TERVEYDENHUOLTOLAIN LAILLISUUSVALVONTA 27.9.2012

 Ssos

 OTT Kalevi Ellilä

Sisältö

 Aluksi

 THL:n ydinkohdat laillisuusvalvonnan kannalta

 Sote-hallinnon kokonaisuudistus

 Laillisuusvalvontaviranomaiset- keskinäistä tarkastelua

 Oikea vastaaja

 Päävelvoite – toimenpideratkaisu

 Uhkasakko tehosteena - rajattu mahdollisuus

 Lisänäkökohtia

 Lopuksi

Aluksi

 Valvonnan lajeista

 Tarkastelen terveydenhuoltolain ulkonaista valvontaa. Jätän maininnan varaan kunta- ja kuntayhtymäkohtaisen sisäisen valvonnan, jota harjoitetaan hallintokunnissa ja myös tarkastuslautakunnan ja hallituksen piirissä. Vastaavasti en käsittele potilaan ja asiakkaan oikeutta muistutuksen tekoon asiasta johtavalle viranhaltijalle potilaslain ja sosiaalihuollon asiakaslain mukaan.

 Lainopin (oikeustieteen) tehtävänä on monin paikoin soveltaa vanhaa uusiin olosuhteisiin. Niinpä terveydenhuoltolain laillisuusvalvonnan sisältö on sama kuin aikaisemmissa eri laeissa oli asian laita. Valvonnan kohde (oikea vastaaja) voi muuttua tai laajeta lähinnä uusien eduskuntalakien myötä. Terveydenhuoltolailla kunnallinen terveydenhuollon sairaankuljetustoiminta siirtyy 1.1.2013 sairaanhoitopiirien kuntayhtymien vastuulle peruskuntien sijasta, ja vastaavasti valvontatoimet on kohdistettava näihin kuntayhtymiin.

 Valvonta voi olla joko laillisuusvalvontaa tai tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Harkintavallan väärinkäyttö ja tarkoitusssidonnaisuuden loukkaus ovat laillisuuskysymyksiä. OA:n ratkaisurekisterissä on haulla ”tarkoituksenmukaisuus” yli 3800 hakusanaa.

 Valvonta voi olla joko etukäteisvalvontaa tai jälkivalvontaa. Käytännössä jälkivalvonta kattaa yli 95 % laillisuusvalvonnan viranomaisen toiminta-ajasta.

 Kanteluperusteinen

 Valvonta voi olla joko kanteluperusteista tai oma-aloitteista. Yli 90 % laillisuusvalvonnan asioista keskimäärin perustuu jonkun henkilön tekemään kanteluun, ja valitettavasti oma-aloitteiselle valvonnalle jää resurssipulan vuoksi vähän aikaa. Valvira on harjoittanut oma-aloitteista valvontaa enemmän kuin muut laillisuusvalvojat yhteensä.

 Avin toimivalta

Aluehallintoviranomainen ei voi antaa toimenpideratkaisuja muuten kuin sille tehdyn kantelun perusteella kuten kuntalain 8 §:n mukaisesta rajoitussäännöksestä ilmenee. Kantelun edellytetään käytännössä sisältävän ensinnäkin yksilöidyn kuvauksen havaitusta epäkohdasta ja selvityksen siitä missä toimintayksikössä epäkohta on havaittu (ja milloin) ja toisaalta korjaustavoitteen eli vaatimuksen siitä miten asia on kuntoon laitettavissa. Kantelun voi tehdä kuka tahansa, myös ulkomaalainen oleskeluluvan haltija tai sitä hakenut henkilö. Käytännössä kanteluita ovat tehneet ns. asianosaiset tai heidän läheisensä. Salassapitovelvollisuus voi rajoittaa kantelun menestymistä, sillä esimerkiksi kuolemansyyn selvittämislaissa on tiukat säännökset siitä kenellä on oikeus saada kuolintodistus. Esimerkiksi oikeusasiamies aina tutkii onko perustuslakia loukattu, riippumatta kantelun täsmäkohtaisuudesta.

