



Muistutusten käsittelyaikojen seuranta hyvinvointialueella

ASIAN VIREILLETULO

Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle 15.11.2023 tehdyn erityisesti hyvinvointialueen omavalvontaan keskittyneen laillisuusvalvontakäynnin yhteydessä ilmeni, ettei hyvinvointialueella seurattu kanteluiden ja muistutusten käsittelyaikoja. Pyysin tuossa yhteydessä nähtäväksi tilastoja siitä, kuinka paljon yli kuukauden vireillä olevia muistutuksia hyvinvointialueella oli käsiteltävänä juuri tuolloin 15.11.2023.

Samana päivänä tehdyllä laillisuusvalvontakäynnillä Lounais-Suomen aluehallintovirastoon kerrottiin, että aluehallintovirasto oli jo aiemmin katsonut tarpeelliseksi antaa Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle ohjeen sosiaali- ja terveydenhuollon muistutusten käsittelystä (LSAVI/3636/2023, LSAVI/3643/2023). Ohje oli annettu 13.3.2023.

Hyvinvointialueen oikeuskanslerinvirastoon laillisuusvalvontakäynnin jälkeen toimittamien muistutusten käsittelyaikoja koskevien tietojen mukaan sosiaalityötä koskevia muistutuksia oli ollut helmi-joulukuussa 2023 vireillä yhteensä 164, joista yli kuukauden vireillä olleita oli 144. Tyks-tulosryhmälle oli tehty 1.1.–15.11.2023 yhteensä 388 muistutusta, joista yli kuukauden vastaamatta olevia muistutuksia oli 49.

Hyvinvointialueen antaman selvityksen mukaan näihin lukuihin sisältyi kuitenkin epävarmuutta, eikä kaikkia muistutuksia ollut välttämättä kirjattu asianhallintajärjestelmään oikein. Terveystieteidenhuollossa, sote-keskuksissa ja ikääntyneiden palveluissa oli ollut 15.11.2023 vireillä noin 40 muistutusta. Näistä kuusi oli ollut yli kuukauden vireillä 15.11.2023.

Päätin ottaa Varsinais-Suomen hyvinvointialueen muistutusten käsittelyajat ja niiden seurannan valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 3 §:n 1 momentin perusteella omana aloitteena tutkittavaksi seuratakseni, mihin toimiin Lounais-Suomen aluehallintovirastossa oli ryhdytty ja miten vaikuttavia nämä toimet olivat olleet.

SELVITYS

Pyysin 26.6.2024 Lounais-Suomen aluehallintovirastoa selvittämään, miten Varsinais-Suomen hyvinvointialue seuraa sille tehtyjen muistutusten käsittelyaikoja ja vastaa muistutuksiin kohtuullisessa ajassa. Pyysin aluehallintovirastoa myös antamaan selvityksensä siitä, mihin toimiin se oli ryhtynyt saadakseen Varsinais-Suomen hyvinvointialueen muistutuksiin vastaamisen lainmukaiseksi siten, että muistutuksiin vastataan kohtuullisessa ajassa.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto antoi 11.11.2024 siltä pyytämäni selvityksen ja lausunnon (LSAVI/11590,11591/2024).

RATKAISU

Oikeusohjeita

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) 10 §:n (1101/2014) 1 momentin mukaan terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Jos potilas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene itse tekemään muistutusta tai jos hän on kuollut, muistutuksen voi tehdä hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai muu läheisensä. Toimintayksikön on tiedotettava potilailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen heille mahdollisimman vaivattomaksi. Muistutus tulee tehdä pääsääntöisesti kirjallisesti. Muistutus voidaan tehdä myös suullisesti erityisestä syystä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan toimintayksikön on käsiteltävä muistutus asianmukaisesti ja siihen on annettava kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava asian laadun edellyttämällä tavalla.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, sosiaalihuollon asiakaslaki) 23 §:n (1100/2014) 1 momentin mukaan sosiaalihuollon laatuun tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä asiakkaalla on oikeus tehdä muistutus sosiaalihuollon toimintayksikön vastuuhenkilölle tai sosiaalihuollon johtavalle viranhaltijalle. Jos asiakas ei sairauden, henkisen toimintakyvyn vajavuuden tai muun vastaavan syyn vuoksi kykene itse tekemään

muistutusta tai jos hän on kuollut, muistutuksen voi tehdä hänen laillinen edustajansa, omaisensa tai muu läheisensä. Toimintayksikön on tiedotettava asiakkailleen muistutusoikeudesta riittävällä tavalla sekä järjestettävä muistutuksen tekeminen asiakkaalle mahdollisimman vaivattomaksi. Muistutus tulee tehdä pääsääntöisesti kirjallisesti. Muistutus voidaan tehdä myös suullisesti erityisestä syystä.

