

22.12.2020

EOAK/2099/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Saksin**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anne Ilkka**

## **VALVIRAN MENETTELY SIIRRETYSSÄ ASIASSA**

### **1 ASIA**

Oikeusasiamiehen kansliaan saapuneessa kantelukirjoituksessa arvoستettiin Valviran menettelyä muistutusvastauksen jälkeen laaditun kirjelmän käsittelyssä asiassa, jossa Valvira oli siirtänyt kanteluasian muistutuksena käsiteltäväksi. Valvira oli lähettänyt kantelijalle sähköpostilla vastauksen, minkä johdosta kantelijalle oli jäänyt epäselväksi, oliko Valviran sähköpostitse lähettämä vastaus päätös asiassa vai oliko asia vielä vireillä. Kanteluasia on ratkaistu oikeusasiamiehen kansliassa muilta osin, mutta siltä osin kuin asiassa oli kyse muistutukseksi siirretyn ja ratkaistun asian käsittelystä Valvirassa, asian käsittelyä päätettiin jatkaa omana aloitteena.

Otin omana aloitteena tutkittavaksi yleisellä tasolla Valviran menettelytavan asioissa, jotka on siirretty muistutusmenettelyyn ja ratkaistu tässä menettelyssä.

Pyysin Valviraa selvittämään yleisellä tasolla Valviraan toimitettujen muistutusvastauksen käsittelyä. Pyysin erityisesti kiinnittämään vastauksessa huomiota siihen, johtaako kantelijan mahdolliset lisäkirjeet muistutusvastauksen jälkeen asian käsittelyyn, millaisessa menettelyssä asia ratkaistaan (eli ratkaistaanko asia esittelystä vai virkamiehen omalla vastauksella), miten kantelijalle toimitettava vastaus otsikoidaan (ratkaisu, päätös, kirjevastaus tms.) ja miten asiakirja toimitetaan asiakkaalle (kirjeitse, sähköpostitse).

Pyysin Valviraa lisäksi ottamaan selvityksessään kantaa kyseessä olevan yksittäisen kanteluasian käsittelyyn Valvirassa.

### **2 SELVITYS**

Valvira antoi asiassa lausunnon 19.6.2019, jonka liitteenä oli Kaisa Rialan selvitys 10.6.2019.

Lausunnon liitteenä oli lisäksi Valviran kanteluasian dnro 76/06.02.03.00/2017 asiakirjat ja Terveysturvallisuuden valvonta-asioiden käsittelyn toimintaohje 1.6.2019 / dnro V/20993/2019

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Valviran lausunto ja selvitys

##### 3.1.1 Muistutukseksi siirrettyjen asioiden käsittely

Valvira toteaa lausunnossaan, että Valviran 1.6.2019 (dnro V/20993/2019) päivitetyn "Terveystieteiden valvonta-asioiden käsittelyprosessi" -toimintaohjeen mukaan merkittävä osa kanteluista siirretään sosiaali- ja/tai terveydenhuollon toimintayksiköihin käsiteltäväksi muistutuksena. Valviran työjärjestyksen mukaan virastossa vireille tulleet asiat ratkaistaan pääsääntöisesti esittelystä. Valviran ratkaisut allekirjoittavat asian ratkaisija ja esittelijä. Kun kantelu siirretään muistutuksena käsiteltäväksi, esittelijä laatii siirtokirjeen toimintayksikköön ja ilmoituksen asian siirrosta kantelijalle. Asian siirron allekirjoittavat ratkaisija ja esittelijä, ilmoituksen siirrosta allekirjoittaa esittelijä.

Kun kanteluasia on siirretty toimintayksikköön muistutuksena käsiteltäväksi, esittelijän on seurattava, että muistutukseen annettu vastaus tulee Valviralle kohtuullisessa ajassa (noin 1 - 4 viikkoa, jos perusteltu syy 8 viikkoa). Esittelijän on kiirehdittävä, ellei vastaus ole tullut em. ajassa. Kun muistutukseen annettu vastaus tulee, esittelijä arvioi, onko vastaus asianmukainen ja riittävä vai onko syytä ryhtyä vielä Valviran toimenpiteisiin. Jos vastaus on riittävä, esittelijä merkitsee itsenäisesti asialle a.a.-merkinnän ja päättää asian käsittelyn. Jos muistutusvastaus ei ole asianmukainen / riittävä tai on epäselvä tms., asia käsitellään "kanteluasioiden valvontapalaverissa".