 Kantelun yksityiskohtaisuudesta

Inhimillisistä syistä kantelu menestyy sitä varmemmin mitä yksityiskohtaisemmat ovat epäkohdan kuvaaminen ja korjaustavoite. Käytännössä keskimäärin enintään 20 % kanteluista johtaa menestymiseen, ja loput jätetään eri syistä joko tutkimatta tai ne hylätään perusteettomina. Toimenpideratkaisua laillisuusvalvontaviranomainen ei voi antaa ellei ennen ratkaisua kantelun kohdetta ole kuultu kantelun johdosta. Jos kantelu hylätään, asian ratkaisemiseen kuluu vähemmän voimia kuin hyväksymisratkaisuissa, ja hylkääminen voi tapahtua kuulematta kantelun kohdetta. Toisaalta hylkäämisratkaisuja ei yleensä julkaista joten hyvän hallinnon tiedoksitekemisen suhteen vallitsee selvä epäkohta. Kantelun tekeminen ei siis aina johda menestymiseen. Kantelulla ei ole siirtävää vaikutusta so. sen kuvaama asia ei poista toimintavastuussa olevan viraston tai henkilökunnan työvelvoitetta, eikä kantelu myöskään siirrä perusasiaa toimintavastuussa olevilta, vaan kantelupäätöksestä aikoinaan nähdään mikä on oikea toimintatapa kanteluviranomaisen näkökulmasta.

 Kantelun tehokkuus

Nykyään laillisuusvalvontaviranomaisten tekemät toimenpideratkaisut myös toteutetaan toimintayksiköissä, ja koulutuksessa otetaan lukuun kantelun ns. heijastusvaikutukset muulle kuin juuri kantelun kohteena olevalle asialle jos niillä on samankaltaisia piirteitä.

Pelkät väitteet ns. hoitokurjuudesta eivät yleensä johda kantelun hyväksymiseen, joskin tällaiset ns. epäitsekkäät vaatimukset ovat varsin harvinaisia. Asian ns. kärjistyttyä on henkilökunta velvollinen kertomaan mahdolliselle kantelijalle kantelun tekemisen mahdollisuus, mikä sisältää yksityiskohtaiset tiedot kanteluviranomaisen osoitteesta tms. Asian vireillepanosta on annettava pyydettäessä neuvontaa ”auta meitä mäessä, älä mäen alla”-periaattein jotka on säädetty hallintolaissa.

 Varsinkin ylimmät laillisuusvalvontaviranomaiset ovat jo 1980-luvulta lähtien antaneet ns. käsityksiä. Käsitys tehdään lain selventämiseksi tai sitä täydentävästi. Käsitysten yleisyys (n 60 % kaikista ratkaisuista) perustuu osaltaan siihen että normaalissa valvonnassa voi jäädä joku tosiasia puutteellisesti selvitetyksi. Käsityspäätös on jos/niin-tyyppinen.

 Terveydenhuoltolain ydinkohdat laillisuusvalvonnan kannalta

 THL:n valvonta

 Terveydenhuoltolaki on pääosin ns. toimintalaki, so. siinä säädellään tietyt perustehtävät valtakunnallisessa terveydenhuollossa (keinot on yleensä jätetty soveltamiskäytännön varaan) ja ne viranomaiset jotka kantavat vastuun toimintojen ylläpitämisestä ja kehittämisestä (hallintosäännökset). Lakina (yleisluontoisuus) terveydenhuoltolaki edellyttää lukijaltaan peruskoulun oppimäärää. Asioista voidaan säätää ja onkin säädetty eräiden muiden tilanteiden varalta muita lakeja. Laillisuusvalvonnassakin vallitsee ”oikeus tuntee lain”-periaate eli yksilöinnin jälkeen kunkin viranomaisen asia on itsenäisesti harkittava oma toimivaltansa ja se miten lainsäädännöllisesti annetaan perusteltu ratkaisu. Tämä koskee esimerkiksi kysymystä tiedonsaantioikeudesta ja sen puutteista. Toisaalta kysymykset hoidon saatavuudesta ja hoitosuunnitelman laatimisen ajankohdasta on nyttemmin otettu terveydenhuoltolakiin (työnjaon periaate).

 Sote-hallinnon kokonaisuudistus

 Suomessa on vireillä laaja kuntauudistus jonka perustavoitteet on säädetty erillisessä puitelaissa. Puitelaki on kuitenkin melko yleisluontoinen, ja se mahdollistaa erilaisia hallintomalleja. Yhtä mieltä ollaan siitä että elinvoimaisuuden perusteella nykyisiä kuntia olisi yhdistettävä tietyiksi kasvukeskuksiksi elinkeinorakenteen ja väestörakenteen yms. mukaan. Lisäksi valtionosuuksia on leikattu budjettilaein joka on yksinkertaista toteuttaa nykyisen lainsäädännön avulla (ns. euro per asukas). Vastaavasti peruskunnat ovat saaneet lisää menopaineita, ja kuntaverotusta on kiristettävä veroprosentin nousuin. Erikseen on valmisteilla kokonaisuudistus jossa säädeltäisiin yhtä kuntaa ja kuntayhtymää vastaavaa kokonaisuutta koskevat perustehtävät sekä terveydenhuollon että sosiaalihuollon toimialueilla.

