

30.12.2008

Dnro 643/4/07

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Tuula Aantaa

ASIAKIRJAPYYNNÖN KÄSITTELY

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 20.2.2007 oikeusasiamiehen kansliaan saapuneessa kirjeessään ja lisäkirjeessään 12.3.2007 Haapajärven terveyskeskuksen ylilääkärin menettelyä asiakirjapyyntönsä käsittelemisessä. Kantelija ei kertomansa mukaan ollut pyynnöstään huolimatta saanut kirjallista valituskelpoista päätöstä asiassa. Tämän vuoksi kantelija kertoi kannelleensa asiasta Haapajärven perusturvajohtajalle. Kantelija arvosteli perusturvajohtajalta saamaansa päätöstä siltä osin kuin perusturvajohtaja katsoi, että ylilääkäri ei ollut toiminut asiakirjojen luovuttamisessa lainvastaisesti. Tämän jälkeen kantelija kertoi tehneensä Haapajärven perusturvalautakunnalle perusturvajohtajan päätöstä koskeneen oikaisuvaatimuksen. Kantelija arvosteli vielä 10.4.2007 päivätyssä kirjeessään perusturvalautakunnalta saamaansa päätöstä. Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan ylilääkärin, perusturvajohtajan ja Haapajärven perusturvalautakunnan menettelyn lainmukaisuuden.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumat asiakirjojen mukaan

Kantelija oli 4.1.2007 lähettänyt Haapajärven terveyskeskuksen sairaanhoitajalle sähköpostiviestin, jossa hän pyysi tätä välittämään viestissä esitetyn asiakirjapyyntönsä Haapajärven terveyskeskuksen potilasasiakirjojen rekisterinpitäjälle. Asiakirjapyyntönsä kantelija pyysi saada terveyskeskuksesta kopiot marraskuussa 2006 kuolleen äitinsä sairauskertomuksista vuoden 2006 ajalta selvittääkseen, oliko hänen äitinsä hoidossa tapahtunut hoitovirhettä tai muuta sellaista, joka antaisi aiheen kantelun tekemiseen terveydenhuoltoa valvoville viranomaisille.

Ylilääkäri oli kantelijalle 31.1.2007 lähettämässään sähköpostiviestissä ilmoittanut potilaslain estävän kantelijan pyytämien asiakirjojen toimittamisen. Ylilääkäri oli todennut, että perustellusta kirjallisesta hakemuksesta kantelijalle voidaan lähettää tiettyä tapahtumaa tai yksityiskohtaa koskevaa aineistoa. Lisäksi hän oli antanut kantelijalle toimintaohjeita siltä varalta, että tämä epäilee hoitovahinkoa tai virhettä taikka haluaa valittaa äitinsä hoidosta.

Kantelija oli ylilääkärille 1.2.2007 lähettämässään sähköpostiviestissä viitannut terveyskeskuksen sairaanhoitajalle 4.1.2007 lähettämänsä sähköpostiviestiin ja siinä esittämänsä perusteltuun kirjalliseen asiakirjapyyntöön. Lisäksi kantelija oli pyytänyt ylilääkärää toimittamaan hänelle 31.1.2007 lä-

hetetyssä sähköpostiviestissä olevan asiakirjojen luovuttamista koskevan päätöksen valitusohjeet.

Ylilääkäri oli kantelijalle 1.2.2007 osoittamassaan sähköpostiviestissä ilmoittanut, että valituksen voi osoittaa joko Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle tai Oulun lääninhallitukselle.

Tämän jälkeen kantelija oli perusturvajohtajalle 6.2.2007 osoittamassaan kirjelmässä kannellut ylilääkärin toiminnasta asiakirjapyynnön käsittelemisessä sekä esittänyt äitinsä potilasasiakirjakopioiden saamista koskevan pyynnön uudelleen. Siinä tapauksessa, että ylilääkäri tai muu asiasta päättävä viranomainen edelleen kieltäytyisi antamasta pyydettyjä kopioita, kantelija oli pyytänyt saada kirjallisen, allekirjoitetun hallintopäätöksen valitusosoituksineen.

Perusturvajohtaja totesi kantelijan kirjoituksen johdosta 6.3.2007 tekemässään päätöksessä valvo-neensa ylilääkärin esimiehenä puheena olevan asiakirjaprosessin toteuttamista siten, että hän oli saanut ylilääkäriltä vastineen kantelijan kirjettä koskevien asiakirjakohtien toteuttamisesta ja siten lakiperusteiset vastaukset ylilääkärin päätöstä koskeviin ratkaisuihin. Ylilääkäri ei ollut perusturvajohtajan mukaan toiminut asiakirjojen luovuttamisessa lainvastaisesti. Hyvän hallinnon periaatetta noudattaen asian valmisteluvaiheessa oli voinut syntyä viivettä asiakaspalvelussa.

Kantelija haki Haapajärven perusturvalautakunnalta oikaisua perusturvajohtajan päätökseen. Perusturvalautakunta katsoi 29.3.2007 antamassaan päätöksessä, että potilastietojen luovuttamista koskeva asia tai sen ratkaisu kuuluu säädösten mukaan ylilääkärin vastuualueeseen. Oikaisuvaatimuksessa esitetty asiakirjakäsittely tai -prosessi etenee esittelyssä mainittujen säädösten mukaan. Hallinnollisen päätöksenteon prosessiin liittyvät kysymykset tai niihin liittyvät vastaukset on perusteltu ylilääkärin antamassa vastineessa viranomaisille.

Kantelija valitti perusturvalautakunnan päätöksestä Oulun hallinto-oikeuteen, joka jätti 14.12.2007 antamassaan päätöksessä valituksen tutkimatta ja siirsi asian Haapajärven terveyskeskuksen ylilääkärin käsiteltäväksi. Päätöksessään hallinto-oikeus katsoi, että ylilääkärin on tietojen antamisesta potilasasiakirjoista päättävänä viranomaisena annettava kantelijan 4.1.2007 ja 6.2.2007 uudistaman asiakirjapyynnön johdosta kirjallinen päätös, jossa on myös ilmoitettava ratkaisun perustelut ja sovelletut oikeusohjeet hallintolain 43, 44 ja 45 §:ssä säädetyllä tavalla. Lisäksi päätökseen oli liitettävä valitusosoitus saman lain 47 §:n mukaisesti.

Tämän jälkeen ylilääkäri teki asiassa perustellun valituskelpoisen päätöksen tammikuussa 2008. Päätöksen mukaan pyydetty sairauskertomustiedot vuodelta 2006 luovutetaan siltä osin kuin niillä voi olla merkitystä arvioitaessa, onko vainajan kuolemaa edeltäneeseen hoitoon mahdollisesti liittynyt hoitovirhe. Päätöksen mukaan sairauskertomustiedot luovutetaan vain siltä osin kuin ne ovat välttämättömiä kantelijan pyynnössään mainitsemien oikeuksien tai etujen selvittämiseksi tai toteuttamiseksi. Muita tietoja ei voida luovuttaa. Päätöksen mukaan kaikki potilasasiakirjat on selvityspyynnön johdosta toimitettu Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle 14.6.2007. Päätöksessä todettiin, että tähän hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla Oulun hallinto-oikeuteen. Päätöksen liitteenä oli valitusosoitus.

3.2

Sovelletut oikeusohjeet

Suomen perustuslaki

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa se-

kä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Potilaslaki

Potilasasiakirjoissa olevien tietojen luovuttamisesta säädetään potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa (potilaslaki). Lain 13 §:n 3 momentin 5 kohdan mukaan kuolleen henkilön elinaikana annettua terveyden- ja sairaanhoitoa koskevia tietoja saadaan antaa perustellusta kirjallisesta hakemuksesta sille, joka tarvitsee tietoja tärkeiden etujensa tai oikeuksiensa selvittämistä tai toteuttamista varten siltä osin kuin tiedot ovat välttämättömiä etujen tai oikeuksien selvittämiseksi tai toteuttamiseksi; luovutuksensaaja ei saa käyttää tai luovuttaa tietoja edelleen muuhun tarkoitukseen.

