



Terveystenhuollon ammattihenkilön valvonta-asian käsittelyn viivästyminen Valvirassa

KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerille 13.11.2023 osoittamassaan kantelussa Valviran käsiteltävänä olevan ammattihenkilön valvonta-asian käsittelyaikaa. Kantelijan mukaan asian käsittelyssä on viivytelty ja asiassa on pyydetty lisäselvityksiä myös hyvinvointialueelta C, joka ei ole ollut kantelun tekemisessä mitenkään osallisena.

Kantelijan mukaan hänen vireillä olevasta valvonta-asiastaan on tavalla tai toisella levinnyt tietoa myös valvontaviranomaiselle ilmoituksen tehneen työnantajatahon ulkopuolelle siten, että tämä haittaa hänen työllistymistään keikkalääkärinä.

SELVITYS

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on antanut 29.1.2024 päivätyn lausunnon, jonka liitteenä on Valviran lakimies A:n sekä sosiaali- ja terveydenhuolto -osaston johtaja B:n selvitykset, sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioiden toimintaohje sekä saate ja diaariote kantelijan asiasta. Valvira on antanut asiassa myös 15.3.2024 päivätyn lisäselvityksen.

Selvitykset lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

RATKAISU

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.

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 (ammattihenkilölaki, 559/1994) 24 §:n (1550/2009) 2 momentin mukaan Valvira ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti terveydenhuollon ammattihenkilöitä.

Ammattihenkilölain 28 §:n (262/2015) mukaan, jos terveydenhuollon ammattihenkilö on sairauden, päihteiden väärinkäytön, heikentyneen toimintakyvyn tai muun vastaavan syyn perusteella taikka muulla tavoin perustellusti todetun ammattitaidottomuuden vuoksi kykenemätön toimimaan terveydenhuollon ammattihenkilönä, Valvira voi päättää 26 §:ssä säädetystä toimenpiteestä.

Ammattihenkilölain 29 §:n (262/2015) mukaan Valvira voi käsitellessään 25–28 §:ssä tarkoitettuja asioita tarvittaessa väliaikaisesti kieltää laillistettua ammattihenkilöä harjoittamasta ammatia tai väliaikaisesti rajoittaa oikeutta harjoittaa ammatia taikka väliaikaisesti peruuttaa luvan saaneen ammattihenkilön ammatinharjoittamisluvan tai väliaikaisesti kieltää nimikesuojattua ammattihenkilöä käyttämästä asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammatinimikettä.

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 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen 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.

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen ([HE 72/2002 vp](#)) perustelujen mukaan (s. 57) palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiointi tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Perustelujen mukaan (s. 73) hyvään hallintoon on katsottu kuuluvan, että asiat tulee käsitellä asian laatu ja siihen vaikuttavat olosuhteet huomioon ottaen kohtuullisessa ajassa. Asian käsittelyn vaatimaan aikaan saattavat mainitun hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 75) vaikuttaa asian erityislaatu ja sen merkitys asianosaisen oikeusaseman kannalta. Toisinaan asia saattaa olla senlaatuinen, että ratkaisun tekemiseksi joudutaan hankkimaan laaja-alaisia selvityksiä sekä arvioimaan niiden merkitystä asian lopputuloksen kannalta eri näkökulmista. Vaikka käsittelyaika tällöin saattaakin pitkittyä, sitä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna aiheettomana viivästymisenä. Käsittelyssä tulisi kiinnittää huomiota myös asian merkitykseen asianosaisen oikeusaseman kannalta. Mitä suurempi merkitys ratkaisun lopputuloksella on asianosaisen jokapäiväisen elämän kannalta, sitä ripeämpään käsittelyyn asiassa tulisi pyrkiä.

Valviran selvitys

Valviran selvityksen mukaan ammattihenkilöiden valvonnassa tehdään priorisointia sen mukaan, vaarantaako ammattihenkilön toiminta välittömästi potilaiden terveyttä ja turvallisuutta. Kantelijan valvonta-asian edelle on jouduttu priorisoimaan muita asioita. Lisäksi Valviran lakimiehiä työllistävät muun muassa tietopyynnöt, ohjaus ja neuvonta, muut selvitykset ja lausuntopyynnöt. Asian diaariotteelta ilmenee, että asian esittelijä on joutunut kiirehtimään pyytämäänsä selvityksiä. Valviran mukaan asiassa on toimitettu niin joutuisasti kuin asian edellyttämä selvitys

ja sen prioriteetti ovat edellyttäneet, ja mikä on ollut virastossa vireillä olevat muut asiat huomiioon ottaen mahdollista.

