



Sosiaali- ja terveysministeriö

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN MENETTELY JA SOTERI-REKISTERIN RUUHKAUTUMINEN

TAPAHTUMATIETOJA

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023, jäljempänä valvontalaki) tuli voimaan 1.1.2024. Laissa edellytettiin sosiaali- ja terveydenhuollon alan toimijoiden rekisteröityvän valtakunnalliseen rekisteriin (Soteri). Laissa säädettiin yhtenäisestä sekä julkisia että yksityisiä palveluntuottajia koskevasta rekisteröintimenettelystä riippumatta palveluntuottajan oikeudellisesta muodosta. Rekisteröinti on edellytys sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamiselle. Palveluntuottajat ja niiden palveluyksiköstä tallennetaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran ylläpitämään valtakunnalliseen palveluntuottajien rekisteriin (Soteri).

Pian lain voimaantulon jälkeen ilmeni, että rekisteröintihakemusten käsittely oli ruuhkautunut. Myös kantelujen kautta tietoon tuli, että pitkien käsittelyaikojen vuoksi palveluntuottajat eivät olleet voineet aloittaa toimintaansa ajoissa tai toteuttaa palveluntoiminnan muutosta suunnitellusti. Odotusajat ovat muodostuneet kohtuuttoman pitkiksi olleen pisimmillään jopa puoli vuotta. Tilanne on voinut vaarantaa palveluntuottajan toimeentulon sekä hänen asiakkaittensa oikeuden saada sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja. Kantelujen mukaan rekisteröintihakemuksen käsittelyn viivästymisellä on ollut olennaisia vaikutuksia hakemuksen tehneen toimeentuloon. Useat kantelijat ovat ilmoittaneet, että heillä ei ole ollut mahdollisuutta työttömyyskorvauksen

saamiseen, koska heidän katsotaan työllistyvän yritystoiminnassaan. Tilanteella on ollut vaikutuksia myös potilaiden tilanteeseen. Joillain aloilla hoitoon pääsy on pahasti ruuhkautunut ja tilannetta pahentaa entisestään se, että terveydenhuollon ammattihenkilöt eivät ole pystyneet tuottamaan palveluja rekisteröintiruuhkan vuoksi. Lisäksi potilaiden käynnissä olevat terapiat ovat voineet keskeytyä rekisteröinti-ilmoituksen käsittelyn ajaksi esimerkiksi palveluntuottajan toimitilan vaihdoksen vuoksi.

Perustuslain mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies tutkivat ja ratkaisevat käsiteltävänä 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. Olen siirtänyt asiaa koskevat kantelut eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi. Apulaisoikeusasiamies on antanut kanteluihin yhteisen ratkaisun 12.12.2024 (EOAK/600/2024).

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. Oikeuskansleri siis valvoo julkishallinnon automaattisten järjestelmien kehittämistä ja toimivuutta hallinnon asiakkaiden oikeuksien toteutumisen yleisten edellytysten kannalta. Julkisessa hallinnossa hyödynnetään yhä enemmän erilaisia rekistereitä ja automaattisia järjestelmiä hallintoasioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa sekä asiointipalvelujen järjestämisessä. Viranomaiset hyödyntävät erilaisia tietojärjestelmiä ja niiden automaattisia toimintoja. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kohdistuu automatisoinnin yleisten edellytysten valvontaan siten, että perustuslain vaatimukset oikeusturvasta ja hyvästä hallinnosta sekä yksityisyyden suojasta toteutuvat.

