

12.12.2024

EOAK/600/2024

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Anne Ilkka

SOTERI-REKISTERIN KÄYTTÖNOTTO JA KÄSITTELYN RUUHKAUTUMINEN

Sisällysluettelo

1	KANTELU	2
2	SELVITYS	3
2.1	Asiassa saatu selvitys	3
2.2	Valviran selvitys ja lausunto	3
2.3	Valviran ja aluehallintovirastojen yhteinen selvitys Soteri-viestinnästä.....	8
2.4	Aluehallintovirastojen yhteisen asiakaspalvelun selvitys	9
2.5	Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvitys	9
2.6	Itä-Suomen aluehallintoviraston selvitys.....	11
2.7	Lapin aluehallintoviraston selvitys	13
2.8	Lounais-Suomen aluehallintoviraston selvitys	14
2.9	Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston selvitys	14
2.10	Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys.....	16
2.11	Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys ja lausunto	17
3	RATKAISU.....	22
3.1	Sosiaali- ja terveysministeriön menettelyn rajaaminen arvioinnin ulkopuolelle.....	22
3.2	Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat	23
3.3	Valviran ja aluehallintovirastojen menettelyn arviointi	28
4	TOIMENPITEET	34

1 KANTELU

Eduskunnan oikeusasiamiehelle on saapunut joko suoraan tai oikeuskanslerin siirtämänä ajalla 25.1.2024 – 21.11.2024 yhteensä 23 kantelua, joissa arvostellaan Valviran ja aluehallintovirastojen menettelyä valtakunnallisen palveluntuottajien rekisterin (Soteri) käyttöönotossa, tiedottamista asiasta sekä hakemusten käsittelyn ruuhkautumista ja hakemusten pitkää käsittelyaikaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvontaa koskeva laki tuli voimaan vuoden 2024 alusta ja samaan aikaan otettiin käyttöön Soteri-rekisteri. Sosiaali- ja terveystuottajan toiminnan aloittaminen tai muuttaminen edellyttää, että valvontaviranomainen on rekisteröinyt palveluntuottajan Soteri-rekisteriin.

Rekisteröinti-ilmoitusten käsittely on ruuhkautunut pahasti ja ilmoitusten käsittely kestää useita kuukausia. Kantelujen mukaan tämä aiheuttaa kohtuutonta häiriötä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajille, koska palveluntuottajat eivät voi harjoittaa ammattiaan tai liiketoimintaansa ennen kuin palveluntuottajan tekemä ilmoitus on käsitelty ja palveluntuottaja on merkitty rekisteriin. Samaan aikaan syntyy kuluja esimerkiksi toimitiloista ja vakuutuksista. Saapuneiden kantelujen mukaan rekisteröintihakemuksen käsittelyn viivästymisellä on olennaisia vaikutuksia hakemuksen tehneen toimeentuloon. Useat kantelijat ovat ilmoittaneet, että heillä ei ole mahdollisuutta työttömyyskorvauksen saamiseen, koska heidän katsotaan työllistyvän yritystoiminnassaan.

Kantelujen mukaan tilanteella on vaikutuksia myös potilaiden tilanteeseen. Joillain aloilla hoitoon pääsy on pahasti ruuhkautunut ja tilannetta pahentaa entisestään se, että terveydenhuollon ammattihenkilöt eivät pysty tuottamaan palveluja rekisteröintiruuhkan vuoksi. Lisäksi potilaiden käynnissä olevat terapiat saattavat keskeytyä rekisteröinti-ilmoituksen käsittelyn ajaksi esimerkiksi palveluntuottajan toimitilan vaihdoksen vuoksi.

Ratkaisen kaikki kantelut samalla kertaa, ja kullekin kantelijalle annetaan samansisältöinen ratkaisu.

2 SELVITYS

2.1 Asiassa saatu selvitys

Kantelujen johdosta hankittiin selvitys ja lausunto:

- Valviran lausunto 3.5.2024
- Valviran sosiaali- ja terveydenhuolto -osaston johtajan selvitys
- Valviran tietohallinnon selvitys
- Valviran ja aluehallintovirastojen Soteri-viestinnän selvitys
- Aluehallintovirastojen yhteisen asiakaspalvelun selvitys
- Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvitys
- Itä-Suomen aluehallintoviraston selvitys
- Lapin aluehallintoviraston selvitys
- Lounais-Suomen aluehallintoviraston selvitys
- Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston selvitys
- Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys
- Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys ja lausunto 28.6.2024 (VN/14494/2024)

Käytettävissäni ovat olleet myös seuraavat asiakirjat:

- Sosiaali- ja terveysministeriön määräys tehdä tilapäisesti toisen aluehallintoviraston tehtäviä 9.7.2024 (VN/19979/2024)
- Sosiaali- ja terveysministeriön tiedote 27.8.2024 "Tilapäinen lakimuutos Soteri-rekisterin ruuhkan purkuun" <https://stm.fi/-/tilapainen-lakimuutos-soteri-rekisterin-ruuhkan-purkuun>
- Valviran tiedote 1.10.2024 "Soteri-hakemusten lukumäärät ja käsittelyaika-arviot saatavilla verkkosivulta" <https://valvira.fi/-/soteri-hakemusten-lukumaarat-ja-kasittelyaika-arviot-saatavilla-verkkosivulta>

2.2 Valviran selvitys ja lausunto

Valvira totesi selvityksessään ja lausunnossaan seuraavaa.

Soteri-rekisteri on uuden sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023, "valvontalaki") mukainen uudistus ja sillä korvattiin aiempi Valveri-rekisteri. Uuden rekisterin kehittämisen ja käyttöönoton lisäksi valvontalaki muutti huomattavasti aikaisempia yksityisten sosiaali- ja terveystalvontalaki palveluntuottajien ilmoitus- ja lupamenettelyitä. Muutos oli hyvin merkittävä erityisesti pienille palveluntuottajille, sillä aiemmin yksityiset elinkeinonharjoittajat (itsenäiset ammatinharjoittajat) saivat aloittaa toimintansa heti tehtyään ilmoituksen valvontaviranomaiselle, jo ennen rekisteröinnin tapahtumista.

Valvontalain tultua voimaan täytyy kaikkien palveluntuottajien hakea rekisteröintiä valvontaviranomaisilta (Valvira ja aluehallintovirastot). Rekisteröintipäätöksen tekeminen puolestaan edellyttää valvontaviranomaisia ensin varmistamaan valvontalain 2 luvun mukaisten edellytysten toteutumisen. Uuden valvontalain mukaisessa toimintamallissa myös yksityisille elinkeinonharjoittajille aiheutuu vääjäämättä hakemuksen käsittelyn ajan kestävä viive ennen kuin lain mukaista toimintaa voi aloittaa.

Millä tavoin rekisterin käyttöönottoon oli varauduttu?

Soteri-järjestelmä kehitettiin hyvin nopealla aikataululla. Uuden valvontalain säätäminen viivästyi edellisen hallituskauden loppuun. Hallituksen esitys uudeksi laiksi annettiin 17.11.2022 ja laki vahvistettiin 14.4.2023 eli noin kahdeksan ja puoli kuukautta ennen lain voimaantuloa 1.1.2024.

Näin ollen Soteri-järjestelmän hankinnan suunnitteleminen ja toteutus jouduttiin aloittamaan jo selvästi ennen valvontalain varmistumista. Soteri-järjestelmän hankinnan suunnittelu- ja valmistelutyö aloitettiin alkuvuodesta 2021 ja tarjouspyyntö julkaistiin 12.5.2022. Kyseessä oli mittava tietojärjestelmähankinta, jonka vaatimusmäärittelyn laatiminen oli todella suuri ja työläs tehtävä. Lisäksi hankintaprosessin edistämistä viivästytti lain lopulliseen sisältöön liittyvä epävarmuus. Varmuutta ei myöskään ollut siitä, ehtiikö eduskunta säätää lain ennen hallituskauden loppua.

Lain voimaantulon aikataulu jätti järjestelmän kehitystyölle erittäin vähän aikaa huomioiden uuden Soteri-rekisterin kaltaisen suuren järjestelmäkehitysprojektin vaatimukset. Täysin valmiin ja virheettömän lopputuotteen toteuttaminen tällaisella aikataululla ei ollut mahdollista. Lisäksi järjestelmän kilpailutusvaihe venyi suunniteltua pidemmäksi, kun kahteen osioon jaetussa tarjouskilpailussa saatiin yhteensä vain yksi tarjous ja tarjouksia vaille jääneen osion kanssa jouduttiin etenemään hankintalain mukaiseen suorahankintamenettelyyn. Sopimusneuvotteluiden jälkeen päästiin allekirjoittamaan sopimukset molempien toimittajien kanssa syys-lokakuussa 2022 ja Soteri-kehitysprojektin käynnistystilaisuus oli 18.10.2022.

Toteutusta karsittiin niin paljon kuin mahdollista, että varmistettaisiin vähimmäisvaatimukset täyttävän MVP-version ("minimum viable product") valmistuminen valvontalain voimaantulon asettamaan määräpäivään 1.1.2024 mennessä.

Kehitysprojektin aikana haasteita asetti vielä joidenkin projektille keskeisten työntekijöiden pitkät poissaolot ja irtisanoutumiset, mutta Soteri-järjestelmän MVP-toteutus saatiin kuitenkin valmiiksi aikataulussa ja tuotantokäyttö aloitettiin 3.1.2024 STM-Valvira-tulossopimuksen mukaisesti.

Kiireellisestä ja haastavasta aikataulusta johtuen Soteri jouduttiin ottamaan käyttöön lyhyeksi jääneen hyväksymistestausvaiheen jälkeen. Vaikka MVP-toteutuksen tavoitteet täytyivätkin, Soterissa oli tuotantokäytön alkaessa vielä merkittäviä teknisiä ongelmia ja toiminnallisuuksien puutteita. Esimerkiksi Soterin sähköiseen asiointiin ei ollut ehditty rakentamaan hakijan syöttämien tietojen käsittelyyn liittyviä riittäviä tarkistuksia tai järjestelmän vaatimia pakollisuuksia. Tämä on johtanut puutteellisin tiedoin saapuneisiin hakemuksiin. Tällaisiin hakemuksiin täytyy hakemuskäsittelijän pyytää hakijalta lisätietoja, mikä lisää työmäärää ja pidentää hakemuksen käsittelyaikaa.

Soterin tuotantokäytön aloittamiseen varauduttiin sopimalla järjestelmätoimittajien kanssa kehitysprojektiin kohdistettavista lisähenkilöresursseista ja korotetusta valmiustasosta käsitellä häiriötilanteita. Myös Valviran tietohallinto on kohdistanut omaa henkilöstöään Soterin vaatiman tuen ja ylläpidon tarpeisiin niin paljon kuin mahdollista.

Uusia toimintatapoja ja väliaikaisratkaisuja alettiin kehittää ja ottaa käyttöön jo järjestelmän kehitysvaiheessa heti, kun huomattiin, että kaikki suunnitellut toiminnallisuudet eivät olisi valmiita vielä tuotantokäytön alkaessa vuoden 2024 alussa. Näin pyrittiin varmistamaan järjestelmän mahdollisimman sujuva toiminta. Teknisille tukipyynnöille on perustettu oma sähköpostilaatikko, ohjeita on laadittu ja kehitetty edelleen sekä Valviran verkkosivuilla on julkaistu hakijoiden kysymyksiä varten suorat puhelinnumerot kolmelle asiantuntijalle.

Lisäksi Valvira järjesti loppuvuodesta 2023 palveluntuottajille laintulkinnassa ja Soterin käyttämisessä opastavia webinaareja. Vastaavia tilaisuuksia on järjestetty vuoden 2024 aikana, ja myös yhteistyössä yksityisiä elinkeinonharjoittajia edustavien ammattijärjestöjen kanssa.

Hakemusten käsittelyä Soterin alkuvaiheessa on hidastanut lisäksi se, että hakemusten käsittelijöiden on täytynyt opetella uuden järjestelmän käyttämistä. Erityisen haastava tilanne on ollut aluehallintovirastojen hakemuskäsittelijöille, joille Soterin taustalla toimiva aiemmin Valviran tarpeisiin kehitetty Sampo-työpöytä on sekin täysin uusi järjestelmä.

