

30.12.2014

Dnro 1836/2/10

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen**

## **ASiantuntijalääkäreiden valvonta**

1  
ASIA

Eräessä käsiteltävänä olleessa asiassa (dnro 3345/4/08) kävi ilmi, että Terveydenhuollon oikeusturvakeskus (nykyään Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto, Valvira) katsoi, että se ei ole toimivaltainen tutkimaan potilasvahinkolautakunnan asiantuntijalääkärin antaman lausunnon asianmukaisuutta. Oikeusturvakeskuksen mukaan sen toimivaltaan ei kuulu terveydenhuollon ammattihenkilön valvonta silloin, kun tämä toimii varsinaisen terveyden- ja sairaanhoidon sekä hoitosuhteen ulkopuolella esimerkiksi silloin, kun hän antaa asiantuntijalausuntoja viranomaisille tai vakuutusyhtiölle.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on kuitenkin vakiintuneesti katsottu, että asiantuntijalääkärit vastaavat asiantuntijalausunnoistaan lääkärikoulutuksensa ja ammatinharjoittamisvastuunsa perusteella. Tämän vuoksi päätin ottaa asian selvitettäväkseni.

- - -

3  
RATKAISU

3.1  
Asiantuntijalääkäreiden toiminnan yleispiirteet

3.1.1  
Asiantuntijalääkäreiden toiminta-alueet

Asiantuntijalääkäreiden valvontaa koskevat asiat liittyvät yleensä vakuutus- ja eläkejärjestelmissä toimiviin lääkäreihin.

Työntekijän eläkelain (394/2006) 40 §:n mukaan yhden tai useamman laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun eläkelaitoksessa. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä kannanottonsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintäläillisiä todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Laillistettu lääkäri voi olla etuuslaitoksen työntekijä tai laitoksen ulkopuolinen lausunnonantaja.

Myös terveydenhuollon valvonnassa käytetään sekä valvontaviranomaisten omia että ulkopuolisia asiantuntijalääkäreitä. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 5 §:ssä säädetään:

Virasto voi talousarvionsa rajoissa käyttää asiantuntijoita ja tehdä sopimuksia viranomaisten, yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa toimialaansa kuuluvien yksittäisten asiantuntijatehtävien suorittamisesta. Viraston pysyvistä asiantuntijoista säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

[2 mom. poistettu]

Viraston asiantuntijana toimivaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä.

Lääkärit esiintyvät asiantuntijoina tai ns. asiantuntevina todistajina myös edellä mainittuja asioita koskevissa oikeudenkäynneissä.

Eräissä lainkäyttöelimissä on oltava lääkärin tutkinnon suorittanut jäsen. Tämä vaatimus koskee etenkin sosiaalivakuutusjärjestelmän muutoksenhakuelimiä. Lisäksi hallinto-oikeuksissa on oltava lääkärijäsen, kun siellä käsitellään mielenterveyslain ja tartuntatautilain mukaisia asioita.

### 3.1.2

Asiantuntijalääkäreiden toiminnalle asetettuja vaatimuksia

Kansalaisten asiantuntijalääkäreiden menettelyyn kohdistama arvostelu koskee yleensä asiantuntijan antamaa lausuntoa etuuslaitokselle, valvontaviranomaiselle tai tuomioistuimelle. Vakuutusasioissa on usein kyse siitä, että asiantuntijalääkärin arvio poikkeaa hoitavan lääkärin lausunnosta. Arvostelu saattaa kohdistua myös lausunnon perusteluihin ja muotoiluun, lausunnon viipymiseen tai lausunnonantajan väitettyyn esteellisyyteen.

#### *Perustellun arvion merkitseminen asiakirjoihin*

Eräitä työeläkelakeja ja Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia muutettiin 7.11.2014 annetuilla, 1.1.2015 voimaan tulevilla laeilla 870 -875/2014. Lakeihin lisättiin säännös asiantuntijalääkärin perustellusta arviosta.

Työntekijän eläkelain, 1.1.2015 voimaan tuleva 40 § (870/2014) on seuraavan sisältöinen: "Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä arvionsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia."