Jos asiassa on tarvetta valvontaviranomaisen valvontatoimenpiteille, sen käsittely jatkuu varsinaisena valvonta -asiana ja asialle avataan ammattihenkilö - ja/tai organisaatiovalvontadiarinumero (viittaus kantelun diaarinumeroon). Kun em. valvonta-asia esittelystä päätetään, esittelijä lähettää kantelijalle tiedon siitä, mitä toimenpiteitä Valvira teki asiassa (harkinnan mukaan päätös tiedoksi tai kirje).

Asia, joka on jo aiemmin selvitetty ja ratkaistu Valvirassa, ja jota ei ole perusteltua ottaa uudelleen selvittettäväksi, päätetään esittelystä kirjeellä. Kirjeen allekirjoittavat esittelijä ja ratkaisija. Kirjeellä vastataan myös tilanteissa, jossa Valvira on siirtänyt asian muistutuksena käsiteltäväksi ja jossa kantelija toimittaa tämän jälkeen Valviraan lisäkirjoituksen, joka ei anna aihetta enempään asian selvittämiseen. Jos lisäkirjoitus antaa aihetta asian käsittelyyn, asialle avataan diaarinumero ja se ratkaistaan esittelystä.

Valvira toteaa, että asian esittelijä lähettää kantelijalle ilmoituksen asian siirtämisestä, päätöksen tai kirjeen tavallisena kirjeenä. Valvira ei käytä sähköpostia salassa pidettäviä tietoja sisältävien asiakirjojen lähettämiseen kantelijalle.

Valvira toteaa johtopäätöksensä, että Valviran muistutukseksi siirrettyjen kanteluasioiden jatkokäsittelytavat ovat asianmukaisia.

### 3.1.2 Kyseessä olevan kanteluasian käsittely

Valvira toteaa lausunnossaan, että tapahtuman aikaan voimassa olleissa ohjeissa on ohjeistettu muistutukseksi siirrettyjen kanteluiden käsittelyt samalla tavoin kuin nykyisessä 1.6.2019 päivitetystä Terveystieteiden valvonta-asioiden käsittelyn toimintaohjeesta.

Asian esittelijä lääkintöneuvos Kaisa Riala oli 20.1.2017 siirtänyt esittelystä 17.1.2017 saapuneen kantelun muistutuksena käsiteltäväksi Turun hyvinvointitoimialalle, ja laatinut ilmoituksen asian siirrosta kantelijalle. Kantelija oli lähettänyt 8.3.2017 sähköpostin ("lisälausunto asiaan") suoraan esittelijälle. Sähköpostiinsa kantelija oli liittänyt lisäkirjoituksen, jossa hän muun muassa arvosteli tiedonkulkua hoitoon osallistuneiden yksiköiden välillä. Kantelijan lähettämän sähköpostin liitteenä oli Turun hyvinvointitoimialan vastaus muistutukseksi siirrettyyn kanteluun. Esittelijä vastasi sähköpostitse samana päivänä kantelijalle, että lisäkirjoitus otetaan huomioon, kun Valvira harkitsee mahdollisia jatkotoimia.

Syyskuussa kävi ilmi, etteivät muistutusvastaukset olleet saapuneet Turun hyvinvointitoimialalta. Tuolloin asian esittelijä asian hoidossa tapahtuneen viiveen vuoksi katsonut tarkoituksenmukaiseksi vastata kantelijalle mahdollisimman nopeasti asian käsittelyn päättämisestä. Muistutusvastauksissa oli vastattu asianmukaisesti ja riittävän perusteellisesti kantelijan lisäkirjoituksessaan esille tuomiin asioihin. Esittelijä päätti asian käsittelyn a.a. merkinnällä, mistä kantelija sai tiedon samana päivänä sähköpostilla. Sähköpostitse 7.9.2017 annetussa vastauksessa pahoiteltiin asian käsittelyn viivästyminen ja kerrottiin asiainhallintajärjestelmän muuttumisen vaikuttaneen vastauksen viivästyminen. Vastauksessa todettiin, ettei asia anna aiheutta Valviran toimenpiteisiin. Siinä kommentoitiin myös kantelijan lisäkirjoituksessaan esille tuomia hoitoon liittyviä asioita.

Valvira toteaa lausunnossaan, että esittelijä vastasi ilman esittelyä ja viiveellä sähköpostitse kantelijan lisälausuntona otsikoimaan sähköpostiviestiin. Kantelijalle olisi tullut vastata kirjeellä ja se olisi tullut ratkaista esittelystä.