Otin edellä kerrotuista syistä valvontalain valmistelun sosiaali- ja terveysministeriössä ja siihen liittyvät valvontarekisterin ruuhkautumisen liittyvät seikat omana aloitteena tutkittavakseni. Sosiaali- ja terveysministeriön on tullut antaa selvitys valvontalain edellyttämien rekisteröintien käsittelyaikojen pitkittymisestä, valvontalain valmisteluvaiheen vaikutusarvioinneista viranomaisiin, tietojärjestelmiin ja palvelujen saatavuuteen, tehdyistä arvioista lain edellytyksistä sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluntuottajia koskien ottaen huomioon edellytysten soveltamisalan laajuus sekä menettelyn vaikutukset perusoikeuksien toteutumiseen, sekä lain toimeenpanosta (ml. tietojärjestelmät) ja sen ohjauksesta. Ministeriöltä on lisäksi pyydetty selvitystä ja lausuntoa toimenpiteistä, joihin ministeriö on ryhtynyt tai aikoo ryhtyä varmistaakseen sen, että rekisteröintien käsittelyajat lyhenevät ja palveluntuottajille asetetut vaatimukset ovat oikeasuhtaisia.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut asiasta 9.10.2024 päivätyn selvityksen.

Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan rekisteröintihakemusten käsittelyjen ruuhkautumiseen ja käsittelyaikojen pitkittymiseen ovat vaikuttaneet useat syyt. Ministeriön käsityksen mukaan olennaisin syy on ollut rekisteröintimenettelyn myötä lisääntynyt hakemusmäärä, jonka myötä työmäärä on kasvanut ja käsittelyajat pitkittyneet. Keskeisin asiakasryhmä ruuhkautuneissa hakemuksissa ovat olleet itsenäiset ammatinharjoittajat ja muut yksinyrittäjät. Merkitystä on selvityksen mukaan myös sillä, että ”hyvinvointialueiden perustamisen myötä hankitun tuotannon mallit ovat moninaistuneet ja erityisesti erilaisissa oikeudellisissa muodoissa toteutetun ammatinharjoittamisen laajuus on muuttunut verrattain nopeasti”.

Selvityksessä todetaan myös, että olennainen ruuhkautumiseen vaikuttanut tekijä on ollut valvontalain mukaisen rekisteröintimenettelyn uutuus, erityisesti pienille palveluntuottajille. Palveluntuottajien ohjaus ja neuvonta ovat vaatineet tästä syystä erittäin runsaasti aikaa. Ohjauksen ja neuvonnan tarve on johtunut myös hakemusten puutteellisuudesta. Hakemusten puutteet ovat kuitenkin osin johtuneet myös ”järjestelmän puutteellisista asiakasohjaustoiminnoista ja käsittelyn toiminnallisuuksista” ja ”hakemusten tietosisältöjen muuttuneesta laajuudesta ja siihen liittyvän ohjeistuksen yleispiirteisyydestä”. Sekä itse rekisteröintijärjestelmä että palveluntuottajien ohjaus ovat siis olleet puutteellisia. Valvontaviranomaisille on siksi saapunut myös hakemuksia, joille ei olisi ollut lainkaan tarvetta. Ministeriö kuitenkin painottaa selvityksessään, että uudella valvontalailla alan toimijoiden sisällöllisiä vaatimuksia ja niiden dokumentointivelvollisuuksia ei olennaisesti muutettu. Aiemmin näitä tietoja on käytännössä tosin edellytetty vain toiminnanaikaisessa valvonnassa, kun uuden lain myötä tiedot on tullut toimittaa jo rekisteröintihakemuksessa ja samalla on tullut vahvistaa tietyt muusta lainsäädännöstä johtuvat asiakirjat laadituiksi.

Hakemusten käsittelyn ruuhkautumiseen on ministeriön mukaan vaikuttanut myös se, että lain hyväksymisen ja lain voimaantulon väliin jäänyt aika oli lyhyt ottaen huomioon, kuinka suuresta muutoksesta palveluntarjoajien ja viranomaisten kannalta oli kyse. Pidemmällä siirtymäajalla erityisesti yleisen asiakasohjeistuksen ja järjestelmäohjelmoinnin mahdollisuudet olisivat olleet paremmat.