Hallituksen esityksen mukaan asiantuntijalääkärin perusteltua arviota koskevalla kirjausvaatimuksella pyritään parantamaan eläkelaitoksen päätöksen lääketieteellisiä perusteluja. Asiantuntijalääkärin tehtävänä on osaltaan huolehtia siitä, että keskeiset ratkaisuun vaikuttaneet lääketieteelliset seikat sisällytetään ratkaisun perusteluihin oikein ja perusteellisesti (HE 109/2014 vp).

#### *Valviran ohjeet*

Asiantuntijalääkäreiden toiminnalle asetettavia vaatimuksia voidaan arvioida tarkastelemalla Valviran asettamia vaatimuksia pysyvien asiantuntijoidensa lausunnoille.

Asiantuntijalääkäreille julkaistuissa ohjeissa todetaan seuraavaa:<sup>1</sup>

Lausunnossa tulisi todeta sen perustana oleva aineisto. Lausunnon tulisi myös kuvata käytettävissä ollut aineisto ja arvio siitä, onko aineisto ollut riittävä johtopäätösten tekemistä varten. Tarvittaessa tulisi kuvata myös asian arviointiin liittyvä tieteellinen viitekehys. Kielenkäytön on oltava asiallista ja ammattimaista.

Eryteisesti terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontaa koskevissa asioissa lausunnossa olisi arvioitava ammattihenkilön toiminnan asianmukaisuus. Arvioinnin lähtökohtana ovat yleensä ammattihenkilön ammatilliset velvoitteet ja yleisesti hyväksytty käytäntö maassamme. Lausunnon tulisi olla kattava ja perusteltu asiaankuuluvalla lähdeaineistolla. Asiantuntija voi viitata lausunnossaan myös kyseisen sairauden hoidosta mahdollisesti annettuihin Käypä hoito -suosituksiin, ottaen kuitenkin huomioon suositusten soveltumisen kyseiseen hoitotilanteeseen ja sen, että kyseeseen voivat tulla vain arvioitavan hoidon tapahtuma-aikaan voimassa olleet suositukset.

Asiantuntijalausunnosta on tarvittaessa käytävä ilmi tapahtuman ja seurauksen välinen syy-yhteys. Syy-yhteyttä koskevassa lausunnossa tulisi lausua myös syy-yhteyden todennäköisyydestä. Syy-yhteyden varmuus on vakiintuneesti ilmaistu viitenä asteena a) erittäin todennäköinen, b) jokseenkin todennäköinen, c) mahdollinen, d) jokseenkin epätodennäköinen, e) erittäin epätodennäköinen. ”Mahdollinen” on mitäänsanomaton todennäköisyyden aste eikä pelkkää mahdollisuutta voida käyttää ratkaisuperusteena. Syy-yhteyttä koskevissa lausunnoissa on sinänsä voitava käyttää ”mahdollinen”-arviota, mutta se merkitsee ainoastaan, että syy-yhteyttä ei ole suljettu pois.

Vakuutuslääketieteellinen asiantuntijalausunto tulisi pyrkiä perustelemaan itse syy-yhteyskysymystä koskevalla lääketieteellisellä tietämyksellä ja kokemuksella. Korvauskäytäntöä koskevat näkökohdat voi tuoda lausunnossa esille; korvauskäytännön ohjaaminen kuuluu kuitenkin tuomioistuimille. Jos hoitavan lääkärin ja ”vakuutuslääkärin” näkemykset korvauksen määräytymisestä poikkeavat toisistaan, asiantuntijalausunnossa olisi hyvä ottaa kantaa näihin näkemyseroihin.

Kaikissa asiantuntijalausunnoissa johtopäätökset tulee perustella riittävästi ja niissä tulee ottaa tarvittaessa kantaa muihin asiassa esitettyihin selvityksiin ja lausuntoihin. Koulukuntien väliset oppiriidat eivät saisi vaikuttaa asiantuntijalausunnon objektiivisuuteen, mutta koulukuntien välisten eriävien näkemysten olemassaolo ja vallitseva käsitys asiasta on syytä tuoda tarvittaessa esiin. Asiantuntijan on rajoitettava lausumaan vain omaan asiantuntemukseensa kuuluvista seikoista. Jos tapaukseen sisältyy sellaisia asian ratkaisemisen kannalta merkityksellisiä seikkoja, joiden arviointi ei kuulu asiantuntijan omaan erikoisasiantuntemukseen, hänen tulisi kiinnittää asiantuntijalausunnossaan huomiota siihen, että asiasta hankittaisiin kysymyksessä olevan erikoisalan asiantuntijan lausunto.

