

14.8.2014

Dnro 1294/4/13

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijä Marika Riekki

TERVEYDENHUOLLON AMMATTIHENKILÖÄ ON KUULTAVA ENNEN HUOMAUTUKSEN ANTAMISTA

1 KANTELU

Terveydenhuollon ammattihenkilö (jäljempänä A) arvosteli 14.3.2013 päivätyssä kirjeessään aluehallintoviraston menettelyä asiassa, jossa hän itse on ollut kantelun kohteena ja jossa aluehallintovirasto on antanut hänelle huomautuksen vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta. A:n käsityksen mukaan aluehallintoviraston toiminta on ollut hyvän hallinnon vastaista, kun asian käsittely on viivästynyt, aluehallintovirasto ei ole kuullut häntä ennen huomautuksen antamista, päätös on puutteellisesti perusteltu ja aluehallintoviraston neuvonta päätöksen jälkeen on ollut puutteellista.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Asian aikaisempi käsittely

A ohjasi elokuussa 2011 kuntoutusjaksoon sisältyneen ryhmäkeskustelun. Keskusteluun osallistunut henkilö teki 22.8.2011 A:sta kantelun aluehallintovirastoon. Kantelun mukaan A oli ryhmäkeskustelutilanteessa paljastanut mm. tavanneensa kantelijan aikaisemmin ja puhunut ryhmän kuullen kantelijan yksityisasiasta.

Aluehallintovirasto pyysi kantelun johdosta lausunnon ja selvitykset kuntoutuskeskuksen johtavalta lääkäriltä sekä selvityksen A:lta itseltään. Lausunto ja selvitykset saapuivat 20.9.2011. Aluehallintovirasto pyysi kantelijalta vastineen saaduista selvityksistä. Vastine saapui 4.11.2011. Aluehallintovirasto antoi 10.10.2012 antamallaan päätöksellä A:lle huomautuksen vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta.

3.2 Kantelun sisältö

A toteaa kirjoituksessaan, että yli vuoden kestävä kantelukäsittely aluehallintovirastossa on kohtuuton sekä kantelijan että kantelun kohteena olevan ammattihenkilön näkökulmasta. Lisäksi hän kummeksuu sitä, että aluehallintovirasto ei kuullut häntä uudelleen ennen huomautuspäätöksen antamista. A olisi kertomansa mukaan voinut tuossa vaiheessa osoittaa, että valvontaviranomainen on ohittamassa ratkaisussaan sen tärkeän tosiseikan, että hän oli pyytänyt ja saanut ryhmältä luvan käsitellä vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia asioita. Kuuleminen olisi A:n mukaan ollut erityisen tärkeää myös siksi, että kantelija koki A:n aluehallintovirastolle toimittaman selvityksen sisältävän asiavirheitä ja oli hakenut tukea näkemyksilleen toiselta ryhmässä olleelta henkilöltä. Kyse on A:n mukaan prosessuaalisesti

uusien väitteiden esittämisestä, joista viranomainen ei ole antanut hänelle tietoa ennen ratkaisun tekemistä, eikä mahdollisuutta puolustautua niitä vastaan.

A:n mielestä myös aluehallintoviraston päätöksen perustelut ovat puutteelliset. A olisi kertomansa mukaan voinut ymmärtää kevyemmän hallinnollisen ohjauksen, mutta hänen on vaikea pitää oikeudenmukaisena päätöstä, jossa rekisteriin tallennetaan kymmeneksi vuodeksi merkintä hänen saamastaan huomautuksesta. Vakavimmasta hallinnollisesta ohjauksesta kertova huomautusmerkintä tulisi hänen mielestään kuulua vain tilanteisiin, joissa ammattihenkilö on laiminlyönyt tarkoituksella tai välinpitämättömyydellään potilaan oikeuksia. Näin ei ole hänen tapauksessaan ollut.

A toteaa vielä, että aluehallintovirasto ei vastannut päätöksen antamisen jälkeen hänen eikä ammattiliiton yhteydenottoyrityksiin.