Esittelijän menettelyyn on vaikuttanut muun muassa Valviran asiainhallintajärjestelmän vaihtuminen huhtikuun alusta 2017 ja sen myötä siirtyminen asioiden paperisesta käsittelystä uuteen sähköiseen käsittelyyn. Siirtymävaiheessa ja sen jälkeen oli Valvirassa jäänyt huomaimatta, että Turun hyvinvointitoimiala ei ollut lähettänyt Valviralle suoraan kantelijalle antamaansa muistutusvastauksista ja että kantelijan lisäkirjoitukseen ei ollut vastattu. Esittelijän havaittua tämän syyskuun alussa 2017 hän oli asian nopeuttamiseksi päättänyt lähettämään kantelijalle mainitun sähköpostiviestin ja päättänyt asian käsittelyn.

Valvira toteaa johtopäätöksensä, että kantelijan toimittaman lisäkirjoituksen käsittely ei ollut aiemmin todetulla tavalla kaikilta osin asianmukaista. Huolimatta tästä Valvira katsoo, että kantelijalle annettu Turun hyvinvointitoimialan muistutusvastaus on ollut riittävä ja asianmukainen. Asia ei edellyttänyt Valviran toimenpiteitä. Valvira toteaa lisäksi,

että uuden Sampo-asianhallintajärjestelmän käyttö on sittemmin vaikiintunut, mikä ehkäisee vastaavan menettelyn toistumisen.

### 3.2 Oikeusohjeet

Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

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.

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

Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

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

Hallintolain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisesti. Päätös voidaan antaa suullisesti, jos se on välttämätöntä asian kiireellisuuden vuoksi. Suullinen päätös on viipymättä annettava myös kirjallisena oikaisuvaatimusohjeineen tai valitusosoituksineen. Määräaika oikaisuvaatimuksen tekemiseen tai muutoksenhakuun alkaa kirjallisen päätöksen tiedoksisaannista siten kuin siitä erikseen säädetään.

Hallintolain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Hallintolain 53 b §:ssä säädetään kantelun käsittelystä. Sen mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Hallintolain 55 §:n mukaan tiedoksianto toimitetaan tavallisena tai todisteellisena tiedoksiantona taikka, jos sitä ei voida edellä tarkoitettu tavoin toimittaa, yleistiedoksiantona.

Hallintolain 59 §:n mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 24 §: n 1 momentin 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja sosiaalihuollon asiakkaasta tai työhallinnon henkilöasiakkaasta sekä tämän saamasta etuudesta tai tukitoimesta taikka sosiaalihuollon palvelusta tai työhallinnon henkilöasiakkaan palvelusta taikka tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta.

Valtion virkamieslain (750/1994) 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 10 a §:n mukaan kanteluun sovelletaan mitä hallintolain (434/2003) 8 a luvussa säädetään hallintokantelusta. Jos asiassa ei ole tehty muistutusta, ja valvontaviranomainen arvioi, että kantelu on tarkoituksenmukaisinta käsitellä muistutuksena, viranomainen voi siirtää asian asianomaiseen toimintayksikköön käsiteltäväksi. Siirto on tehtävä välittömästi arvion tekemisen jälkeen. Siirrosta on ilmoitettava kantelun tekijälle. Toimintayksikön on annettava tieto siirrettyyn asiaan annetusta vastauksesta siirron tehneelle valvontaviranomaiselle. Jos asia siirretään, kantelun tutkimatta jättämisestä ei tehdä päätöstä.

### 3.3 Arviointi

#### 3.3.1 Muistutukseksi siirrettyjen asioiden käsittely

Perustuslaissa turvataan jokaisen oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytyksiä. Kantelun käsittelyyn sovelletaan hallintolain säännöksiä. Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden

henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä.

Potilaslain mukaan valvontaviranomainen voi arvionsa mukaisesti siirtää kantelun käsiteltäväksi muistutuksena asianomaiseen toimintayksikköön.

Valviran ”Terveystieteiden valvonta-asioiden käsittelyprosessi” -toimintaohje koskee Valvirassa noudatettavaa terveydenhuollon valvonta-asioiden käsittelyprosessia ja terveydenhuollon valvonta-asioihin tai niihin liittyen toteutettavaa sosiaalihuollon valvontaa. Ohjeen tarkoituksena on ohjeistaa ja yhdenmukaistaa Valviran terveydenhuollon valvonta-asioiden käsittelyssä noudatettavia menettelyjä ja käytäntöjä.

