

23.9.2019

EOAK/1298/2018

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

ALUEHALLINTOVIKASTON TOIMIVALTA VALVOA ASIANTUNTIJALÄÄKÄREITÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli Etelä-Suomen aluehallintoviraston 29.9.2017 antamaa päätöstä hallintokanteluun, joka koski asiantuntijalääkäreiden menettelyä. Erityisesti hän arvosteli sitä, että aluehallintovirasto katsoi, ettei sillä ole toimivaltaa käsitellä asiantuntijalääkäreiden esteellisyyteen liittyviä asioita.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta Etelä-Suomen aluehallintovirasto antoi 29.5.2018 lausunnon, johon liittyi ylitarkastaja - - - 25.5.2018 antama selvitys.

3 RATKAISU

3.1 Aluehallintoviraston päätös

Aluehallintovirasto ei voinut todeta moitittavaa lääkäri A:n eikä lääkäri B:n laatimissa asiantuntijalausunnoissa eikä asia siten antanut aluehallintovirastolle aihetta enempään. Aluehallintovirasto totesi, ettei sillä ole toimivaltaa käsitellä asiantuntijalääkäreiden esteellisyyteen liittyviä asioita.

Aluehallintovirasto viittasi päätöksessään toimivaltansa osalta asiantuntijalääkäreiden valvontaa koskevaan, 30.12.2014 antamaani päätökseen (dnro 1836/2/10) ja totesi päätöksestäni seuraavaa.

Terveystenhuollon valvontaviranomaisella olisi toimivalta valvoa myös asiantuntijalääkäreiden toimintaa. Päätöksen mukaan tämän valvonnan laajuus ja konkreettinen sisältö on toinen kysymys, joka riippuu käsiteltävänä olevan asian laadusta. Asiantuntijalääkärin valvonta ei päätöksen mukaan tarkoita esimerkiksi sitä, että aluehallintoviraston tulisi antaa ikään kuin uusi lausunto siitä asiasta, jota asiantuntijalääkäri on arvioinut. Valvonnan näkökulmasta asiantuntijalääkärin lääketieteellisen arvion sisältöön on tarvetta puuttua vain poikkeuksellisesti esimerkiksi silloin, kun tuo arvio on ilmeisen virheellinen.

Aluehallintovirasto viittasi päätöksessään toimivaltansa osalta myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran 11.5.2015 päiväämään, asiantuntijalääkäreiden valvontaa koskevaan muistioon ja totesi siitä seuraavaa.

Muistion mukaan valvonnan kohdistamisen lähtökohtana voidaan pitää sitä, että valvonta kohdistuu menettelyn asianmukaisuuteen, ja lausunnon sisältöön voidaan puuttua vain, jos siinä on lääketieteellisesti jotain selkeästi havaittavaa epäasianmukaisuutta. Kyse ei voi olla vain asian erilaisesta lääketieteellisestä arvioinnista, vaan virheellisyyden täytyisi olla ilmeinen (riidattomasti lääketieteellisen tietämyksen vastainen) ja osoittaa ilmeistä lääketieteellistä asiantuntemattomuutta.

Aluehallintovirasto viittasi Suomen Lääkäriliiton ohjeeseen asiantuntijana ja lausunnonantajana toimivalle lääkärille ja totesi siitä seuraavaa.

Kun lääkäriltä pyydetään asiantuntija-apua, tulee hänen itse arvioida pätevyytensä tehtävään, mahdollinen jääviytensä ja tehtävään vaikuttavat henkilökohtaiset esteet. Mikäli lääkäri katsoo olevansa jäävi tai ettei hänen asiantuntemuksensa riitä, hänen tulee kieltäytyä annetusta tehtävästä, tai julkituoda toimeksiantajalle ne rajoitukset, joiden puitteissa hän voi ottaa tehtävän vastaan.

Aluehallintovirasto totesi yleisellä tasolla Suomen Lääkäriliiton ohjeeseen viitaten, että kun lääkäriltä pyydetään asiantuntija-apua, tulee hänen itse arvioida pätevyytensä tehtävään, kuten myös mahdollinen jääviytensä tai sidonnaisuutensa ja muut tehtävään vaikuttavat henkilökohtaiset esteet. Mikäli lääkäri katsoo olevansa jäävi, tulee hänen kieltäytyä annetusta tehtävästä, tai julkituoda toimeksiantajalle ne rajoitukset, joiden puitteissa hän voi ottaa tehtävän vastaan.

3.2 Aluehallintoviraston lausunto ja selvitys

Lausunnon ja selvityksen mukaan aluehallintoviraston toimivaltaan kuuluu alueensa perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, yksityisten terveydenhuollon laitosten sekä terveydenhuollon ammatinharjoittajien ohjaus ja valvonta. Aluehallintoviraston kanteluun antama ratkaisu on hallinnollista ohjausta sisältäen kannanoton siihen, onko kantelun kohteena olevassa toiminnassa noudatettu lakia ja hyvän hallinnon vaatimuksia tai muutoin menetelty asianmukaisesti.