3.3

Aluehallintoviraston selvitys

Aluehallintovirasto toteaa antamassaan selvityksessä, että kantelun käsittelyaika ei vastaa sitä keskimäärin kahdeksan kuukauden käsittelyaikatavoitetta, joka kantelujen käsittelylle on aluehallintoviraston ja valtiovarainministeriön välisessä tulossopimuksessa sovittu. Pääasiallisena syynä käsittelyaikojen pitkittymiseen on ollut kanteluasioiden suuri määrä suhteessa käytettävissä oleviin henkilöresursseihin.

Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan asiassa noudatettu menettely täyttää kuulemisen osalta hallintolaissa säädetyt menettelyvaatimukset. Valviran käytäntö ja sisäinen menettelyohje eivät sinänsä ole aluehallintovirastoa velvoittavia eikä Valviran omaksumaa menettelyä voida pitää yleisesti noudatettavana valvontaprosessina.

Aluehallintovirasto toteaa, että A:ta ei kuultu kantelijan vastineen johdosta. Tällainen menettely on ollut aluehallintovirastossa pääsääntöisenä käytäntönä myös muissa kanteluasioissa. Sitä, että kantelun kohteelle annetaan päätöksessä hallinnollista ohjausta, ei ole sellaisenaan pidetty syynä, jonka vuoksi kantelun kohdetta pitäisi kuulla saadusta vastineesta. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan A:n tapauksessa saaduista lausunnoista, selvityksestä ja vastineesta kävi ilmi riittävät tiedot asian ratkaisemiseksi.

Aluehallintovirasto toteaa, että päätöksen perustelut ovat puutteelliset siltä osin kun niissä ei ole ilmaistu aluehallintoviraston kantaa kuntoutusryhmän antamaan ryhmäsuostumukseen. Perustelujen puute ei kuitenkaan aluehallintoviraston näkemyksen mukaan anna aihetta arvioida A:n menettelyn moitittavuutta toisin kuin päätöksessä on tehty. A on menetellyt sillä tavoin virheellisesti, että huomautus hallinnollisena ohjauksena on ollut perusteltu.

Aluehallintovirasto toteaa lisäksi, että ammattiliiton sähköpostiviestiin on vastattu 18.10.2013 ja A:n kirjeeseen on vastattu 14.3.2013.

3.4

A:n vastine

A toteaa vastineessaan, että kanteluasioihin laajasti perehtynyt ammattiliiton puheenjohtaja olisi tuskin lähtenyt ottamaan kantaa yksittäiseen asiaan, jos aluehallintoviraston suorittama valvonta- ja ohjausprosessi olisi suoritettu riittävän asianmukaisesti. Puheenjohtaja suhtautuu vakavasti tilanteisiin, joissa liiton jäsenen esitetään rikkoneen potilassalaisuutta. Silti hän on sitä mieltä, että aluehallintovirasto on menetellyt poikkeavasti ja huomautus on aiheeton (kirje oikeusasiamiehelle 3.9.2013).

A ei ole kertomansa mukaan tiennyt aluehallintoviraston vastanneen ammattiliiton sähköpostiviestiin ennen kuin 14.3.2013, jolloin aluehallintovirasto vastasi A:n 7.11.2012 lähettämään tiedusteluun. A:n mukaan olisi nimenomaan valvontaviranomaisen tehtävä hallita kantelutapaukseen liittyvää viestinvaihtoa siten, että kantelun kohteena olevaa henkilöä informoidaan häntä koskevasta keskustelusta. A:n aluehallintovirastolle 7.11.2012 lähettämästä kirjeestä oli selvästi nähtävissä, että hän ei ollut tietoinen ammattiliitolle annetusta vastauksesta. Tämän vuoksi olisi ollut kohtuullista, että aluehallintoviraston vastaus ei olisi viipynyt useita kuukausia ja että viimeistään siinä vaiheessa A:lle olisi annettu kopio ammattiliitolle lähetetystä viestistä. Aluehallintoviraston vastaus saapui vasta, kun A oli ehtinyt lähettää oikeusasiamiehelle oman kirjelmänsä.