 Laillisuusvalvontaviranomaiset – keskinäistä tarkastelua

 Perustuslakiin perustuvat, ns. ylimmät laillisuusvalvontaviranomaiset ovat oikeusasiamies ja oikeuskansleri. Näiden viranomaisten tarkemmista tehtävistä on säädetty kummallekin ns. tavallisena lakina tiettyjä asioita. Viimeksi on tehty se muutos että ylimmät laillisuusvalvontaviranomaiset eivät tutki kantelua jonka pohjana ollut tosiseikka on yli kahden vuoden takainen luettuna kantelun vireillepanosta. Poikkeuksena ovat ns. ”erityiset syyt”, joita sovelletaan tiukan tulkinnan perusteella muutamia tapauksia vuodessa Viime kädessä jää tutkimatta tapaus jossa ns. virkarikoksen syytteeseenpano-oikeus on vanhentunut rikoslain mukaan.

 Valvonnan toteutuminen

 Oikeusasiamies on viime vuosina saanut käsiteltäväkseen yli 1000 terveys- ja sosiaalikantelua vuodessa (2011: 1345) kun taas oikeuskansleri parisataa. Myös kantelun menestymisellä on eroa sillä oikeusasiamiehen luona kantelu on tavalla tai toisella hyväksytty n 20 % asioista kun taas oikeuskanslerin luona menestymisprosentti on ollut n 2 % eli kymmenesosa oikeusasiamieheen verrattuna.

 Vain Valvira ja aluehallintoviranomaiset voivat toimenpidepäätöksensä tehosteeksi liittää uhkasakon uhan ja jos sitä ei noudateta, uhkasakon langettamisen jossa sakon määrä menee valtion piikkiin. Valviralle ja aluehallintoviranomaisille yhteensä viime vuonna saapui noin 0000 sosiaali- ja terveysalan kantelua.

 Viime vuonna Valvira ratkaisi 301 terveyskantelua ja 22 sosiaalikantelua. Vastaavasti aluehallintoviranomaiset yhteensä ratkaisivat 582 terveyskantelua ja 651 sosiaalikantelua.

 Oikea vastaaja

 Laillisuusvalvonnassa toimenpideratkaisut yleensä annetaan – selvitysresurssien rajallisuudesta johtuen – sitä kohtaan joka kuntalain mukaan on oikeutettu kantamaan ja vastaamaan kunnan ja kuntayhtymän puolesta. Tällöin eriytyneemmin oikea vastaaja on voinut olla lähinnä hallitus. Jos kantelu on yksilöitävissä tietyn viranhaltijan virkavastuuseen, hän esiintyy (rinnakkain) vastaajana. Alibudjetointi on kielletty jo kuntalain perusteella ja tarvittaessa määrärahoja voidaan tiettyyn sitovuustasoon asti siirrellä jo hallintokunnassa, tai ottaa lainaa yllättävien tarpeiden varalta. Valmisteluvastuusta ja talousarvion seurantavelvoitteesta johtuu, että tietyissä tapauksissa – lähinnä ns. kvarttiiliajattelun perusteella - joku virasto tai luottamushenkilöviranomainen on velvollinen tekemään hallitukselle tai valtuustolle määrärahan ylitysoikeuden tai esityksen lisämäärärahasta.

 Hallintolainkäytössä voi oikeasta vastaajasta olla käytössä eri periaatteita kuin hallinnossa. Tätä kuvastaa vallan kolmijaon periaate että tietyt tuomioistuinasiat tarkastellaan yksiviivaisemmin kuin hallinnon valvonnassa, joka kohdistuu myös valmisteluun ja täytäntöönpanoon.

Päävelvoite – toimenpideratkaisu

 Päävelvoite

 Laillisuusvalvontaan olennaisesti kuuluu että kantelun hyväksymistä kuvataan sanoin että on tehty ”toimenpideratkaisu” (päätös). Jos kantelu hylätään, asiaa kuvataan laillisuusvalvontakäytännössä ”vastaukseksi”. Kantelu voidaan aina hyväksyä myös osittain. Esimerkiksi vähänkin laajemmissa asioissa oikeusasiamies rakentaa ratkaisunsa tietyn pohjan mukaan jossa mahdolliset toimenpideratkaisut omaksutaan ao. alakohdissa, minkä ohella lopussa on koko asian tiivistelmä. Päävelvoitteen on oltava selkeä, esimerkiksi selkeysvaatimusta ei täytä pelkkä sanonta ”on tehtävä tarpeelliset toimenpiteet” tai ”tehtävissä on oltava tarpeellinen henkilökunta”.