Valviran ja aluehallintovirastojen asiantuntijoista muodostettiin alkuvuodesta 2023 rekisteröintiryhmä, joka laati hakemusten sujuvaa ja yhdenmukaista käsittelyä varmistavaa ohjeistusta. Ohjeistusta on jouduttu täydentämään, kun tieto lain lopullisesta sisällöstä saatiin huhtikuussa 2023 sekä STM:n julkaisema lain soveltamisohje julkaistiin marraskuussa 2023. Ohjeistuksen kehittäminen jatkuu edelleen. Viimeisin, aiempaa yksityiskohtaisempia tietoja sisältävä päivitys palveluntuottajien ohjeista on julkaistu Valviran verkkosivuilla huhtikuun 2024 lopulla.

Soterin MVP-toteutuksen kehitystyön edettyä riittäväälle valmiusasteelle joulukuun alusta 2023 lähtien Valvira on järjestänyt viikoittaisia sisäisiä koulutuksia Valviran ja aluehallintovirastojen henkilöstölle Soterin ja Sampo-työpöydän käyttämiseen. Koulutukset jatkuvat edelleen. Loppuvuodesta 2023 kaikki saatavilla olevat henkilöresurssit olivat varattuina Soterin MVP-vaiheen loppuunsaattamiseen aikataulussa. Tästä resurssirajoitteesta ja kehitysprojektin keskeneräisyydestä johtuen hakemuskäsittelijöiden koulutukset voitiin aloittaa vasta varsin myöhäisessä vaiheessa. Samasta syystä ei ollut myöskään mahdollista järjestää hakemuskäsittelijöiden harjoittelua varten testiympäristöä ennen tuotantokäytön aloittamista. Kaikkien eri vaadittavien järjestelmien käyttöoikeuksien luominen testiympäristössä yhteensä yli 150 käyttäjälle ja tällaisen testiryhmän opastaminen olisi ollut työläs tehtävä, joka olisi vienyt liikaa sovellustoimittajien ja Valviran tietohallinnon resursseja itse kehitystyöltä. Mainittakoon, että joulukuussa 2023 sekä rekisterin kehitystyötä että rekisterinkäyttäjien koulutautumista haittasivat lukuisat ennakoimattomat sairaspöissaolot (ylähengitystietulehdusepidemia).

Soterin käyttöönottoon varauduttiin myös ennakoimalla tulevaa hakemusruuhkaa tehostetusti käsittelemällä mahdollisimman suuri osa loppuvuodesta 2023 vireillä olleista hakemuksista ennen rekisteröintijärjestelmämuutosta.

Valvira ja aluehallintovirastot ovat alkuvuodesta 2023 lähtien viestineet yhteisen viestintäsuunnitelman mukaisesti uuden valvontalain aiheuttamista muutoksista ja Soterin käyttöönotosta. Viestintä on ollut monikanavaista ja mahdollisimman kohdennettua perustuen vanhan Valveri-rekisterin ja Soterin asiakastietoihin. Suoraan palveluntuottajille lähetettäviä asiakasviestejä on toimitettu alkuvuodesta 2023 lähtien. Toimintaansa vasta aloittaville yksityisille elinkeinonharjoittajille viestiminen kohdennetusti ei ole ollut mahdollista, sillä heidän tietojaan rekistereistä ei löydy eikä Valviralla ja aluehallintovirastoilla näin ole mahdollista tavoittaa heitä suoraan. Heidän osaltaan viestintää on toteutettu lähinnä verkkosivujen jatkuvasti päivitettävillä sisältötiedoilla ja verkkouutisilla. Viestintäyhteistyötä on myös tehty palveluntuottajien etujärjestöjen kanssa.

Miten hakemusten käsittelyn ruuhkautumista on pyritty ja pyritään vähentämään?

Valvira on keskittänyt kaikki mahdolliset saatavilla olevat resurssinsa rekisteröintihakemusten ruuhkan helpottamiseksi. Soteri-järjestelmän toimintaa hankaloittavia teknisiä ongelmia ja toiminnallisuuksien puutteita on korjattu tiiviissä yhteistyössä järjestelmän toimittajien kanssa. Korjaavilla toimenpiteillä järjestelmän toiminnasta on tullut sujuvampaa ja hakemusten käsittelyaikoja on saatu laskettua. Jäljellä olevien virheiden ja puutteiden ratkaiseminen on jatkuvan työn alla. Henkilöresursseja on kohdistettu Soteri-työhön niin paljon kuin mahdollista: yhteensä yli 35 Valviran, aluehallintovirastojen ja ICT-palveluntuottajien henkilöä on siirretty muista tehtävistä, ja ylityömääräyksiä on käytetty runsaasti ruuhkatilanteen helpottamiseksi.

Soteriin liittyvää viestintää on tehostettu, asiakkaiden ohjeistusta on selkiytetty ja tukea on järjestetty asiakkaille rekisteröintiin liittyvissä kysymyksissä yhteistyössä asiakkaita edustavien järjestöjen kanssa. Puhelinpalvelun resursointia on kasvatettu ja sähköpostitse saapuviin Soteri-rekisteröintiin liittyviin yhteydenottoihin vastaa jatkuvasti vähintään yksi henkilö. Viestinnällisin keinoin on pyritty muun muassa ohjeistamaan rekisteröintihakemuksia tekeviä asiakkaita hakemusten täyttämiseen mahdollisimman valmiissa muodossa. Näin puutteellisia ja virheellisiä tietoja sisältävien hakemusten määrä pyritään minimoimaan ja ehkäisemään hakemusten käsittelyaikaa pidentävien lisätietopyyntöjen tekemistä.

Aluehallintovirastoissa ja Valvirassa oli 29.4.2024 jonossa yhteensä 3834 hakemusta, joista noin 10 % on niin sanottuja duplikaattihakemuksia eli aidosti erillisiä hakemuksia on yhteensä noin 3400. Soteri-rekisteröintipäätöksiä oli 29.4. mennessä tehty yhteensä 2928 kappaletta. Hakemusjonon ja käsittelyaikojen lyhentäminen on priorisoitu Valviran toiminnassa korkeimmalle mahdolliselle tasolle.

Miten hakemuksensa käsittelyä odottavan asiakkaan tilannetta on pyritty helpottamaan?

Hakemuksen lähettäneen, rekisteröintipäätöstä odottavan asiakkaan tilannetta on pyritty helpottamaan mahdollisimman tehokkaalla, monikanavaisella viestinnällä. Suoraan Soteri-asiakkaille lähetettävillä asiakasviesteillä annetaan tietoa kulloinkin vallitsevasta ajankohtaisesta tilanteesta. Soteriin liittyviä tiedusteluja varten asiakkaiden käytettävissä on puhelinneuvontapalvelu ja Soteri-rekisteröintejä varten luotu oma sähköpostiosoite. Sähköpostitse saapuneet yhteydenotot pyritään käsittelemään vuorokauden sisällä. Valviran tietohallinto on ollut aktiivisesti vuorovaikutuksessa niiden asiakkaiden kanssa, joiden hakemusten käsittelyn ongelmatilanteet ovat vaatineet erikseen räätälöityjä järjestelmän jatkokehitystoimia.

Lisäksi Soterin yleinen jatkokehitystyö ja järjestelmässä tunnistettujen virheiden korjaaminen helpottavat hakemuksensa käsittelyä odottavien asiakkaiden tilannetta lyhentämällä rekisteröintihakemusten käsittelyaikoja.

Yhteenveto

Valvontalain säätämisen viivästyminen ja laissa säädetty voimaantuloaika jättivät Soteri-rekisterin kehittämiseksi sekä uuden lain mukaisten ilmoitus- ja lupamenettelyjen käyttöönotolle hyvin niukasti aikaa. Lakiin ei myöskään säädetty siirtymäsäännöksiä, joilla olisi voitu antaa riittävästi aikaa optimaalisesti toimivan tietojärjestelmän kehittämiseksi ja järjestelmän käyttäjien kattavalle koulutukselle. Valvira katsoo tehneensä parhaansa erittäin tiukasta aikataulusta seuranneessa haastavassa tilanteessa. Soterin korjaus- ja kehittämistoimet jatkuvat korkeimmalla mahdollisella prioriteetilla Valviran, aluehallintovirastojen ja järjestelmätoimittajien tiiviissä yhteistyössä. Kehitystoimien seurauksena ruuhkatilanne on alkanut helpottua ja rekisteröintihakemusten käsittelyaikoja on saatu lyhennettyä.

Valvira pahoittelee Soteri-rekisteröintipäätöstä odottaville asiakkailleen tilanteesta aiheutunutta haittaa.

2.3 Valviran ja aluehallintovirastojen yhteinen selvitys Soteri-viestinnästä

Valvira ja aluehallintovirastot ovat viestineet yhteisesti, aktiivisesti ja suunnitelmallisesti Soteri-rekisteristä keväästä 2023 alkaen. Viestinnän suunnittelua ja toteuttamista on johdettu Valvirasta, ja kaikki viestintätoimenpiteet on toteutettu yhteistyössä ja samanaikaisesti aluehallintovirastojen kanssa. Viestintää on toteutettu valtakunnallisesti, millä on varmistettu asiakkaille viestinnän sisällön, ohjeistuksen ja viestinnän selkeys, ajoituksen yhdenmukaisuus ja tasapuolisuus.

Viestintäsuunnitelman mukaisesti Soterista on viestitty monikanavaisesti ja mahdollisimman kohdennetusti. Täysin kohdennettua viestintää on pystytty tekemään vanhan Valveri-rekisterissä olleiden yhteystietojen perusteella ja Soterin käyttöönoton jälkeen Soterissa olevien yhteystietojen perusteella. Kohdennettu asiakasviestintä on koskenut jo rekisteröityneitä sote-palveluntuottajia, entisiä terveydenhuollon yksityisiä ammatinharjoittajia sekä yksityisiä varhaiskasvatuksen palveluntuottajia. Kohdennetut asiakasviestit on lähetetty sähköpostitse yhteensä lähes 37 000 vastaanottajalle.

Loppuvuodesta 2023 Valvira ja aluehallintovirastot järjestivät yhteisiä sote-palveluntuottajille järjestettyjä webinaareja, jossa kerrottiin sote-valvontalain ja Soteri-rekisterin mukanaan tuomista muutoksista.

Vasta toiminnan aloittamista suunnitteleville ja ensimmäistä kertaa rekisteröityville palveluntuottajille kohdennetun viestinnän tekeminen ei ole mahdollista. Tämän kohderyhmän viestintää on toteutettu ensisijaisesti Valviran ja aluehallinnon verkkosivuilla olevilla jatkuvasti päivittyvillä sisältösivuilla sekä verkkouutisilla. Lisäksi on tehty yhteistä mediaviestintää, hyvin aktiivista viestintää virastojen sosiaalisessa mediassa ja viestintäyhteistyötä palveluntuottajia edustavien yhdistysten ja liittojen kanssa.

Valvira on lähettänyt yhteensä 12 asiakasviestiä yksityisille sosiaali- ja terveyshuollon palveluntuottajille aikavälillä 20.4.2023-18.3.2024. Viestien vastaanottajia on keskimääräisesti noin 10 647. Asiakasviestejä lähetetään edelleen.

Aluehallintovirasto on lähettänyt kesäkuusta 2023 alkaen ja lähettää edelleen kaikille rekisterissään oleville yksityisille elinkeinon harjoittajille (entisille itsenäisille ammatinharjoittajille) asiakasviestin sähköpostitse. Aluehallintovirasto on lähettänyt yhteensä 11 asiakasviestiä yksityisille elinkeinon harjoittajille aikavälillä 6.6.2023-13.3.2024. Viestien vastaanottajia on keskimääräisesti noin 26 604, ja yksittäisellä viestillä on keskimäärin tavoitettu onnistuneesti noin 26 314 vastaanottajaa.

Valvira ja aluehallintovirastot ovat julkaisseet Soterista yhteensä 17 verkkouutista ja –tiedotetta ajalla 19.6.2023 - 27.3.2024. Valvira.fi-sivustolle ja avi.fi-sivustolle on luotu oma Soteri-sivu (valvira.fi/soteri & avi.fi/soteri).

2.4 Aluehallintovirastojen yhteisen asiakaspalvelun selvitys

Aluehallintovirastojen yhteinen asiakaspalvelu palvelee erilaisissa asiakasyhteydenotoissa kaikkia kuutta itsenäistä aluehallintovirastoa pois lukien työsuojelun ja ympäristölupien asiat. Asiakaspalvelun tehtäviin kuuluu asiakkaiden yleisluontoinen opastus ja neuvonta aluehallintoviraston tehtävissä.