Aluehallintovirasto perustelee vasta nyt oikeusasiamiehelle osoittamassaan selvityksessä, miksi se päätti jättää A:n kuulematta ja miksi huomautuspäätös asetettiin siitä huolimatta, että kantelun kohteena oleva menettelytapa oli sekä ryhmän toiveen että luvan mukainen.

A toteaa edelleen jäävän epäselväksi, miksi aluehallintovirasto on päätenyt valitsemaan nimenomaan ankarimman hallinnollisen ohjauksen muodon eli huomautuksen. Huomautus on asetettu puutteellisen käsittelyprosessin perusteella A:ta kuulematta, asiantuntijaa käyttämättä sekä huomioimatta, että A toimi ryhmässä yksityissuojan turvaamiseksi parhaan tietojensa ja taitojensa mukaan.

3.5

Kannanotto

3.5.1

Käsittelyaika

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

Muiden viranomaisten kuin ylimpien laillisuusvalvojen kantelukäsittelyä koskeva menettelytapasäännös on hallintolain (434/2003) 4 §:n 3 momentissa. Lainkohdan mukaan kanteluasioita käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Hyvän hallinnon perusteisiin liittyy läheisesti vaatimus asian käsittelyn viivytyksettömyydestä (Hallituksen esitys 72/2002 vp). Perustuslain 21 §:n vaatimus käsittelyn viivytyksettömyydestä toistetaan hallintolain 23 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytyksiä.

Asian käsittely ja käsittelyn viivytyksettömyys kuuluvat myös virkamiehen virkavelvollisuuksiin. Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

A:ta koskeva kantelu tuli vireille aluehallintovirastossa 22.8.2011 ja aluehallintovirasto sai pyytämänsä selvitykset 20.9.2011. Aluehallintovirasto pyysi selvitysten johdosta kantelijalta vastineen, joka saapui 2.11.2011. Aluehallintovirasto antoi päätöksensä 10.10.2012.

Kantelun käsittely aluehallintovirastossa kesti noin yhden vuoden ja kaksi kuukautta ylittäen sen, mitä aluehallintoviraston ja valtiovarainministeriön välisessä tulossopimuksessa on sovittu. Tiedossani ei ole, mikä on kanteluiden keskimääräinen käsittelyaika aluehallintovirastossa. Pidän käsittelyaikaa kuitenkin pitkänä huomioiden erityisesti sen, että noin 11 kuukauden ajanjaksolla kanteluasiassa ei ilmeisesti suoritettu lainkaan toimenpiteitä.

Saadun selvityksen perusteella minulla ei kuitenkaan ole aihetta enempiin toimenpiteisiin tältä osin.

3.5.2

A:n kuuleminen

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Asianosaisen kuulemisesta säädetään tarkemmin hallintolaissa. Hallintokanteluasioissa hallintolakia sovelletaan sen 4 §:n 3 momentin mukaan siten, että asiassa on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan muun muassa sitä, että kantelun kohteelle varataan tilaisuus tulla kuulluksi (HE 72/2002 vp, s. 53).

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) tehtävänä on kansanterveyslain 2 §:n ja erikoissairaanhoidon lain 5 §:n mukaan ohjata aluehallintovirastojen toimintaa niiden toimintaperiaatteiden, menettelytapojen ja ratkaisukäytäntöjen yhdenmukaistamiseksi. Myös sosiaali- ja terveysministeriön ja Valviran välinen tulossopimus velvoittaa Valvira ohjaamaan ja yhdenmukaistamaan aluehallintovirastojen käytäntöjä ja menettelyjä terveydenhuollon ohjauksessa, valvonnassa ja lupahallinnossa.