Lisäksi ohjeissa ja Valviran muussa koulutusaineistossa korostetaan hallintolain esteellisyyssäännösten ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten noudattamista.<sup>2</sup>

### *Oikeudenkäymiskaari*

Oikeudenkäynnissä esiintyvältä asiantuntijalta edellytetään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 50 §:ssä seuraavaa:

Asiantuntijan tulee antaa tarkka selonteko siitä, mitä hän tutkimuksessaan on havainnut, sekä tähän nojautuva perusteltu lausunto hänelle esitetystä kysymyksestä. Lausunto on laadittava kirjallisesti, jollei tuomioistuin katso olevan syytä sallia, että se annetaan suullisesti. Milloin asiantuntijana käytetään muuta henkilöä kuin julkisen viran nojalla tai toimen nojalla sen haltijaa, tuomioistuimen on määrättävä aika, jonka kuluessa lausunto on annettava.

---

<sup>1</sup> Ohjeita asiantuntijoille. Valviran pysyvän asiantuntijan lausunnot ([www.valvira.fi](http://www.valvira.fi)).

<sup>2</sup> Valviran asiantuntijasymposium 16.4.2013 luentomateriaalit, erit. Olli Mäenpää, Asiantuntijan juridinen asema ja vastuu. ([www.valvira.fi](http://www.valvira.fi))

Asiantuntijaa, joka on antanut lausuntonsa kirjallisena, on kuultava tuomioistuimessa suullisesti, jos asianosainen sitä vaatii eikä hänen kuulemisensa ole ilmeisesti merkityksetöntä, taikka jos tuomioistuin pitää asiantuntijan kuulemista tarpeellisena. Jos asiantuntijoita on useampia, voidaan yksi tai useampi heistä kutsua kuultavaksi.

## 3.2

### Terveydenhuollon valvonta

#### 3.2.1

##### Yleistä

Terveydenhuollon yleinen suunnittelu, ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveystieteiden ministeriölle. Valvira toimii ministeriön alaisena keskusvirastona ja aluehallintovirastot toimivat alueellisina valvontaviranomaisina.

Valvira ja aluehallintovirastojen valvonta kohdistuu sekä terveydenhuollon ammattihenkilöihin että toimintayksikköihin (ns. organisaatiovalvonta). Ammattihenkilöiden valvonnasta säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994, ammattihenkilölaki). Organisaatiovalvonnasta säädetään terveydenhuollon erityislainsäädännössä (kansanterveyslaki 66/1972, työterveyshuoltolaki 1382/2001, erikoissairaanhoitolaki 1062/1989, mielenterveyslaki 1116/1990, yksityisestä terveydenhuollosta annettu laki 152/1990 ja tartuntatautilaki 583/1986).

Valvonta voidaan jakaa ennako- ja jälkivalvontaan. Ennakovalvontaan kuuluvat terveydenhuollon ammattihenkilöiden laillistaminen ja muu ammatinharjoittamisoikeuksien hyväksyminen sekä yksityisen terveydenhuollon lupa- ja ilmoitusmenettely. Jälkivalvonnan toimenpiteitä ovat tarkastukset, hallinnollinen ohjaus, laillistetun ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden rajoittaminen tai poistaminen, nimikesuojatun ammattihenkilön kieltäminen käyttämästä ammattinimikettä ja luvan saaneen ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden poistaminen. Organisaatiovalvonnan keinoja ovat lisäksi korjausvelvoitteen asettaminen ja yksityisen palveluntuottajan luvan peruuttaminen.