Ministeriö korostaa, että Soteri-rekisterin perustaminen ja käyttöönotto 1.1.2024 on joka tapauksessa ollut edellytys valvontalain toimeenpanolle ja rekisteröintien toteuttamiselle. Rekisterin omistajana Valvira on vastannut rekisteröintijärjestelmän hankkimisesta, toteuttamisesta ja kehittämisestä. Selvityksen mukaan ministeriö on johdonmukaisesti ohjannut Valviraa tässä tehtävässä ja kehottanut sitä käynnistämään rekisteröintijärjestelmän hankinnan jo varhaisessa vaiheessa. Jo alkuvaiheessa arvioitiin, että hankinta on mahdollista ja tarkoituksenmukaista

käynnistää jo ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle, koska kyseessä oli lain toimeenpanon välttämätön edellytys sekä tietojärjestelmähankkeena merkittävä ja aikaa vievä uudistus. Ministeriön arvioon tuolloin vaikutti myös se, että lakiesityksen arvioitiin säilyvän olennaisilta osin saman sisältöisenä eduskuntakäsittelyssä ainakin koskien palveluntuottajien rekisteröitymisvelvollisuutta.

Soteri-hankkeen käynnistämisestä tehtiin sopimus joulukuussa 2020 ja Valvira käynnisti hankinnan suunnittelun ja valmistelun alkuvuodesta 2021. Ministeriö katsoo, että järjestelmän hankinta ja hanketyön käynnistys (hankintailmoitus 04/2022, tarjoukset ja neuvottelumenettely 06/2022, sopimukset 09 - 10/2022 sekä projektin käynnistys lokakuussa 2022) olisi voinut olla mahdollista ja perusteltua toteuttaa vielä varhaisemmassa vaiheessa. Näin olisi paremmin voitu varmistaa ja hallita projektin tavoitteiden mukaisten vaatimusten toteutumista rekisterin toimivuuden kannalta. Toisaalta ministeriön selvityksen mukaan myös Valviran päätöksentekoon vaikuttaneet riskiarviot liittyen hankintaan ovat olleet ymmärrettäviä johtuen lainvalmistelun keskenäisyydestä. Hankintaan liittyi haasteita myös kilpailutusvaiheessa Valvirasta riippumattomista syistä. Soteri-rekisteristä tuli yksi tarjous, joka johti neuvottelumenettelyyn ja Sampo-osiosta ei tullut yhtään tarjousta, mikä johti suoraanhankintamenettelyyn. Nämä seikat osaltaan vaikuttivat hankkeen käynnistymisen viivästymiseen sekä työhön käytettäviin ja työn edellyttämiin resursseihin.

Soteri-rekisteri jouduttiin myös voimaantulon edellyttämän aikataulun takia ottamaan käyttöön teknisesti ja sisällölliseltä laajuudeltaan rajattuna (ns. MVP eli minimum viable product -versiona), mistä syystä järjestelmään on jouduttu jo vuoden 2024 aikana tekemään lukuisia korjaus- ja parannustoimenpiteitä. Ennen rekisterin käyttöönottoa rekisterin testauksia tehtiin kevästä 2023 loppusyksyyn 2024 asti. Lopullisessa testauksessa ei tunnistettu sellaisia riskejä, jotka olisivat estäneet rekisterin käyttöönoton. Lopullisen hyväksymistestauksen, rekisterin käyttäjien kouluttamisen ja ohjauksen sekä tuotantoon viemisen välisen lyhyen aikajänteen osalta ministeriö kuitenkin arvioi, että lyhyt aikajänne jo sinänsä on aiheuttanut riskin uuden järjestelmän sujuvalle toimeenpanolle. Joka tapauksessa aikaa on jäänyt varsin vähän ennakolliseen ja alkuvaiheen ohjaukseen ja neuvontaan.

Palveluntuottajille asetettujen rekisteröintivaatimusten sisällön suhteen ministeriö on katsonut myös virastoihin kohdistuvassa ohjauksessaan, että Soteri-rekisteri ja siihen liittyvät menettelyt ja käsittelyprosessit tulee saattaa vastaamaan paitsi valvontalain vaatimuksia, myös niitä mahdollisuuksia, joita valvontalaki antaa käsittelyn joustavoittamiselle ja nopeuttamiselle. Valvontalain perusratkaisujen yksi keskeinen osa on se, että aiemmasta lainsäädännöstä poiketen se antaa viranomaiselle merkittävää harkintavaltaa hakijalta edellytettävien tietojen ja viranomais selvityksen suhteen. Tällöin ennakkovalvontaa voidaan kohdentaa asiakas- ja potilasturvalli-

suusriskien kannalta merkityksellisempään toimintaan ja siten mahdollistaa pienimuotoisen toiminnan rekisteröintimenettelyn sujuvuus. Vuoden 2024 aikana näitä mahdollisuuksia ei ole vielä kyetty täysimääräisesti ottamaan käyttöön.