Valvira on antanut 26.10.2012 menettelytapaohjeen 9/2012 (Dnro 8003/06.00.02/2012) aluehallintovirastojen kantelu- ja muiden päätösten yhdenmukaistamiseksi. Ohjeessa todetaan, että kantelu- ja muiden valvonta-asioiden lukumäärän kasvusta, valmistelevien virkamiesten vaihtumisista ja aluehallintovirastojen omista toimintakäytännöistä johtuen kantelu- ja valvontapäätökset eivät ole vielä riittävän yhdenmukaisia turvaamaan sitä, että väestölle perustuslaissa taattu oikeus yhdenvertaiseen kohteluun toteutuu maan eri alueilla. Valviran mukaan käytännön menettelyissä ja ratkaisuissa on aluehallintovirastojen välillä eroja huolimatta siitä, että hallintolaki ohjaa päätöksentekomenettelyä ja velvoittaa toteuttamaan ja edistämään hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa.

Valviran em. ohjeen mukaan kantelun tai muun valvonnan kohdetta on selvityspyynnön lisäksi kuultava (selityspyyntö) aina ennen päätöksen tekemistä, jos harkitaan huomautuksen tai sitä vahvemman seuraamuksen antamista. Kuulemisella turvataan kantelun kohteen oikeuksien ja oikeusturvan toteutuminen. Selityspyynnössä on ohjeen mukaan myös hyvä ilmoittaa, että mahdollisesta huomautuksesta tehdään merkintä ammattihenkilörekisteriin.

Totean, että edellä mainittu Valviran ohje on suositusluonteinen, eikä sen voida käsitykseni mukaan katsoa sellaisenaan velvoittavan aluehallintovirastoja. Mielestäni Valviran ohjeen mukaisten menettelytapojen noudattamiselle olisi kuitenkin tässä tapauksessa ollut lakiin nojautuvat perusteet, kun otetaan huomioon hallintolain kuulemisesta ja asian selvittämistä koskevat säännökset sekä se, että terveydenhuollon ammattihenkilölle annettava huomautus merkitään Terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin (TERHIKKI). Merkintä näkyy rekisterissä kymmenen vuoden ajan ja rekisterissä olevat tiedot ovat julkisia, joten huomautus saattaa aiheuttaa ammattihenkilölle tosiasiallisia kielteisiä vaikutuksia. Lisäksi kuuleminen ennen huomautuspäätöksen antamista olisi toteuttanut paremmin A:n perustuslaissa turvattua oikeutta oikeusturvaan huomioiden sen, että terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetun lain 26 §:n 3 momentin mukaan huomautukseen ei saa hakea

muutosta valittamalla. Pidän myös kantelun kohteena olevien terveydenhuollon ammattihenkilöiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena sitä, että kuulemissäännöksiä tulkitaan eri tavalla maan eri alueilla.

Vastineen pyytämisesä kantelun kohteena olevalta on käsitykseni mukaan kysymys myös asian selvittämisestä. Asian selvittämisestä säädetään hallintolain 31 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset. Totean, että asian selvittämisessä viranomaisella on tiettyä harkintavaltaa. Kuuleminen kantelijan vastineen johdosta olisi mielestäni palvellut myös asian selvittämistä, koska vastineessa esitettiin sellaisia uusia väitteitä, jotka eivät olleet A:n tiedossa hänen antaessaan selvitystä käsittelyn alkuvaiheessa. Vastineesta ilmenee mm. kantelijan väite siitä, että A:n antamassa selvityksessä on asiavirheitä. Kantelija on esittänyt oman käsityksensä näistä seikoista ja kertonut tarkistaneensa tapahtumienkulun myös toiselta ryhmäkeskusteluun osallistuneelta henkilöltä. Erityisesti vastineessa otetaan kantaa A:n väitteeseen siitä, että hän on saanut ryhmältä suostumuksen henkilökohtaisten asioiden käsittelemiseen. Mielestäni A:ta olisi tullut kuulla vastineesta jo pelkästään tälläkin perusteella.

