

15.3.2012

Dnro 2170/4/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

POTILASLAIN MUKAINEN MUISTUTUS

Potilaslain mukaista muistutusta ei voi vaatia laadittavaksi erilliselle lomakkeelle eikä sähköisesti lähetetyn muistutuksen käsittelystä voi kieltäytyä

En anmärkning enligt patientlagen behöver inte uppgöras på en särskild blankett. Inte heller kan en myndighet vägra behandla anmärkningen på grund av att den sänts elektroniskt.

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 14.6.2010 ja 11.8.2010 päivätyissä kirjeissään A:n kaupungin terveydenhuollon sähköistä asiointia koskevia käytäntöjä. Kantelijan mukaan kaupunki on kieltäytynyt käsittelemästä hänen sähköpostitse lähettämiään muistutuksia. Lisäksi hän arvostelee kaupunkia siitä, että hänen muistutuksiin liittyviin tiedusteluihinsa ei ole vastattu.

- - -

3

RATKAISU

Katson A:n kaupungin terveydenhuollon viranomaisten laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä kantelijan muistutukset potilaslain ja sähköisestä asioinnista annetun lain mukaisesti. Lisäksi viranomaiset ovat laiminlyöneet velvollisuutensa vastata kantelijan 7.2.2010 lähettämään tiedusteluun hallintolain mukaisesti.

Perustelen ratkaisuani seuraavasti.

3.1

Tapahtumat

3.1.1

Ensimmäinen muistutus

Kantelija kertoo 16.1.2010 lähettäneensä potilaslain mukaisen muistutuksen ylilääkäri B:lle. Terveydenhuollon työntekijä vastasi kantelijalle 18.1.2010, että sähköpostiviesteihin ei vastata. Muistutukseen vastataan vain, kun se tulee asianomaista reittiä eli se on diarioitu muistutuksena ja sen jälkeen ohjautunut asianomaisen virkamiehen käsiteltäväksi. Lisäksi vastauksessa oli linkki kaupungin verkkosivuilla olevaan muistutuslomakkeeseen. Kirjeessä kerrottiin myös, että kantelija oli päätetty kutsua esittämään näkemyksiään hänen asioitaan käsitteleville kaupungin virkamiehille.

Kantelija sai 3.2.2010 viestin, jossa kerrottiin, että hänelle oli varattu vastaanottoaika 19.2.2010, jolloin hänen olisi mahdollista keskustella palveluistaan terveydenhuollon johtavien virkamiesten kanssa.

Kantelija tiedusteli viestissään 7.2.2010 mitä edellä mainittu tilaisuus koskisi. Tiedusteluun ei kantelijan mukaan vastattu.

3.1.2

Seuraavat muistutukset

Kantelija lähetti 10.2.2010 sähköpostitse uuden muistutuksen ylilääkäri B:lle. Hän sai samana päivänä vastauksen, jossa todettiin, että sähköpostitse tehtyjä muistutuksia ei viedä eteenpäin vaan ne pyydetään tekemään muistutuslomakkeelle ja palauttamaan postitse terveydenhuoltoon tai A:n palvelupisteeseen, mistä se ohjautuu eteenpäin. Perusteluna on tietosuoja. Myöskään potilasasioihin liittyvää keskustelua ei käydä sähköpostitse.

Kantelija uudisti 4.6.2010 edellä mainitun, 7.2.2010 tekemänsä tiedustelun. Kun tiedusteluun ei vastattu, hän teki 10.6.2010 tästä asiasta muistutuksen ylilääkäri B:lle.

Seuraavana päivänä, 11.6.2010, kantelija kirjoitti B:lle, että viranomaisen on viipymättä ilmoitettava lähettäjälle sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta (vastaanottokuittaus).

Ylilääkäri B lähetti 14.6.2010 kantelijalle vastauksen, joka oli samansisältöinen kuin kantelijan 10.2.2010 saama vastaus. Samanlaisen vastauksen kantelija sai myös 11.8.2010 sen johdosta, että hän oli 31.7.2010 lähettänyt uuden muistutuksen sähköpostitse.

3.2

Selvitys

Selvityksessä esitetään, että Tietosuojavaltuutetun ja sosiaali- ja terveysministeriön ohjeiden mukaan sähköpostin käyttö terveydenhuollon toimijoiden kesken taikka potilaalle suunnatussa viestinnässä ei ole suositeltavaa silloin, kun viesti sisältää arkaluonteista salassa pidettävää tietoa. Lähtökohtaisesti tietoa ei saa välittää sähköpostilla edes potilaan nimenomaisella suostumuksella.

Tämän vuoksi A:n kaupungin terveydenhuollossa on päädytty siihen, että siellä ei käsitellä sähköpostitse tulevia potilaiden yhteydenottoja, vaan potilasta ohjataan tekemään tilanteesta riippuen muistutuksen, joka diarioidaan ja käsitellään asianmukaisesti.

- - -

3.3

Oikeusohjeet

3.3.1

Potilaslain mukainen muistutus

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992, potilaslaki) 10 §:n 1 momentin mukaan terveyden- ja sairaanhoitoonsa tai siihen liittyvään kohteluunsa tyytymättömällä potilaalla on oikeus tehdä muistutus terveydenhuollon toimintayksikössä terveydenhuollosta vastaavalle johtajalle. Muistutukseen on annettava ratkaisu kohtuullisessa ajassa sen tekemisestä.

3.3.2

Hyvä hallinto

Perustuslain 21 §:n 1 momentin 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).

Hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Lain 23 §:n mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä. Viranomaisen on esitettävä asianosaiselle tämän pyynnöstä arvio päätöksen antamisajankohdasta sekä vastattava käsitellyn etenemistä koskeviin tiedusteluihin.

3.3.3

Sähköinen asiointi

Hallintolain 5 §:n 2 momentin mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomais-toiminnassa annetussa laissa.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 4 §:ssä on eroteltu yhtäältä sähköinen viesti ja toisaalta sähköinen asiakirja. Sähköisellä viestillä tarkoitetaan pykälän 2 kohdan mukaan sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota, kun taas sähköisellä asiakirjalla tarkoitetaan saman pykälän 3 kohdan mukaan sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Puheena olevan 4 §:n perusteluiden (HE 17/2002 vp) mukaan määritelmät vastaavat aiemman lain 3 §:n 2 ja 3 kohtia. Niiden perusteluissa (HE 153/1999 vp) todetaan, että sähköisellä viestillä tarkoitetaan mitä tahansa tietoa, kuten sähköpostiviestiä, liitetiedostoa tai muuten toimitettua sähköistä informaatiota. Määritelmässä viitataan informaation välittämisen tekniseen toteutustapaan eikä itse viestin sisältöön. Sähköisellä asiakirjalla puolestaan tarkoitetaan sähköistä viestiä, jolla on jokin sisältö ja joka on hallintoasiana käsiteltävissä.

Sähköisten viestien ja sähköisten asiakirjojen erottelua pidetään perusteltuna, koska kaikilla viranomaiseen tulevilla viesteillä ei ole samaa oikeudellista merkitystä eikä viranomaiselle siten ollut tarpeen säätää samanlaisia velvoitteita kaikkien sähköisten viestien osalta. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan esimerkkinä, että viranomaiselle tullut kansalaistiedustelu viranomaisen keskimääräisistä käsittelyajoista on laissa tarkoitettu sähköinen viesti, mutta siihen ei liity viranomaisen velvollisuutta ilmoittaa tällaisen viestin vastaanottamisesta. Voimassa olevan lain 4 §:n perusteluissa todetaan, että sähköisellä viestillä erotuksena sähköisestä asiakirjasta voidaan tarkoittaa myös erilaisia kertaluonteisia yhteydenottoja ja tiedusteluja viranomaiselle tämän toiminnasta.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määritellyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille

toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä.

Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen voi tarjota 1 momentissa tarkoitetut palvelut myös tehtävä- tai toimipaikkakohtaisesti.

Säännöksen 3 momentin mukaan viranomaisen on pyrittävä käyttämään asiakkaan kannalta teknisesti mahdollisimman yhteensopivia ja helppokäyttöisiä laitteistoja ja ohjelmistoja. Viranomaisen on lisäksi varmistettava riittävä tietoturvallisuus asiointissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Jos asian vireillepanossa tai muussa käsittelyssä edellytetään allekirjoitettua asiakirjaa, allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu sähköinen allekirjoitus.

Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Lain 12 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on viipymättä ilmoitettava sähköisen asiakirjan vastaanottamisesta lähettäjälle. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena kuittauksena tai muutoin. Vastaanottamisesta ilmoittaminen ei vaikuta asian käsittelyn edellytyksiin, joista säädetään erikseen.

3.4 Arviointi

3.4.1 Muistutusta ei voi vaatia laadittavaksi erilliselle lomakkeelle

Muistutuksen tekemiselle ei ole potilaslaissa asetettu muotovaatimuksia. Lain 10 §:n perusteissa todetaan vain, että muistutus tehdään pääsääntöisesti kirjallisesi. Menettelyn tavoitteena on tarjota potilaalle "helppo, nopea ja joustava keino esittää mielipiteensä" (HE 185/1992 vp). Tämän vuoksi muistutuksen käsittelemisen ehdoksi ei voida asettaa, että se on laadittu erilliselle lomakkeelle. On eri asia, että lomakkeen käyttöä voidaan pitää suositeltavana (näin esim. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ohjeessa Muistutusmenettely ja siihen liittyvistä käytännöistä terveydenhuollossa 5.3.2012 ja sitä edeltävässä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen ohjeessa 18.3.2008).

Tältä osin kaupungin terveydenhuollon viranomaiset ovat siis menettelleet virheellisesti, jos muistutuksen tekemistä lomakkeelle on pidetty sen käsittelyn ehtona.

3.4.2

Sähköisesti lähetetyn muistutuksen käsittelystä ei voi kieltäytyä

Virkasähköpostiosoitteeseen saapuneen asiakirjan käsittely

Sähköisestä asioinnista annetussa laissa ei säädetä viranomaisille ehdotonta velvollisuutta sähköisen palvelun tarjoamiseen. A:n kaupunki ei siten ole menetellyt lainvastaisesti, kun se ei tarjoa terveydenhuollon asiakkaille mahdollisuutta muistutusten tekemiseen sähköisesti.

Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että kaupunki voisi kieltäytyä käsittelemästä muistutusta tai muuta asiakirjaa, joka on saapunut kaupungin viranomaisen tai yksittäisen viranhaltijan sähköpostiosoitteeseen. Viranomaisen sähköpostiosoitteeseen saapunut asiakirja on viranomaisen asiakirja ja se on käsiteltävä asianmukaisesti.

Mielestäni viranomaisen tulisi verkkoviestinnässään opastaa asiakkaita siitä, mihin sähköpostia tulisi käyttää ja sen käyttöön liittyvistä tietoturvaongelmaista. Asiakkaan ohjeiden vastaisesti lähettämän viestin käsittelystä ei kuitenkaan saa kieltäytyä (ks. lähemmin Tietosuojavaltuutetun ohje sähköpostin käytöstä sosiaalihuollossa 1/2007).

Kantelijan muistutusten käsittely

Sähköisestä asioinnista annetun lain 5 ja 9 §:n säännöksistä ilmenee, että asian voi saattaa vireille myös sähköisellä asiakirjalla. Sitä ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

Potilaslain mukainen muistutus on edellä tarkoitettu sähköinen asiakirja. Kaupungin selvityksestä ei ilmene seikkoja, jotka kantelijan tapauksessa olisivat olleet esteenä sähköpostitse tehtävälle vireillepanolle tai joiden nojalla asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella olisi voitu vaatia.

Potilaslain 10 §:n perusteluiden mukaan muistutuksen käsittelyyn on soveltuvin osin noudatettava hallintomenettelylain (nykyään hallintolain) säännöksiä. Potilaan tulee aina saada selkeä ja asiallinen ratkaisu muistutukseensa. Vastauksesta on selvästi käytävä ilmi, mihin toimenpiteisiin muistutuksen johdosta on mahdollisesti ryhdytty tai miten asia on muutoin ratkaistu (HE 185/1991 vp).

Potilaslain perusteluissa korostetaan siis velvollisuutta käsitellä muistutus soveltuvin osin hallintolain mukaisesti. Kun toisaalta otetaan huomioon, että muistutusmenettelyn tarkoituksena on käsitellä potilaan ja hoitolaitoksen väliset erimielisyydet mahdollisimman joustavasti, en kuitenkaan pidä poissuljettuna, että kirjallisen käsittelyn sijasta asiasta voidaan järjestää neuvottelutilaisuus, kuten kantelijalle oli ehdotettu (19.2.2010). Mielestäni tällainen ratkaisu kuitenkin edellyttää potilaan suostumusta.

Tämän vuoksi katson, että kun kantelijan sähköisesti lähetetyt muistutukset olivat saapuneet ylilääkäri B:n virkasähköpostiosoitteeseen, tämän olisi tullut huolehtia siitä, että ne olisi diarioitu ja siirretty asianmukaiseen käsittelyyn. Kantelijalle olisi myös sähköisestä asioinnista annetun lain 12 §:n mukaan tullut ilmoittaa asiakirjan vastaanottamisesta. Ilmoitus voidaan toimittaa tietojärjestelmän välityksellä automaattisena viestinä tai se voidaan lähettää kirjaamosta, kun sähköistä asiakirjaa aletaan käsitellä kirjaamistoimenpiteitä varten.

Koska kantelija ei suostunut osallistumaan asiaa koskevaan neuvotteluun, muistutuksiin olisi tullut antaa kirjallinen vastaus kohtuullisessa ajassa, mikä yleensä tarkoittaa 1-4 viikon aikaa (edellä kohdassa 4.3.1 mainitut Valviran ja oikeusturvakeskuksen ohjeet).

Kantelijan muistutuksia ei siten ole käsitelty asianmukaisesti. Tältä osin A:n terveydenhuollon viranomaiset ovat siis menetelleet virheellisesti.

3.4.3

Hallintoasian hoitamiseen liittyviin tiedusteluihin on vastattava

Kantelijan lähettämistä asiakirjoista käy ilmi, että hän on 7.2.2010 sähköpostitse tiedustellut 19.2.2010 järjestetyn tilaisuuden luonnetta. Tiedusteluun ei kantelijan mukaan vastattu. Selvityksessä ei ole kiistetty tätä tietoa.

Nähdäkseni kantelijan tiedustelu on koskenut hänen hallintoasiansa (muistutuksen) hoitamiseen liittyvää asiaa, ja siihen olisi tullut vastata ilman aiheetonta viivytystä hallintolain 8 ja 23 §:n mukaisesti.

Tältä osin kaupungin terveydenhuollon viranomaiset ovat siis menetelleet virheellisesti.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.4 esittämäni käsitykset menettelyn virheellisyydestä A:n kaupungin terveysjohtajan tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.