Sosiaali- ja terveydenhuolto -osaston johtaja B:n selvityksen mukaan osastolla käsitellään muun ohella ammattihenkilövalvonta-asiat. Asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia ja muita asiaan liittyviä säännöksiä. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuolto-osaston sisäisessä valvonta-asioiden käsittelyn toimintaohjeessa on todettu erikseen ammattihenkilövalvonnan asian käsittelystä, mukaan lukien selvityksen hankkimisesta. Osaston virkamiehet toimivat edellä kerrotun mukaisesti. Asian esittelijä vastaa asian riittävästä selvittämisestä ja arvioinnista. Osaston esittelijät käsittelevät myös muita kuin ammattihenkilövalvonta-asioita. Mainitun kantelijan asian käsittelijäksi on määrätty lakimies A.

B:n selvityksen mukaan osastolla on käsiteltävänä paljon ammattihenkilövalvonta-asioita, jotka on käsiteltävä kiireellisesti asiakas- ja potilasturvallisuuden varmistamiseksi. Kyseessä on asiat, joissa Valvira voi joutua puuttumaan ammattihenkilön ammatinharjoittamiseen turvaamistoimenpiteellä (kuten oikeuden poisto tai rajoitus). Nämä esittelijä käsittelee ensin ja muut asiat niin nopeasti kuin mahdollista. Ammattihenkilövalvonta-asioissa on usein välttämätöntä selvittää sekä ammattihenkilön ammattitoimintaa että terveydentilaa, jolloin selvitykset voivat kohdistua useille eri tahoille. Ammattihenkilöllä voi olla useita eri työ- ja hoitopaikkoja, joista selvitystä on välttämätöntä hankkia asian ratkaisemiseksi. Käsittelyn aikana arvioidaan aina asian kiireellisyyttä ja sitä, onko hankittu selvitys riittävää asian ratkaisemiseksi vai onko sitä hankittava lisää. Näin yksittäisten ammattihenkilövalvonta-asioiden käsittelyajat voivat vaihdella huomattavasti. Lakimies A:n asiassa hankkimat selvitykset ja asian käsittelyn vaiheet käyvät ilmi diaariotteelta. Hänellä on ammattihenkilövalvonta-asioiden lisäksi runsaasti muita tehtäviä.

B:n selvityksestä ilmenee, että sosiaali- ja terveydenhuolto-osasto käsittelee ammattihenkilövalvonta-asioiden lisäksi myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden omasta pyynnöstä ammattioikeuksien ja ammattinimikkeen käyttöoikeuden poistohakemukset. Näiden määrä kasvoi voimakkaasti vuonna 2022 (997, kun niitä oli 46 vuonna 2021), vuonna 2023 näitä hakemusasioita oli 602. Nämä ratkaistiin muiden ammattihenkilövalvonta-asioiden lisäksi. Ratkaistujen ammattihenkilövalvonta-asioiden käsittelyaikojen keskiarvo niissä ammattihenkilövalvonta-asioissa, joissa on jouduttu puuttumaan ammatinharjoittamiseen turvaamistoimenpitein (ammatinharjoittamisoikeuden poisto tai rajoitus ja ammattinimikkeen käyttöoikeuden kielto) vuonna 2023 oli 9,3 kuukautta, mediaani 7,8 kuukautta ja 90 % asioista oli käsitelty 17,2 kuukaudessa. Kaikkien ratkaistujen terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta-asioiden (pois lukien omasta pyynnöstä oikeuksien poisto/nimikkeen käyttöoikeuden poisto) käsittelyaikojen keskiarvo vuonna 2023 oli 6,3 kuukautta, mediaani 4,5 kuukautta ja 90 % asioista oli ratkaistu 15 kuukaudessa.

A:n selvityksen mukaan kantelijan ammatinharjoittamista ja ammatillista toimintakykyä koskeva valvonta-asia on tullut vireille 15.7.2022 päivätyn ilmoituksen perusteella. Valvonta-asian selvittämistä on jatkettu, koska sen yhteydessä hänen ammatinharjoittamisessaan on ilmennyt seikoja, jotka ovat antaneet aiheita epäillä, että potilasturvallisuus saattaa vaarantua. Kuitenkaan asia ei ole ollut senlaatuinen, että toimenpiteisiin olisi ollut perusteltua ryhtyä kiireellisesti. Arvio lisäselvityksen tarpeellisuudesta on tehty kunkin selvityksen saavuttua. Siten arviota kiireellisyydestä ja siitä, onko asiassa saatu riittävä selvitys, on tehty koko käsittelyn ajan.

Valvira on ilmoittanut 15.3.2024 päivätyssä lisäselvityksessään, että kantelijan ammatinharjoittamisen valvonta-asia on ratkaistu 11.3.2024.