Saman pykälän 2 momentin mukaan toimintayksikön tai johtavan viranhaltijan on kirjattava muistutus ja käsiteltävä se asianmukaisesti ja annettava siihen kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa muistutuksen tekemisestä. Vastaus on perusteltava.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023, sote-valvontalaki) 23 §:n 1 momentin mukaan palvelunjärjestäjän on varmistettava omavalvonnalla sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviensä lainmukainen hoitaminen. Palvelunjärjestäjän on valvottava toimintaansa siten, että sosiaali- ja terveydenhuolto on sisällöltään, laajuudeltaan ja laadultaan sellaista kuin asiakkaiden ja potilaiden tarve ja turvallisuus edellyttävät. Palvelunjärjestäjän on otettava toiminnassaan huomioon, että terveydenhuollon asiakkaiden ja potilaiden palvelut toteutetaan yhdenvertaisesti.

Sote-valvontalain 32 §:n 1 momentin mukaan aluehallintovirasto valvoo toimialueellaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen ja tuottamisen lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta.

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

Selvitys

Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle kohdistuneella laillisuusvalvontakäynnillä 15.11.2023 käydyissä keskusteluissa ilmeni, ettei hyvinvointialueella seurattu muistutusten käsittelyaikoja. Hyvinvointialueen oma käsitys oli, että seurannan puutteesta huolimatta prosessi toimi kokonaisuutena hyvin.

Hyvinvointialueen toiminnan alkaessa ja johtajien aloittaessa tehtävissään oli havaittu, että käsittelemättömiä muistutuksia oli ollut vireillä paljon ja osassa muistutusten käsittelyaika oli ollut yli kaksi kuukautta. Hyvinvointialueelle oli tämän jälkeen saatu rekrytoitua asiantuntijoita vastaamaan muistutuksiin ja myös tarvittavat käyttöoikeudet asiakastietojärjestelmiin oli saatu hankittua. Hyvinvointialueen edustajat korostivat, että muistutusten laadukas käsittely edellyttää myös hyvinvointialueen sisällä omavalvontaa. Jos vain palvelutuotanto antaa oman selvityksensä muistutukseen, siinä ei välttämättä vastata kaikkiin kysymyksiin. Asioita voidaan myös

kaunistella. Hyvinvointialueella katsottiin, että muistutusvastausten valvonta edellyttää niitä valvoville näkymää tietokantaan muistutusvastauksen asianmukaisuuden varmistamiseksi. Hyvinvointialueella odotettiin, että muistutusten käsittely tulisi sujuvoitumaan ja tapahtumaan tavoiteajassa jo vuoden 2024 alkupuolella.

Lounais-Suomen aluehallintovirastoon myöhemmin samana päivänä kohdistuneella laillisuusvalvontakäynnillä kerrottiin, että sen toimialueeseensa kuuluville hyvinvointialueille (Varsinais-Suomen ja Satakunnan hyvinvointialueet) muistutuksena käsiteltäväksi siirrettyihin asioihin saadut muistutusvastaukset olivat olleet laadultaan pääosin hyviä. Vastauksia oli joskus jouduttu täydennyttämään. Aluehallintoviraston mukaan sosiaali- ja terveysministeriöltä oli saatu ohjausta, jonka mukaan omavalvonnan ensisijaisuus tarkoittaa sitä, että aluehallintovirastolle tulleet kantelut saatetaan ensisijaisesti omavalvontaan eli hyvinvointialueille muistutuksina käsiteltäviksi. Kyse ei ole oikeastaan edes siirrosta. Aluehallintovirasto tutkii asian vasta, jos omavalvonta ei toimi. Eri asia on, jos epäkohtailmoitus koskee jo sitä, ettei omavalvonta ole toiminut.

Lounais-Suomen aluehallintovirasto totesi pyynnöstäni 11.11.2024 antamassaan selvityksessä, että se oli 2.4.2024 ottanut vireille valvonta-asiat 5823/2024 (terveydenhuolto) ja 5827/2024 (sosiaalihuolto) liittyen Varsinais-Suomen hyvinvointialueen muistutusvastausten viiveisiin ja asianmukaisuuteen sekä aluehallintoviraston selvitys- ja asiakirjapyyntöihin vastaamisen viiveisiin ja asianmukaisuuteen. Valvonta-asioissa oli saatu hyvinvointialueen selvityksiä 11.6.2024, 24.6.2024, 10.9.2024 ja 24.9.2024. Aluehallintovirasto totesi, ettei se katso tarkoituksenmukaiseksi antaa asiassa varsinaista lausuntoa, vaan lähettää valvonta-asioissa 11.11.2024 annetut päätökset (LSAVI/5823/2024 ja LSAVI/5827/2024) tiedoksi. Päätöksissä oli annettu Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle hallinnollista ohjausta, ja aluehallintovirasto ilmoitti tulevansa edelleen seuraamaan muistutusten käsittelyn tilannetta.

Päätöksissään aluehallintovirasto on todennut, että se oli maaliskuussa 2023 antamansa ohjekirjeen liitteenä lähettänyt hyvinvointialueelle diaarinumerot niistä kantelukirjoituksista, jotka aluehallintovirasto oli siirtänyt Varsinais-Suomen hyvinvointialueelle muistutuksina käsiteltäviksi, mutta joista aluehallintovirasto ei ollut saanut tiedoksi hyvinvointialueen vastauksia karhuamiskirjeistään huolimatta. Ohjekirjeessään aluehallintovirasto oli painottanut, että aluehallintovirasto seuraa muistutusten käsittelyn tilannetta hyvinvointialueella ja puuttuu tarvittaessa asiaan valvonnallisin toimenpitein.

Seuratessaan hyvinvointialueen tilannetta aluehallintovirasto oli havainnut, että terveydenhuoltoa koskeviin muistutuksiin annetuissa vastauksissa oli edelleen ollut merkittäviäkin viiveitä, ja etteivät muistutuksiin annetut vastaukset olleet kaikilta osin asianmukaisia tai riittäviä. Lisäksi aluehallintovirasto oli havainnut, että hyvinvointialueen terveydenhuollon valvonta- ja kanteluasioita koskevissa selvityksissä oli ollut osin joko viivettä ja/tai selvitykset olivat olleet puutteellisia. Asiakirjapyyntöihin vastaamisissa oli ollut myös viiveitä tai ne olivat olleet puutteellisia.

Aluehallintovirasto oli ottanut edellä mainitut epäkohdat käsiteltäväksi valvonta-asiana huhtikuussa 2024.

Hyvinvointialueen aluehallintovirastolle antamassa selvityksessä oli todettu, että terveydenhuoltoon kohdistuvien muistutusten määrää, vastausviiveitä, muistutuksissa esille tulleita epäkohtia sekä niiden edellyttämiä kehittämistoimenpiteitä käsitellään säännöllisesti osana vuosikelloa neljän kuukauden välein hyvinvointialueen poikkihallinnollisessa Omavalvonnan johtoryhmässä ja kahdesta kolmeen kuukauden välein oman palvelun/tulosryhmän osalta kussakin johtoryhmässä. Lisäksi tulosalueiden johtoryhmissä käsitellään muistutusten koosteet. Lisäselvityksen mukaan hyvinvointialueen asianhallintajärjestelmä ei yksinään toimi muistutusten seurantajärjestelmänä, koska asioita voi jäädä ratkaisematta tai niitä voidaan avata uudelleen, ja tästä syystä seuranta vaatii erillistä Excel-taulukointia.

Hyvinvointialue oli sittemmin lisäselvityksessään tuonut esiin, että terveydenhuollon muistutusten käsittelyaikojen lyhentämiseksi oli tehty edeltäneinä kuukausina paljon työtä ja tavoitteena oli ollut tilanteen korjaantuminen. Toimenpiteinä mainittiin, että seuranta vuosikellossa oli otettu osaksi suunnitelmallista omavalvontaa, ja lisäksi johdon assistentit osallistuivat vastausaikojen seuraamiseen. Lisäksi ylilääkäreiden koulutukseen ja perehdytykseen asiassa oli suunniteltu panostettavan, ja muistutuksiin liittyvää koulutusta tarjottavan kaikille muistutusten käsittelyyn osallistuville, muun muassa osana normaalia viikoittaista lääkäreiden koulutusta ja erikoistuvien lääkäreiden hallinnollista koulutusta.