Sosiaali- ja terveysministeriö on ollut tietoinen Soteri-rekisterin hakemuskäsittelyn ruuhkautumisesta ja seurannut aktiivisesti Valviran ja aluehallintovirastojen rekisteröintien hoitamista sekä toimenpiteitä toimia ruuhkautumisen ratkaisemiseksi. Virastojen kanssa on otettu käyttöön Soteri-tilannekuvatapaamiset, joissa virastot ovat säännöllisesti raportoineet ministeriölle hakemusten käsittelyajoista ja toimista tilanteen parantamiseksi. Virastot ovat merkittävästi panostaneet järjestelmän kehittämiseen, voimavarojen osoittamiseen rekisteröintityöhön, asiakasohjaukseen ja neuvontaan sekä rekisteröintimenettelyn sekä niihin liittyvien prosessien/tulkintojen sujuvoittamiseen. Ministeriö on tukenut virastoja kehittämistoimenpiteissä sekä resurssien kohdentamisessa niihin. Ministeriö on pyrkinyt varmistamaan, että lisävoimavarat ovat virastojen käytössä niin kauan kuin tarve vaatii ja syntynyt ruuhka voidaan purkaa.

Koska rekisteröintiasioiden käsittelyajoissa on ollut eroja aluehallintovirastojen välillä ja suurimmat ruuhkat ovat olleet Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella, ministeriö on heinäkuussa 2024 antanut aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 6 a §:n mukaisen määräyksen Länsi- ja Sisä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen, Pohjois-Suomen ja Lapin aluehallintoviraston virkamiesten käyttämisestä tilapäisesti Etelä-Suomen aluehallintoviraston rekisteröinti-tehtäviin. Määräyksen tavoitteena on ollut virastojen voimavarojen kohdentaminen niin, että asioiden käsittely ilman aiheetonta viivytystä mahdollistuu alueellisesti yhdenvertaisella tavalla. Määräys on voimassa, kunnes rekisteröintien käsittely tapahtuu tulostavoitteen mukaisessa 6 viikon mediaanikäsittelyajassa, kuitenkin korkeintaan vuoden 2024 loppuun asti. Määräyksen voimassaoloa ja sen jatkamisen tarvetta arvioidaan jatkuvasti. Määräyksellä on kyetty parantamaan tilannetta, mutta sen ei ole katsottu olevan riittävä toimenpide rekisteröintikäsittelyn sujuvoittamiseksi.

Kesän 2024 lopussa on todettu, että tehdyistä toimenpiteistä huolimatta rekisteröintien käsittelyajoissa ei ollut tapahtunut riittävän nopeaa muutosta parempaan. Hakemusten määrä oli melko vakiintunut, mutta oli edelleen suuri; vireillä oli tuolloin jatkuvasti yhteensä noin 3000 hakemusta. Hakemusten käsittelyajat olivat olleet virastosta riippuen 1 - 6 kuukautta.

Itsenäisten ammatinharjoittajien ja niin sanottujen yksinyrittäjien osuus hakemuksista vaihtelee virastoittain, ja kattaa noin 70 % hakemuksista. Valtakunnallisesti enemmistö hakemuksista koskee aiemmin rekisteröityjen palveluyksikköjen olennaisia muutoksia. Pitkien käsittelyaikojen vuoksi palveluntuottajat eivät ole voineet aloittaa palvelujen antamista tai toteuttaa palvelutoiminnan suunniteltua muutosta kohtuullisessa ajassa. Yrittäjät ovat joutuneet odottamaan toiminnan aloittamista jopa yli puoli vuotta. Lisäksi rekisteröinnin viivästyminen on heikentänyt

muun muassa palvelunjärjestäjien ja isojen palveluntuottajien mahdollisuuksia alihankkia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöä ja palveluja yksin toimivilta ammattihenkilöiltä. Pitkittyneet rekisteröintihakemusten käsittelyajat ovat rajoittaneet perustuslaissa turvattua elinkeinovapautta ja vaarantavat henkilöstön ja palvelujen saatavuutta.