Valviran selvityksensä liitteenä toimittamalta diaariotteelta ilmenee kantelijan asian käsittelyn vaiheet sekä tahot, joilta asiassa on hankittu selvitystä. Diaariotteelta ilmenee, että ensimmäinen lausuntopyyntö kantelijan ammatinharjoittamisesta on lähetetty ilmoituksen tehneelle yksityiselle terveystalvetykselle 18.8.2022. Tämän jälkeen kantelijalle itselleen on lähetetty selvityspyyntö ammatinharjoittamisesta 7.9.2022.

Asiassa on pyydetty tiedot kantelijan työpaikoista Eläketurvakeskuksesta ensimmäisen kerran 21.9.2022, jonka jälkeen on samana päivänä lähetetty lausuntopyynnot kantelijan ammatinharjoittamisesta kolmelle työnantajalle. Kaikkia lausuntoja on kiirehditty 25.11.2022. Selvityksestä ei ilmene, milloin lausunnot on toimitettu.

Diaariotteen tietojen perusteella asiassa on pyydetty tietoja kantelijan työpaikoista Eläketurvakeskuksesta uudelleen 14.2.2023. Tietojen pyytämisen jälkeen ei ole kuitenkaan tehty muita toimia. Eläketurvakeskuksen otetta on pyydetty uudelleen 8.6.2023 ja tämän jälkeen on lähetetty myös lausuntopyyntö kantelijan ammatinharjoittamisesta hyvinvointialueen C terveydenhuollon palvelusta vastaavalle johtajalle lähetystavalla ”ipost”. Kyseistä lausuntoa on kiirehditty 3.8.2023. Samana päivänä 3.8.2023 on lähetetty myös uusi lausuntopyyntö kyseiselle hyvinvointialueelle samalla lähetystavalla. Lausuntopyyntö on lähetetty sittemmin uudelleen sähköpostilla 28.9.2023.

Asiassa on lähetetty lausuntopyyntö kantelijan ammatinharjoittamisesta vielä 9.11.2023 hyvinvointialueelle D. Tätä lausuntopyyntöä ei ole erikseen kiirehditty. A:n selvityksen mukaan tämä viimeisin selvitys on saatu joulukuussa 2023.

Kantelijaa on lopuksi kuultu lähettämälle tälle selityspyyntö ammatinharjoittamisestaan 5.1.2024. Valviran mukaan kantelijan asia on ratkaistu 11.3.2024.

Arviointi ja johtopäätökset

Erityisesti potilasturvallisuuden varmistaminen edellyttää, että henkilön kyky toimia ammattihenkilönä saadaan selvitettyksi huolellisesti ja riittävän laajasti silloin, kun valvontaviranomainen arvioi sen tarpeelliseksi. Käytettävissäni olleiden tietojen ja selvitysten perusteella minulla ei ole perusteita katsoa, että Valvira olisi kantelussa tarkoitettua asiaa käsitellessään toiminut ammattihenkilölaissa virastolle asetettujen velvoitteiden vastaisesti tai muutoinkaan epäasiallisesti. Saatuun selvitykseen nähden minulla ei myöskään ole aihetta epäillä, että Valvira olisi menettänyt asian käsittelyssä hallintolaissa säädettyjen hallinnon oikeusperiaatteiden tai sille asetetun selvittämisvelvollisuuden vastaisesti.

Mikäli ratkaisun antaminen edellä mainittujen valvonta-asian käsittelyssä hankittujen selvitysten jälkeen kuitenkin viivästyy, viivästyminen voi heikentää valvonnan kohteena olevan oikeussuojaa. Seurauksena voi olla tilanne, jossa usealle työnantajataholle tullut tieto Valviran valvonnasta voi vaikuttaa valvonnan kohteena olevan henkilön työllistymiseen, vaikka hänen ammatinharjoittamisoikeuksiansa väliaikaistakaan rajoittamista ei olisi pidetty Valvirassa tarpeellisenä.

Kantelijan asian käsittely Valvirassa on kestänyt lähes 20 kuukautta eli 1 vuoden ja 8 kuukautta. Kyseinen käsittelyaika on ollut huomattavasti Valviran ilmoittamia terveydenhuollon ammattihenkilövalvonta-asioiden keskiarvo- ja mediaaniaikoja pidempi.

Olen aiemmin arvioidessani Valviran menettelyä terveydenhuollon ammattihenkilön valvonta-asian käsittelyssä 23.9.2021 antamassani päätöksessä asiassa [OKV/2121/10/2020](#) katsonut, että asian käsittelyn runsasta 1 vuoden 8 kuukauden kokonaiskestoa oli pidettävä lähtökohtaisesti pitkänä. Katsoin tuolloin, että käsittelyajan arvioinnissa on muun ohella otettava huomioon, että valvontatoimien kohteena on terveydenhuollon ammattihenkilön ammatinharjoittaminen, mutta myös potilaiden turvallisuus. Asialla on siis yhtäältä ammatinharjoittajan ja toisaalta potilaiden 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 tärkeää mutta myös itsessään perusoikeus.