Tammikuussa 2024 asiakaspalvelulle ja aluehallintovirastojen sekä Valviran substanssiasiantuntijoille on perustettu yhteinen Teams-kanava. Tämän kanavan kautta asiakaspalvelun on tarkoitus tuoda esiin asiakkaiden useimmiten esittämiä kysymyksiä ja saada substanssiasiantuntijoilta tietoa yleisluontoista neuvontaa varten. Marraskuusta 2023 lähtien asiakaspalvelu on yhteistyössä aluehallintoviraston verkkosivuista vastaavien asiantuntijoiden kanssa päivittänyt Soteri-rekisteriin liittyvää tietoa avi.fi - sivustolle.

Tammikuussa 2024 asiakaspalveluun on tullut 634 asiakasyhteydenottoa liittyen Soteri-rekisteriin. Helmikuussa yhteydenottoja tuli 520 ja maaliskuussa 376 kappaletta.

Maaliskuussa 2024 asiakaspalveluun on rekrytoitu määrääjäksi kaksi uutta palveluneuvojaa hoitamaan Soteri-rekisteriin liittyviä yhteydenottoja. Lisäksi huhtikuussa aloitti kolmas palveluneuvoja määräaikaisena. Asiakaspalvelun puhelinohjausta on muokattu niin, että sosiaali- ja terveystietopalveluiden rekisteröintiin liittyvät puhelut saadaan eroteltua muista yhteydenotoista.

2.5 Etelä-Suomen aluehallintoviraston selvitys

Etelä-Suomen aluehallintovirasto (ESAVI) toteaa selvityksessään, että sosiaali- ja terveystietopalvelujen rekisteröinnit yksikkö (= sote-rekisteröintiyksikkö) vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain mukaisista rekisteröinneistä. Sote-rekisteröintiyksikön henkilöstö on 20 vakinaista virkahenkilöä. Sosiaali- ja terveystietopalvelujen rekisteröintiasioiden käsittelyyn osallistuu lisäksi osa-aikaisesti muista ESAVI:n sote-yksiköistä viisi sosiaalihuollon ylitarkastajaa, yksi tarkastaja ja yksi osastosihteeri sekä loma-aikoina kaksi sosiaalihuollon johtavaa ylitarkastajaa.

ESAVI:n toimialueella on yli 17 000 sosiaali- ja terveystietopalveluja tuottavaa palveluntuottajaa, joilla on yhteensä noin 36 000 toimipaikkaa (elokuun 2023 tilanne). ESAVI:n osuus kaikkien aluehallintovirastojen palveluntuottajista on noin 43,7 % ja palvelupisteistä noin 47,7 %.

Sote-valvontalain valmisteluvaiheessa ESAVI kiinnitti lakiluonnoksesta antamassaan lausunnossa huomiota henkilöstöressurssitarpeen lisääntymiseen.

ESAVI:n POL-vastuualueella toteutettiin 1.7.2021 alkaen organisaatiouudistus, jossa nykyisen sote-rekisteröintiyksikön vastuulle tuli sekä sosiaali- että terveyspalvelujen rekisteröinti- ja lupa-asioiden käsittely. Näin voitiin lähteä kehittämään mahdollisimman yhtenevää sote-rekisteröintiprosessia, josta olisi sittemmin hyötyä myös valmistelussa olleeseen sote-valvontalain mukaiseen rekisteröintiin valmistautumisessa.

Sote-valvontalain mukaiseen rekisteröintimenettelyyn tutustuminen aloitettiin maaliskuusta 2022 lähtien. Koulutuksia on toteutettu ESAVI:n sisäisinä koulutuksina sekä osallistamalla Valviran järjestämään ja aluehallintovirastojen yhteisiin koulutuksiin.

Vuonna 2023 tavoitteena oli pienentää aiempien lupa- ja ilmoitusmenettelyjen mukaisten hakemusten ja ilmoitusten lukumäärät mahdollisimman pieniksi ennen Valveri-rekisterin tietojen konversiota uuteen Soteri-rekisteriin joulukuun 2023 puolivälissä. Vuodenvaihteen 2023-2024 jälkeen uudessa järjestelmässä käsiteltäväksi siirtyi vain reilut 200 asiaa.

Valtiovarainministeriö osoitti aluehallintovirastoille vanhojen lupien ja rekisteröintien muuttamiseen uuden sote-valvontalain mukaisiksi rekisteröinneiksi lisämäärärahan, joka oli ESAVI:n osalta noin 365 000 euroa. Kunkin aluehallintoviraston määrärahaosuus määrittyi vuoden 2023 rekisterissä olleen palveluntuottajamäärän pohjalta. ESAVI on palkannut tällä määrärahalla tähän mennessä kolme terveydenhuollon ylitarkastajaa ja kaksi osastosihteerä määrärahan perusteiden mukaiseen työhön. Uusien rekisteröintihakemusten käsittelyn ruuhkauduttua vuoden 2024 alusta saatetaan joutua keskustelemaan valtiovarainministeriön kanssa siitä, voitaisiinko tätä lisämäärärahalla hankittua henkilöstöä käyttää alkuperäisen tarkoituksensa sijaan osittain myös uusien rekisteröintien käsittelyn lisäressurssina.

Valviraan ja aluehallintovirastoihin tulleista rekisteröintihakemuksista on kolmannes tullut Etelä-Suomen aluehallintovirastoon (tilanne 11.3.2024). Organisoimista ei pystytty aloittamaan ennen vuoden 2024 alkua, kun aluehallintovirastolle täysin uudet Valviran hallinnoimat Sampo-asianhallintajärjestelmä ja Soteri-rekisteri eivät olleet hyvissä ajoin hahmotettavissa, opeteltavissa ja testattavissa ESAVI:sta riippumattomista syistä.

Vuonna 2023 käynnistettiin ESAVI:n POL-vastuualueen työjärjestyksen päivittäminen sote-valvontalain mukaisen rekisteröinnin tarpeisiin.

Keskeistä ESAVI:n sote-rekisteröintiprosessin organisoimisen kannalta on ollut paikallisten työjonojen luominen Sampo-asianhallintajärjestelmään.

ESAVI:n sosiaali- ja terveystalvelujen rekisteröintiprosessiin osallistuvat virkahenkilöt ovat aktiivisesti ottaneet osaa Soteri-hankkeen viikottaisiin informaatiotilaisuuksiin ja teemoitettuihin perehdytystilaisuuksiin esimerkiksi velvoitteidenhoitoselvityksiin liittyen. ESAVI:n sosiaali- ja terveystalvelujen rekisteröinnit -yksikön johdolla on tammikuussa 2024 käynnistetty kaikkien rekisteröintiprosessiin osallistuvien virkahenkilöiden päivittäinen rekisteröintiasioiden työkokous, jossa selvennetään ja sovitaan työkäytäntöjä. ESAVI:n virkahenkilöt ovat aktiivisesti osallistuneet aluehallintovirastojen ja Valviran yhteisten rekisteröintityöryhmän ja sen alatyöryhmien sekä ennakkovalvonnan työryhmän työskentelyyn.

Asiakkaan tilannetta virkahenkilöiden on vaikea helpottaa muuten kuin pyrkimällä vastaamaan viipeettä asiakkaan tiedusteluihin ja hakemuksen mahdollisimman tehokkaaseen käsittelyyn. Hakemuksen tehokkaan käsittelyn esteenä on koko vuoden 2024 ajan ollut Sampo-asianhallintajärjestelmän ja Soteri-rekisterin toimivuuteen liittyvät ongelmat, joihin aluehallintovirasto ei pysty suoraan vaikuttamaan. Virkahenkilöt informoivat kuitenkin aktiivisesti Valviraä järjestelmässä havaitsemistaan virheistä ja ongelmista.

2.6 Itä-Suomen aluehallintoviraston selvitys

Itä-Suomen aluehallintovirasto toteaa, että Soteri-rekisterin käyttöönottoon liittyvät ongelmat sekä hakemusten käsittelyn ruuhkautuminen johtuvat pääasiallisesti tietojärjestelmäpuutteista. Soteri-rekisterin käyttöönottoon liittyvä laki hyväksyttiin keväällä 2023 ja tietojärjestelmän kehittämiseen sekä lainsäädännön toimeenpanoon jäi niukasti aikaa.

Itä-Suomen aluehallintovirastossa hakemuksia käsittelevät virkamiehet pyrkivät vaikuttamaan rekisterin tekniseen toimivuuteen ja sen kehittämiseen sekä nostamaan esille yhdenmukaistamista vaativia asioita. Virkamiehet osallistuvat Valviran viikoittain järjestämiin kokouksiin, joissa järjestelmän toiminnallisuuksia ja ominaisuuksia käydään läpi. Valviralla on lisäksi käytössään erillinen sähköposti, jonne havaittuja puutteita on ilmoitettu ja ilmoitetaan. Tämän lisäksi Itä-Suomen aluehallintoviraston virkamiehet osallistuvat rekisteröintityöryhmän työhön sekä ennakkovalvonnan yhteistyöryhmän työhön. Näissä työryhmissä tehdään yhteisiä linjauksia tulkintaa vaativissa asioissa sekä yhdenmukaistetaan hakemusten käsittelyä aluehallintovirastojen ja Valviran välillä. Linjauksista ja tulkinnoista tiedotetaan viraston sisällä ja ne otetaan käyttöön. Vastuualuejohtajat ja sote-päälliköt pitävät säännöllisesti palavereita Valviran kanssa. Yhteisissä palavereissa haetaan ratkaisuja ruuhkautumisen helpottamiseksi.

Aluehallintovirastojen yhteisestä viestinnästä asiakkaille asiakasviesteinä ja www-sivujen kautta vastaa erikseen nimetty viestintäpäällikkö yhdessä Valviran kanssa.

Vuoden 2024 alussa Itä-Suomen aluehallintovirastoon on palkattu määräaikainen ylitarkastaja, jolle on siirretty rekisteröintejä tekeville ylitarkastajilta kanteluita. Lisäksi vastuualueen sisällä on siirretty lisää henkilöstöä rekisteröintihakemusten käsittelyyn. Avustavia tehtäviä on delegoitu tarkastajille, jolloin ylitarkastajat ovat voineet keskittyä rekisteröintihakemusten käsittelyyn ja päätösten laatimiseen.

Itä-Suomen aluehallintovirastossa varauduttiin uuden rekisterin käyttöönottoon ensisijaisesti ratkaisemalla mahdollisimman paljon vuonna 2023 työjonolla olleita hakemuksia ja ilmoituksia. Joulukuun puoleksavälissä Valverin sulkeuduttua Itä-Suomen aluehallintovirastossa oli vireillä reilut 10 lupahakemusta sekä muutamia kymmeniä ilmoituksia. Monet vireillä olevat asiat odottivat asiakkaan selvityksiä eikä niitä voitu päättää ennen Valverin sulkeutumista.

Käsittelijät perehtyivät uuteen lainsäädäntöön sekä uusiin vaatimuksiin syksyllä 2023. Valvontalaista pidettiin perehdytystilaisuuksia sekä lukupiirejä. Henkilöstö perehtyi myös itsenäisesti lain esitöihin sekä soveltamisohjeisiin.

Isona valmistautumiseen liittyvänä haasteena Itä-Suomen aluehallintovirasto tunnistaa uuden sähköisen työpöydän käyttöönoton Soteri-rekisterin kanssa yhtä aikaa. Uuden työpöydän käyttöä on perehdytetty aluehallintovirastojen työntekijöille joulukuusta 2023 lähtien.

Itä-Suomen aluehallintovirastossa ovat ruuhkautuneet tällä hetkellä terveydenhuollon rekisteröintihakemukset, joiden käsittelyaika ylittää tällä hetkellä tulossopimuksessa määritellyn kahden kuukauden käsittelyajan.

Asioiden ruuhkautuminen ja tietojärjestelmän keskeneräisyys ovat heikentäneet asiantuntijoiden työhyvinvointia. Koska henkilöstöä on siirretty vastuualueelta rekisteröintitehtäviin, heidän varsinaisiin työtehtäviinsä ei jää niin paljon aikaa ja tällöin myös muiden asioiden käsittely hidastuu. Rekisteröintihakemusten ruuhkautumisella on merkittävä vaikutus myös Itä-Suomen aluehallintoviraston tulokertymään. Tietojärjestelmien toimimattomuus ja asioiden ruuhkautuminen ovat lisänneet myös asiakkaiden hallinnollista taakkaa ja heikentäneet edellytyksiä elinkeinonharjoittamiseen.

