiat

ovat odottaneet tarkastuksen ajoitusta, mutta tarkastuksen toimittamisesta ei ole voitu sopia vastuualueen johtajan kanssa. Ylijohtajan mukaan valvonta-asian jälkiseurantaa varten suunnitellun kuntatapaamisen/tarkastuksen viivästyminen johtui ensisijaisesti työmäärästä johtuneesta unohduksesta.

Aluehallintovirasto teki tarkastuskäynnin Nakkilan varhaiskasvatukseen 16.5.2018. Tarkastuskäynti tehtiin siten noin 17 kuukauden kuluttua sitä koskevasta pyynnöstä. Valvonta-asiassa on annettu päätös 23.8.2018. Nakkilan kunnan varhaiskasvatusta koskevista valvonta-asioista toisen käsittely aluehallintovirastossa kesti siten noin 27 kuukautta eli runsaat kaksi vuotta ja toista asiaa käsiteltiin noin 21 kuukautta eli noin vuoden ja 9 kuukautta.

Kantelijan mukaan kehittämispäällikkö on puhelimesta kertonut, että kantelijan kantelun laajuuden ja Nakkilan kunnan varhaiskasvatuksessa esiintyneiden selkeiden puutteiden vuoksi Nakkilaan tulisi tehdä tarkastuskäynti, mutta siitä ei ole saatu sovittua ja ”asia” on tämän vuoksi ollut vuoden ”pöydällä”. Tämän perusteella ei ole yksiselitteistä, mitä asiaa puhelinkeskustelussa on tarkoitettu, mutta pidän varsin todennäköisenä sitä, että tarkastuksen viivästyminen on aiheuttanut viivettä myös kantelijan kanteluasioiden ratkaisuun. Aluehallintoviraston virkamiehet eivät myöskään selvityksissään ole kiistäneet kantelijan kantelussaan kertomaa. Saamastani selvityksestä ilmenee, että ainakin Nakkilan kunnan varhaiskasvatusta koskevat valvonta-asiat ovat viivästyneet nimenomaan opetus- ja kulttuuritoimen vastuualueen epäselvien käytäntöjen ja vastuusuhteiden vuoksi. Aluehallintoviraston mukaan viivästys on aiheutunut jopa unohduksesta.

Saamani selvityksen perusteella katson, että kantelijan Nakkilan kunnan varhaiskasvatusta koskevien kanteluiden ja Nakkilan kunnan varhaiskasvatusta koskevien valvonta-asioiden käsittelyt ovat viivästyneet aiheettomasti eli perustuslain 21 §:n ja hallintolain 23 §:n vastaisesti.

Hallintolain säännökset asian käsittelyn viivytyksettömyydestä ja hyvästä hallinnosta edellyttävät viranomaisen järjestävän menettelytapansa sellaisiksi, että asioiden sujuva ja riipeä käsittely on mahdollista. Viranomaisen tulee muun muassa töiden ja vastuusuhteiden järjestelyillä huolehtia siitä, että asioiden käsittelyyn ei muodostu viranomaisen menettelystä aiheutuvia viiveitä.

Myöskään se, että tarkastuksen kohteena olleeseen kuntaan ei ole saatu sovittua tarkastuskäyntiä osaltaan kunnasta johtuvista syistä ei ole hyväksyttävä syy viivästykselle. Voimassa olevassa varhaiskasvatuslaissa (540/2018) on tätä varten aluehallintoviraston tarkastustoiminnan turvaamiseksi tarkastusoikeutta (55 §) ja tarkastuksen toimittamista (56 §) koskevat säännökset. On myös syytä tähdentää, että aluehallintovirasto valvontaviranomaisena arvioi itsenäisesti valvontatoimiensa tarpeen. Se on kuitenkin ratkaistava ilman aiheetonta viivytystä.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Sekä varhaiskasvatusta koskevat valvonta-asiat, että kantelijan kantelun tarkoittamat kanteluasiat ovat viivästyneet Lounais-Suomen aluehallintoviraston opetus- ja kulttuuritoimivastuualueella kohtuuttomasti. Viivästys on ollut aiheeton ja se on ainakin osaksi ollut seurausta aluehallintoviraston epäselvistä käytännöistä ja vastuusuhteista.

Aluehallintovirasto on varsinkin 23.10.2018 antamassaan lausunnossa esittänyt useita ja nähdäkseni oikeansuuntaisia toimenpiteitä varhaiskasvatusta koskevien valvonta- ja kanteluasioiden käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Tyydyn sen vuoksi ilmenneistä aiheettomista viivästyksis-

tä huolimatta tässä vaiheessa kiinnittämään Lounais-Suomen aluehallintoviraston vakavaa huomiota kanteluiden ja valvonta-asioiden viivytyksettömään käsittelyyn.

Pyydän aluehallintovirastoa ilmoittamaan tähän liittyvistä toimenpiteistään sekä kanteluiden ja valvonta-asioiden käsittelyajoista oikeuskanslerinvirastoon viimeistään 31.5.2019.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila

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