Oikeusasiamies ja oikeuskansleri valvovat mm. hallintolain noudattamista, Tosin heidän ei itse välttämättä tarvitse noudattaa hallintolakia lakiin heidän aloitteestaan tehdyn 4 §;n rajauksen takia. Asianmukaisuudessa ylimmät laillisuusvalvontaviranomaisetkin ovat perustuslain 21 §;n mukaisen oikeusturvasäännöksen alaisia.

 Uhkasakko tehosteena – rajattu mahdollisuus

 Uhkasakko

 Kantelua harkittaessa kannattaa kääntyä sen laillisuusvalvontaviranomaisen puoleen jolla on välitön oikeus uhkasakon asettamiseen ja langettamiseen (so. Valvira ja aluehallintoviranomainen). Uhkasakkomenettelystä (ja ns. teettämisuhasta) on tarkemmin säädetty uhkasakkolaissa, jota sovelletaan siis myös terveydenhuoltolain valvontaan. Kantelun kohteiden oikeusturva edellyttää sen tietämistä mikä on heidän velvoitteensa yksityiskohtia myöten. Kanteluviranomaisen harkinnassa on, milloin sakon uhkaa käytetään.

 Valvira

Esimerkiksi Valvira on asettanut viime aikoina keskisuurten ja suurten kuntayhtymien hoitotakuun päävelvoitteen tehosteeksi uhkasakon, joka pelkällä olemassaolollaan on saanut korjauksia aikaan, eikä uhkasakkoja ole langetettu. Pienissä asioissa ei ole tarkoituksenmukaista käyttää uhkasakkoa. Uhkasakko mitoitetaan niiden kustannusten perusteella mitkä ensi kädessä riittävät päävelvoitteen täyttämiseen. Uhkasakon tarkempi määrä on uhkasakkoviranomaisen harkinnassa, eikä laissa ole säädetty esimerkiksi sakon ala- ja ylärajaa. Valviran asettamista uhkasakoista suurin on ollut toistaiseksi 2 miljoonaa euroa (HUS:n hoitotakuuvelvoite).

 Lisänäkökohtia

 Terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimenpiteet on pystyttävä tieteellisen , ns. näyttöön perustuvan ajattelun pohjalta perustelemaan. Tarvittava näyttö voidaan saada alan akateemisista tms. tutkimuksista, mutta myös omassa toimintayksikössä on harjoitettava jatkuvasti ns. evaluointia.

 Inhimillinen kieli ja viestintä sekä terveys- ja sosiaalipalvelut ynnä laillisuusvalvonta pelkistettynä perustuvat sopimukseen. Osapuolina ovat kysymys/vastaus-erittelyn pohjalta potilas ja asiakas sekä viranomaiset. Sopimus-ajattelu on realistinen ja kätevä hahmottamaan myös laillisuusvalvonnan eri ilmiöitä. Varallisuusoikeudellisena ns. oikeustoimena hoitosuhteessa tulee olla kohtuullisia, puolin ja toisin. Tästä perusteesta säädettiin jo lähes 40 vuotta sitten ns. oikeustoimilain täydennyksin. Oikeustoimilain soveltuvuudesta piti professori Toivo Holopainen 1978 esitelmän Pohjoismaisilla lakimiespäivillä.

 Tietämättömyys

 Eduskuntalain voimaantulohetken tai –hetket päättää joko eduskunta itse tai sitten asia kuuluu presidentin valtaoikeuksiin. Tietämättömyys laista tai työpaikkakoulutuksen puute tai viive eivät vapauta toimintavastuussa olevia. Enintään voi olla että vastuu kohtaa määrältään vähäisenä ns. sisäänajovaiheessa jota kestänee ainakin neljä seuraavaa täyttä kalenterivuotta. Nimenomaan uutena säädöksenä terveydenhuoltolaki ja sen laillisuusvalvonta ovat jo kielellisesti oikeusteorian professori Kaarle Makkosen sanoin ”tavallisia tulkintatilanteita” tai ”pelkkää isomorfiaa”, so. samuuden etsintää lain sanamuodon ja tarkoituksen sekä käytännön pulman ratkaisemisen välillä. On nähtävä vaikeudessa tehtävä eikä tehtävässä vaikeutta.