Hyvinvointialueen aluehallintovirastolle annetussa sosiaalihuoltoa koskevassa selvityksessä oli todettu, että prosessia oli kehitetty vuoden 2023 aikana. Muistutusvastausten valmisteluun rekrytoitiin syksyllä 2023 kaksi erityisasiantuntijaa, joiden tehtäväkuvan sinänsä pitäisi sisältää muutakin työtä. Saman selvityksen mukaan vuoden 2023 aikana muistutukset ruuhkautuivat, mutta ruuhka saatiin purettua melko hyvin vuodenvaihteeseen 2023–2024 mennessä, ja käsittelyajat saatiin keskimäärin 5–6 viikkoon. Edelleen selvityksen mukaan nykyisessä mallissa oli todettu olevan haasteita, ja muistutusten ruuhkautuneen toisen valmistelijan pitkittyneen poisolon vuoksi. Lisäksi sosiaalityön johtajan vastuun muistutusten viimeistelystä lukuisten muiden töiden ohella todettiin edellyttävän käytännössä toistuvaa työskentelyä myös viikonloppuisin. Selvityksen mukaan vuonna 2023 muistutuksia saapui 197, ja näistä kuukauden määräajassa käsiteltiin 20 muistutusta. Pisimmillään muistutusten käsittelyaika oli yli 6 kuukautta. Hyvinvointialue oli kuitenkin pystynyt vastaamaan muistutuksiin kohtuullisessa ajassa paremmin vuoden 2024 aikana.

Aluehallintovirasto arvioi, että tilanteissa, joissa muistutuksen käsittelijä on pitkään pois esimerkiksi vuosilomalla, tulee hänen tehtäviään muistutusten käsittelyssä hoitaa muulla tavoin (esimerkiksi sijaisjärjestelyin).

Aluehallintovirasto arvioi saamiensa selvitysten perusteella, että hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon muistutusmenettelykokonaisuudet poikkesivat toisistaan. Aluehallintovirasto kiinnitti terveydenhuoltoa koskevassa päätöksessään hyvinvointialueen huomiota siihen, että muistutuksiin on annettava vastaus kohtuullisessa ajassa. Sosiaalihuoltoa koskevassa päätöksessään aluehallintovirasto antoi hyvinvointialueelle huomautuksen vastaisen varalle sosiaalihuollon muistutusten kohtuuttoman pitkistä vastausajoista. Aluehallintovirasto ilmoitti myös seuraavansa edelleen muistutusten käsittelyn tilannetta hyvinvointialueella.

Aluehallintovirasto esitti kummassakin päätöksessä näkemyksensä, että hyvinvointialueen tulee edelleen kehittää muistutusmenettelyään, jotta potilaat ja asiakkaat saisivat pääsääntöisesti vastauksen viimeistään neljän viikon kuluessa siitä, kun muistutus on tullut vireille hyvinvointialueelle. Aluehallintovirasto totesi, että vain ja ainoastaan poikkeustapauksissa muistutukseen annettu vastaus voisi valmistua kahden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta. Aluehallintovirasto piti poikkeustapauksina sellaisia muistutuksia, joissa muistutus koskee esimerkiksi monialaista kokonaisuutta, jossa asian selvittämiseksi muistutuksen käsittelijän pitää pyytää useammalta taholta selvityksiä ja arvioida asiaa eri näkökulmista (esimerkiksi eri palvelujen välistä yhteistyötä potilaan tai asiakkaan asiassa). Aluehallintovirasto ilmoitti pitävänsä kohtuuttoman pitkänä aikana, jos potilas tai asiakas saa tekemäänsä muistutukseen vastauksen yli kahden kuukauden kuluttua. Se piti hyvinvointialueen muistutuksiin annettavien vastausten pitkiä käsittelyaikoja moitittavina ja totesi, että hyvinvointialueen tulee kehittää muistutuskäsittelyprosessiaan ja siihen liittyvää toimintamalliaan.

Aluehallintovirasto kiinnitti päätöksissään Varsinais-Suomen hyvinvointialueen huomiota myös siihen, että sen tulee omavalvonnallaan varmistaa, että terveydenhuollon muistutuksiin vastataan potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetyn mukaisesti ja sosiaalihuollon muistutuksiin vastataan sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa säädetyn mukaisesti. Lisäksi sen tulee ohjata ja valvoa hankkimiensa yksityisten palveluntuottajien omavalvontaa potilaan ja asiakkaan oikeusturvakeinot huomioiden.

Arviointi

Muistutus on ensisijaisesti potilaan tai asiakkaan oikeusturvakeino, jonka vuoksi myös laillisuusvalvontakäytännössä on painotettu muistutuksiin vastaamista kohtuullisessa ajassa. Kohtuullista aikaa ei ole lainsäädännössä täsmällisesti määritelty. Ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä kohtuullisena aikana on vakiintuneesti pidetty noin yhtä kuukautta tai 1–2 kuukautta asian ollessa erittäin ongelmallinen ja vaatiessa selvitystyötä.