Aluehallintovirastojen yhteiseen asiakaspalveluun on palkattu lisähenkilökuntaa vastaamaan Soteri-rekisteröintiin liittyviin kysymyksiin. Työnjakoa aluehallintovirastojen, aluehallintovirastojen yhteisen kirjaamon sekä yhteisen asiakaspalvelun kesken selkiytetään entisestään, jotta asiantuntijoiden työpanosta voidaan kohdistaa mahdollisimman pitkälle itse hakemusten käsittelyyn. Aluehallintovirastojen yhteisille verkkosivuille on perustettu erillinen sivu, jonne on koottu kaikki Soteri-rekisterin käyttöönottoon liittyvät tiedotteet sekä ohjeet.

Itä-Suomen aluehallintovirasto pahoittelee omalta osaltaan ruuhkautumisesta aiheutunutta haittaa asiakkaille. Muutos on ollut yksittäisten palveluntuottajien näkökulmasta suuri, sillä aiemmin voimassaolleen lainsäädännön mukaisesti toiminimiyrittäjät ovat voineet aloittaa toimintansa heti viranomaiselle tehdyn ilmoituksen jälkeen. Nämä lainsäädäntömuutokset yhdistettynä ruuhkautuneeseen käsittelyyn ovat erittäin valitettavia. Aluehallintovirastossa pyritään aktiivisesti etsimään erilaisia keinoja hakemusten käsittelyn sujuvoittamiseksi ja johto seuraa tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta.

2.7 Lapin aluehallintoviraston selvitys

Lapin aluehallintovirasto toteaa, että se on pyrkinyt vaikuttamaan valvontalain sisältöön jo valmisteluvaiheessa ja tuonut esiin henkilöstöresurssien lisätarpeen lausunnoissaan. Lapin aluehallintovirastoon saatiin 0,3 htv:n suuruinen lisämääräraha vuodelle 2024, ja tämä resurssi on suunnattu rekisteröintitehtäviin.

Lapin aluehallintovirastossa asetettiin tavoitteeksi, että vuoden 2023 loppuun mennessä saataisiin kaikki sen hetkisen lainsäädännön mukaiset, niin sanotut vanhat lupa- ja ilmoitusasiat käsiteltyä ennen uuden lain voimaantuloa. Tavoitteeseen pääsemiseksi tehtiin tehtäväjärjestelyjä ja ylitoita. Lapin aluehallintovirastossa saatiin käsiteltyä kaikki vanhat lupa-asiat vuoden 2023 puolella, ja ilmoitusasioitakin jäi vireille vuoden vaihteessa vain muutamia (noin 5).

Lapin aluehallintovirastossa valmistauduttiin valvontalain voimaantuloon järjestämällä omalle sosiaali- ja terveydenhuollon tiimille sisäistä koulutusta. Lisäksi osallistuttiin maksuasetuksen valmistelua sekä valvontalain toimeenpanoa suunnitteleviin ryhmiin sekä Soterin testaukseen.

Soteri-rekisterin ja Sampo-työpöydän käyttöä ei ollut mahdollista harjoitella etukäteen. Soteri-rekisteri jouduttiin ottamaan käyttöön teknisesti erittäin keskeneräisenä ja jopa virheellisenä.

Lapin aluehallintoviraston sote-tiimissä on priorisoitu rekisteröintitehtävät kaikkien muiden tehtävien edelle – pois lukien kiireelliset valvonta-asiat. Soteriin liittyviin koulutuksiin on osallistuttu aktiivisesti sekä viestitty järjestelmän ylläpitäjille ongelmista ja parannustarpeista. Ruuhkautumisen juurisyyn eli toimimattomaan järjestelmään aluehallintovirastolla ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia vaikuttaa. Ruuhkautumista helpottaisi ja ehkäisisi parhaiten se, että Soterin ja Sampon ongelmat saataisiin ratkaistua, jolloin rekisteröintihakemukset eivät enää tulisi viranomaiselle puutteellisina ja jolloin työaika ei kuluisi lisäselvitysten pyytämiseen ja ongelmien ratkomiseen.

Virkamiehet ovat pyrkineet helpottamaan asiakkaiden tilannetta muun ohella antamalla neuvontaa puhelimitse ja sähköpostitse. Lisäksi kustakin aluehallintovirastosta on nimetty virkamies aluehallintovirastojen asiakaspalvelun tueksi.

Yhteenvetonaan Lapin aluehallintovirasto toteaa, että aikataulu Soteri-rekisterin käyttöön otossa on ollut liian tiukka ja mahdoton toteuttaa laadukkaasti. Valvontalain hyväksyminen eduskunnassa myöhästyi alkuperäisestä aikataulusta, mikä johti koko Soteri-projektin myöhästymiseen. Valvontalakiin ei myöskään säädetty minkäänlaisia siirtymäsäännöksiä, mikä oli omiaan aiheuttamaan rekisteröintien ruuhkautumista. Aluehallintovirastolla ei ollut mahdollisuuksia vaikuttaa Soteri-rekisterin käyttöönottoon eikä rekisterissä ilmenneisiin mittaviin teknisiin puutteisiin.

2.8 Lounais-Suomen aluehallintoviraston selvitys

Lounais-Suomen aluehallintovirasto pyrki selvityksensä mukaan jo lain valmisteluvaiheessa vaikuttamaan ja tuomaan esiin mahdollisia tulevia haasteita.

Vuoden 2023 alussa asetettiin tavoitteeksi saada vireillä olevat ja kaikki vuoden aikana saapuvat sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja ilmoitusasiat vuoden loppuun mennessä käsitellyiksi. Resursseja priorisoitiin lupahallintoon, ruuhkaa purettiin ylitöillä ja työjärjestelyillä, virka-apua saatiin LSSAV:sta. Sosiaali- ja terveydenhuoltoyksikössä toteutettiin organisaatiomuutos vuoden 2023 aikana. Toimenpiteistä huolimatta etenkin terveydenhuollon lupa- ja ilmoitusasioita jäi vielä käsittelemättä kymmeniä ennen vuodenvaihdetta.

Uudet Soteri-hakemukset ovat ruuhkautuneet etenkin terveydenhuollon hakemusten osalta.

Aluehallintovirastosta on osallistuttu aktiivisesti avien ja Valviran yhteisiin koulutus- ja infotilaisuuksiin sekä sisäisiä ohjeita ja linjauksia valmisteleviin työryhmäkokouksiin ja kohdennettu työaikaa linjausten ja käsittelyssä olevien asioiden valmisteluun. Myös yksikön omaa koulutusta on järjestetty säännöllisesti.

Juristityövoimaa on lisätty sosiaali- ja terveystalvelujen rekisteröintiin - yksikköön. Osastosihteerin työpanosta käytetään enemmän rekisteröintiäsioiden valmisteluun ja pyritään käyttämään vielä enemmän jatkossa. Yksikköön on saatu rekrytoitua maaliskuun alusta yksi tarkastaja terveydenhuollon rekisteröinteihin. Yksikön työvoimaa on yleisesti alkuvuodesta priorisoitu enemmän rekisteröinteihin. Rekisteröintiprosessia pyritään edelleen sujuvoittamaan prosessia kehittämällä. Rekisteröintien käsittelyä ja käsittelyaikoja seurataan tiiviisti.

2.9 Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston selvitys

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on selvityksensä mukaan varautunut Soterin käyttöönottoon syksystä 2023 alkaen laatimalla rekisteröintiprosesseja ja perehtymällä lakiin yksikön sisäisillä koulutuksilla. Sampo-ohjeisiin on perehdytty joulukuusta 2023 alkaen ja rekisterin teoreettisiin käyttöönottokoulutuksiin on osallistuttu joulukuussa 2023.

Henkilöstöä on osallistunut Soterin hyväksymistestaukseen ja rekisteröintiryhmän työskentelyyn.

Sote-lupien ja -rekisteröintiä käsittelevä priorisoitiin siten, että vanhan järjestelmän työjonot olivat tyhjiä 14.12.2023 konversioon mennessä.

Asiakkaita on jo 2023 ohjattu puhelimitse ja sähköpostitse tulevaan lakimuutokseen ja järjestelmämuutokseen liittyen mm. hyvinvointialueille suunnatulla ohjauskirjeellä sekä lisäämällä tietoja sähköpostin allekirjoituksiin.

Järjestelmäkokonaisuuden teoreettinen käyttökoulutus toteutui vasta joulukuussa 2023. Soteri-rekisteri, Sampo-työpöytä sekä Sampo-asianhallintajärjestelmä avautuivat aluehallintovirastojen käyttöön vuoden 2024 alussa osalta ja näin ollen varsinainen reaaliaikainen käyttöönottokoulutus toteutui vasta alkuvuodesta 2024 samanaikaisesti järjestelmäkokonaisuuden käytön kanssa. Järjestelmien toiminnallisten ominaisuuksien ollessa tuolloin, ja edelleen, monelta osin yhä keskeneräisiä, on manuaalisen työn määrä lisääntynyt. Koska järjestelmä ei edellytä palveluntuottajaa täyttämästä kaikkia tarvittavia kohtia, on hakemuksista lähes kaikki olleet puutteellisesti täytettyjä, ja edellyttäneet yhden tai useamman täydennyspyynnön tekemistä. Asiakkaisiin on otettu myös suoraan yhteyttä ja ohjattu puhelimitse asian käsittelyn nopeuttamiseksi.

Rekisteröintijärjestelmän toiminnallisuuden kehittyessä on prosesseja tarkasteltu ja rekisteröintikäytäntöjä kehitetty säännöllisesti. Käsittelyn sujuvoittamiseksi on sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon rekisteröintejä varten luotu asianhallintajärjestelmään erilliset käsittelytyöjonot. Valmiiden päätöspohjien puuttuessa on hakemuksien käsittelyjen loppuunsaattamista pyritty nopeuttamaan lisäksi laatimalla manuaalisesti päätöspohjat.

Rekisteröintejä käsittelevät virkamiehet ovat osallistuneet viikoittain Valviran järjestämiin kokouksiin, joissa toiminnallisuuden on käyty läpi. Kehittämisehdotuksia ja/tai havaittuja puutteita on viety eteenpäin. Lisäksi aluehallintovirastossa on pidetty viikoittain omia sisäisiä palavereita missä on pohdittu haasteellisia rekisteröintiasioita. Työtehtäviä on edelleen priorisoitu, jotta rekisteröintejä saadaan tehtyä.

Rekisteröintihakemukset käsitellään saapumisjärjestyksessä. Selvityksen laatimishetkellä (9.4.2024) terveydenhuollon rekisteröintiä käsittelevä aika oli noin kaksi ja puoli kuukautta.

2.10 Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvitys

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston selvityksen mukaan rekisterin käyttöönottoon varauduttiin siten, että sosiaalihuollon – ja terveydenhuollon ylitarkastajat (8 kpl) lakimiehet (2 kpl), sihteerit (2 kpl) ja yksikön päällikkö osallistuivat Valviran järjestämään koulutukseen joulukuussa 2023. Valvira järjesti koulutusta 3 tuntia, mikä ei ollut riittävä perehdyttäminen kahden uuden ohjelman käyttöönotossa. Aluehallintoviraston mahdollisuudet varautua täysin uuden ja käytännössä hyvin kevyesti testatun ohjelmiston käyttöön olivat hyvin vähäiset mutta kaikki mahdollinen rekisteröintien sujuvuuden varmistamiseksi tehtiin.

Sampo-ohjelman käyttöohjeet jaettiin joulukuussa rekisteröintiä tekeville työntekijöille. Syksyn 2023 aikana järjestettiin Itä-Suomen aluehallintoviraston kanssa perehdytyskokonaisuus sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetusta laista (741/2023). Joulukuussa 2023 järjestettiin yksikössä kolme omaa kokousta rekisterin käyttöönotosta. Loka-joulukuussa 2023 yhden sosiaalihuollon ylitarkastajan työaika varattiin valtakunnallisen rekisteröintiryhmän käyttöön. Valtakunnallinen rekisteröintiryhmä on kehittänyt valtakunnallisia työohjeita rekisteröintiä varten.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ylitarkastajat tekivät marras-joulukuussa 2023 ylitöitä, jotta vuoden 2023 keskeneräiset lupa- ja ilmoitusasiat saataisiin käsiteltyä ennen Valveri-rekisterin sulkeutumista. Kaikkia lupa- ja ilmoitusasioita ei kuitenkaan voitu käsitellä, kun palveluntuottajat eivät toimittaneet tarvittavia asiakirjoja määräpäivään mennessä. Lisäksi palveluntuottajilta tuli uusia lupa- ja ilmoitusasioita sen jälkeen, kun Valveri ohjelma meni kiinni 13.12.2023.