Totean, että hallintolain kantelukäsittelyä koskeva 4 §:n 3 momentti kumotaan 1.9.2014 voimaan tulevalla muutoksella (laki hallintolain muuttamisesta 368/2014) ja lakiin lisätään uusi hallintokantelua koskeva 8 a luku, joka sisältää hallintokantelun tekemistä, käsittelyä ja hallinnollista ohjausta koskevat säännökset. Käsitykseni mukaan lakiuudistus ei tule vaikuttamaan siihen, mitä olen edellä lausunut kantelun kohteen kuulemisesta.

3.5.3

Päätöksen perusteleminen

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä tietyissä laissa tarkemmin mainituissa tilanteissa. Hallituksen esityksessä (HE 72/2002 vp) eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta todetaan, että perusteluvollisuudella on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen.

Aluehallintoviraston 10.10.2012 antaman päätöksen perustelut kuuluvat seuraavasti: "A on myöntänyt, että hän on kuntoutusryhmän ryhmätapaamisessa kertonut asiakkaanaan ja potilaanaan olleen X:n salassa pidettäviä tietoja muille ryhmässä olleille, sivullisina pidettäville henkilöille. Kertomansa tiedot A on saanut sekä harjoittaessaan terveydenhuollon ammattihenkilötoimintaa että tutustuessaan X:n kuntoutusasiakirjoihin." Lisäksi aluehallintovirasto on luetellut käytettävissään olleet selvitykset ja maininnut sovelletut säännökset.

Kuten aluehallintoviraston omassa selvityksessäkin todetaan, olisi päätöksen perusteluissa tullut mielestäni ottaa kantaa ainakin A:n mainitsemaan kuntoutusryhmän antamaan suostumukseen käsitellä salassa pidettäviä tietoja. Tällä tavalla asiassa olisi mielestäni paremmin noudatettu hallintolain 45 §:ssä säädettyä päätöksen perustelemisselvollisuutta, jolla myös toteutetaan perustuslain 21 §:ssä säädettyä perusoikeutta hyvään hallintoon. Perustelujen täsmällisyydellä ja selkeydellä on erityinen merkitys viranomaistoimintaa kohtaan tunnettavan yleisen luottamuksen kannalta. Lisäksi näiden päätösten perustelujen avulla voidaan myös arvioida, onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa. Perusteluvollisuus korostuu erityisesti ratkaisuissa, joissa on todettu kantelun kohteena olevan lainvastainen menettely tai laiminlyönti.

3.5.4

Tiedusteluihin vastaaminen

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Totean, että hyvän hallinnon periaatteiden mukaista on myös ilmoittaa asiakkaalle, milloin asiakkaan esittämään tiedusteluun voidaan vastata tai jos vastaus viivästyy, viivästymisen syyt ja milloin asiakas voi odottaa.

Asiakirjoista ilmenee, että aluehallintovirasto on vastannut ammattiliiton 18.10.2012 lähettämään sähköpostiviestiin 22.10.2012. A:n 7.11.2012 lähettämään kirjeeseen on vastattu 14.3.2013. A on siten saanut vastauksen tiedusteluunsa runsaan neljän kuukauden kuluttua kirjeen saapumisesta. Vastauksen saamiseen kulunut aika voidaan hyvän hallinnon näkökulmasta pitää verraten pitkänä. Koska A:n kirjeeseen on kuitenkin vastattu, asia ei anna aihetta puoleltani enempiin toimenpiteisiin.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.5.2 ja 3.5.3 esittämäni käsitykset menettelyn virheellisyydestä aluehallintoviraston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sinne jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 11 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies voi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa tehdä toimivaltaiselle viranomaiselle esityksen tapahtuneen virheen oikaisemiseksi tai epäkohdan korjaamiseksi. Esitän aluehallintoviraston harkittavaksi, olisiko erityisesti kohdassa 3.5.2 selostetun A:n kuulemisessa tapahtuneen menettelyvirheen johdosta aihetta poistaa hänelle 10.10.2012 annettu huomautus ja ratkaista asia uudelleen.

Pyydän aluehallintovirastoa ilmoittamaan 21.11.2014 mennessä mihin toimenpiteisiin ratkaisuni on antanut aihetta.