Julkisuuslaki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) 4 luku (§:t 13–16) sisältää säännökset asiakirjan antamista koskevasta menettelystä sekä asiakirjan antamistavoista.

Julkisuuslain 13 §:ssä säädetään asiakirjan pyytämisestä seuraavaa: Pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjan sisällöstä on yksilöitävä riittävästi siten, että viranomainen voi selvittää, mitä asiakirjaa pyyntö koskee. Tiedon pyytäjää on diaarin ja muiden hakemistojen avulla avustettava yksilöimään asiakirja, josta hän haluaa tiedon.

Säännöksen 2 momentissa säädetään, että pyydetessä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitettu järjestää.

Julkisuuslain 14 §:n mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, jollei 15 §:n 3 momentissa tai muualla laissa toisin säädetä. Valtuusto voi kunnan johtosäännöllä kuitenkin antaa tässä laissa tarkoitettuna viranomaisena toimivalle kunnalliselle toimielimelle oikeuden siirtää päättämässään laajuudessa asiakirjan antamista koskevaa viranomaisen ratkaisuvalltaa alaiselleen viranhaltijalle.

Säännöksen 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Säännöksen 3 momentissa säädetään, että jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on:

1. ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
2. annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;
3. tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä
4. annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Säännöksen 4 momentin mukaan tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

Julkisuuslain 33 §:n mukaan viranomaisen julkisuuslaissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaan.

Julkisuuslain eduskuntakäsittelyssä (hallituksen esityksessä ja hallintovaliokunnan mietinnössä) todettiin, että asiakirjan antaminen on hallintomenettelyä. Julkisuuslain mukaiseen päätöksentekoon sovelletaan siis myös hallintolakia.

Hallintolaki

Hallintolain (434/2003) 8 §:n mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Saman lain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava pääsääntöisesti kirjallisesti. Lain 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä ilmi mm. päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu. Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Säännöksessä tuodaan erikseen esiin tilanteet, jolloin päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä. Hallintolain 47 §:n mukaan päätökseen, johon saa hakea muutosta valittamalla, on liitettävä valitusosoitus.

3.3

Ylilääkärin menettelyn arviointi

Ylilääkäri totesi selvityksessään ensinnäkin, että Haapajärven terveyskeskuksen tietosujoaohjeiden mukaan asiakirjojen luovutuksesta päättää hoitava lääkäri tai ylilääkäri. Ylilääkärin mukaan hän ei pitänyt 31.1.2007 kantelijalle osoittamaansa sähköpostiviestiä hallintopäätöksenä. Ylilääkärin mukaan hänen tarkoituksenaan oli ollut antaa kantelijalle menettelytapaohjeet sellaisen hakemuksen laatimiseksi, jonka perusteella kantelijalle olisi voitu luovuttaa hänen äitinsä potilastietoja. Muu osa viestistä oli ylilääkärin mukaan yleistä informaatiota kuten potilasasiamiehen yhteystietojen ilmoittaminen siltä varalta, että kantelija epäilisi hoitovahinkoa tai virhettä. Ylilääkäri kertoi todenneensa vielä, että halutessaan kantelija voisi valittaa äitinsä hoidosta joko Terveystieteiden tutkimuskeskukseen tai Oulun lääninhallitukselle.

Ylilääkäri ei siis kieltäytyessään antamasta kantelijalle hänen 4.1.2007 ja 1.2.2007 lähettämissään sähköpostiviesteissä pyytämiä tietoja tehnyt ennen hallinto-oikeuden 14.12.2007 antamaa ratkaisua kirjallista valituskelpoista päätöstä, johon kantelija olisi voinut julkisuuslain 33 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä hakea valittamalla muutosta.

Katson edellä esitetyn perusteella ylilääkärin laiminlyöneen Haapajärven terveyskeskuksen potilasasiakirjoja koskevien tietojen antamisesta vastaavana ylilääkärinä päätöksentekovelvollisuutensa julkisuuslain 14 §:ssä säädettyssä määräajassa.

3.4

Perusturvajohtajan menettelyn arviointi

Perusturvajohtaja totesi selvityksessään kantelijan saaneen asiakirjapyyntönsä liittyen asian käsittelystä aikaisemmat selvitykset kuten viranhaltijapäätökset ja lautakunnan päätökset, joissa on kuvattu tässä tarkoitettua asiakirjaan liittyvää prosessia. Niihin perusturvajohtajalla ei ilmoituksensa mukaan ole mitään lisättävää. Perusturvajohtaja totesi olevansa ylilääkärin hallinnon esimies, jonka vuoksi ylilääkärinä koskevat ratkaisut, mm. Oulun hallinto-oikeuden päätös, on esitelty hänelle. Perusturvajohtaja totesi vastaavansa virkansa puolesta hallinnon toimivuudesta ja sen osalta työntekijöitä on ohjeistettu lakien, laatujärjestelmän antamien ohjeiden ja periaatteiden mukaisesti. Yhteenvedona perusturvajohtaja totesi, ettei kantelijan esittämä asiakirjapyyntö kuulu hänen toimivaltaansa.

Kuten edellä totesin, ylilääkärille on kuulunut terveyskeskuksen tietosuojasta vastaavana lääkärinä päättää pyydettyjen tietojen antamisesta kantelijalle.

Eri asia on itse asiakirjapyyntöä käsitteleminen. Edellä todetun perusteella perusturvajohtajan mukaan ylilääkäri ei toiminut lainvastaisesti kyseessä olevaa asiakirjapyyntöä käsitellessään. Pidän tätä perusturvajohtajan näkemystä virheellisenä. Mielestäni perusturvajohtajan velvollisuutena olisikin ylilääkärin hallinnollisena esimiehenä ja hallinnon toimivuudesta vastaavana henkilönä ollut - saatuaan kantelijan kantelun käsiteltäväkseen - viivytyksettä ohjata ja neuvoa ylilääkärinä menettelemään hallintolain ja julkisuuslain mukaisesti eli antamaan kantelijalle tämän asiakirjapyyntöä johdosta perusteltu kirjallinen päätös valitusosoituksineen.

3.5

Perusturvalautakunnan menettelyn arviointi

Edellä esitetyillä perusteilla katson myös Haapajärven perusturvalautakunnan menetelleen virheellisesti tässä asiassa kun se ei puuttunut kantelijan asiakirjapyyntöä käsittelemään asianmukaisella tavalla.

4

TOIMENPITEET

Saatan ylilääkärin tietoon edellä esittämäni käsityksen päätöksenteon laiminlyömisestä kantelijan esittämään asiakirjapyyntöön. Samalla kiinnitän ylilääkärin huomiota Haapajärven terveyskeskuksen potilasasiakirjoja koskevien tietojen antamisesta vastaavana ylilääkärinä edellä todettuun päätöksentekovelvollisuuteen sekä julkisuuslaissa säädettyyn menettelyyn asiakirjan antamisesta päättämisestä. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestä.

Saatan perusturvajohtajan tietoon edellä esittämäni käsityksen hänen menettelynsä virheellisyydestä asiassa. Samalla kiinnitän hänen huomiotaan siihen, mitä olen edellä todennut laissa säädetyn menettelyn noudattamisesta tiedonsaantia koskevia pyyntöjä käsiteltäessä. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestä.

Saatan vielä Haapajärven kaupungin perusturvalautakunnan tietoon edellä esittämäni käsityksen lautakunnan virheellisestä menettelystä lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestä.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.