Soteri-rekisteröintiä varten rekrytoitiin ylimääräinen ylitarkastaja 1.1.2024 alkaen. Tammi-maaliskuussa 2024 sosiaali- ja terveydenhuollon ylitarkastajien (7 kpl) työaika oli jyvitettyä pääasiassa rekisteröintien käsittelyyn. Huhtikuussa 2024 sosiaalihuollon ylitarkastajien (2 kpl) työajasta 0,4 henkilötyövuotta oli jyvitetty rekisteröintiin ja sosiaalihuollon yksikön päällikön työajasta 0,5 henkilötyövuotta oli jyvitetty rekisteröintiin. Huhtikuussa 2024 terveydenhuollon ylitarkastajien (4 kpl) työajasta 2,5 henkilötyövuotta jyvitetty rekisteröintiin ja terveydenhuollon yksikön päällikön työajasta 0,01 henkilötyövuotta jyvitetty rekisteröintiin. Maaliskuussa 2024 sihteerin työaika on lisätty 1,5 henkilötyövuodesta 2,0 henkilötyövuoteen.

Rekisteröintiä viivästytti merkittävästi ohjelmisto, joka oli täysin keskeneräinen, puutteellisesti testattu ja myös toiminallisuudeltaan huomattavan puutteellinen. Pääsääntöisesti käytännössä yhtäkään rekisteröintiä ei ole voitu tehdä ilman, että palveluntuottajaa on pyydetty täydentämään hakemusta. Ongelmana on, ettei käyttöliittymä ohjaa eikä pakota palveluntuottajaa täyttämään kaikkia tarvittavia kohtia hakemuspohjasta. Täydennyspyynnöt veivät merkittävästi työaika. Ruuhkautumista on kuitenkin pyritty vähentämään käytettävissä olevan työvoiman siirrolla valvonta- ja kanteluasioiden käsittelystä rekisteröintiin sekä ohjaamalla yhden yliopistoharjoittelijan työpanoksesta osa rekisteröinnin avuksi.

Terveydenhuollon rekisteröintiä varten on luotu uusia työjonoja, jotta on helpompi hahmottaa palveluntuottajien hakemusten laatua ja käsitellä hakemukset vireilletulon mukaisessa järjestyksessä. Terveydenhuollon palveluntuottajien esittämiin kysymyksiin ja kiirehtimispyyntöihin on pyritty vastaamaan mahdollisimman pikaisesti. Rekisteröinnin jonotilannetta on pyritty helpottamaan siten, että terveydenhuollon ylitarkastajat ovat mahdollisuuksien mukaan pääosin keskittyneet rekisteröintien käsittelyyn valvonta- ja kanteluasioiden jäädessä toissijaisiksi.

2.11 Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys ja lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtäviin kuuluu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä tähän liittyvän valvonnan yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen ja valvonta. Ministeriö vastaa hallinnonalansa lainsäädännön valmistelusta ja ohjaa uudistusten toteuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa Valviran tulosohjauksesta sekä toimialaohjaavana ministeriönä osaltaan aluehallintovirastojen tulosohjauksesta. Ministeriö on ohjauksellaan pyrkinyt eri keinoin varmistamaan sen, että Valviralla ja aluehallintovirastoilla on riittävät edellytykset suoriutua tehtävistään lainsäädännön edellyttämällä tavalla ja tavoitteiden mukaisesti.

Toiminta ennen valvontalain voimaantuloa

Sosiaali- ja terveysministeriö on toiminut jatkuvassa vuorovaikutuksessa ja yhteistyössä Valviran ja aluehallintovirastojen kanssa niin valvontalain valmistelussa kuin sen toimeenpanossa. Valvira ja aluehallintovirastot ovat osallistuneet valvontalakia koskeneen hallituksen esityksen (HE 299/2022 vp) valmisteluun tukemalla ministeriötä lain valmisteluvaiheessa asiantuntijuudellaan. Yleisesti ottaen ministeriö katsoo, että virastojen antama panostus ja asiantuntijuus on ollut erittäin tärkeää lain uudistustyössä. Lainvalmistelun yhteydessä on huolellisesti arvioitu yhdessä vaikutuksia viranomaistoimintaan ja sen edellyttämiin voimavaroihin. Hallituksen esityksessä tunnistetut voimavaratarpeet on ehdotettu osana valtion talousarvioesitystä.

Jo valmisteluvaiheessa on tunnistettu uuden sääntelyn merkitys erityisesti yksityisille elinkeinonharjoittajille ja varauduttu siihen, että voimaantulovaiheessa edellytetään intensiivistä uuden sääntelyn omaksumista niin viranomaisilta kuin asiakkailta, ja viranomaisten on valmistauduttava tätä tukemaan.

Soteri-rekisterin perustaminen ja käyttöönotto 1.1.2024 on ollut edellytyksenä valvontalain toimeenpanolle ja rekisteröintien toteuttamiselle. Tämä on edellyttänyt erityisesti Valviraan toteuttamaan Soteri-rekisterin järjestelmäkehitystyötä jo vuosia ennen sen käyttöönottoa. Valvontalain mukaan Valvira ylläpitää palveluntuottajien ja palveluyksikköjen Soteri-rekisteriä palveluntuottajien ja sosiaali- ja terveystieteiden rekisteröintiä, valvontaa ja tilastointia sekä muiden viranomaisten lakisääteisiä tehtäviä varten. Valvira myös vastaa rekisterin toimivuuteen liittyvien tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä sekä rekisterin yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä. Valvira toimii siis rekisterin ns. omistajan roolissa, mutta rekisteri on kuitenkin Valviran ja aluehallintovirastojen yhteinen, virastot ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Valvira ja aluehallintovirastot kumpikin vastaavat toimivaltansa mukaan käsittelyvastuullaan rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja niiden luovuttamisesta sekä tallentamiaan tietoja koskevista, rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseen liittyvistä pyynnöistä.

Ministeriö ohjasi johdonmukaisesti ennakollisesti Valviraan edistämään rekisterin järjestelmäkehitystyötä sekä käynnistämään rekisterin hankinta jo varhaisessa vaiheessa. Asiasta keskusteltiin lukuisia kertoja Valviran johdon kanssa ja arvioitiin, että rekisterin hankinta on mahdollista ja tarkoituksenmukaista käynnistää jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle, koska kyseessä oli lain toimeenpanon välttämätön edellytys sekä tietojärjestelmähankkeena merkittävä ja aikaavievä uudistus. Ministeriön arvioon vaikutti myös se, että ministeriö arvioi lain sisällön säilyvän olennaisilta osin samansisältöisenä ja -tasoisena rekisteriä ja sen tietosisältöä koskevilta osin. Toisin sanoen riskit hankinnan ennakollisesta käynnistämisestä suhteessa säädösvalmistelun etenemiseen arvioitiin pieniksi, erityisesti verrattuna rekisterin valmistumisen viivästymiseen liittyviin riskeihin.

Myös Valviran tulossopimukseen on vuodesta 2021 lukien sisällytetty tulostavoite Soteri-rekisterin toteuttamisesta. Valvira käynnisti hankinnan suunnittelun ja valmistelun jo alkuvuodesta 2021. Aiemmin todettuun viitaten ministeriö katsoo, että itse hankinta ja hankityön käynnistys (sopimukset syksyllä 2022, projektin käynnistys lokakuussa 2022) olisi ministeriön käsityksen mukaan voinut olla mahdollista ja perusteltua toteuttaa vielä varhaisemmassa vaiheessa, mutta ministeriö ymmärtää myös Valviran päätöksentekoon vaikuttaneet arvioidut riskit hankinnan toteutukselle, kuten myös Valviran esille nostamat haasteet, jotka liittyivät itse kilpailutusvaiheeseen.

Ministeriö myös arvioi, että Soteri-hankkeen käynnistyttyä sekä arvioiden ja suhteuttaen Soteri-hankkeen aikataulua valvontalain käsittelyn etenemiseen, lain hyväksymiseen ja sen toimeenpanoon, Valvira edisti rekisterin järjestelmäkehitystyötä tehokkaasti, sisällölliseltä laajuudeltaan ja laadultaan tarkoituksenmukaisesti rajatusti (ns. MVP eli minimum viable product -versio) sekä oikea-aikaisesti.

Tällä tavoin Valvira myös saavutti vuodelle 2023 asetetun tulostavoitteen Soteri-rekisterin toteuttamisesta siten, että rekisteri on käyttövalmiina 1.1.2024. Sosiaali- ja terveysministeriö on osaltaan varmistanut rekisterin toteutukselle riittävät taloudelliset voimavarat koko kehitystyön ajalle nimenomaisina määrärahoina.

Myös vuodelle 2024 Valviran toimintamenoihin esitettiin ja saatiin lisärahoitusta Soterin jatkokehitystyölle, jotta rekisteri tukisi virastojen lakisääteisten tehtävien hoitamista paremmin valvontalain edellyttämällä tavalla ja mahdollisimman tuloksellisesti (lisärahoitus varmistui 24.6.2024).

Sosiaali- ja terveysministeriö perusti yhdessä virastojen kanssa valvontalain toimeenpanoa varten ryhmän (ns. toimeenpanoryhmä) toukokuussa 2023. Toimeenpanoryhmän työtä täydensi valvontalain mukaisten suoritteiden maksuja valmisteleva työryhmä (ns. suoritmaksutyöryhmä), jonka työ käynnistyi myös keväällä 2023. Valvira ja aluehallintovirastot olivat edustettuina molemmissa työryhmissä. Samaan aikaan virastot myös perustivat sisäiset toimeenpanoryhmänsä, joiden työ yhteensovitettiin ministeriöjohtoiseen valmisteluun.

Toimeenpanoryhmän työssä ohjattiin valvontalain valtakunnallista toimeenpanoa ja sen puitteissa luotiin lain yhtenäistä valtakunnallista soveltamista varten soveltamisohje, joka julkaistiin 30.11.2023. Sen sisällöt valmisteltiin yhteistyössä ja tämä valmistelu ohjasi virastojen omaa työtä koko sen valmisteluajan. Ministeriön toimeenpanotyössä seurattiin myös Valviran ja aluehallintovirastojen omaa toimeenpanotyötä, jota toteutettiin erityisesti virastojen yhteisessä niin sanotussa rekisteröintiryhmässä.

Ministeriön ohjauksessa pyrittiin myös ajallisesti ohjaamaan ja kiihottämään rekisteröintiryhmän työtä virastojen oman toimeenpanon, toimeenpanon ohjauksen ja prosessien osalta uuteen toimintaympäristöön sovitettuna. Erityisesti ministeriöohjauksessa painotettiin sisäistä työtä edellytyksenä sille, että asiakasohjausta ja -koulutusta voidaan lähteä suorittamaan. Virastojen sisäinen ohje rekisteröinnistä hyväksyttiin 16.11.2023, ja tämän jälkeen virastot toteuttivat sekä sisäistä että ulkoista koulutusta lain toimeenpanoon liittyen. Myös ministeriö osaltaan osallistui koulutusten järjestämiseen ja perehdytys- sekä ohjemateriaalin tuottamiseen. Toimeenpanotyössä eri ryhmien kesken tehtiin jatkuvaa hyvää yhteistyötä ohjaukseen ja ohjeistukseen liittyen, myös yhtenäisten tulkintojen muodostamiseksi epäselvissä tilanteissa, sekä ohjauksen toteuttamiseksi oikea-aikaisesti ja eri kohderyhmät huomioivalla tavalla (kuten sisäinen ja ulkoinen ohjeistus, tiedottaminen, koulutukset).

Ministeriö myös osaltaan ohjasi virastoja niiden asiakkaiden tiedottamiseen ja ohjaukseen hyvissä ajoin ennen lain voimaantuloa. Ministeriö arvioi, että pääosiltaan toimeenpanon ohjaus on tapahtunut melko tiukassa aikatauluraamissa tarkoituksenmukaisella ja riittävällä tavalla, mutta ottaen huomioon toimintaympäristön muutoksen (uusi laki, uusi rekisteri, uudet maksut) ja kohderyhmän, yksityiskohtaisemmassa ohjeistuksessa ja koulutuksissa on jäänyt verrattain vähän aikaa lain soveltajille omaksua muutos.

Toiminta valvontalain voimaantulon jälkeen

Sosiaali- ja terveysministeriö on ollut tietoinen Soteri-rekisterin hakemuskäsittelyn ruuhkautumisesta, ja ministeriö on seurannut aktiivisesti Valviran ja aluehallintovirastojen rekisteröintien hoitamista sekä toimenpiteitä ruuhkatilanteen ratkaisemiseksi. Virastot ovat säännöllisesti informoineet ministeriötä toimenpiteistään ja niiden vaikuttavuutta on arvioitu yhdessä.

