



Hallintokanteluun annetun ratkaisun tiedoksiantaminen

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 27.8.2020 osoittamassaan kantelussa Pohjois-Suomen aluehallintoviraston menettelyä sinne tekemänsä kantelun käsittelyssä. Kantelu koski erikoissairaanhoidon (lähinnä endokrinologista hoitoa) tarvinneen potilaan hoitoa Oulun yliopistollisessa sairaalassa. Kantelun mukaan aluehallintoviraston aluehallintoylilääkäri ratkaisi kantelun pyytämättä asiantuntijalausuntoa, vaikka hänellä ei koulutuksensa ja työkokemuksensa perusteella ollut sellaisia taitoja, että hän olisi ollut kykenevä arvioimaan erikoissairaanhoidon erikoislääkärin hoidon asianmukaisuutta.

Kantelija epäilee myös, että hallintoylilääkäri oli epävirallisesti konsultoinut joitakin lääkäreitä, jotka työskentelivät esimerkiksi kantelun kohteena olevan lääkärin/lääkäreiden kanssa samassa yksikössä. Kantelun mukaan kantelijan olisi tärkeää saada tieto kaikista asiassa vaikuttaneista seikoista.

Kantelija arvostelee myös sitä, ettei hän ole saanut tietoa asiansa ratkaisemisesta. Kantelija oli tiedustellut ratkaisua heinäkuussa 2020 ja saanut tuolloin tiedon, että kantelu on ratkaistu 28.8.2018.

SELVITYS

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto on antanut 17.12.2020 päivätyn selvityksen PSAVI/8878/2020, jonka liitteenä on viraston sosiaali- ja terveystieteiden yksikön päällikkö A:n, aluehallintoylilääkäri B:n ja lakimies C:n selvitykset.

VASTINE

Kantelija on asiamiehensä D:n välityksellä antanut 5.2.2021 päivätyn vastineen.

RATKAISU

Säännökset

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

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Hallintolain 53 b §:n 1 momentin mukaan valvova viranomainen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aihetta. Pykälän 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee. Pykälän 4 momentin mukaan kanteluasiassa annettavaan ratkaisuun ja sen tiedoksiantoon sovelletaan tämän lain säännöksiä.

Hallintolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen ([HE 50/2013 vp](#)) yksityiskohtaisten lain 53 b §:n 1 momenttia koskevien perustelujen mukaan valvovan viranomaisen tulisi harkita tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Esityksen mukaan eri kysymysten kohdalla laillisuusvalvonnalliset selvittämistarpeet voivat vaihdella. Jotkut kantelupe-
rusteista voivat edellyttää täysimittaista tutkintaa, kun taas toiset voivat jäädä summaarisemman käsittelyn kohteeksi. Esityksen mukaan toimenpiteiden valinnan yhteydessä asiaa tulisi tarkastella erityisesti lain noudattamisen ja oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta. Esityksessä on todettu, että valittavien toimenpiteiden ja niiden laajuuden osalta valvovan viranomaisen harkintavallan olisi tarkoitus kanteluiden moninaisuudesta johtuen olla laaja ja harkintaa ohjaavien seikkojen joustavia. Valvova viranomainen voisi esimerkiksi pyytää selvityksenä valvottavalta asiaan liittyviä asiakirjoja taikka hankkia selvitystä valvottavalta puhelimitse tai kirjallisella selvityspyynnöllä.

Esityksen lain 53 b §:n 2 momenttia koskevissa perusteluissa on todettu, että säännöskohdassa mainituilla hyvän hallinnon perusteilla tarkoitettaisiin ensisijaisesti lain 2 luvussa säädettyjä viranomaisten toimintaa koskevia laadullisia vähimmäisvaatimuksia, kuten hallinnon oikeusperi-

aatteita sekä hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta koskevia vaatimuksia. Vaikka hallintolain menettelysäännökset eivät kaikilta osin tule sovellettaviksi kanteluasioissa, edellyttää vaatimus kantelun välittömänä kohteena olevien henkilöiden oikeuksien turvaamisesta esityksen mukaan, että hallintokantelun käsittelyyn ja ratkaisemiseen osallistuvat virkamiehet huolehtivat ratkaisun perusteeksi tarvittavien oikeudellisten ja tosiseikkojen riittävästä selvittämisestä.

Esityksessä on todettu hallintolain 53 b §:n 4 momentista, että hallintokanteluasian ratkaisu tulisi antaa tiedoksi muun muassa kantelun tekijälle. Tilanteissa, joissa kantelija on käsiteltävään asiaan nähden sivullinen, saattaisivat esityksen mukaan julkisuuslain salassapitoperusteet estää koko kanteluratkaisun antamisen kantelijalle. Näissä tilanteissa valvovalla viranomaisella saattaa olla peruste vastata kantelijalle suppeammin kuin hallintolain päätöksen perustelemista koskeva säännös edellyttää.

Hallintolain 54 §:ssä säädetään tiedoksiantovelvollisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukiello.

Valtion virkamieslain mukaan 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentin mukaan oikeuskansleri tutkii kantelun, jos on aihetta epäillä oikeuskanslerin valvontavaltaan kuuluvan henkilön, viranomaisen tai muun yhteisön menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeuskansleri muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 6 §:ssä säädetään seuraamuksista, joihin oikeuskansleri voi ryhtyä lainvastaisen menettelyn tai velvollisuuksien laiminlyönnin johdosta.

Arviointi

Kantelijan aluehallintovirastolle tekemän kantelun selvittäminen

Kantelija on tehnyt Pohjois-Suomen aluehallintovirastolle kantelun 20.9.2018. Kantelu on koskenut hänen potilaansa hoitoa Oulun yliopistollisessa sairaalassa. Aluehallintovirasto on antanut asiassa lakimies C:n ratkaiseman ja aluehallintoylilääkäri B:n esittelemän 28.8.2019 päivätyn päätöksen PSAVI/3857/06.03.00/2018, jossa on todettu, ettei asiassa ole ollut aihetta epäillä potilasta hoitaneiden lääkäreiden toiminnassa terveydenhuollon ammattihenkilöinä valvontaviranomaisen toimenpiteitä edellyttävää virheellistä tai moitittavaa menettelyä. Asia ei ole antanut aihetta aluehallintovirastossa enempiin toimenpiteisiin.

Päätöksen mukaan asian ratkaisu on perustunut kantelun lisäksi Oulun yliopistollisen sairaalan potilasta koskeviin potilasasiakirjojen jäljennöksiin. Asiassa ei ole pyydetty asiantuntijalausuntoa eikä aluehallintoviraston selvityksen mukaan asiassa ole muulla tavoin konsultoitu ulkopuolisia tahoja.

Aluehallintovirasto on todennut selvityksessään, että lääketieteellistä asiantuntemusta edellyttävät asiat ohjautuvat aluehallintovirastossa pääasiassa aluehallintoylilääkäreiden käsiteltäväksi. Selvityksen mukaan ratkaisijajuristi ottaa kantaa kantelussa esiin tuleviin menettelyä koskeviin seikkoihin, kuten asiantuntijalausunnon pyytämiseen ja kantelupäätöksen tiedoksi antamiseen ja aluehallintoylilääkäri harkitsee erillisen asiantuntijalausunnon pyytämisen tarpeellisuuden. Selvityksen mukaan virasto pyytää asiantuntijalausuntoja harkinnan mukaan ja perustellusti, kanteluasioissa pääasiassa silloin, kun kyseessä on laajamittainen kanteluselvitys. Useimmiten erillistä lausuntoa ei tarvita vaan asiassa pyydetty ja saatu selvitys on katsottu riittäväksi selvitykseksi asian tutkimiseksi. Aluehallintoviraston näkemyksen mukaan kantelijan asiassa ei ollut tarpeellista pyytää ulkopuolisen asiantuntijan lausuntoa.

Selvityksen mukaan aluehallintoylilääkäri B toimi kantelijan asiassa terveydenhuollon asiantuntijana, asian valmistelijana ja esittelijänä.

B on selvityksessään kertonut työkokemuksestaan ja koulutuksestaan todeten muun muassa olevansa yleislääketieteen erikoislääkäri. Hänen selvityksensä mukaan Suomessa on 50 lääketieteen erikoisalaa eikä aluehallintovirastoissa selvityksen mukaan voi olla kaikkein erikoisalojen pysyvää edustusta eikä kaikista kanteluista voida pyytää ulkopuolisia lausuntoja. Selvityksen mukaan lääkärin toiminnan arviointi perustuu lainsäädäntöön ja esimerkiksi lakia terveydenhuollon ammattihenkilöistä tulee noudattaa työskentelysektorista ja erikoislasta riippumatta. Potilailla on usein monia erilaisia ja eri erikoisaloja koskevia samanaikaisia sairauksia, jotka kaikki on huomioitava sekä potilasta hoidettaessa, että jälkikäteisessä arvioinnissa. Yleislääketieteen erikoislääkärin erikoisosaaminen keskittyy selvityksen mukaan olennaisesti useiden samanaikaisten sairauksien huomioimiseen.

Selvityksen mukaan aluehallintoylilääkärin henkilökohtaisen työkokemuksen lisäksi valvontatyössä hyödynnetään lääketieteellisen toiminnan ja hoitojen asianmukaisuuden arvioinnissa erilaisia tietokantoja. Selvityksessä on todettu, että niissä olevaa tietoa voidaan jälkikäteisvalvonnassa verrata potilasasiakirjamerkintöihin sen arvioimiseksi, onko lääkäri toiminut terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 15 §:n mukaisesti eli soveltanut ammattitoiminnassaan vallinnutta yleisesti hyväksyttyä menettelytapaa.

Kantelijan kantelun ratkaisija lakimies C on todennut selvityksessään, että tilanteissa, joissa asiaa ryhdytään selvittämään niin sanotussa tiiviissä kantelukäsittelyssä asiakirjaselvitysten perusteella, tutkii asian käsittelijä asiakirjaselvityksen ja arvioi joko itsenäisesti tai yhdessä ratkaisijan kanssa, onko asia ratkaistavissa asiakirjaselvityksen perusteella vai onko asiassa käynnistettävä täysimittainen selvitys, jolloin asiassa pyydetään tarvittavat lausunnot ja selvitykset. Selvityksen mukaan kantelijan asiassa päädyttiin alustavassa oikeudellisessa arvioissa käsittelemään asia tiiviissä kantelukäsittelyssä eikä asian käsittelyn aikana tullut esille, ettei asiaa olisi voitu asiakirjaselvityksen perusteella ratkaista.

Kantelijan oikeuskanslerille osoittamassa asiassa on kysymys siitä, onko kantelijan kanteluunsa tarkoittama asia selvitetty riittävästi sen ratkaisemiseksi. Asian selvittämisen tarkoituksena on pyrkimys aineelliseen totuuteen.

Asiaa selvittäessään viranomainen käyttää sille kuuluvaa menettelyjohtovaltaa. Hallintolain 53 b §:n perusteella viranomaisella on harkintavaltaa arvioida, minkälaisiin selvittämis- tai muihin toimenpiteisiin se kantelun perusteella ryhtyy. Kyseisessä harkinnassa on samalla kysymys hallintolain 31 §:n tarkoittamasta asian selvittämistä koskevasta harkinnasta. Harkintavaltansa käyttäessään viranomainen arvioi, milloin asia ratkaisemiseksi merkitykselliset seikat on riittävästi selvitetty asian arvioimiseksi ja ratkaisemiseksi.

Aluehallintovirasto on kantelijan asiaa ratkaistessaan arvioinut, että asia on riittävästi selvitetty ja että se on voitu ratkaista sairaalasta hankitun potilasasiakirjoista koostuvan asiakirjaselvityksen perusteella. Virasto on arvion tehdessään käyttänyt sille asiassa kuuluvaa harkintavaltaa.

Laillisuusvalvojana tehtävänäni on arvioida, onko virasto käyttänyt harkintaansa lain asettamissa rajoissa. Minulla ei käytettävänä olevien asiakirjojen perusteella ole aihetta katsoa, että aluehallintovirasto olisi ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä muuten virheellisesti tai lainvastaisesti arvioidessaan hankkimansa selvityksen olevan riittävä asian ratkaisemiseksi.

Asiassa ei tältä osin ole ilmennyt valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua menettelyä tai laiminlyöntiä.

Ratkaisusta ilmoittaminen

Aluehallintoviraston selvityksen mukaan kantelija ei ollut kanteluasiassaan asianosainen, joten päätöstä ei sen vuoksi voitu hänelle toimittaa. Epähuomiossa kantelijalle on selvityksen mukaan jäänyt ilmoittamatta, että asiassa on annettu ratkaisu elokuussa 2018. Kantelijan toimitettua 14.7.2020 potilaan valtakirjan, on ratkaisu toimitettu hänelle.

C on selvityksessään todennut, että hyvän hallintotavan mukaisesti aluehallintovirasto ilmoittaa kaikissa tapauksissa kantelijalle ratkaisusta. Jos kantelijalle ei voida salassapitosäännösten johdosta toimittaa kantelupäätöstä kokonaisuudessaan, lähetetään hänelle kirje, jossa kerrotaan, miten asia on ratkaistu ja miksi kantelijalle ei ole voitu toimittaa kantelupäätöstä. Kirjeessä ilmoitetaan myös mahdollisuudesta saattaa asia siltä osin kuin tietoja ei ole voitu toimittaa päätöksen tehneen viranomaisen ratkaistavaksi. Ilmoituskirjeen laatii ja lähettää selvityksen mukaan asian valmistelija.

C:n ja B:n selvitysten mukaan edellä mainittua kirjettä ei ole kantelijalle toimitettu inhimillisen erehdyksen vuoksi. Selvitysten mukaan kanteluun annettiin ratkaisu B:n viimeisenä työpäivänä, jolloin esittelyssä oli ollut useita asioita. Molemmat ovat pahoitelleet tapahtunutta.

Hallintolain 53 b §:n 4 momentin perusteella hallintolain 54 §:ää sovelletaan myös hallintokanteluihin annettujen päätösten tiedoksiantamiseen, ja lähtökohta on, että kanteluun annettuun päätökseen sisältyvä ratkaisu annetaan tiedoksi kantelun tekijälle silloinkin, kun hän on käsiteltävään asiaan nähden sivullinen.

Aluehallintoviraston antama päätös ei ole koskenut kantelijaa eikä hänen oikeuksiaan, etujaan tai velvollisuuksiaan. Kantelija on aluehallintovirastolle osoittamassaan kantelussa tarkoitettussa asiassa ollut sivullisen asemassa.

Katson kuten selvityksessä on esitetty, että hyvän hallinnon ja erityisesti hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen mukaista on ilmoittaa kantelun tekijälle kantelun ratkaisemisesta ja ratkaisun sisällöstä silloinkin, kun hänelle ei kantelun sisältämien salassa pidettävien tietojen vuoksi voida päätöstä kokonaisuudessaan toimittaa. Selvityksessä esitetty aluehallintoviraston yleisesti noudattama menettely on myös hallintolain 53 b §:n 4 momentin ja 54 §:n 1 momentin edellyttämä.

Selvityksen perusteella kantelijalle ei inhimillisen erehdyksen vuoksi ole toimitettu ilmoitusta hänen kanteluunsa annetusta ratkaisusta. Erehdykselle on ollut tilanteesta johtuvia sinänsä ymmärrettäviä syitä. Ne eivät kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että kantelijan kohdalla aluehallintoviraston vastaavissa tilanteissa yleisesti noudattama tiedoksiantomenettely ei ole toteutunut, vaan hän on joutunut tiedustelemaan asiansa ratkaisua ja saanut siitä tiedon vasta 10 kuukauden kuluttua päätöksen antamisesta.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto ei ole ilmoittanut kantelijalle hänen aluehallintovirastolle osoittamansa kantelun ratkaisemisesta eikä kanteluun annettua ratkaisua ennen kuin 10 kuukauden kuluttua päätöksen antamisesta sitä hänen tiedusteltuaan.

Menettely päätöksen tiedoksiantamisessa ei ole ollut hallintolain 53 b §:n 4 momentin ja 54 §:n 1 momentin mukainen eikä valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla huolellista.

Saatan kyseisen näkemykseni Pohjois-Suomen aluehallintoviraston tietoon.

Kantelu ei ole muilta osin antanut aihetta laillisuusvalvonnallisiin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Marjo Mustonen