 Tiedonsaanti

 Laillisuusvalvonnan tuloksista julkaistaan tietoa julkisuuslain mukaisen toimintastrategian avulla. Keskeinen tietolähde on oikeushallinnon tietopankki, internet-osoitteella kuvattu [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi) joka on maksuton ja helppokäyttöinen. Esimerkiksi hakuosoitteet [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi) ja [www.Valvira.fi](http://www.Valvira.fi) on helppo pitää muistissa. Finlexiin merkitään ylimpien laillisuusvalvontaviranomaisten toimenpideratkaisut kahden viikon viipeellä sekä Valviran julkaisemisen veroisiksi katsotut ratkaisut. Epäkohta on etteivät aluehallintoviranomaisten toimenpideratkaisut kuulu Finlexin alaan. Voidaan tässä korostaa se toimintayksiköiden kannalta vallitseva epäkohta ettei hylkääviä kanteluratkaisuja juuri julkaista, vaikka niin menetellen saataisiin kuvaa hyvästä hallinnosta. Myös hyvällä asialla on uutisarvoa eikä muutos parempaan ole kiinni lainsäädännöstä vaan julkaisustrategiaa muokkaavien asenteista. Kuntaliitto julkaisee vain vähäisen osan toimenpideratkaisuista.

 Lopuksi

 Epäkohtia

 Yksi epäkohta laillisuusvalvontakäytännössä on jo pitkään vallinnut, nimittäin se että viranomaisen tulisi tosiasioihin ja oikeussäännöksiin perustuen nimenomaan todeta että se on toimivaltainen ratkaisemaan asia ja vastaavasti perusteltava ei-toimivaltaisuutensa. Ajankohtaista olisi jos Valvira valvontasäännöksiinsä perustuen antaisi hallintosäädöksen siitä, mitkä asiat kuuluvat sen yksinomaiseen toimivaltaan, mitkä asiat kuuluvat aluehallintoviranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan.

 Radikaalilta tuntuva selkeä parannus laillisuusvalvontaan olisi jos lailla säädettäisiin ettei kanteluviranomainen saa tutkia ilman erityisen painavia syitä asiaa josta ei ole esitetty muistutuksen kohtaloa. Analogista tukea tälle saadaan liikennevahinkojärjestelmästä jossa vallitsee oikeudenkäynnin este ellei ole esitetty vakuutusyhtiön ns. kieltäytymistodistusta. Lisää pohtien muistutusratkaisun vaihtoehtona voisi olla potilasasiamiehen/sosiaaliasiamiehen lausunto.

 Laillisuusvalvonnan normien ollessa sangen joustavia voitaisiin vastaavasti parantaa oikeusturvan saatavuutta jos otettaisiin käyttöön (mahdollista ilman lainmuutosta) osaratkaisujen menettely, so. ”selkeät tai kiireelliset ” asiat tutkittaisiin heti erikseen ja vasta myöhemmin käsiteltäisiin muut kanteluasiat.

 Parannusehdotuksia II

 On sanottu, että myöhään annettu oikeusturva on oikeuden irvikuva. Terveys- ja sosiaalikanteluiden toimenpideratkaisut alkavat tässä katsannossa varsin usein olla myöhäsyntyisiä, ja kohtuullinen uudistustavoite olisi jos päästäisiin siihen että toimenpideratkaisut olisi annettava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa kantelun vireille

tulosta.

 On selvää ettei ilman osaavaa ja riittävää henkilöstöä pystytä takaamaan toiminnan lainmukaisuutta.

 Keskeistä hoitosuhteen hahmottamisessa on omaksua tietty ”toimenpiteen” käsite. Asioiden suhteellisuutta arvioitaessa on syytä havaita että sekä terveys- että sosiaalipalvelujen valvonnassa vain enintään joka miljoonas toimenpide muuttaa toimenpiteen oikeellisuutta.,

 Vertailuna hallintolainkäyttöön on syytä todeta että kaikkia KHO:n käsiteltävissä olevia hallintopäätöksiä perustasolla on vuodessa vähintään 30 miljoonaa, joista 30 000 käsitellään hallinto-oikeuksissa ja niistä 4000 KHO:ssa valitus- tai purkuasioina.

Kirjatarjous

 Ne jotka haluavat tutustua terveyskanteluihin syvällisemmin, saavat osoitteesta kaleviellila@gmail.com väitöskirjani Terveyskantelun oikeusperusteet. Kuntaterveyspalvelujen potilasoikeuksien toteutuminen (maksutta).