Ruuhkan taustalla ovat olleet paitsi Soteri-järjestelmän käyttöönotto teknisesti keskeneräisenä, myös rekisteröintivaatimusten uutuus itsenäisille ammatinharjoittajille (valvontalain muk. yksityisille elinkeinonharjoittajille), jotka ovat määrällisesti keskeisin asiaryhmä viivästymistä kohtaavissa asiakkaissa. Yksityisten tuottajien hyvästä ohjeistuksesta huolimatta hakemuksia on saapunut puutteellisina ja hakemusten käsittely, asiakaspalvelu ja -ohjaus on vaatinut runsaasti aikaa.

Lisäksi laissa olevasta siirtymäsääntelystä huolimatta valvontaviranomaisille on tehty hakemuksia, joille ei olisi ollut tarvetta.

On huomattava sekin, että uuden lain mukainen rekisteröintimenettely joka tapauksessa merkitsee valvontaviranomaisille entistä laajempaa velvollisuutta tuottajaa ja sen toimintaa koskevien edellytysten selvittämiseen, mikä on myös ollut lainmuutoksen tarkoitus. Tämä merkitsee vastaavasti lain soveltamisalaan kuuluville tuottajille hakemuksen käsittelyaikaa. Ministeriö arvioi myös, että ruuhkautumiseen on osaltaan vaikuttanut sekin, että ylipäätään uuden lainsäädännön soveltaminen ja uuteen toimintaympäristöön siirtyminen etenkin, kun samanaikaisesti omaksuttavia muutoksia on useita, vaatii yleensä alussa enemmän aikaa, kunnes ohjeistukset, menettelyt ja toimintatavat on opittu sujuvasti. Tällaista uuden sääntelyn soveltamiseen liittyvää vaihetta on vain rajallisesti mahdollista omaksua ilman konkreettisia käsittely- ja soveltamistapauksia.

Rekisteröinnin ruuhkautumista koskeva yhteydenpito virastojen kanssa on ollut jatkuvaa ja Valvira on raportoinut ministeriölle säännönmukaisesti tilanteen kehittymisestä, jonka mukaan on arvioitu toimenpiteiden keinovalikoimaa ja riittävyttä kussakin tilanteessa. Seurannan ja käytyjen keskustelujen perusteella ministeriö arvioi kokonaisuutena virastojen toimenpiteet tilanteen vakauttamiseksi ja tehtävien hoitamiseksi vaikuttaviksi.

Rekisteröinnin hakemustilanne on määrällisesti vakiintunut. Vireillä olevien hakemusten määrä on edelleen korkea, mutta määrän kasvu on taittumassa ratkaistujen käsittelyjen kasvun myötä. Virastot ovat ottaneet käyttöön lukuisia toimenpiteitä ja ovat jatkuvasti kehittäneet ja kehittävät toimintaansa, jotta käsittelytilannetta on kyetty parantamaan ja tehtävät kyettäisiin hoitamaan kohtuullisessa ajassa. Virastot ovat panostaneet asiakasohjaukseen ja neuvontaan, ylimääräisten voimavarojen osoittamiseen rekisteröintityöhön, ohjeistuksien parantamiseen, rekisteröintiprosessin sujuvuuden kehittämiseen sekä järjestelmäkehitykseen. Ministeriö arvioi, että suuressa osassa virastoja hakemukset käsitellään ilman aiheetonta viivytystä ja käsittelyissä näin ollen päästään kohtuulliseen käsittelyaikaan (käsittelyaika myös vastaa aiemman lainsäädännön lupamenettelyjen käsittelyaikaa).

Seurannan perusteella hakemusten käsittelyajoissa on kuitenkin edelleen viivettä virastojen välillä erityisesti suurimman rekisteröivän yksikön Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella. Virastokohtaiset käsittelyajat vaihtelevat, tasoittuen keskimäärin 2-3 kuukauden käsittelyaikaan muissa virastoissa, mutta Etelä-Suomen aluehallintovirastossa käsittelyaika on ollut 5-6 kuukauden tasolla, mitä ei voida pitää kohtuullisena.

Ministeriö seuraa tilannetta aktiivisesti ja tekee virastojen kanssa jatkuvaa arviointia tehtävien hoitamisesta ja tarvittavista toimenpiteistä.

Ministeriö on ohjauksessaan katsonut, että kaikkein keskeisintä on saattaa pikaisesti Soteri-rekisteri vastaamaan valvontalain vaatimuksia, mutta myös mahdollisuuksia, joita valvontalaki käsittelyn joustavoittamiselle ja nopeuttamiselle asettaa.

Virastot ovat myös ohjanneet rekisteröintiin huomattavasti lisävoimavaroja. Virastoissa on otettu käyttöön ylitöitä rekisteröintiin ja henkilöstöä on siirretty rekisteröintitehtäviin. Ministeriö on pyrkinyt ohjauksellaan varmistamaan, että lisävoimavarat ovat virastojen käytössä niin kauan kuin tarve vaatii ja niillä voidaan purkaa syntynyt ruuhka. Lisäksi virastot ovat kehittäneet ohjeistusta sekä Soteri-rekisterin käyttäjille että asiakkaille ja lisänneet merkittävästi asiaa koskevaa ohjausta ja neuvontaa sekä muuta viestintää. Virastot tekevät myös tiivistä yhteistyötä palveluntuottajia edustavien yhdistysten ja liittojen kanssa. Ministeriö katsoo, että virastojen asiakkaiden ohjaus, sekä tähän liittyen tiedottaminen ja asiakaspalvelu rekisteröitäviin palveluntuottajiin nähden on ollut toimivaa ja jatkuvasti kehittyvää toimeenpanossa. Virastot ovat myös mm. kouluttaneet henkilöstöään sekä tehostaneet usein eri keinoin hakemus- ja rekisteröintimenettelyjään ja näihin liittyen työnjakoa ja prosessejaan.

Ministeriö arvioi minulle 28.6.2024 antamassaan lausunnossa, ettei siinä vaiheessa ollut tarkoituksenmukaista ryhtyä tilapäisiin lainsäädäntömuutoksiin tilanteen johdosta. Ministeriö kuitenkin arvioi, että rekisteröinnin laajeneminen julkiseen palvelutuotantoon vuoden 2026 alusta voi olla omiaan luomaan riskejä jatkoruuhkautumisesta, mistä johtuen julkisen sektorin siirtymäsääntelyn voimaantulon viivyttäminen vuodesta 2026 vuoteen 2027 voisi olla perusteltua. Ministeriö arvioi myös valvontalain mahdollisten pysyvien muutosten tarvetta jatkotyössä.

Sittemmin sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut esityksen valvontalain muuttamisesta rekisteröintiruuhkien helpottamiseksi siten, että pienten palveluntuottajien olisi mahdollista aloittaa toimintansa heti rekisteröintihakemuksen jättämisen jälkeen. Asiaa koskeva hallituksen esitys HE 187/2024 vp on annettu eduskunnalle 7.11.2024 ja eduskunnan vastaus EV 146/2024 vp on allekirjoitettu 5.12.2024.

3 RATKAISU

3.1 Sosiaali- ja terveysministeriön menettelyn rajaaminen arvioinnin ulkopuolelle

Tässä ratkaisussani en arvioi sosiaali- ja terveysministeriön menettelyn lainmukaisuutta. Olen sopinut oikeuskanslerin kanssa siitä, että oikeuskansleri tutkii ministeriön menettelyn erityisesti lainvalmistelussa.

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskunnan oikeusasiamies ei hänelle kuuluvan laillisuusvalvonnan puitteissa voi puuttua eduskunnan lainsäädäntötoimintaan eikä sen taustalla olevaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies tutkivat ja ratkaisevat käsiteltävänään olevat asiat samoin toimivaltuuksin. Kummankin laillisuusvalvojan tehtävänä on valvoa, että viranomaiset, virkamiehet ja kaikki muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Vakiintuneen käytännön mukaan oikeuskansleri ja oikeusasiamies eivät tutki yhtä aikaa samaa asiaa.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta annetun lain 2 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa hallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja ylläpidon yleisiä perusteita.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan toisena painopistealueena on hyvän lainvalmistelutavan noudattamisen valvonta. Siinä kiinnitetään huomiota myös jälkikäteen hyvän lainvalmistelutavan toteutumiseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon tasapainoisen toteutumisen lainsäädännöllisiin edellytyksiin.

Otin rekisteröinti-ilmoitusten käsittelyn ruuhkautumista koskevan asian tutkittavakseni 25.1.2024 saapuneen kantelun perusteella. Tämän jälkeen oikeusasiamiehelle on saapunut useita muita samaa asiaa koskevia kanteluja. Pyysin Valviralta ja aluehallintovirastoilta lausunnon ja selvitykset 2.2.2024. Nämä selvitykset ja lausunnon saatuani päätin 8.5.2024 lähettää sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntopyynnön asiasta. Ministeriön lausunto saapui 28.6.2024.

Oikeuskansleri on lähettänyt 2.9.2024 sosiaali- ja terveysministeriölle selvityspyynnön. Oikeuskansleri on ottanut omana aloitteenaan tutkittavaksi sosiaali- ja terveysministeriön menettelyn sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain valmistelussa, vaikutusarviointien laadussa ja pyytänyt selvitystä myös siitä, mihin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin ministeriö on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä käsittelyaikojen lyhentämiseksi (OKV/2075/70/2024).

3.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

3.2.1 Sovellettavat säädökset

Perustuslaki

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 18 §:ssä turvataan oikeus työhön ja elinkeinovapaus. Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla. Ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

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

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023, valvontalaki) 5 §:n mukaan sosiaali- ja terveystalveluja saa tuottaa vain, jos palveluntuottaja ja palveluyksikkö on rekisteröity Valviran ylläpitämään valtakunnalliseen palveluntuottajien rekisteriin (Soteri). Sosiaali- ja terveystalveluntuottajan toiminnan aloittamisen tai muutoksen toteuttamisen edellytyksenä on, että palvelutoiminnan rekisteröinnistä tai sen muutoksesta on tehty valvontalain 21 §:ssä tarkoitettu päätös.

Valvontalain 21 §:n mukaan palveluntuottajan on 16 §:n 2 ja 3 momenteissa tarkoitetuilla tiedoilla osoitettava, että sen palveluyksikköjen toiminta täyttää 2 luvussa säädetyt toimintaedellytykset.

Valvontaviranomainen rekisteröi palveluyksikön palveluntuottajien rekisteriin palveluntuottajan ilmoittamien ja 18 §:n mukaisesti hankkimiensa tietojen sekä 20 §:n 1 momentin mukaisesti suorittamansa tarkastuksen perusteella. Mikäli palveluyksikön toiminnan laatu tai laajuus sitä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi edellyttää, valvontaviranomainen voi ennen palveluyksikön rekisteröimistä 16 §:n 3 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla selvittää tarkemmin toimintaedellytysten täyttymisen.

Valvontaviranomaisen on palveluntuottajan hakemuksesta tehtävä päätös palveluntuottajan rekisteröimisestä, palveluyksikön rekisteröimisestä ja rekisteröinnin muutoksesta taikka niiden hylkäämisestä. Rekisteriin merkitään palveluntuottaja ja palveluyksikkö, jotka täyttävät laissa säädetyt edellytykset. Valvontaviranomainen voi tarvittaessa rekisteriin merkitsemistä koskevassa päätöksessä asettaa tässä tai muussa sosiaali- ja terveydenhuollon laissa säädetyjä velvoitteita täsmentäviä asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi välttämättömiä ehtoja koskien palvelutuotantoon käytettäviä tiloja, välineitä, henkilöstöä, omavalvontaa, valvontaviranomaiselle toimitettavia tietoja, rekisteröinnin määräaikaaisuutta taikka palvelun sisältöä ja menettelytapoja.

Perustuslakivaliokunta on todennut valvontalakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 96/2022 – HE 299/2022 vp, s. 2), että ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain elinkeinovapautta koskevan 18 §:n kannalta siltä osin kuin se koskee yksityisiä palveluntuottajia.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Ehdotetun kaltainen rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 58/2014 vp, s. 5/l ja siinä viitatus lausunnot). Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.

Perustuslakivaliokunta on valvontalakia koskevassa lausunnossaan todennut, että valvontalailla ja osaltaan myös rekisteröitymisvelvollisuudella pyritään varmistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilasturvallisuutta ja laadultaan hyviä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Rekisteröitymisvelvollisuudelle on perustuslakivaliokunnan mielestä epäilyksettä hyväksyttävät perustuslain 19 §:ään ja viime kädessä myös perustuslain 7 §:ään kytkeytyvät perusteet.

Valvontalain 11 §:ssä säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien ja palveluyksikköjen rekisteristä (Soteri). Valvira ylläpitää valtakunnallista palveluntuottajien rekisteriä palveluntuottajien ja sosiaali- ja terveystalvelujen rekisteröintiä, valvontaa ja tilastointia sekä muiden viranomaisten lakisäätteisiä tehtäviä varten. Valvira myös vastaa rekisterin toimivuuteen liittyvien tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä sekä rekisterin yleisestä toiminnasta ja käytettävyydestä, tietojen eheydestä, suojaamisesta ja säilyttämisestä.

Valvira ja aluehallintovirastot ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Valvira ja aluehallintovirastot vastaavat käsittelyvastuullaan rekisteriin tallettamistaan tiedoista ja niiden luovuttamisesta sekä tallentamiaan tietoja koskevista, rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseen liittyvistä pyynnöistä.

Valvontalain 15 §:ssä säädetään toimivaltaisesta viranomaisesta. Palveluntuottajan on annettava rekisteröintiä varten tiedot sähköisesti Valviralle, josta tiedot siirtyvät palveluntuottajaa ja palveluyksikön rekisteröintiä varten toimivaltaisen aluehallintoviraston käsiteltäväksi. Asian käsittelee se aluehallintovirasto, jonka toimialueella palveluja tuotetaan. Jos palveluja tuotetaan useamman kuin yhden aluehallintoviraston toimialueella tai palveluntuottaja rekisteröidään ilman palveluyksikköä, asian käsittelee Valvira.

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Hallintolain 7 §:ssä säädetään hallinnon palveluperiaatteesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Julkisia palveluja järjestettäessä tulee erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan valinnanvapauteen (HE 72/2002 vp, s. 57).

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

3.2.2 Yleistä asian käsittelyn viivytyksettömyydestä ja riittävien resurssien turvaamisesta

Perustuslain 21 §:ssä turvataan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Hallintolaissa edellytetään, asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lisäksi asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

Hallintolain mukaiseen hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja muut siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa (HE 72/2002 vp, s. 73). Lainsäädäntöä kehitettäessä on otettava huomioon, että hallinnon viivästyksset voivat johtua myös viranomaiskoneiston rakenteellisista ongelmista tai puutteellisista voimavaroista. Riittävien resurssien takaaminen hallintoviranomaiselle on tärkeää kohtuullisten käsittelyaikojen saavuttamiseksi.

Tätä edellyttää myös perustuslain 22 §:n säännös julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (HE 50/2013, vp. s. 14). Velvoite edellyttää julkiselta vallalta aktiivisia toimenpiteitä, jotta yksilö voi käyttää ja nauttia perusoikeuksistaan.

Käsittelyaikoja koskevan yleisen sääntelyn perusteella ei ole esitettävissä yleisiä enimmäis- tai vähimmäiskäsittelyaikoja. Säännöksissä ei ole enemmälti oikeusohjeita sen varalle, kuinka käsittelyajan asianmukaisuutta tulee arvioida. Laillisuusvalvonnassa sitä 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. Edelleen asian käsittelyn vaatimaan aikaan ja samalla käsittelyajan hyväksyttävyyteen saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys henkilön oikeusasemalle. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on henkilön jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi hallintolain esitöiden mukaan pyrkiä (HE 72/2002 vp, s. 75).

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomaisen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan. Lähtökohtaisesti hyväksyttävänä syynä asioiden viipymiselle ei ole pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan on todettu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämällä sekä muilla käytettävissä olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena. Mainitut keinot eivät kuitenkaan aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen voimavarojen epäsuhdasta.

Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin henkilöstö ja muihin voimavaroihin ja toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, kohdistetaan laillisuusvalvonta ensisijaisesti siihen tahoon, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Mikäli riittäviä resursseja ei ole, lain noudattaminen saattaa käytännössä olla mahdotonta.

Perustuslain 109 §:n mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että viranomaiset ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole valvoa eduskuntaa sen lainsäädäntötoiminnassa taikka sen päättäessä valtion tulo- ja menoarviosta. Julkisten resurssien jako on poliittinen päätös, joka kuuluu eduskunnalle. Asianomaisen tulosohjauksivastuussa olevan ministeriön rooli on kuitenkin keskeinen. Oikeusasiamiehen tehtävänä on valvoa myös sitä, että viranomaisilla on tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa lakia ja täyttää velvollisuutensa.

Tämä tuo myös voimavarakysymykset laillisuusvalvonnan piiriin, erityisesti silloin, kun voimavarojen vähyyys vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen.

Kunkin viranomaisen tehtävänä on toimivaltansa puitteissa varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät resurssit. Laillisuusvalvonnassa tarkastellaan paitsi sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin viranomaisen on ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten on pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin kuin asia ei ole viranomaisen omassa päätäntävallassa. Kyse on siitä, onko yksittäinen viranomaisen tehnyt sen, mitä siltä kohtuudella voidaan edellyttää (ks. esim. [EOAK/5001/2022](#) ja [EOAK/7233/2019](#)). Viranomaisen omat toimenpiteet ja sen käytettävissä olevat keinot eivät kuitenkaan aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisten toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

Laillisuusvalvontakäytännössä on myös arvioitu viranomaisten tietojärjestelmille niiden käyttöönotossa asetettuja vaatimuksia ja todettu, että järjestelmien käyttöönottoon keskeneräisenä liittyy yksilön perusoikeuksiin liittyviä riskejä. Käyttöönottoon liittyneiden ongelmien arviointien yhteydessä on toistuvasti ja vakiintuneesti todettu, että tietojärjestelmiin liittyvillä syillä ei voida perustella poikkeamista hyvän hallinnon ja oikeusturvan viranomaismenettelyille asettamista vaatimuksista.

Ulosoton Uljas-tietojärjestelmää koskevassa ratkaisussa ([Dnro:t 33/2/06 ja 34/2/06](#)) laillisuusvalvonnan kannalta keskeistä on todettu olevan sen, että järjestelmä ei käyttöönotettaessa täyttänyt asianosaisten oikeusturvan ja asianmukaisen viranomaistoiminnan vaatimuksia. Poliisin automaattista kameravalvontajärjestelmää koskeneessa päätöksessä ([Dnr 2523/4/08](#)) on puolestaan todettu, että aikatauluihin liittyvät paineet uuden järjestelmän käyttöön ottamiselle voivat toisaalta osaltaan johtaa siihen, että järjestelmä otetaan käyttöön keskeneräisenä, ja sitä parannetaan ajan mittaan käytöstä saatujen kokemusten myötä. Ratkaisussa oikeusasiamies korosti, että aikataulusyillä ei voida oikeuttaa järjestelmän käyttöönottoa, jos siihen liittyy yksilön perusoikeuksien kannalta merkittäviä puutteita sekä totesi sen olevan tärkeää, että ilmenneisiin epäkohtiin myös tosiasiallisesti puututaan.

3.3 Valviran ja aluehallintovirastojen menettelyn arviointi

3.3.1 Valviran ja aluehallintovirastojen toimenpiteet Soteri-järjestelmän käyttöönotossa

Valviran ja kaikkien aluehallintovirastojen käsityksen mukaan Soteri-rekisterin hakemusten ruuhkautumisen syynä on ollut pääasiallisesti se, että muutoksiin valmistautumiseen ja uusien järjestelmien käyttöönottoon on ollut käytettävissä liian lyhyt valmistelu-aika ja Soteri-järjestelmä jouduttiin ottamaan käyttöön keskeneräisenä.

Hallituksen esitys valvontalaiksi annettiin 17.11.2022, laki vahvistettiin 14.4.2023 ja se tuli voimaan 1.1.2024. Lain voimaantuloon oli siis sen vahvistamisesta aikaa kahdeksan ja puoli kuukautta.

Valviran selvityksen mukaan tiukan aikataulun vuoksi Soteri-järjestelmästä jouduttiin ottamaan käyttöön lain voimaan tullessa 1.1.2024 vain vähimmäisvaatimukset täyttävä versio, jossa oli vielä merkittäviä teknisiä ongelmia ja toiminnallisia puutteita. Keskeneräinen järjestelmä mahdollisti muun muassa puutteellisten hakemusten jättämisen, mikä aiheutti merkittävästi lisätyötä, koska hakemusten täydennyspyyntöjä jouduttiin tekemään runsaasti.

Saatujen selvitysten mukaan Valvirassa ja aluehallintovirastoissa henkilöstön koulutukseen jäi melko lyhyt aika, koska järjestelmä valmistui vasta vuodenvaihteessa. Soteri-järjestelmästä ei ollut käytettävissä testiversiota, minkä vuoksi koulutus jouduttiin tekemään vasta alkuvuonna 2024 tuotantokäyttöön otetulla versiolla. Lisäksi aluehallintovirastoissa otettiin käyttöön Sampo-työpöytä, joka aikaisemmin oli ollut vain Valvirassa käytössä. Ministeriön valmisteleva lain valtakunnallista soveltamista koskeva ohje julkaistiin 30.11.2023.

Muutokseen valmistauduttiin Valvirassa ja aluehallintovirastoissa käsittelemällä mahdollisimman suuri osa vanhassa järjestelmässä olleista lupahakemuksista ja ilmoituksista ennen Soteri-rekisterin käyttöönottoa. Henkilöstöresurssia kohdennettiin näihin tehtäviin vuoden 2023 aikana ja käytettiin lisäksi ylitöitä.

Lain voimaantulo vuoden 2024 alussa edellytti, että Soteri-järjestelmä on silloin käytettävissä. Valviralla ei ollut vuoden 2024 alussa muuta vaihtoehtoa kuin ottaa järjestelmä käyttöön minimivaatimukset täyttävänä. Valvira arvioi, että käyttöön otettu järjestelmäversio oli riittävä.

Oikeusasiamiehen aikaisemmassa laillisuusvalvontakäytännössä on pidetty moitittavana sitä, että aikataulusyiden vuoksi otetaan käyttöön tietojärjestelmä, johon liittyy perusoikeuksien kannalta merkittäviä puutteita. Tietojärjestelmiin liittyvillä syillä ei ole voitu perustella poikkeamista hyvän hallinnon ja oikeusturvan viranomaismenettelyille asettamista vaatimuksista. Pidän ongelmallisena sitä, että järjestelmän kehittämiseen ja kouluttamiseen ei ollut varattu riittävästi aikaa. Toisaalta en myöskään pidä hyväksyttävänä sitä, että järjestelmien kehittäminen, ohjeistaminen ja koulutus sekä muu toimeenpanon valmistelu aloitettaisiin hyvin kauan ennen kuin lakiehdotuksen lopullinen sisältö on varmistunut. Valviran tulossopimukseen oli ministeriön mukaan vuodesta 2021 lukien sisällytetty tulostavoite Soteri-rekisterin toteuttamisesta. Valvira käynnisti hankinnan suunnittelun ja valmistelun jo alkuvuodesta 2021.

Korostan, että lain hyväksymisen jälkeen sen voimaantuloon tulee varata riittävästi aikaa, jotta hallinnolla on tosiasiallinen mahdollisuus toimeenpanna lainsäädäntö välittömästi lain voimaantulosta lukien.

Totean, että lainsäädäntöä uudistettaessa siirtymäjärjestelyt ja käyttöönottoaikataulut eivät ole hyväksyttävä peruste perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksista poikkeamiselle tai niiden toteutumisen siirtämiselle tulevaisuuteen. Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on kyettävä turvaamaan uudistuksen voimaantulosta alkaen. Jos ehdotettua uudistusta ei ole riittävällä varmuudella mahdollista toteuttaa hallitusti niin, että perustuslaissa turvatut oikeudet eivät vaarantuisi, lain voimaantuloa, siirtymäsäännöksiä ja käyttöönottoaikatauluja koskevaa sääntelyä on muokattava siten, ettei perusoikeuksien toteutuminen vaarannu. (Ks. esim. PeVL 26/2027 vp.)