Totesin edellä mainitussa asiassa, että viranomaisen on huolehdittava siitä, että sillä on tehtävien asianmukaiseen hoitamiseen tarvittavat resurssit kulloisessakin tilanteessa. Katsoin tuolloin kuitenkin, että kokonaisuudessaan kantelun kohteena olevaa asiaa oli selvitetty eri vaiheissa ilman aiheettomia viivytyksiä. Otin tuolloin huomioon, että käsittelyssä oli ollut useita eri vaiheita, joista osa oli ollut sidoksissa ulkopuolisiin tahoihin. Aineisto oli ollut myös verraten laaja. Lisäksi koronapandemia oli osaltaan voinut viivästyttää päätöksentekoa asian käsittelyn

viime vaiheessa. En pitänyt asian käsittelyn kokonaiskestoajaa tuossa asiassa kohtuuttomana enkä katsonut asian käsittelyn Valvirassa tuolloin aiheettomasti viivästyneen.

Asian käsittelyn viivästyminen on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti, eikä viivästyminen arvioitaessa voida asettaa sellaisia enimmäiskäsittelyaikoja, joita voitaisiin pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä. Käsittelyajan kohtuullisuuden arviointi on kokonaisharkintaa, jossa otetaan huomioon ainakin asian laatu ja laajuus, asian selvittämiseen osallisten toiminta sekä viranomaisen menettely ja toiminta.

Valviran selvitykseensä liittämän 11.1.2024 päivätyn Valvirassa noudatettavan sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-asioiden käsittelyprosessia koskevan toimintaohjeen mukaan ammattihenkilövalvonta-asioiden käsittelyjärjestys määräytyy kiireellisyyden, potilas- tai asiakasturvallisuuden vaarantumisen riskin suuruuden, asian akuutin ajankohtaisen luonteen ja saapumisjärjestyksen perusteella. Kiireellisten asioiden selvittäminen priorisoidaan, muut asiat käsitellään pääsääntöisesti saapumisjärjestyksessä. Riskinarviointia ja kiireellisyysarviointia tehdään koko valvontaproessin ajan sen eri vaiheissa. Ohjeen mukaan selvitysten ja lausuntojen antamiselle asetetaan määräaika (2–3 viikkoa), joka harkitaan tapauskohtaisesti, ottaen huomioon muun muassa asian sisältö, selvitystyön oletettu laajuus ja loma-ajat.

Kantelijan asian käsittelytiedoista ilmenee, että käsittelyssä on ollut useita eri vaiheita. Asian selvittämiseen on ryhdytty ilman aiheetonta viivytyksiä. Asiassa on lähetetty lausuntopyyntöjä ulkopuolisille tahoille ja nämä lausunnot ovat viipyneet. Valviran selvityksestä ei ilmene, kuinka pitkä määräaika pyydetyille selvityksille on alun perin asetettu. Selvityksen mukaan ensimmäisessä vaiheessa lähetettyjä lausuntopyyntöjä on kuitenkin kiirehditty vasta noin kahden kuukauden kuluttua pyyntöjen lähettämisestä.

Asian käsittelyvaiheissa huomioni kiinnittyy erityisesti siihen, ettei asialle ole kirjattu toimenpiteitä 14.2.2023 Eläketurvakeskukselle tehdyn uuden tietopyynnön jälkeen ja kyseinen pyyntö on uudistettu 8.6.2023. Asian käsittelyssä vaikuttaa olleen siten lähes neljän kuukauden mittainen passiivinen ajanjakso, jolloin asian käsittelyyn ei ole kohdennettu muita käsittelytoimia. Ajanjakso on osunut vaiheeseen, jolloin lausuntoja oli jo pyydetty usealta kantelijan aiemmin keikkalääkärinä työllistäneeltä työnantajalta. Asia oli helmikuussa 2023 ollut vireillä jo seitsemän kuukautta ja myös tuolloin oli ilmeisesti jo arvioitu, että asian käsittely edellyttää edelleen lisäselvityksiä. Valviran toimittamasta selvityksestä ei ilmene syytä toimenpiteettömälle ajanjaksolle. Sen antaman yleisen selvityksen perusteella viiveet asian käsittelyssä ovat johtuneet eri vaiheissa tehdystä kiireellisyysarvioinnista ja osaston muista ammattihenkilövalvonta-asioihin liittymättömistä tehtävistä.

Ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä on melko vakiintuneesti katsottu, että viranomainen 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.

Katson, ettei kantelijan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä ole edellä mainitusta toimenpiteettömästä ajanjaksosta johtuneen viipymisen vuoksi toteutunut.

Toimenpiteet

Kiinnitän Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston huomiota asian käsittelemiseen ilman aiheetonta viivytystä.

Asia ei anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel