

13.6.2008

Dnro 3289/4/06

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

TERVEYDENHUOLLON AMMATTIHENKILÖÄ KOSKEVAN VALVONTA-ASIAN KÄSITTELY

1 KANTELU

Työterveyslääkäri arvosteli 9.10.2006 päivätyssä kirjeessään Etelä-Suomen lääninhallituksen 30.5.2006 antamaa päätöstä. Hän piti lääninhallituksen päätöstä ja asian käsittelyä virheellisenä erityisesti seuraavilta osin:

- Lääninhallitus oli päätöksessään ratkaissut sekä työterveyslääkärimiehen tekemän kantelun että häntä itseään koskevan terveydenhuollon ammattihenkilönä valvonta-asian.
- Valvonta-asiassa hänellä annettua huomautusta ei ole asianmukaisesti perusteltu.
- Häntä ei informoitu asianmukaisesti valvonta-asian vireilläolosta.
- Lääninhallitus ilmoitti vasta päätöksessään, että asian tutkiminen ei eräiltä osin kuulu lääninhallituksen toimivaltaan. Työterveyslääkärimiehen mielestä asiassa on tältä osin viivytelty, kun hänelle ei ilmoitettu asiasta aikaisemmin eikä häntä ohjattu oikeaan viranomaiseen.

Vastineessaan hän on lisäksi esittänyt seuraavaa:

- Hän ei ole saanut jäljennöstä pyytämistään asiakirjoista.
- Lääninhallituksen ylitarkastaja ei ole vastannut hänen tiedusteluunsa.

- - -

3 RATKAISU

Katson lääninhallituksen menetelleen virheellisesti seuraavilta osin:

Mielestäni hyvän hallinnon periaatteet olisivat edellyttäneet, että työterveyslääkäriä koskeva valvonta-asia olisi käsitelty hänen kantelustaan erillisenä asiana ja ratkaistu erillisellä päätöksellä (jälj. kohta 4.1).

Mielestäni lääninhallitus ei perustellut valvonta-asiassa antamaansa päätöstä asianmukaisesti, kun päätöksessä pelkästään viitattiin toisen viranomaisen työterveyslääkärille antamaan varoitukseen ja kantelun yhteydessä esille tulleisiin asiakirjoihin (jälj. kohta 4.2).

Lisäksi katson, että kuultaessa työterveyslääkäriä valvonta-asiassa, olisi ollut asianmukaista erikseen mainita häntä vastaan aloitetusta valvontamenettelystä, varsinkin kun häntä kuultiin samalla kirjeellä kuin millä häneltä pyydettiin vastinetta hänen omaan kanteluunsa (jälj. kohta 4.3).

Mielestäni lääninhallituksen olisi tullut tutkia työterveyslääkärimiehen kantelu myös siltä osin kuin se kohdistui ylilääkäriin menettelyyn kunnallisena viranhaltijana (jälj. kohta 4.4).

Muilta osin en ole havainnut virheellisestä menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

4

PERUSTELUT

4.1

Asioiden käsitteleminen yhdessä

Selvityksestä käy ilmi, että työterveyslääkäri oli kannellut lääninhallitukseen esimiehestään, - - - terveydenhuollon kuntayhtymän ylilääkäristä. Kantelun mukaan ylilääkäri oli lainvastaisesti tehnyt merkintöjä työterveyslääkäriin potilaskertomukseen. Asiaa tutkiessaan lääninhallitus otti omasta aloitteestaan valvonta-asiana tutkittavakseen myös - - - terveydenhuollon käytännöt sekä työterveyslääkäriin oman menettelyn salassapitosäännösten rikkomisen osalta. Lääninhallituksen päätöksessä ylilääkäriin ei katsottu menetelleen lainvastaisesti. Sen sijaan se puuttui päätöksessään - - - terveydenhuollon käytäntöihin ja antoi työterveyslääkärille huomautuksen tietosuoja- ja salassapitosäännösten rikkomisesta.

Hallintolain (434/2003) 25 §:ssä säädetään asioiden yhdessä käsittelemisestä seuraavaa. Jos viranomaisessa tehtävä päätös saattaa merkittävästi vaikuttaa muun samassa viranomaisessa samanaikaisesti vireillä olevan asian ratkaisemiseen, viranomaisen on valmisteltava asiat yhdessä ja ratkaistava samalla kertaa, jollei yhdessä käsittelemisestä aiheudu haitallista viivytystä tai jollei se ole asian laadun taikka luonteen vuoksi tarpeellista.