Edellä sanotun johdosta sosiaali- ja terveysministeriö on syyskuun 2024 alussa käynnistänyt valvontalain muuttamista koskevan kiireellisen lainvalmistelun. Lakimuutoksen nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon itsenäiset ammatinharjoittajat ja heihin rinnastettavat palveluntuottajat voisivat aloittaa toimintansa tai muuttaa sitä heti jätettyään rekisteröintiä koskevan hakemuksen. Tämä oikeus koskisi myös lain voimaantullessa vireillä olevia hakemuksia. Lisäksi julkisten palveluntuottajien rekisteröimisvelvoitetta myöhennettäisiin siten, että se tulisi voimaan vasta vuoden 2028 alussa, millä ehkäistäisiin uusintaruuhkan syntyä. Ministeriö tulee arviomaan myös valvontalain mahdollisten pysyvien muutosten tarvetta.

Ministeriö jatkaa edelleen virastojen kehittämistoimien ja voimavarojen kohdentamisen ohjausta. Erityisenä painopisteenä on syksyn 2024 aikana ollut hakemusten käsittelyjärjestys taroituksena ehkäistä hakemuksen laajuuteen nähden kohtuuttomien käsittelyaikojen syntymistä sekä ohjaus, joka liittyy valvontalain suoman harkintavallan käyttöön.

RATKAISU

Olennot sovellettavat säännökset

Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri 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 19 §:n 1-3 momenttien mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.

Lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

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.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023, valvontalaki) 5 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja saa tuottaa vain, jos palveluntuottaja ja palveluyksikkö on rekisteröity Valviran ylläpitämään valtakunnalliseen palveluntuottajien rekisteriin (Soteri). Sosiaali- ja terveyspalveluntuottajan 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 palveluyksiköiden toiminta täyttää 2 luvussa säädetty toimintaedellytykset. Valvontaviranomainen rekisteröi palveluyksikön palveluntuottajien rekisteriin palveluntuottajan ilmoittamien ja 18 §:n mukaisesti hankkimiansa 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 täytymisen.

Valvontaviranomaisen on palveluntuottajan hakemuksesta tehtävä päätös palveluntuottajan rekisteröimisestä, palveluyksikön rekisteröimisestä ja rekisteröinnin muutoksesta taikka niiden hylkäämisestä. Rekisteriin merkitään palveluntuottaja ja palveluyksikkö, jotka täyttävät laissa säädetty edellytykset. Valvontaviranomainen voi tarvittaessa rekisteriin merkitsemistä koskevassa päätöksessä asettaa tässä tai muussa sosiaali- ja terveydenhuollon laissa säädettyjä 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.

Hallintolain 7 §:ssä säädetään hallinnon palveluperiaatteesta. Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

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

Arviointia

Valvontalaissa säädetään sekä julkista että yksityistä toimintaa koskevasta rekisteröintimenettelystä. Menettely ei riipu palveluntuottajan oikeudellisesta muodosta tai myöskään palveluntuottajan koosta. Valvontalain 5 §:n mukaan sosiaali- ja terveyspalveluja saa tuottaa vain palveluntuottaja, joka on Valviran ylläpitämässä valtakunnallisessa palveluntuottajien rekisterissä (Soteri-rekisteri) ja jonka palveluyksikkö on rekisterissä. Sosiaali- ja terveyspalveluntuottajan toiminnan aloittaminen tai siihen liittyvän olennaisen muutoksen toteuttaminen edellyttää, että palvelutoiminnan rekisteröinnistä tai sen muutoksesta on tehty päätös. Aikaisemmat yksityisten tuottajien ilmoitus- ja lupamenettelyt on siis korvattu rekisteröintimenettelyllä. Muutos on ollut merkittävä erityisesti pienille palveluntuottajille jotka aiemmin voivat aloittamaan toimintansa tehtyään ilmoituksen aluehallintovirastoon. Valvontalain myötä rekisteröintipäätös on oltava tehtynä ennen toiminnan aloittamista.