Muistutuksen tarkoituksena on ratkaista potilaiden ja asiakkaiden hoidosta ja kohtelusta syntyvät ristiriidat joustavasti toimintayksiköissä. Muistutuksissa on yleensä kyse asioista, joilla on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta suuri merkitys. Kyse saattaa olla myös tilanteesta,

jossa potilaan tai asiakkaan mahdolliset epäilyt saamansa hoidon oikeellisuudesta ja hoitoonpääsystä sekä mahdollinen puutteelliseen tiedonsaantiin liittyvä tyytymättömyys on syytä pyrkiä oikaisemaan mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Muistutusten käsittelyyn on ryhdyttävä käytännössä viivytyksettä niiden saavuttua, jotta myös vastaus saadaan annettua kohtuullisessa ajassa.

Muistutuksen tekeminen ei rajoita potilaan tai asiakkaan oikeutta kannella hoidostaan tai kohtelustaan valvontaviranomaisille.

Olen seurannut erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon kantelujen käsittelytilannetta eri toimintayksiköissä useamman vuoden ajan. Seuranta on jatkunut myös sen jälkeen, kun sosiaali- ja terveystieteiden järjestämisvastuu siirtyi hyvinvointialueille vuoden 2023 alussa ja sosiaali- ja terveysministeriö on ohjannut aluehallintovirastoja luomaan vireille tulevien asioiden käsittelyn tueksi yhteiset esiarviointikriteerit ja yhtenäiset menettelytavat, joilla varmistetaan koko lainsäädännön mahdollistama keinovalikoiman käyttö mukaan lukien hyvinvointialueiden muistutusmenettelyssä käsiteltävien asioiden osuuden lisääminen. Katsoin 28.3.2025 Etelä-Suomen aluehallintovirastolle antamassani ratkaisussa [OKV/2342/70/2021](#), että sen muistutusmenettelyyn ohjaamisen vähäinen ja muista aluehallintovirastoista poikkeava käyttö kertoi resurssivajeiden lisäksi myös kehittämisotteen puuttumisesta. Syyt Varsinais-Suomen hyvinvointialueen muistutuksiin vastaamisen käsittelyaikojen pituudelle vaikuttavat olevan samat.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Hyvinvointialueiden velvollisuus on käsitellä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat muistutukset asianmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa sekä perusteltava ne asian laadun edellyttämällä tavalla. Hyvinvointialueen on varmistettava viime kädessä omavalvonnalla sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviensä lainmukainen hoitaminen ja siten myös muistutusmenettelyn toiminta.

Aluehallintovirasto puolestaan valvoo toimialueellaan sosiaali- ja terveystieteiden järjestämisen ja tuottamisen lainmukaisuutta ja antaa siihen liittyvää ohjausta. Tämä voi liittyä myös muistutusmenettelyyn, joka sisältää myös hyvinvointialueen sitä koskevan omavalvonnan. Ylimpien laillisuusvalvojien tehtävänä on valvoa valvontajärjestelmää ja sen toimivuutta.

Lounais-Suomen aluehallintoviraston antaman selvityksen mukaan se on ryhtynyt toimiin Varsinais-Suomen hyvinvointialueen muistutusten käsittelyaikojen valvomiseksi. Aluehallintoviraston päätöksistä ilmenee, että elokuun 2024 aikana Tyks-sairaalapalveluissa 60 prosenttiin muistutuksista vastattiin kuukauden kuluessa ja 17 prosenttiin yli yhdessä mutta alle kahdessa kuukaudessa, 23 prosenttiin vastattiin yli kahden kuukauden kuluttua. Sote-palveluissa elokuun 2024 aikana 83 prosenttiin muistutuksista vastattiin kuukauden sisällä. Yli kahden kuukauden vastausaikoja oli vain yksittäisissä tilanteissa. Sosiaalihuollon osalta kaikista elokuussa 2024

valmistuneista muistutusvastauksista 24 prosenttia käsiteltiin alle kuukaudessa, 58 prosenttia käsiteltiin yli kuukauden mutta alle kahden kuukauden kuluessa ja 18 prosenttia muistutusvastauksista valmistui yli kahden kuukauden kuluessa.

Pidän edellä mainittu hyvinvointialueiden muistutusten käsittelytilanteesta saatu selvitys huomioon ottaen Lounais-Suomen aluehallintoviraston ilmoittamia toimia tässä vaiheessa riittävinä.

Yhdyn aluehallintoviraston hyvinvointialueelle antavista päätöksistä ilmeneviin näkemyksiin hyvinvointialueen muistutusmenettelyjen kehittämistarpeista.

Asia ei anna aihetta enempiin laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiini.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel