



Kantelun käsittely Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastossa

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 20.6.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (jäljempänä Valvira), yli-insinööri A:n ja ryhmäpäällikkö B:n menettelyä kanteluasiansa käsittelyssä. Kantelu oli tullut vireille Valvirassa 24.4.2019, kun se oli siirretty sinne Pohjois-Suomen aluehallintovirastosta. Oikeuskanslerille osoitetun kantelun tekemisen ajankohtana asian käsittely Valvirassa oli kestänyt jo yli kaksi vuotta. Kantelussa pyydetään tutkimaan myös muun muassa sitä, onko asia käsitelty ja kirjattu Valvirassa asianmukaisesti sekä onko asiaa tutkittu riittävästi.

SELVITYS

Valviran selvitys on annettu 6.10.2021.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä 19.11.2021 ja uudelleen 9.10.2022, koska vastine ei ollut 19.11.2021 saapunut oikeuskanslerinvirastoon.

RATKAISU

Sovellettavat oikeusohjeet

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. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Hallintolain 23 §:n 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

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

Hallintolain 53 a §:n (368/2014) 1 momentin mukaan viranomaisen, siihen palvelussuhteessa olevan tai muun julkista hallintotehtävää hoitavan lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden täyttämättä jättämisestä voi jokainen tehdä hallintokantelun toimintaa valvovalle viranomaiselle.

Hallintolain 53 b §:n (368/2014) 1 momentin mukaan valvova viranomaisen ryhtyy niihin toimenpiteisiin, joihin se hallintokantelun perusteella katsoo olevan aiheutta. Jos kantelun johdosta ei ole aiheutta ryhtyä toimenpiteisiin, siitä tulee viivytyksettä ilmoittaa kantelun tekijälle. Pykälän 2 momentin mukaan hallintokantelua käsiteltäessä on noudatettava hyvän hallinnon perusteita ja turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.

Selvitys

Valviran selvityksen mukaan asia on tullut vireille Valvirassa 24.4.2019 ja se on kirjattu asianhallintajärjestelmään 13.5.2019. Asia on siirretty asian käsittelijän yli-insinööri A:n työjonoon 28.5.2019 asiakastietolain mukaisena tietojärjestelmien valvonta-asiana. Asian saapumisen ja valmistelijan työjonoon siirtymisen välinen aika on selvityksen mukaan huomattavasti tavallista pidempi. Pitkän viiveen syytä ei ole saatu selville. Näin pitkät viiveet ovat selvityksen mukaan

harvinaisia. Valvirassa on kirjaamon toimintaa kehitetty voimakkaasti viime vuosien aikana ja asioiden viivytyksettömään kirjaamiseen on kiinnitetty erityistä huomiota.

Asian käsittelijän kokonaistyötilanteesta ja terveysteknologiaryhmässä vuonna 2019 olleiden yllättävän pitkien poissaolojen vuoksi asian käsittelijällä oli mahdollista paneutua asiaan vasta keväällä 2020, jolloin terveysteknologia oli siirtynyt Lääkealan turvallisuuskeskus Fimeaan ja asiakastietolain valvonta Valviran silloiselle terveydenhuollon valvontaosastolle.

Asian käsittelijä on pyytänyt 24.4.2020 C Oy:ltä tietoja, jotka on toimitettu 26.5.2020. Asiassa kävi ilmi, että C Oy:n lokitietojen toimivuudessa on ollut vika, joka on saatu korjattua 12.3.2019. Asian käsittelijän työtilanne muuttui kuitenkin syksyllä 2020 entistäkin kiireisemmäksi, joten hän joutui edelleen siirtämään asian käsittelyä. Asia on lopulta ratkaistu 29.9.2021.