Lainsäädännön uudistamisen tarkoituksena on sosiaali- ja terveysministeriön mukaan ollut asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistaminen ja palveluntuottajien yhdenvertaisuus. Näin on todettu myös valvontalakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 299/2022 vp). On selvää, että nämä tavoitteet ovat sinänsä olleet perusteltuja ja hyväksyttäviä. On kuitenkin yhtä selvää, että uuden rekisteröintimenettelyn käyttöönotto on ministeriön selvityksessä todetulla tavalla aiheuttanut lisääntyneitä hakemusmääriä ja siitä aiheutunutta lisääntyntä työtä ja että rekisteröintimenettely on ollut huomattavan ruuhkautunut. Rekisteröinnin viivästyminen on heikentänyt muun muassa palvelunjärjestäjien ja isojen palveluntuottajien mahdollisuuksia alihankkia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstöä ja hankkia palveluja yksin toimivilta ammattihenkilöiltä. Pitkittyneet rekisteröintihakemusten käsittelyajat ovat tästä syystä rajoittaneet perustulaisissa turvattua elinkeinovapautta ja vaarantaneet sosiaali- ja terveysalan henkilöstön ja palvelujen saatavuutta.

Ministeriön selvityksestä saa sellaisen kuvan, että rekisteröintihakemusten käsittelyn ruuhkautuminen on tullut osittain yllätyksenä siten, että siihen ei osattu etukäteen valmisteluvaiheessa varautua. Ruuhkautuminen on kuitenkin selvityksen mukaan koskenut erityisesti pieniä palveluntuottajia. Ottaen huomioon, että jo selvityksessä todetulla tavalla jo aikaisemman lainsäädä-

dännön aikana pienten palveluntuottajien on tullut tehdä toiminnastaan ilmoitus aluehallintovirastoon, olisi hakemuskäärien suuruusluokka ja pakollisesta rekisteröitymisestä aiheutunut lisätyö ja resurssien tarve kuitenkin ollut nyt arvioitua paremmin ennakoitavissa.

Rekisteröitymiseen liittyvät ongelmat ovat myös osin johtuneet siitä, että rekisteröintijärjestelmä on myös jouduttu ottamaan käyttöön osittain keskeneräisenä ja heti järjestelmän käyttöön oton jälkeen ilmeni korjaustarpeita. Hankintaan liittyi haasteita myös kilpailutusvaiheessa viranomaisista riippumattomista syistä. Nämä seikat ovat osaltaan vaikuttivat hankkeen käynnistymisen viivästymiseen sekä työhön käytettäviin resursseihin. Ministeriön arvion mukaan järjestelmän testaamiseen, henkilöstön kouluttamisen ja yleisen neuvontaan ja ohjaukseen jäi liian vähän aikaa, mistä aiheutui ongelmia riskin uuden järjestelmän käyttöön ottamisessa. Valmisteluvaiheessa ei myöskään otettu riittävästi huomioon rekisteröintimenettelyn ruuhkautumista nyt toteutuneella tavalla sekä sen mahdollisia vaikutuksia elinkeinon harjoittamiseen sekä välillisesti palvelujen saatavuuteen. Yhdyn näihin arvioihin ja korostan, että tietoteknisillä ongelmilla ei voida perustella poikkeamista toisaalta hyvän hallinnon tai yleisesti perus- ja ihmisoikeuksien asettamista vaatimuksista.

