

11.10.2012

Dnro 2606/4/11

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

ASIAN VIREILLÄOLOSTA ILMOITTAMINEN

Viranomaistoiminnan avoimuus saattaa edellyttää asianosaisen informoimista asian vireilläolosta

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 8.7.2011 päivätyssä kirjeessään Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontaviraston (Valvira) menettelyä häntä koskevassa valvonta-asiassa. Kantelijan mukaan Valvira on toistuvasti lähestynyt hänen työnantajiaan tiedusteluihin koskien hänen suoriutumista työtehtävistään. Tiedustelut eivät ole perustuneet kanteluihin tai muutoin kuuluneet tavanomaisen viranomaisvalvonnan piiriin eikä kantelijalle ole varattu tilaisuutta tulla kuulluksi. Hän katsoo, että häntä olisi tullut informoida asian vireillä olosta ja kuulla. Hänelle myös on jäänyt epäselväksi, onko asian vireillepano Valvirassa perustunut asiallisiin syihin.

- - -

3

RATKAISU

Mielestäni olisi ollut perusteltua kuulla kantelijaa jäljempänä kohdassa 3.1 mainitussa valvonta-asiassa ja asian tultua ratkaistuksi ilmoittaa hänelle käsittelyn päättymisestä.

- - -

3.1

Valviran käsittelemä asia - - -

3.1.1

Tapahtumat

Etelä-Suomen lääninhallitus siirsi 11.8.2008 Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle lääninhallitukseen saapuneen kuolintodistuksen, jonka oli allekirjoittanut A:n sairaalassa ”va. terveyskeskuslääkäri [kantelija]”. Lääninhallitus piti todennäköisenä, että kantelija ei ollut vielä suorittanut tämän tehtävän hoitamiseksi vaadittuja lääketieteen opintoja.

Oikeusturvakeskus otti selvitettäväkseen, oliko kantelija toiminut lääkärin tehtävissä ilman, että hänellä oli siihen oikeutta. Asiassa hankittiin selvitykset seuraavilta tahoilta:

- - - yliopiston lääketieteellinen tiedekunta (saapui 25.8.2008)
- A:n sairaala (saapui 11.9.2008)
- B:n sairaala (saapui 10.9.2008)
- C:n sairaala (saapui 15.9.2008)
- - - apteekkeja koskeva reseptikysely (saapui 3.10.2008)

Sairaaloihin lähetetyissä selvityspyynnöissä todettiin, että yliopistosta saadun tiedon mukaan kantelija ei ollut suorittanut riittävästi opintoja toimiakseen tilapäisesti laillistetun lääkärin tehtävissä. Sen vuoksi pyydettiin selvitystä siitä, työskentelikö tai oliko kantelija työskennellyt ko. toimintayksikössä, minkälaisia työtehtäviä hän siinä tauksessa oli suorittanut, miten hän oli niistä suoriutunut ja miten hänen ohjauksensa ja valvontansa oli järjestetty.

Asia päätettiin 4.11.2009 laaditulla muistiolla. Sen mukaan kantelija ei tapahtumien aikaan ollut suorittanut terveydenhuollon ammattihenkilöltä vaadittavia opintoja. Hän ei kuitenkaan ollut työskennellyt terveydenhuollon ammattihenkilönä, vaan amanuenssina. Kuolintodistuksessa oleva virheellisyys oli korjattu. Koska oikeusturvakeskuksella ei syksyllä 2008 ollut toimivaltaa kantelijan valvontaan, se ei ryhtynyt enempään toimenpiteisiin. Asia jätettiin uuden ilmoituksen varaan.

Kantelijaa ei kuultu ennen asian ratkaisemista eikä muistiota annettu hänelle tiedoksi.

3.1.2

Selvitys ja lausunto

Selvitys

Asiaa käsitellyt lakimies on selvityksessään esittänyt pääasiassa seuraavaa.