Ryhmäpäällikkö B toteaa omassa selvityksessään, että asian käsittelijä yli-insinööri A on erittäin kokenut asiakastietolain valvontaa vuosia tehnyt virkamies. Hän oli asian käsittelyaikana ainoa asiakastietolain mukaista ohjausta ja valvontaa tekevä virkamies, jonka työtilanne oli etenkin loppuvuonna 2020 erittäin haasteellinen. B pyrki tuolloin parhaansa mukaan tukemaan häntä maaliskuun 2020 jälkeen vuoden loppuun saakka ollessaan hänen esimiehensä. Vuosi 2020 oli haasteellinen laajaan etätyöhön siirtymisen lisäksi sen vuoksi, että uusi tehtäväkokonaisuus eli asiakastietolain mukainen valvonta siirtyi osastolle. Tämän lisäksi tiimi sai elokuussa 2020 uuden tehtävän eli toisilain mukaisen ohjauksen ja valvonnan, mikä vaati myös siihen asiaan perehtymistä ja uuden virkamiehen perehdyttämistä. Lisäksi kesän 2020 jälkeen terveydenhuollon valvontaosastolla ryhdyttiin suunnittelemaan organisaatiomuutosta muun työn ohessa.

Yli-insinööri A:n oman selvityksen mukaan hänen valvontatehtäväänsä on kuulunut lisäksi tietojärjestelmiä koskevan rekisterin ylläpito sekä asiakastietolain perusteella tehtyjen poikkeamailmoitusten käsittely. Hän on tuolloin lisäksi käsitellyt myös terveydenhuollon laitelainsäädännön mukaisia vaaratilanneilmoituksia sekä tehnyt muita laitelainsäädännön mukaisia valvontatehtäviä. Vuonna 2019 vaaratilanneilmoituksia on ollut 361 kpl. Käsittelymäärä oli vielä tavallista suurempi ryhmässä olleiden pitkien yllättävien poissaolojen vuoksi. Lokakuussa 2020 käynnistynyt D:n valvonta-asia vei tämän jälkeen merkittävän osan hänen työajastaan.

Valviran näkemyksen mukaan kantelussa mainittu ryhmäpäällikkö B on hoitanut esimiehen tehtävänsä kantelun kohteena olevassa asiassa moitteettomasti. Hän on selvittänyt asiaa yhdessä A:n kanssa sekä tukenut käytettävissään olevin keinoin tämän työskentelyä.

Valvira toteaa, että kantelun käsittely on kestänyt kauan ja pahoittelee sitä, että kantelija on joutunut odottamaan ratkaisua asiassaan yli kaksi vuotta.

Valvira toteaa lisäksi, että kun asiakastietolain mukainen tietojärjestelmien valvonta tuli Valviran tehtäväksi vuonna 2014, Valvira sai tehtävää varten yhtä henkilötyövuotta vastaavan lisämäärärahan toimintamenomomentilleen. Tehtävää on alusta alkaen hoitanut yksi henkilö. Valvontatehtävän hoitaminen osoittautui haastavaksi, kun käytettävissä oli vain vähäiset resurssit, joten Valvira sisällytti maaliskuussa 2019 sosiaali- ja terveysministeriölle tekemäänsä vuoden 2020 talousarvioesitykseen ehdotuksen 140.000 euron lisämäärärahasta saadakseen tehtävään lisäresursseja. Valvira totesi esityksessään muun muassa, että virasto joutui kohdistamaan voimavarat lähinnä tietojärjestelmien lakisääteiseen rekisteröintiin ja tähän liittyvään toimijoiden ohjaukseen sekä välttämättömäksi katsottavaan reaktiiviseen valvontatoimintaan. Voimavarat eivät mahdollistaneet nopeaa valmius-tyyppistä reagointia tietojärjestelmiin liittyviin poikkeamiin eivätkä myöskään suunnitelmallista sosiaali- ja terveydenhuollon asiakas- ja potilastietojärjestelmien valvontaa. Asia ei kuitenkaan edennyt ennen kuin vuonna 2021, jolloin Valvira sai kahta henkilötyövuotta vastaavan määrärahan asiakastietolain mukaiseen valvontaan. Tilanne on näin ollen selvityksen mukaan muuttunut huomattavasti paremmaksi.

Arviointi

Hallintokanteluja käsittelevällä viranomaisella on laaja harkintavalta arvioida, miten ja kuinka laajasti se tutkii ja käsittelee sille tehtyjä hallintokanteluja. Viranomaisella on myös itsenäinen harkintavalta päättää kussakin tapauksessa riittäväksi ja tarkoituksenmukaisimmaksi katsomastaan toimenpiteestä ja seuraamuksesta. Hallintolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen ([HE 50/2013 vp](#)) mukaan valvovan viranomaisen tulisi harkita tapauskohtaisesti, millaisia toimenpiteitä yksittäinen kantelu edellyttää. Kantelut ovat moninaisia ja arvioidessaan niiden edellyttämiä toimenpiteitä valvovan viranomaisen harkintavallan tulisi olla laaja ja harkintaa ohjaavien seikkojen joustavia.

Viranomaisen laajaa harkintavaltaa rajaavat kuitenkin hallintokanteluiden käsittelyssä viranomaisen sovellettavaksi tulevat hallintolain (434/2003) 2 luvussa tarkoitetut hyvän hallinnon perusteet. Niihin liittyvät olennaisesti myös hallintolaissa säädetyt asian käsittelyn viivytyksettömyyttä, asian selvittämistä, asianosaisten kuulemista sekä päätösten asianmukaista perustelemista koskevat vaatimukset.

Kantelu oli tullut Valvirassa vireille 24.4.2019 ja se on ratkaistu 29.9.2021. Asian käsittelyn kokonaiskesto vireille tulosta asian ratkaisuun on ollut yhteensä noin kaksi vuotta ja viisi kuukautta. Asian käsittelyaika on sisältänyt aluksi noin vuoden mittaisen toimenpiteettömän jakson, jonka jälkeen asian käsittelijä on pyytänyt selvitystä C Oy:ltä keväällä 2020. Tämän jälkeen asia on jäänyt taas odottamaan käsittelyjonoon.

Pitkää käsittelyaikaa on perusteltu muun muassa asian käsittelijän kokonaistyötilanteella ja terveysteknologiaryhmässä vuonna 2019 olleilla yllättävän pitkillä poissaoloilla. Selvityksessä on

lisäksi tuotu esille, että kyseistä tehtävää hoiti aluksi vain yksi henkilö, ja vasta vuonna 2021 Valvira sai kahta henkilötyövuotta vastaavan määrärahan asiakastietolain mukaiseen valvontaan. Asian käsittelyn pitkittymiseen on lisäksi vaikuttaneet henkilökunnan yllättävät poissaolot, korona, siirtyminen etätöihin sekä D:n valvonta-asia.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on melko vakiintuneesti katsottu, että viranomaisen ei voi pätevästi vedota kiireelliseen työtilanteeseen ja resursseihin asian käsittelyn viivyessä, vaan sen on huolehdittava siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen tarvittavat resurssit ja ne on tehokkaasti kohdennettu kulloisessakin tilanteessa.

Laillisuusvalvontakäytännössä on kuitenkin tietyissä tapauksissa todettu, että viranomaisten suorittamat keinot eivät aina välttämättä riitä, jolloin kysymys saattaa olla lainsäädännön viranomaisen toiminnalle asettamien vaatimusten ja viranomaisen käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta (ks. mm. EOAK/6252/2019, EOAK/1010/2021 ja OKV/123/70/2020). Mikäli riittäviä resursseja ei ole, lain noudattaminen saattaa käytännössä olla mahdotonta. Viranomaisen vastuulla on tällaisessa tilanteessa ryhtyä päättäväisesti toimenpiteisiin tilanteen korjaamiseksi ja muun muassa kiinnittää resursoinnista vastaavien tahojen huomiota asiantilaan.

Valvira on selvityksessä kertomallaan tavoin pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöstä lisäresursseja ja saanut niitä asiakastietolain mukaiseen valvontaan vuonna 2021. Tilanne on nyt näin ollen parempi kuin kantelussa tarkoitetun asian käsittelyaikana.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan Valviran tietoon edellä kerrotun näkemykseni asioiden käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä.

Kantelu ei ole antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Outi Kostama