Ministeriön mukaan hakemusten käsittelyjen ruuhkautuminen on kuitenkin johtunut suurelta osin palveluntuottajien puutteellisista hakemuksista. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, että ministeriön omankin selvityksen mukaan hakemusten puutteet ovat osin johtuneet ”järjestelmän puutteellisista asiakasohjaustoiminnoista ja käsittelyn toiminnallisuuksista” ja ”hakemusten tietosisältöjen muuttuneesta laajuudesta ja siihen liittyvän ohjeistuksen yleispiirteisyydestä”. Valvontaviranomaisille on myös saapunut hakemuksia, joille ei olisi ollut lainkaan tarvetta. Nämä kaikki seikat korostavat sitä, että palveluntuottajille annettu ohjeistus, minkä olisi tullut tapahtua riittävän ajoissa jo ennen lain voimaantuloa, ei mitä ilmeisimmin ole ollut riittävällä ja asianmukaisella tasolla. Myös ministeriön mukaan on ilmeistä, että myöskään ohjaus- ja neuvontatarpeiden suuruus ei ole vastannut ennakoitua. Yhdyn myös tähän arvioon.

Ministeriö on niin ikään todennut, että valvontalain vaikutusten arvioinneissa ei ole kyetty arvioidaan rekisteröintimenettelyn edellyttämiä voimavaroja. Erityisesti henkilöstövoimavarojen tarvetta on ollut vaikea luotettavasti arvioida. Lainvalmistelussa on kuitenkin pyritty arvioimaan lainsäädännön soveltuvuutta käytäntöön sekä lainsäädännön vaatiman ohjauksen tarvetta ja lain vaikutuksia palveluntuottajien ja valvontaviranomaisten toimintaan. Selvityksen mukaan hallituksen esityksen sisältämien vaikutusten arviointiin osallistuivat myös Valvira ja aluehallintovirastot (HE 299/2022). Lain valmisteluvaiheessa järjestettiin myös useita kuulemisia eri tuottajaryhmien edustajien kanssa, mukaan lukien pienimuotoisempien tuottajien ja yksinyrittäjien edustajat. On kuitenkin selvää, että näistä valmisteluvaiheessa toteutetuista toimista huolimatta vaikutusarviot ovat olleet puutteellisia. Hallituksen esityksessä on arvioitu uuden lainsäädännön osittain jopa vähentävän tarvittavien resurssien määrää (HE 299/2022 vp, s. 46).

Ministeriö on sittemmin valmistellut esityksen valvontalain muuttamiseksi ja rekisteröintihakemusten ruuhkautumisen purkamiseksi. Lainsäädännön muutoksen myötä pienet palveluntuottajat voivat aloittaa toimintansa rekisteröintihakemuksen jättämisen jälkeen (HE 187/2024 vp).

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain valmistelussa ei sosiaali- ja terveysministeriössä ole riittävällä tavalla kyetty ottamaan huomioon uudesta sosiaali- ja terveysalan palveluntuottajien rekisteröintijärjestelmästä johtuvaa ohjauksen ja neuvonnan tarvetta eikä uuden järjestelmän vaatimia henkilöstöresursseja. Näistä syistä rekisteröintijärjestelmä on ruuhkautunut huomattavasti.

Olen kuitenkin arvioidessani sosiaali- ja terveysministeriön menettelyä ottanut huomioon myös edellä mainitun eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun, jossa hän toteaa, että ”korostan, että aluehallintovirastoilla on lakia toimeenpanevina viranomaisina vastuu arvioida oman toimintansa kannalta lain toimeenpanon edellyttämät henkilöstövoimavarojen tarpeet, henkilöstön koulutukseen kuluva aika ja 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. Käytettävissäni olleen selvityksen perusteella käsitykseni on, etteivät Valvira ja aluehallintovirastot ole onnistuneet tässä tehtävässään” (EOAK/600/2024).

Olen ottanut arviossani huomioon myös, että sosiaali- ja terveysministeriö on toteuttanut vuoden 2024 aikana erilaisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on ollut purkaa ruuhkaa ja lyhentää rekisteröintihakemusten käsittelyaikoja. Jossain määrin tässä on myös onnistuttu, mutta ei vielä riittävästi.