Asiassa pyrittiin selvittämään, oliko kantelija toiminut lääkärin tehtävissä ilman, että hänellä oli siihen oikeus. Oikeusturvakeskuksen (nykyään Valviran) tehtävä on ohjata ja valvoa terveydenhuollon ammattihenkilöiden ja toimintayksiköiden toimintaa. Nämä ovat velvollisia antamaan valvontaviranomaisen pyytämät selvityksen ja lausunnot. Lääketieteen opiskelija, jolla ei vielä ole oikeutta toimia ammattihenkilönä, ei kuulu valvontaviranomaisen toimivaltaan eikä hänellä ole velvollisuutta antaa selvityksiä viranomaiselle, vaan selvitystä mahdollisesta luvattomasta ammattihenkilönä toimimisesta pyritään hankkimaan työnantajalta. Asiassa pyritään ensisijaisesti varmistamaan, että terveydenhuollon toimintayksiköissä huolehditaan riittävästi amanuenssin ohjauksesta ja valvonnasta. Tarkoituksena on varmistaa potilasturvallisuus ja myös osapuolten oikeusturvan toteutuminen. Estettä ei kuitenkaan ole sille, että henkilölle itselleen ilmoitettaisiin, että häntä koskeva asia on valvontaviranomaisessa vireillä. Valitettavasti näin ei ole menetelty kantelijan asiassa. Jälkeenpäin arvioiden hyvän hallinnon ja kantelijan oikeusturvan kannalta olisi ollut perusteltua ilmoittaa kantelijalle asian vireilläolosta heti elokuussa 2008 ja samalla antaa hänelle itselleen mahdollisuus kertoa näkemyksensä asiasta.

Kantelijan asia on ollut vireillä 11.8.2008 ja 4.11.2009 välisenä aikana. Asia on päätetty muistiolla 4.11.2009. Jälkikäteen tarkasteltuna asian käsittely olisi voitu päättää jo syksyllä 2008, kuten muistiossakin todetaan. Asian viipyminen on johtunut potilasturvallisuuden kannalta kiireellisempien valvonta-asioiden käsittelyn vaatimasta ajasta.

Valviran lausunto

Valviran lausunnossa on esitetty pääasiassa seuraavaa.

Asian vireilletulo Valvirassa ei edellytä kantelua, vaan se voidaan ottaa vireille minkä tahansa ilmoituksen tai tiedon perusteella. Kantelijaa koskevat asiat ovat tulleet vireille viraston ulkopuolelta saadun ilmoituksen tai pyynnön perusteella. Ilmoitukset ovat sisältäneet todennäköisiä perusteita sille, että valvonnan kohteena olevaa lainsäädäntöä on rikottu tai että kyseessä saattaisi olla potilasturvallisuutta vaarantava tilanne. Valvira on katsonut aiheelliseksi ryhtyä selvittämään asiaa.

Hallintolaki ei edellytä, että asian vireilletulosta ilmoitettaisiin erikseen asianosaisille tai muille tahoille, jota vireillä oleva asia koskee. Valviran käsityksen mukaan myöskään hyvän hallinnon periaatteet eivät yleensä edellytä tällaista menettelyä. Usein selvittämistarpeen tai valvontatoimivallan arvioimiseksi on tarpeellista ennen yhteydenottoa ammattihenkilöön hankkia muuta selvitystä, esimerkiksi selvitystä määrätyistä lääkkeistä tai henkilön opiskelija-asemasta. Toisinaan asian käsittely päätetään välittömästi ulkopuolisen selvityksen hankkimisen jälkeen, kun havaitaan, etteivät ne anna aihetta enempiin toimenpiteisiin. Saapuvien ilmoitusten suuri määrä ja vaihteleva luonne huomioon ottaen säännönmukaista ilmoittamista ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Toisinaan ilmoittaminen käsittelyn alkuvaiheessa saattaisi jopa vaarantaa valvonnan toteutumisen. Mikäli valvonta-asia ei johda selvityksiin tai toimenpiteisiin, ammattihenkilön oikeusturva tai muutkaan syyt eivät Valviran käsityksen mukaan pääsääntöisesti edellytä käsiteltävänä olevasta asiasta ilmoittamista. Asiaan liittyvän informoinnin tarve arvioidaan kuitenkin tapauskohtaisesti.

Valvira ei ole tehnyt kantelijaa koskevissa asioissa hänen etuaan tai oikeuttaan koskevia päätöksiä. Valvira on päättänyt asian käsittelyn sillä perusteella, että sillä ei tuolloin ollut toimivaltaa kantelijan toiminnan valvontaan. Asia näin päättyessä kantelijaa ei ole ollut tarvetta kuulla ennen käsittelyn päättämistä.

3.1.3

Säännökset ja määräykset

Ammattihenkilölaki

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994, *ammattihenkilölaki*) 38 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

Ennen 25–28 §:ssä tarkoitetun asian lopullista ratkaisemista terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen on varattava terveydenhuollon ammattihenkilölle tilaisuus antaa selitys asiassa.

Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen tehtävät ovat 1.1.2009 siirtyneet Valviralle. Säännöksessä oleva viittaus koskee ammattitoiminnan asianmukaisuuden selvittämistä (25 §), seuraamuksia virheellisestä toiminnasta (26 §), ammattitoiminnassa tehtyä rikosta (27§) ja kykenemättömyyttä toimia ammatissa (28 §).

Hallintolaki

Myös hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta:

Asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Julkisuuslaki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) 3 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Valviran ohje valvonta-asioiden käsittelystä

Valviran ohjeessa sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioiden käsittelyprosessista (ToO-40-0111, 1.9.2011, s. 14) todetaan, että asia voidaan päättää pelkällä muistiolla esim. tilanteissa, joissa on hankittu jonkinlaista selvitystä, mutta ei ole kuitenkaan pyydetty selvityksiä valvonnan kohteelta, ja on päädytty siihen, ettei asian selvittämistä ole tarvetta jatkaa eikä asiasta ole myöskään tarvetta informoida kirjeellä mitään tahoja. Muistion allekirjoittaa esittelijä, ja ratkaisija merkitsee siihen hyväksyntänsä.

3.1.4

Arviointi

Selvityksestä käy ilmi, että kantelijan asian käsittely on kuulunut Terveydenhuollon oikeusturvakeskukseen toimivaltaan.

Asianosaista on hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan kuultava ”ennen asian ratkaisemista”. Velvollisuus kuulla asianosaista on riippumaton siitä, mikä on ratkaisun luonne tai lopputulos (Olli Mäenpää, Hallinto-oikeus, 2003, s. 303).

Nähdäkseni kantelijan asia on ratkaistu 4.11.2009 laaditulla muistiolla. Asiassa on ollut kyse kantelijan menettelystä, joskin selvitys on kohdistunut myös niihin terveydenhuollon toimintayksiköihin, joiden palveluksessa hän on ollut. Kantelijaa on näin ollen pidettävä asianosaisena. Nähdäkseni häntä olisi siten ammattihenkilölain ja hallintolain pääsääntöjen mukaan siten tullut kuulla ennen asian ratkaisemista.

Kuulemisesta voidaan kuitenkin luopua hallintolain 34 §:n 2 momentissa olevista syistä. Säännöstä voidaan soveltaa täydentävästi myös ammattihenkilölain soveltamisen yhteydessä, koska hallintolakia voidaan soveltaa täydentävästi muun lain rinnalla (hallintolain 5 § ja HE 72/2002 vp, s. 5).

Hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 89) mukaan 34 §:n 2 momentin poikkeussäännösten soveltamisalaa on tarkasteltava erityisesti hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, *joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä* (kursiivi tässä).

Valvonta-asioissa on tavanomaista, että verraten nopeasti todetaan, että asia ei anna aihetta toimenpiteisiin. Tällöin kuuleminen voi olla tarpeetonta poikkeussäännöksen 1 kohdan perusteella (vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana). Tässä tapauksessa Valvira totesi vasta suhteellisen laajan selvitystyön jälkeen, että kantelijan valvonta ei kuulu sen toimivaltaan. Sen vuoksi kuulemisesta ei mielestäni ole voitu luopua tällä perusteella.

Kuuleminen saattaa myös olla ”muusta syystä ilmeisen tarpeetonta” poikkeussäännöksen 5 kohdan perusteella. Valvira on lausunnossaan perustellut kuulemisen tarpeettomuutta sillä, että asiassa ei tehty kantelijan etua, oikeutta tai velvollisuutta koskevaa päätöstä ja että laissa ei edellytetä ilmoittamista asian vireillä olosta. Lisäksi se toteaa, että valvontaviranomaisen tietoon tulevat asiat vaativat usein alustavaa selvittelyä ja tietojen hankkimista, ennen kuin asian tarkemman käsittelyn tarpeeseen voidaan ottaa kantaa.

Nähdäkseni asianosaisen kuuleminen valvonta-asian alustavassa selvitysvaiheessa onkin usein ilmeisen tarpeetonta, varsinkin jos hankitut tiedot ovat yleisluonteisia. Jos asiassa hankitaan yksilöityä selvitystä valvottavan menettelystä, hänelle saattaa kuitenkin syntyä hallituksen esityksessä tarkoitettu intressi antaa oma selvitys asiassa.

Hallintolain 34 §:n perusteluiden mukaan kuulluksi tulemisen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta (HE 72/2002 vp, s. 89).

Yksilön vaikuttamismahdollisuuden edellytyksenä on, että hän on tietoinen asian käsittelystä. Tämän vuoksi asianosaisen kuuleminen saattaa olla perusteltua jo sen vuoksi, että hän saa sitä kautta tiedon asian vireillä olosta. Tätä tulkintaa tukee mielestäni julkisuuslain 3 §:ssä olevat vaatimukset viranomaistoiminnan avoimuudesta ja yksilöille annettavasta mahdollisuudesta valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Viimeksi mainitut näkökohdat saattavat siten puoltaa asianosaisen informoimista asian vireillä olosta ja hänen kuulemistaan, vaikka asia ei annakaan valvontaviranomaiselle aihetta toimenpiteisiin. Korostan kuitenkin, että asiaa on arvioitava tapauskohtaisesti.

Tässä asiassa lääninhallituksen ilmoitus oikeusturvakeskukselle sisälsi epäilyn siitä, että kantelija oli toiminut lääkärin tehtävissä A:n sairaalassa suorittamatta kaikkia siihen vaadittavia opintoja. Asiassa hankittiin yksilöity selvitys tästä ja kahdesta muusta sairaalasta. Asia oli myös vireillä oikeusturvakeskuksessa huomattavan kauan. Kysymys ei mielestäni enää ole ollut asian alusta-

vasta selvittämisestä ja siihen liittyvästä tietojen hankinnasta. Kun vielä otetaan huomioon työntantajille suunnattujen selvityspyyntöjen mahdollinen vaikutus siihen, miten he suhtautuvat kantelijaan tulevaisuudessa, kantelijalle oli mielestäni syntynyt intressi saada tieto asian käsittelystä ja esittää siitä oma näkemyksensä.

Kantelijaa olisi siten tullut kuulla, mieluiten jo asian käsittelyn alkuvaiheessa. Lisäksi olisi ollut hyvän hallinnon mukaista lähettää hänelle jäljennös 4.11.2011 laaditusta muistiosta tai muulla tavalla ilmoittaa hänelle, että asian käsittely oli päättynyt.

- - -

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1 esittämäni käsityksen Valviran tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sinne jäljennöksen tästä päätöksestäni.