



Valviran menettely terveydenhuollon ammattihenkilön valvonta-asian käsittelyssä

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 7.10.2020 osoittamassaan kantelussa arvostellut Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) menettelyä. Kantelija on arvostellut Valviran selvityspyyntöä 18.12.2018 ja päätöstä 5.6.2020 ammatinharjoittamistaan koskevassa asiassa. Kantelija katsoo, että hänen ammatinharjoittamistaan koskeva selvitys on käynnistetty perusteettomasti ja ilmeisesti tekaistujen ilmiantojen perusteella, joista selvityksen kuluessa Valvira oli poistanut kaksi. Kantelijan mukaan Valvira on tarkoitushakuisesti hankkinut potilastietoja ja asettanut päivämäärät näiden potilaiden tietojen toimittamiseksi sellaisiksi, että niistä olisi tullut kantelijalle langettavia. Kantelussa on katsottu myös, että Valvira oli ilmeisesti jättänyt tutkimatta kantelijan vastineissaan yksilöimiä hoitovirheitä. Lisäksi kantelija katsoo, että asian käsittely Valvirassa on kestänyt niin pitkään, että hänen oikeusturvaansa on loukattu.

SELVITYS

Valvira on 7.4.2021 antanut selvityksen asiassa. Selvitykseen on liitetty asian ratkaisseen Valviran terveydenhuollon valvontaosaston ryhmäpäällikön/esittelijäneuvoksen selvitys, kantelijan ammattihenkilövalvonta-asiaa vireille otettaessa osaston ryhmäpäällikkönä toimineen lääkintöneuvoksen selvitys sekä asian esittelijänä ratkaisuhetkellä toimineen lakimiehen selvitys.

Asian vireille ottamista koskeva selvitys

Terveydenhuollon ammattihenkilön valvontaa koskeva asia oli otettu vireille Valvirassa 27.9.2018 sen jälkeen, kun Valviraan oli saapunut kaksi erillistä ilmoitusta koskien kantelijan toimintaa. Ensimmäinen ilmoitus Valviraan oli tullut 11.4.2018 ja seuraava ilmoitus 24.9.2018. Asia otettiin vireille jälkimmäisen ilmoituksen jälkeen, koska siinä katsottiin riittävän luotettavasti kuvatun mahdollista epäasianmukaista hoitokäytäntöä.

Asian vireille ottamisen jälkeen asialle oli kirjattu myös kolme muuta ilmoitusta, joista kaksi mitätöitiin ennen asian ratkaisemista eikä niitä otettu huomioon asian käsittelyssä. Ensimmäinen ilmoitus/kirje oli liitetty asiainhallintajärjestelmässä kantelijan asialle 3.10.2018, eikä siinä ollut sellaista, mikä suoraan olisi liittynyt kantelijaan. Valviran lakimies mitätöi kyseisen asiakirjan käsittelyn aikana. Toinen asiakirja/muistio oli liitetty asiainhallintajärjestelmään kantelijan asialle myös 3.10.2018. Ilmoitus ei kuitenkaan suoraan kuvannut kantelijan toimintaa potilaiden hoidossa. Myös tämän asiakirjan lakimies mitätöi ennen asian ratkaisemista.

Lakimies oli esimiehensä, ryhmäpäällikön/lääkintöneuvoksen kanssa keskustellut edellä mainittujen asiakirjojen mitätöinnistä kantelijan asialta. He olivat todenneet, ettei asiakirjoja ole asianmukaista ottaa huomioon asian käsittelyssä eikä ratkaisun perusteena. Kolmas kantelijan asialle sen vireille ottamisen jälkeen kirjattu ilmoitus oli 22.11.2018 päivätty ilmoitus, jossa nimetön ilmoittaja oli kuvannut epäasianmukaisena pitämäänsä kantelijan hoitoa. Asiakirja on otettu huomioon asian arvioinnissa.