Katson, että Valviran ohjeistus muistutukseksi siirrettyjen kantelujen käsittelystä ja ohjeistuksessa kuvatut toimintakäytännöt eivät anna aiheita epäillä lainvastaista tai virheellistä menettelyä.

### 3.3.2 Kantelijan asian käsittely

Hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan hallintolain säännöksiä. Hallintolain 53 b §:n esitöissä (HE 50/2013 vp) todetaan, että hallintolain 7 lukuun sisältyvien asian ratkaisemista koskevien säännösten soveltamisen tulisi kuitenkin olla joustavaa, koska kanteluasiassa annettava ratkaisu voi käytännössä olla sisällöltään ja merkitykseltään hyvin monimuotoinen.

Hallintolain mukaan päätöksestä on selvästi käytävä ilmi päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Lausunnossaan ja selvityksessään Valvira on myöntänyt, että kantelijan asian käsittely ei ollut kaikilta osin asianmukaista.

Valviran työjärjestyksen mukaan virastossa vireille tulleet asiat ratkaistaan pääsääntöisesti esittelystä. Valviran Terveystieteiden valvonta-asioiden käsittelyprosessi -toimintaohjeen mukaan muistutukseksi siirretyn asian käsittelyssä, kun muistutukseen annettu vastaus tulee, esittelijä arvioi onko vastaus asianmukainen ja riittävä vai onko syytä ryhtyä vielä Valviran toimenpiteisiin. Saadun selvityksen mukaan esittelijä on arvioinut, että Turun hyvinvointitoimialan muistutusvastaus on ollut riittävä. Muistutusvastauksen ja kantelijan lisäkirjoituksen perusteella ei ole tullut esille seikkoja, joihin Valviran valvontaviranomaisena olisi ollut syytä puuttua. Tämä esittelijän tekemän arvion jälkeen asia olisi tullut ratkaista esittelystä kirjeellä.

Katson, että Valvira on menetellyt kanteluasian ratkaisemisessa ja vastatessaan kantelijalle sähköpostilla hallintolain, julkisuuslain, Valviran työjärjestyksen ja Valviran ohjeistuksen vastaisesti. Esittelijän sähköpostitse toimittamasta viestistä ei käynyt selkeästi ilmi, että kyseessä oli viraston ratkaisu, jolla asian käsittely oli päätetty. Yhdyn Valviran

näkemykseen siitä, että asia olisi tullut päättää esittelystä Valviran työjärjestyksen ja ohjeistuksen mukaisesti ja kanteluvastaus olisi tullut toimittaa kantelijalle postitse.

Sähköpostivastauksessa viitattiin kantelijan pojalle annettua hoitoa koskeviin yksityiskohtiin. Sähköpostivastauksen voidaan katsoa sisältäneen julkisuuslain mukaan salassa pidettävää tietoa. Ylimpien laillisuusvalvojen ja tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti todettu, että tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja eikä viranomaisen voi sisällyttää asiakkaalle lähettämäänsä salaamattomaan viestiin salassa pidettäviä tietoja.

Lisäksi totean, että asian käsittely on viivästynyt. Valviran Terveystieteiden tutkimuskeskuksen valvonta-asioiden käsittelyprosessi -toimintaohjeen mukaan muistutukseksi siirretyn asian käsittelyssä esittelijän tulee seurata, että muistutusvastaus tulee kohtuullisessa ajassa. Kuten Valvira lausunnossaan totesi, näin ei kuitenkaan ollut tapahtunut. Muistutusvastauksen arviointi oli viivästynyt noin kuudella kuukaudella.

Saamani selvityksen mukaan käsittelyn viivästyminen johtui siirtymävaiheesta uuden asianhallintajärjestelmän käyttöönotossa. Valvira on selvityksessään todennut, että uuden asianhallintajärjestelmän käyttö on sittemmin vakiintunut, mikä ehkäisee vastaavan menettelyn toistumisen. Korostan, että viranomaisen tulee järjestää toimintansa siten, että asioiden käsittely ei viivästy teknisten apuvälineiden käyttöönoton vuoksi.

Koska kyseessä oli järjestelmän käyttöönottovaiheeseen liittyvä viivästyminen, katson että asia ei tältä osin anna aiheutta enempää toimenpiteisiin.

#### **4 TOIMENPITEET**

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan Valviralle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.3.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä kanteluasian ratkaisemisessa ja vastauksen toimittamisessa kantelijalle.

Tässä tarkoituksessa lähetän Valviralle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän ratkaisuni erikseen tiedoksi ryhmäpäällikkö, lääkintöneuvos Kaisa Rialalle.