Valvira on selvityksensä mukaan järjestelmän käyttöönoton jälkeen kohdentanut kaikki käytettävissä olevat resurssit järjestelmän toimintaa parantavien korjausten tekemiseen hakemuskäsittelyn sujuvoittamiseksi.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, ettei viranomaisen voi ruuhkautuneen työtilanteen, resurssipulan tai esimerkiksi töiden organisointiin liittyvien ongelmien vuoksi jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan. Kunkin viranomaisen ja julkista tehtävää hoitavan tahon tehtävänä on osaltaan toimivaltansa puitteissa varmistaa tehtäviensä asianmukaisen suorittamisen kannalta riittävät voimavarat. Laillisuusvalvonnassa arvioidaan paitsi sitä, millaisiin päätäntävallassaan oleviin toimenpiteisiin viranomaisen tai julkista tehtävää hoitava toimija on ryhtynyt, myös sitä, miten se muuten on pyrkinyt saamaan tilanteeseen parannusta siltä osin kuin asia ei ole viranomaisen omassa päätäntävallassa. Kyse on siitä, onko yksittäinen viranomaisen tehnyt sen, mitä siltä kohtuudella voidaan edellyttää.

Valvontalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 299/2022 vp) ei ole kyetty ennakoimaan lain voimaantulon jälkeen tapahtunutta hakemusten käsittelyn ruuhkautumista taikka ruuhkan purkamiseen tarvittavia henkilöstövoimavaroja. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu lain voimaantulon ajankohtaa taikka arvioitu tarkemmin lainsäädännön täytäntöönpanon edellyttämää aikaa.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu valvontaviranomaisille aiheutuvan lisätyötä mutta otettu myös huomioon valvontaviranomaisten resurssitarpeita keventäviä toimintamuutoksia (HE 299/2022 vp, s. 46). Hallituksen esityksessä on arvoitu valvontaviranomaisille syntyvän lain voimaantullessa muutuskustannuksia rekisteröintimenettelyyn siirtymisestä. Kustannuksia on arvioitu syntyvän Soteri-rekisterin määrittelystä ja toteutuksesta sekä nykyisten lupien ja ilmoitusten muuttamisesta uuden lain mukaisiksi rekisteröinneiksi. Vaikutusten arvioinnissa on todettu toimintatavan muutos ilmoitusmenettelystä rekisteröintimenettelyyn, mutta sen ei ole kuitenkaan ennakoitu aiheuttavan pitkää odotusaikaa ennen toiminnan käynnistämistä (HE 299/2022 vp, s. 51-52).

Havaintojeni mukaan Valvira ja aluehallintovirastot eivät olleet lain valmistelun aikana taikka hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana pystyneet ennakoimaan sitä, että lain toimeenpanoon jäävä aika muodostuisi liian lyhyeksi eivätkä myöskään sitä, että rekisteröintihakemusten käsittely ruuhkautuisi tässä laajuudessa. Näin ollen tilanteen edellyttämiä lisäresurssitarpeita ei ole pystytty ennakoimaan.

Korostan, että Valviralla ja aluehallintovirastoilla on lakia toimeenpanevinä viranomaisina vastuu arvioida oman toimintansa kannalta lain toimeenpanon edellyttämät henkilöstövoimavarojen tarpeet, henkilöstön koulutukseen kuuluva aika ja vaadittavat voimavarat, tietojärjestelmän rakentamisen vaatima aika ja voimavarat sekä lain toimeenpanon muutoin edellyttämä aika. Toimivaltaisen toimeenpanevan viranomaisen velvollisuus on saattaa tämä arvionsa lain valmistelusta vastaavan ministeriön tietoon sekä eduskunnan valiokuntakuulemisessa valiokunnan tietoon. Käytössäni olleen selvityksen perusteella käsitykseni on, etteivät Valvira ja aluehallintovirastot ole onnistuneet tässä tehtävässään.

Valvira ja aluehallintovirastot ovat selvityksissään kuvanneet tekemiään lukuisia työn organisointiin ja sujuvoittamiseen liittyviä muutoksia. Valvirassa ja kaikissa aluehallintovirastoissa henkilöstön työpanosta on kohdennettu Soteri-rekisteriin liittyviin tehtäviin vuoden 2024 aikana. Useat aluehallintovirastot ovat lisäksi kertoneet, että rekisteröintihakemusten ruuhkautumisen vuoksi on rekrytoitu joitakin uusia työntekijöitä. Pidän näitä toimenpiteitä perusteltuina ja oikeansuuntaisina. Valitettavasti ne eivät ole vielä olleet riittäviä hakemusruuhkien vähentämiseksi.

Esitän lisäksi huoleni siitä, että ainakin osa aluehallintovirastoista toi esiin sen, että henkilöstön työpanoksen kohdentaminen Soteri-rekisteröintiin liittyviin tehtäviin on viivästyttänyt viraston muiden tehtävien hoitamista. Uuden lainsäädännön toimeenpano ei saa vaarantaa perusoikeuksien toteutumisen valvontaa.

Valviran ja aluehallintoviraston tekemistä toimenpiteistä huolimatta Soteri-rekisterin hakemusten käsittely on ruuhkautunut ja käsittelyajat ovat venyneet kohtuuttoman pitkiksi. Hakemuksia ei ole pystytty käsittelemään lain edellyttämällä tavalla viivytyksettä.

Katson, että hakemuksen tehneiden henkilöiden perustuslain 21 §:ssä turvattu perusoikeus saada asiansa asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä käsitellyksi ei ole toteutunut. Viivästyksen seurauksena perustuslain 18 §:ssä turvattu oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla ei ole myöskään toteutunut. Totean, että Valvira ja aluehallintovirastot eivät niiden toimivaltaan kuuluvalla osin ole onnistuneet muutoksen valmistelussa ja toimeenpanossa toteuttamaan perustuslain asianmukaisen ja viivytyksettömän käsittelyn vaatimuksia ja oikeutta työhön ja elinkeinovapauteen.

3.3.2 Hakemusten käsittelyaikojen ruuhkautumisen vaikutukset

Rekisteröintihakemusten käsittely ruuhkautui ja käsittelyajat venyivät pitkiksi jo alkuvuonna 2024. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnon mukaan käsittelyajat olivat kesäkuun 2024 lopulla keskimäärin 2-3 kuukautta, paitsi Etelä-Suomen aluehallintovirastossa, jossa käsittelyaika on 5-6 kuukautta.

Valvira on ryhtynyt julkaisemaan käsittelyssä olevien hakemusten määrät ja odotettavissa olevan keskimääräisen käsittelyajan internetsivuillaan viikoittain <https://valvira.fi/sosiaali-ja-terveydenhuolto/hakemusten-kasittelyn-tilanne>. Sen mukaan 18.11.2024 käsittelyssä olevia hakemuksia oli 2962 kappaletta. Keskimääräinen käsittelyaika sosiaalihuollon rekisteröintihakemuksissa oli 1-4 kuukautta ja terveydenhuollon rekisteröintihakemuksissa 1-5 kuukautta.

Valvontalaissa ei ole erityissäännöstä Soteri-rekisteröintiä koskevien hakemusten käsittelyajasta. Siten käsittelyajan viivytyksettömyyttä ja kohtuullisuutta tulee arvioida yleisten säännösten, kuten hallintolain nojalla. Arvioinnissa huomiota kiinnitetään muun muassa asian laajuuteen ja vaikeuteen. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan ja samalla käsittelyajan hyväksyttävyyteen saattavat vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys henkilön oikeusasemalle. Yleisesti ottaen, mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on henkilön jokapäiväiseen elämään, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi hallintolain esitöiden mukaan pyrkiä.

Valvontalain mukaan valvontaviranomaisen tulee ennen rekisteröintipäätöksen tekemistä varmistua siitä, että laissa säädetyt rekisteröinnin edellytykset toteutuvat. Valvontalain esitöissä (HE 299/2022 vp, s.104) todetaan, että viranomaisen tulee arvioida rekisteröinnin vaatimusten täyttyminen viipymättä tiedot saatuaan. Hallituksen esityksen mukaan tämä tarkoittaa, että arviointi olisi lähtökohtaisesti suoritettava noin kahden tai kolmen viikon kuluessa siitä, kun sillä on ollut kaikki lakisääteiset tiedot käytettävissään.

Valvontalain voimaantulo muutti merkittävästi pienten palveluntuottajien asemaa. Oikeusasiamiehelle saapuneissa kanteluissa tuodaan esiin tilanteen kohtuuttomuus erityisesti ammatinharjoittajien ja pienyrityksien kohdalla. Uutta toimintaa aloittaessa taikka esimerkiksi toimitilojen muutoksen yhteydessä toimintaa ei voida käynnistää ennen kuin rekisteröintihakemus on käsitelty. Toimitilasta syntyy vuokra- ja muita kuluja myös rekisteröintiä odottaessa, mutta ammatinharjoittaminen ja tulojen hankkiminen kulujen kattamiseksi ei ole mahdollista. Saapuneiden kantelujen mukaan rekisteröintihakemuksen käsittelyn viivästymisellä on olennaisia vaikutuksia hakemuksen tehneen toimeentuloon. Useilla palveluntuottajilla ei ole mahdollisuutta saada muita tuloja rekisteröintihakemuksen käsittelyä odottaessaan. Useat palveluntuottajat eivät myöskään ole pystyneet ennalta varautumaan pitkien käsittelyaikojen aiheuttamiin tulonmenetyksiin.

Lisäksi tilanne vaikuttaa palveluntuottajien potilaiden ja asiakkaiden asemaan vaikeuttamalla hoitoon pääsyä entisestään taikka aiheuttamalla katkoksen käynnissä olevaan hoitosuhteeseen.

Tässä tilanteessa käsittelyajan pituudella on merkittävä vaikutus rekisteröintiä hakeneen palveluntuottajan asemaan, mikä mielestäni edellyttäisi hakemuksen nopeaa käsittelyä. Ottaen huomioon asian merkitys rekisteröintiä hakeneille palveluntuottajille, en voi pitää rekisteröintihakemusten useiden kuukausien pituisia käsittelyaikoja Valvirassa ja aluehallintovirastoissa kohtuullisina. Totean, että käsittelyn viivästymisellä on merkittäviä vaikutuksia rekisteröintihakemuksen jättäneiden henkilöiden toimeentuloon sekä perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden toteutumiseen.

Oikeusasiamiehen toimivaltaan ei kuulu ottaa kantaa vahingonkorvausvaatimuksiin.

Valtion vahingonkorvaustoiminnasta annetun lain (978/2014) 1 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan valtioon kohdistuvan vahingonkorvausvaatimuksen käsittelyyn, jos vaatimus perustuu valtion viranomaisen virheeseen tai laiminlyöntiin taikka toimintaan, josta valtio vastaa tahallisuudesta tai huolimattomuudesta riippumatta. Valtion vahingonkorvaustoiminnassa toimivaltainen viranomainen on Valtiokonttori.

Mikäli henkilö katsoo, että hänelle on syntynyt vahinkoa valtion viranomaisen virheestä tai laiminlyönnistä, hän voi tehdä Valtiokonttorille vahingonkorvausvaatimuksen. Laillisuusvalvojana en voi ennakoida, miten Valtiokonttori tulisi asian ratkaisemaan.

3.3.3 Lopuksi

Valvontalain muuttamisesta annetun lain (HE 187/2024 vp – EV 146/2024 vp) mukaan pienten palveluntuottajien olisi mahdollista aloittaa toimintansa heti rekisteröintihakemuksen jättämisen jälkeen. Sääntely koskee palveluntuottajaa, jonka asiakas- ja potilastyöhön osallistuva henkilöstö muodostuu yhdestä henkilöstä. Sääntelyä ei kuitenkaan sovelleta sellaiseen palveluntuottajaan, jonka toimialaan kuuluu palvelujen antaminen alaikäiselle ja jonka tulee toimittaa ensi kerran valvontaviranomaiselle rekisteröintiä varten ote rikosrekisteristä.

Eduskunta hyväksyi seuraavan lausuman:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto jatkaa toimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteröintimenettelyn sujuvoittamiseksi sekä kohtuullisten käsittelyaikojen ja valvontaviranomaisten riittävien voimavarojen varmistamiseksi sekä seuraa ja arvioi valvontalain säännösten toimivuutta palveluntuottajien ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta. Lisäksi eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin lainsäädännön kehittämiseksi.

Asia ei tämän vuoksi anna minulle aihetta ainakaan tässä vaiheessa enempään.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsitykset menettelyn lainvastaisuudesta Valviran ja aluehallintovirastojen tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Valviralle, Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, Itä-Suomen aluehallintovirastolle, Lapin aluehallintovirastolle, Lounais-Suomen aluehallintovirastolle, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastolle ja Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle.

Lähetän jokaiselle kantelijalle samansisältöisen päätöksen.

Lähetän ratkaisuni tiedoksi myös sosiaali- ja terveysministeriölle ja valtioneuvoston oikeuskanslerille.