Aluehallintoviraston näkemys siitä, ettei sillä ole toimivaltaa käsitellä asiantuntijalääkäreiden esteellisyyteen liittyviä asioita perustuu siihen, että esteellisyyden ilmoittaminen, arviointi ja ratkaisu kuuluvat ensisijaisesti asianomaiselle henkilölle itselleen. Aluehallintovirasto toteaa, että viime kädessä esteellisyyden ratkaisee yksittäistapauksessa se toimielin tai taho, joka antaa ratkaisun asiassa.

Aluehallintoviraston saaman tiedon mukaan vakuutus- ja rahoitusneuvonta (FINE) on jo kantelijan asiaa käsitellessään arvioinut, että lääkäri B oli esteellinen antamaan asiantuntijalausunnon kantelijan asiassa ja täten asia oli ratkaistu toimivaltaisessa elimessä. Aluehallintovirasto toteaa, että lääkäri B:n asiantuntijalausuntoa ei otettu huomioon kantelijan asian käsittelyssä FINEssä. Aluehallintovirasto on päätöksessään katsonut, ettei sillä ole toimivaltaa tutkia asiaa tarkemmin.

Aluehallintovirasto ei ole pitänyt itseään toimivaltaisena arvioimaan asiantuntijatehtävissä toimivien vakuutuslääkäreiden esteellisyyttä ilman siihen oikeuttavaa selkeää toimivaltasäännöstä.

3.3 Kannanotto

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994, ammattihenkilölaki) 24 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöiden yleinen ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Valvira ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa toimialueellaan.

Terveydenhuollon ammattihenkilön virheellisestä toiminnasta määrättävistä seuraamuksista säädetään ammattihenkilölain 26 §:ssä. Sen mukaan Valvira ja aluehallintovirastot voivat antaa terveydenhuollon ammattihenkilölle seuraamuksien (huomautus tai huomion kiinnittäminen asianmukaiseen ammattitoimintaan) virheellisestä menettelystä, jos hän toimii pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan muutoin virheellisesti tai moitittavasti.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että asiantuntijalääkäri vastaa lääkäriskoulutuksensa ja ammatinharjoittamisvastuunsa perusteella yksittäisen

henkilön terveydentilaa koskevista lausunnoistaan ja kannanotoistaan myös silloin, kun ne liittyvät etuusasiaan.

Olen edellä kohdassa 3.1 mainitussa päätöksessäni todennut, että ammattihenkilölain 24 §:n säännös on toimivaltasäännös, jossa on nimenomaisesti säädetty terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjauksesta ja valvonnasta. Säännöksen sanamuodossa terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaa ei ole rajattu terveyden- ja sairaanhoidossa toimimiseen. Jos tällaista toimivallan rajausta olisi tarkoitettu, olen pitänyt selvänä, että se olisi tullut ottaa säädöstekstiin.

Ammattihenkilölain ja päätöksessäni mainittujen eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden edustajien kannanottojen perusteella olen pitänyt ja pidän selvänä, että asiantuntijalääkäreiden toiminta on sellaista ammattihenkilölaissa tarkoitettua ammattitoimintaa, jota Valviran ja aluehallintovirastojen tulee valvoa. Tämän valvonnan laajuus ja konkreettinen sisältö on toinen kysymys, joka riippuu käsiteltävänä olevan asian laadusta. Asiantuntijalääkärin valvonta ei tarkoita esimerkiksi sitä, että Valviran tai aluehallintoviraston tulisi antaa ikään kuin uusi lausunto siitä asiasta, jota asiantuntijalääkäri on arvioinut. Valvonnan näkökulmasta asiantuntijalääkärin lääketieteellisen arvion sisältöön on tarvetta puuttua vain poikkeuksellisesti esimerkiksi silloin, kun tuo arvio on ilmeisen virheellinen.

Pidän lainmukaisena menettelynä sitä, että aluehallintovirasto on arvioinut asiantuntijalääkäreiden A:n ja B:n antamien asiantuntijalausuntojen asianmukaisuuden ja katsonut sen kuuluvan toimivaltaansa. Sen sijaan aluehallintovirastolla on virheellinen käsitys siitä, että sillä ei olisi toimivaltaa käsitellä asiantuntijalääkäreiden esteellisyyteen liittyviä asioita ilman siihen oikeuttavaa selkeää toimivaltasäännöstä. Toistan vielä, että selkeä toimivaltasäännös on ammattihenkilölain 24 §. Katson, että aluehallintoviraston olisi tullut tutkia hallintokantelu myös siltä osin kuin siinä väitettiin lääkäri B:n antaneen asiantuntijalausunnon esteellisenä ollessaan. Huomioni kiinnittyy myös siihen, että aluehallintoviraston päätöksen sovellettavista säännöksistä puuttuu ammattihenkilölain 24 §:n toimivaltasäännös.

Aluehallintoviraston edellä kohdassa 3.1 mainitseman Valviran muistion mukaan valvonnan kohdistamisen lähtökohtana voidaan pitää sitä, että valvonta kohdistuu asiantuntijalääkäreiden menettelyn asianmukaisuuteen. Kysymyksessä on ollut nimenomaan asiantuntijalääkärin menettelyn asianmukaisuuden arviointi, kun hänen väitettiin antaneen asiantuntijalausunnon esteellisenä ollessaan.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä Etelä-Suomen aluehallintoviraston tietoon vastaisen varalle.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sille.