Nähdäkseni työterveyslääkäriin tekemä kantelu ja häntä koskeva valvonta-asia liittyvät toisiinsa hallintolaissa tarkoitetulla tavalla. Näin ollen on ollut perusteltua käsitellä asiat yhdessä ja ratkaista ne samalla kertaa. Viimeksi mainittu ei kuitenkaan merkitse sitä, että asiat olisi ratkaistava samalla päätöksellä, vaan tältä osin on otettava huomioon asioiden laatu.

Terveydenhuollon ammattihenkilöön kohdistuva valvonta-asia on laadultaan erilainen asia kuin ammattihenkilön tekemä kantelu, vaikka asioiden taustalla olevat tapahtumat liittyisivätkin toisiinsa. Mielestäni hyvän hallinnon periaatteet edellyttävät, että valvonta-asia käsitellään erillisenä asiana, eikä osana ammattihenkilön tekemää kanteluasiaa. Nähdäkseni hallintokantelun tekijälle on myös hämmentävää, että hänen kanteluunsa annettu ratkaisu kohdistuukin häneen itseensä. Tämän vuoksi katson, että asiat olisi tullut ratkaista eri päätöksillä.

4.2

Päätöksen perusteleminen

Lääninhallituksen päätöksen päätösoosassa todetaan, että työterveyslääkäri on rikkonut useasti tietosuojaa ja salassapitovelvollisuutta antamalla sivullisille tietoja potilasasiakirjoista, minkä vuoksi lääninhallitus antaa hänelle huomautuksen. Päätöksen perusteluosassa todetaan seuraavaa: "Työterveyslääkäriin saaman huomautuksen perusteet ilmenevät hänen 7.6.2005 saamastaan varoituksesta ja kantelun yhteydessä esille tulleista asiakirjoista."

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

Edellä mainittu varoitus on toimitettu lääninhallitukselle ylilääkäriin selvityksen liitteenä. On siinä selvää, että varoitukseen antamiseen johtaneet tapahtumat ovat myös lääninhallituksen

antaman huomautuksen perusteena. En kuitenkaan pidä lääninhallituksen tapaa perustella päätöstään asianmukaisena seuraavista syistä.

Valvonta-asiassa annettava huomautus on terveydenhuollon ammattihenkilön kannalta vakaava seuraamus. Tästä seuraa, että päätöksestä on yksiselitteisesti ja selkeästi käytävä ilmi, mihin se perustuu. Lääninhallituksen päätöksessä jää epäselväksi, mihin asiakirjoihin – varoituksen ohella – perustelulausuma "kantelun yhteydessä esille tulleista asiakirjoista" viittaa.

Terveydenhuollon ammattihenkilölle annettavan huomautuksen tarkoitus ei ole kaikilta osin sama kuin kunnalliselle viranhaltijalle annettavan varoituksen tarkoitus, vaikka ne perustuivatkin samoihin tapahtumiin. Seuraamukset perustuvat eri lainsäädäntöön ja niistä määräävät eri viranomaiset. Tämän vuoksi päätösten perustelut on mielestäni kirjoitettava erikseen kyseessä olevaan tapaukseen sovellettavan lainsäädännön lähtökohdista.

4.3

Työterveyslääkärin kuuleminen

Lääninhallitus lähetti 27.10.2005 työterveyslääkärille kirjeen (STU1250B), jossa oli kaksi otsikkoa. Kirjeen yläreunassa luki "Asianosaisen kuuleminen" ja alempana, ennen kirjeen tekstiä "Vastineen antaminen". Kirjeessä annettiin ensin työterveyslääkärille mahdollisuus antaa vastine hänen kantelunsa johdosta annettuihin selvityksiin. Kirjeen lopussa todetaan seuraavaa: "Lisäksi lääninhallitus pyytää lääkärin selvityksen käsittelyn yhteydessä ilmenneestä salassapitosäännösten alaisten potilastietojen käyttämisestä sekä toimittamaan lääninhallitukseen asiakirjoista ilmenevän nauhoituksen." Kirjeen johdosta työterveyslääkäri toimitti lääninhallitukseen asiamiehensä laatiman vastineen sekä oman selvityksensä salassapitoa koskevasta asiasta.

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

Lääninhallitus otti siis kantelun käsittelyn yhteydessä omasta aloitteestaan tutkittavakseen työterveyslääkärin menettelyn terveydenhuollon ammattihenkilönä. Kyse on lääninhallitukselle säädetyn valvontatehtävän suorittamisesta (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä, 559/1994, 24 §).

Selvityksen perusteella näyttää siltä, että työterveyslääkäri ymmärsi lääninhallituksen kuulemiskirjeen merkityksen, koska hän vastasi siihen. Työterveyslääkäri on kuitenkin esittänyt, että hän ei ollut tietoinen siitä, että häntä vastaan oli aloitettu valvontamenettely.

Laissa ei ole säännöstä, joka mukaan lääninhallitus olisi velvollinen ilmoittamaan valvontamenettelyn aloittamisesta. Asianosainen saa kuitenkin tämä tiedon viimeistään silloin, kun häntä kuullaan. Kun otetaan huomioon, että valvonta-asia voi johtaa valvottavan kannalta vakaviin seuraamuksiin, on tärkeää, että kuulemisen yhteydessä kerrotaan riittävän selvästi, mitä asiaa kuuleminen koskee. Työterveyslääkärille osoitetussa kirjeessä ei ole erikseen mainittu, että häntä vastaan oli aloitettu valvontamenettely. Tämän asian mainitseminen olisi mielestäni ollut perusteltua, varsinkin kun työterveyslääkäriä kuultiin samalla kirjeellä kuin millä häneltä pyydettiin vastinetta hänen omaan kanteluunsa. Ongelmaa ei myöskään nähdäkseni olisi syntynyt, jos valvonta-asia olisi edellä kohdassa 4.1 tarkoittamallani tavalla käsitelty omana, erillisenä asiana.

4.4

Lääninhallituksen toimivalta tutkia kantelu

Lääninhallituksen päätöksen perusteluiden mukaan lääninhallituksen toimivaltaan ei kuulu arvioida kantelun kohteena olleen ylilääkärin ja työterveyslääkärin välisen esimies/alaissuhdetta sekä työterveyslääkärin asemaa virkamiesoikeudelliselta kannalta.

Ylitarkastajan selvityksen mukaan lääninhallituksen toimivaltaan ei kuulu puuttua työnantajan direktio-oikeuteen eikä työnantajan ja työntekijän työsopimuksellisiin riitoihin. Lääninhallitus on tutkinut asian ainoastaan siltä osin kuin kysymys on terveydenhuollon ammattihenkilön toiminnasta tässä ominaisuudessa.

Terveydenhuollon ammattihenkilön menettelyn tutkiminen perustuu terveydenhuollon ammattihenkilöstä annettuun lakiin. Kuntalain (365/1993, muut. 1373/2007) 8 §:n 2 momentissa säädetään, että lääninhallitus voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan. Kuntalain 86 §:n 1 momentin mukaan edellä mainittua 8 §:n 2 momenttia ei kuitenkaan sovelleta sellaiseen kuntayhtymään, johon kunnalla on velvollisuus kuulua (ns. pakkokuntayhtymä).

Työterveyslääkärin kantelun kohteena oleva ylilääkäri on - - - terveydenhuollon kuntayhtymän palveluksessa. Kyseessä on perusterveydenhuollon kuntayhtymä, joka on ns. vapaaehtoinen kuntayhtymä. Kuntalain 86 §:n 1 momentissa olevaa lääninhallituksen toimivallan rajausta ei siten tullut noudattaa tässä asiassa.

Työterveyslääkärin kantelu oli alkujaan tehty Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle, joka siirsi asian lääninhallituksen käsiteltäväksi. Oikeusturvakeskukselle tehdyssä kantelussa pyydettiin tutkimaan ylilääkärin menettelyä terveydenhuollon ammattihenkilönä. Kantelijan käsitys sovellettavasta lainsäädännöstä ei kuitenkaan sido valvontaviranomaista.

Työterveyslääkärin kantelun sisältö koskee pääosin ylilääkärin toimintaa lääkärinä, mutta siinä arvosteltiin ylilääkäriä myös siitä, että hänen roolinsa lääkärinä ja esimiehenä olivat sekoittuneet. Kantelu sisälsi myös selkeästi ylilääkärin erimiesasemaan liittyvää arvostelua, esim. sivulla 3 (työterveyslääkärin sairauslomaan liittyvät tiedustelut) ja sivulla 6 (varoituksen antaminen kuulematta työterveyslääkäriä).

Edellä kerrotun perusteella katson, että lääninhallituksen olisi tullut tutkia työterveyslääkärin kantelu myös siltä osin kuin se kohdistui ylilääkärin menettelyyn kunnallisena viranhaltijana.

4.5

Asiakirjojen antaminen

Vastineessaan työterveyslääkäri ilmoittaa, että ylilääkärin antama vastine on selvästi vaikuttanut lääninhallituksen päätökseen. Hän ei kuitenkaan ole saanut tietoa tästä vastineesta, eikä sitä ole annettu hänen asiamiehelleen.

Totean ensin, että kantelua tutkivalla viranomaisella ei ole velvollisuutta omasta aloitteestaan antaa kantelun kohteena olevan virkamiehen antamaa vastinetta tiedoksi kantelijalle. Kantelijalla on kuitenkin pääsääntöisesti oikeus pyynnöstään saada jäljennös tällaisesta asiakirjasta.

Asiakirjoissa on työterveyslääkärin asiamiehen 9.6.2006 lääninhallitukselle lähettämä asiakirjapyyntö, jossa pyydetään jäljennös edellä mainitusta vastineesta ja muista asiakirjoista, jotka eivät sisällyneet työterveyslääkärin kuulemiskirjeeseen. Asiakirjat pyydettiin lähettämään suoraan työterveyslääkärille.

Lääninhallituksen 12.6.2006 päivätyn lähetteen mukaan työterveyslääkärille on lähetetty asia-miehen pyytämät kopiot ylilääkärin vastineesta sekä kopio selvityspyynnöstä STU1017B (9.9.2005). Viimeksi mainittu selvityspyyntö on osoitettu - - - terveydenhuollon kuntayhtymän hallituksen puheenjohtajalle ja siinä on pyydetty tiettyjä kantelun tutkimiseen liittyviä asiakirjoja.

Nähdäkseni asiakirjojen lähettamisestä ei ole saatavissa riidatonta selvitystä. Tämän vuoksi en voi tutkia asiaa tältä osin enemmälti.

4.6

Kysymyksiin vastaaminen

Työterveyslääkäri on 20.7.2006 esittänyt ylitarkastajalle kymmenen kysymystä, jotka liittyvät lääninhallituksen 30.5.2006 antamaan päätökseen. Kysymykset liittyvät osittain niihin asioihin, joista työterveyslääkäri on kannellut oikeusasiamiehelle. Lisäkirjeessään työterveyslääkäri on ilmoittanut, että lääninhallituksesta on vastattu, että asia on siirtynyt oikeusasiamiehen ratkaistavaksi.

Lääninhallituksen selvityksen mukaan työterveyslääkärille on ilmoitettu, että hänen kysymyksensä saattavat liittyä hänen tekemiinsä uusiin kanteluihin ja niiden tutkimiseen, minkä vuoksi lääninhallitus antaa vastauksen myöhemmin joko erillisesti tai näiden kantelupäätösten yhteydessä.

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

Hallintolain mukaan viranomainen on siis velvollinen vastaamaan tiedusteluihin. Toisaalta hallintolain säännös ei mielestäni merkitse sitä, että viranomaisen on tiedusteluun vastatessaan velvollinen esittämään päätökselleen laajempia perusteluita kuin mitä itse päätöksestä käy ilmi. Päätöksen asianmukaisuus ja päätöksentekomenettely voidaan saattaa valvontaviranomaisen tutkittavaksi, kuten nyt on tapahtunutkin.

Asiassa ei ole esitetty sellaista selvitystä, että voisin katsoa lääninhallituksen menetelleen tältä osin lainvastaisesti.

5

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 ja 4 esittämäni käsitykset menettelyn virheellisyydestä Etelä-Suomen lääninhallituksen tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän heille jäljennöksen tästä päätöksestäni.