Valvira katsoo, että kahden ensimmäisen ilmoituksen perusteella syntyi epäily potilasturvallisuuden vaarantumisesta ja oli syytä ryhtyä selvittämään kantelijan ammattitoimintaa hoitokäytännöissä ja suoritetuissa hoidoissa. Lisäksi marraskuussa 2018 on tullut vielä kolmas huomioon otettu ilmoitus. Asiaan kuulumattomat ilmoitukset on edellä kuvatuin tavoin mitätöity. Mitätöityjä asiakirjoja ei ole otettu huomioon asian arvioinnissa eikä näin ollen myöskään kantelijan asiaa koskevassa ratkaisussa.

Asian käsittelyyn kulunutta aikaa koskeva selvitys

Valvonta-asiaa Valvirassa ensin hoitanut lakimies oli saanut asian käsiteltäväkseen lokakuussa 2018. Sen jälkeen, kun asia oli tullut vireille, lakimies oli pyytänyt reseptiselvitykset kantelijan määräämistä lääkkeitä seudun apteekeista. Kyseessä oli tavanomaisen reseptiselvityskäytännön mukainen toimintatapa. Koska osa lääkkeitä oli erityislupavalmisteita, niistä pyydettiin tiedot myös Fimealta. Näiden reseptiselvitysten perusteella arvioitiin, onko kantelijan hoitamissa potilaissa sellaisia, joiden hoidossa nousee esille epäily epäasianmukaisesta ja potilasturvallisuutta vaarantavasta hoidosta. Koska Valvira totesi, että selvitysten perusteella tällaisia potilaita

oli, lakimies oli 18.12.2018 pyytänyt kantelijalta selvitystä edellä mainitulla tavalla valittujen potilaiden hoidosta. Kantelijan selvitys saapui Valviraan 28.1.2019 ja lisäselvitys 5.3.2019. Näiden jälkeen asiassa pyydettiin kahden asiantuntijan asiantuntijalausunnot, jotka saapuivat Valviraan 4.6.2019 ja 10.7.2019. Asian ratkaisemista koskeva kuulemiskirje oli lähetetty kantelijalle 25.9.2019 ja hänen selityksensä oli saapunut Valviraan 29.10.2019. Huomioon ottaen asian laajuus ja kahden ulkopuolisen asiantuntijan tarve, Valvira ei katso asian selvittelyvaiheen kestäneen poikkeavan kauan.

Edellä mainittu lakimies oli toiminut asian esittelijänä 20.2.2020 saakka, jolloin hän jäi virkava-paalle ja asia siirrettiin toisen lakimiehen käsiteltäväksi. Valviran mukaan todennäköisesti ensin mainittu lakimies ei ollut alkuvuodesta 2020 pystynyt edistämään asian käsittelyä hoidossaan olevien kiireellisempien ja vakavammin potilasturvallisuutta vaarantavien valvonta-asioiden aiheuttaman työpaineen vuoksi. Valvonta-asioiden priorisointi tehdään ensisijaisesti potilasturval-lisuuden vaarantumisen näkökulmasta. Toisin kuin eräissä muissa tuolloin käsiteltävänä ol-leissa asioissa, kantelijan asiassa ei ollut havaittu tarvetta kiireellisille turvaamistoimenpiteille. Asian käsittely siirtyi toiselle lakimiehelle helmikuun lopussa 2020. Maaliskuussa 2020 Valvi-rassa työskenneltiin poikkeusoloissa, jolloin muun muassa kyseisen toisen lakimiehen työti-lanne oli poikkeuksellisen kiireinen. Asiassa tapahtunut esittelijän vaihtuminen sekä samoihin aikoihin alkanut koronapandemia johtivat siihen, että kantelijan asian käsittely viivästyi. Kante-lijän asia oli kuitenkin otettu virastossa vireille jo vuonna 2018, minkä asiaa hoitanut jälkimmäi-nen lakimies on ottanut huomioon ja pyrkinyt ratkaisemaan asian mahdollisimman pian.

Valvira toteaa, että kantelijan valvonta-asia on arvioitu asianmukaisesti ja seuraamus on viras-ton linjan mukainen. Koska asiassa saatu selvitys ei viitannut siihen, että potilasturvallisuus olisi ollut siinä määrin akuutisti vaarantunut, että asiassa olisi ollut syytä ryhtyä turvaamistoimenpi-teeseen, on asian ratkaiseminen haasteellisessa työtilanteessa jouduttu lykkäämään ja suun-taamaan resurssit potilas- ja asiakasturvallisuuden näkökulmasta kiireellisempiin valvonta-asi-oihin. Valvira toteaa, että kuulemisen jälkeen päätöksenteko on kestänyt tavallista pidempään, mihin on olennaisesti vaikuttanut asiaa ensin valmistelleen esittelijän ennakoimaton virkava-paus ja tästä johtunut esittelijän vaihdos sekä koronapandemia. Kokonaisuus huomioiden, Val-viran virkamiehet ovat kuitenkin käsitelleet ja ratkaisseet kantelijan asian niin pian kuin on ollut mahdollista.

VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä.

RATKAISU

1 Oikeusohjeita

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

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.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 2 §:n (1263/2010) 1 kohdan mukaan viraston tehtävänä on huolehtia muun ohessa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) sille säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 24 §:n (1550/2009) 2 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Lain 25 §:ssä (262/2015) säädetään ammattitoiminnan asianmukaisuuden selvittämisestä, 26 §:ssä (1550/2009) virheellisestä toiminnasta aiheutuvista seuraamuksista sekä 38 §:ssä (262/2015) kuulemisesta. Lain 38 §:n 1 momentin mukaan ennen 25–28 §:ssä tarkoitetun asian lopullista ratkaisemista Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston on varattava terveydenhuollon ammattihenkilölle tilaisuus antaa selitys asiassa. Pykälän 2 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi ennen 1 momentissa tarkoitetun asian ratkaisemista kuulla asiantuntijoita.

Hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Pykälän mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 23 §:ssä säädetään käsittelyn viivytyksettömyydestä. Pykälän 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä.

2 Arviointi

Toimivaltaani laillisuusvalvojana ei kuulu arvioida kantelijan ammatinharjoittamistoiminnan asianmukaisuutta eikä näin ollen sitä, onko Valviran 5.6.2020 tekemään päätökseen sisältynyt kantelijalle annettu seuraamus ollut oikea. Sen sijaan kantelun perusteella arvioin, onko Valvira menetellyt lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti kantelussa tarkoitettua terveydenhuollon ammattihenkilöä koskevaa valvonta-asiaa käsitellessään.

Käytettävissäni olleiden tietojen ja selvitysten perusteella minulla ei ole perusteita katsoa, että Valvira olisi kantelussa tarkoitettua asiaa käsitellessään toiminut terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa virastolle asetettujen velvoitteiden vastaisesti tai muutoinkaan epäasiallisesti. Saatuun selvitykseen nähden minulla ei myöskään ole aihetta epäillä, että Valvira olisi menetellyt asian käsittelyssä hallintolaissa säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden vastaisesti. Asian käsittelyn kestosta totean seuraavaa.

Kantelussa tarkoitettu terveydenhuollon ammattihenkilön valvontaa koskeva asia oli otettu vireille Valvirassa 27.9.2018. Asia oli siirretty asiaan ensin hoitaneen lakimiehen käsiteltäväksi lokakuussa 2018. Reseptiselvitysten ja Fimealta hankittujen lisätietojen jälkeen lakimies oli 18.12.2018 pyytänyt kantelijalta selvitystä. Kantelijan selvitys oli saapunut Valviraan 28.1.2019 ja lisäselvitys 5.3.2019. Tämän jälkeen asiassa oli pyydetty kahden asiantuntijan asiantuntijalausunnot, jotka saapuivat Valviraan 4.6.2019 ja 10.7.2019. Asian ratkaisemista koskeva kuulemiskirje oli lähetetty kantelijalle 25.9.2019 ja hänen selityksensä oli saapunut Valviraan 29.10.2019. Edellä mainittu lakimies oli jäänyt virkavapaalle 20.2.2020, minkä jälkeen asia oli siirretty toisen lakimiehen käsiteltäväksi. Päätös asiassa (Dnro V/42710/2018) on annettu 5.6.2020.

Asian käsittelyn kokonaiskesto vireille ottamisesta asian ratkaisuun on ollut yhteensä runsaat 1 vuosi 8 kuukautta. Valvira on vedonnut selvityksessään muun muassa haasteelliseen työtilanteeseensa erityisesti vuoden 2020 alussa. Tällaisessa tilanteessa kantelijan asian käsittelyä on jouduttu lykkäämään ja suuntaamaan resurssit potilas- ja asiakasturvallisuuden näkökulmasta kiireellisempiin valvonta-asioihin, jollaisena kantelijan asiaa ei ole pidetty. Valviran mukaan kuulemisen jälkeen päätöksenteko on kestänyt tavallista pidempään, mutta tähän on olennaisesti vaikuttanut asiaa ensin valmistelleen lakimiesesittelijän ennakoimaton virkavapaus ja tästä johtunut esittelijän vaihdos sekä koronapandemia.

Kokonaiskäsittelyaikaa on pidettävä lähtökohtaisesti pitkänä. Sen arvioinnissa on muun ohella otettava huomioon, että valvontatoimien kohteena on terveydenhuollon ammattihenkilön ammatinharjoittaminen, mutta myös potilaiden turvallisuus. Asialla on siis yhtäältä ammatinharjoittajan ja toisaalta hänen potilaidensa näkökulmasta merkittäviä perusoikeuslottuvuuksia. Ensin

mainitulla on oikeus työhön ja elinkeinonvapauteen ja jälkimmäisillä oikeus riittäviin terveyspalveluihin ja viime kädessä hengen ja terveyden suojaan. Asian viivytyksetön käsittely on siten näissä asioissa erityisen tärkeitä mutta myös itsessään perusoikeus.

Valviran selvityksessä mainitut tekijät ovat saattaneet vaikuttaa asian käsittelyaikaan. Totean, että viranomaisen ei voi pätevästi vedota kiireelliseen työtilanteeseen, resursseihin ja henkilöstömuutoksiin asian käsittelyn viipyessä vaan sen on huolehdittava siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen tarvittavat resurssit kulloisessakin tilanteessa.

Katson kuitenkin, että kokonaisuudessaan kantelun kohteena olevaa asiaa on selvitetty eri vaiheissa ilman aiheettomia viivytyksiä. Käsittelyssä on ollut useita eri vaiheita, joista osa on ollut sidoksissa ulkopuolisiin tahoihin. Aineisto on ollut myös verraten laaja. Vaikka esille tuotu koronapandemia ei ole voinut vaikuttaa kantelijaa koskevan valvonta-asian käsittelyyn kuin aikaisintaan vuoden 2020 alun jälkeen eli vain muutaman kuukauden ajan asian käsittelyn loppuajasta, on se yhdessä samaan aikaan tapahtuneen esittelijän vaihtumisen kanssa voinut viivästyttää päätöksentekoa asian käsittelyn viime vaiheessa.

Edellä mainituilla perusteilla en pidä asian käsittelyn kokonaiskestoajaa tässä asiassa kohtuuttomana eikä asian käsittely Valvirassa ole aiheettomasti viivästynyt.

3 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tietoon edellä yleisesti asian viivytyksettömästä käsittelystä terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta-asioissa lausumani.

Kantelu ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Tuula Karjalainen