Ilman riittävää henkilöstön koulutusta ja riittävää resursointia lainsäädännön tavoitteet ovat joka tapauksessa osin jääneet toteutumatta. Riittämätön resursointi ja liian lyhyt aika uuden lainsäädännön omaksumiselle on puolestaan heijastunut palveluntuottajien riittämättömään ohjaukseen ja neuvontaan, mikä taas on aiheuttanut puutteellisia ja turhia hakemuksia, jotka taas puolestaan ovat vieneet jo ennestään riittämättömiä resursseja. Ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta ja hallinnon toiminnasta. Lain hyväksymisen ja voimaantulon väliin jäänyt aika ei ole mahdollistanut riittävää valmistautumista uuden lainsäädännön toimeenpanoon. Valvontalakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole arvioitu lainsäädännön täytäntöönpanon vaatimaa aikaa.

Rekisteröintijärjestelmä on edellä kerrottujen seikkojen vuoksi vakavasti ruuhkautunut ja käsittelyajat ovat olleet kohtuuttoman pitkiä. Tämä on vaarantanut elinkeinonharjoittajien mahdollisuutta harjoittaa elinkeinoaan ja turvata toimeentulonsa sekä vaarantanut myös asiakkaiden ja potilaiden mahdollisuutta saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveysalan palveluja. Pidän syntynyttä tilannetta vakavana sekä oikeusturvan, elinkeinovapauden ja oikeuden riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluiden toteutumisen kannalta. Korostan, että perustuslain 22 § velvoittaa kaikkia viranomaisia. Se velvoittaa myös ministeriötä ottamaan lainvalmistelussa huomioon, miten lainsäädäntö parhaiten turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen.

Kiinnitän sosiaali- ja terveysministeriön huomiota velvollisuuteen huolellisesti arvioida lainsäädännön vaikutuksia lainsäädäntöä valmisteltaessa ja arvioida myös lainsäädännön toimeenpanon vaatimaa aikaa. Kiinnitän myös ministeriön velvollisuuteen turvata perustuslain 22 §:n mukaisesti perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja ottaa tämä näkökulma huomioon lainsäädäntöä valmisteltaessa.

Kiinnitän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön huomiota sen velvollisuuteen arvioida lainsäädännön toimeenpanon vaikutuksia tietojärjestelmiin ja toisaalta toimeenpanon riippuvuutta tietojärjestelmistä. Ministeriön velvollisuus on huolehtia siitä, että lain toimeenpanon kannalta välttämättömän tietojärjestelmän suunnittelu ja hankinta aloitetaan toimeenpanosta vastaavassa viranomaisessa riittävän ajoissa ja että tietojärjestelmän hankintaa, testausta ja käyttöönottoa valmistellaan tiiviissä yhteistyössä lainvalmistelun kanssa. Lainvalmistelussa tulee arvioida tietojärjestelmien toiminnallisuuksia ja käytettävyyttä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja niiden osana myös hyvän hallinnon toteutumisen kannalta. Tietojärjestelmän käyttöönoton aikataulua ja siihen liittyviä vaatimuksia on arvioitava koordinoitusti sekä lainvalmistelussa että tietojärjestelmähankkeessa. Tietojärjestelmien käyttöönotosta ja sen aikataulusta johtuvat vaatimukset ja varsinkin merkittäviin tietojärjestelmähankkeisiin liittyvät riskit tulee ottaa huomioon lainvalmistelun kaikissa vaiheissa.

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 lakiesityksen käsittelyn yhteydessä seuraavan lausuman (EV/146/2024):
 ”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.”

Sosiaali- ja terveysministeriön tulee 30.4.2025 mennessä ilmoittaa, mihin toimiin se on myös eduskunnan edellyttämällä tavalla ryhtynyt sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajien rekisteröintimenettelyn sujuvoittamiseksi ja kohtuullisten käsittelyaikojen ja valvontaviranomaisten riittävien voimavarojen varmistamiseksi sekä ilmoittaa, millä tavoin se on seurannut ja arvioinut valvontalain säännösten toimivuutta palveluntuottajien ja palvelujen käyttäjien näkökulmasta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Minna Ruuskanen