#### 3.2.2

##### Ammattihenkilölaki

###### *Lain rakenne*

Ammattihenkilölaissa säädetään oikeudesta toimia terveydenhuollon ammattihenkilönä (2 luku), terveydenhuollon ammattihenkilön yleisistä velvollisuuksista (3 luku), lääkärin ja hammaslääkärin erityisistä oikeuksista ja velvollisuuksista (4 luku), oireenmukaisesta hoidosta ja rajatusta lääkkeenmääräämisestä (4a luku) sekä terveydenhuollon ammattihenkilöiden ohjauksesta ja valvonnasta (5 luku).

###### *Lain tarkoitus ja oikeus toimia terveydenhuollon ammattihenkilönä*

Lain tarkoitus ilmaistaan 1 §:ssä seuraavasti:

Tämän lain tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua:

1) varmistamalla, että tässä laissa tarkoitettulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet;

2) järjestämällä terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta terveyden- ja sairaanhoidossa; sekä

3) helpottamalla ammatillisesti perusteltua terveydenhuollon ammattihenkilöiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaista käyttöä.

Terveydenhuollon ammattihenkilöllä tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan

1) henkilöä, joka tämän lain nojalla on saanut ammatinharjoittamisoikeuden (*laillistettu ammattihenkilö*) tai ammatinharjoittamisluvan (*luvan saanut ammattihenkilö*); sekä

2) henkilöä, jolla tämän lain nojalla on oikeus käyttää valtioneuvoston asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä (*nimikesuojattu ammattihenkilö*).

Lääkärit ja hammaslääkärit ovat lain 2 §:ssä tarkoitettuja laillistettuja ammattihenkilöitä. Heillä on lain 4 §:n mukaan oikeus harjoittaa lääkärin ja hammaslääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä. Lisäksi heillä on lain 22 §:n mukaan yksinoikeus päättää potilaan lääketieteellisestä tai hammaslääketieteellisestä tutkimuksesta, taudinmäärityksestä ja siihen liittyvästä hoidosta ja määrätä apteekista lääkkeitä (hammas)lääkinnällistä tai (hammas)lääketieteellistä tarkoitusta varten.

*Terveydenhuollon ammattihenkilön yleiset velvollisuudet*

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattieettisistä velvollisuuksista säädetään lain 15 §:n 1 momentissa seuraavaa:

Terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitoiminnan päämääränä on terveyden ylläpitäminen ja edistäminen, sairauksien ehkäiseminen sekä sairaiden parantaminen ja heidän kärsimystensä lievittäminen. Terveydenhuollon ammattihenkilön on ammattitoiminnassaan sovellettava yleisesti hyväksytyjä ja kokemusperäisiä perusteltuja menettelytapoja koulutuksensa mukaisesti, jota hänen on pyrittävä jatkuvasti täydentämään. Ammattitoiminnassaan terveydenhuollon ammattihenkilön tulee tasapuolisesti ottaa huomioon ammattitoiminnasta potilaalle koituvat hyödyt ja sen mahdolliset haitat.

Määräysten noudattamisesta ja tietojen antamisesta säädetään lain 19 §:ssä seuraavasti:

Terveydenhuollon ammattihenkilö on velvollinen ammattitoiminnassaan noudattamaan, mitä Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto tai aluehallintovirasto säännösten tai määräysten nojalla määrää (1 mom.). Terveydenhuollon ammattihenkilö on velvollinen salassapitosäännösten estämättä antamaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tai aluehallintoviraston pyytämät, sille tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset ilmoitukset, selitykset ja selvitykset (2 mom.).

Lääkintölaillisista todistuksista ja lausunnoista säädetään lain 23 §:ssä:

Laillistetun lääkärin ja hammaslääkärin on, antaessaan lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja sekä muita todistuksia, jotka on tarkoitettu esitettäväksi tuomioistuimelle tai muulle julkiselle viranomaiselle, vahvistettava ne sanoilla "minkä kunniani ja omantuntoni kautta vakuutan". Siten vahvistettu todistus tai lausunto on pätevä ilman valallista vahvistusta, jollei tuomioistuin tai viranomainen erityisistä syistä määrää, että se on vahvistettava suullisella valalla tai vakuutuksella.

## *Ammattihenkilöiden ohjaus ja valvonta*

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden yleinen ohjaus kuuluu lain 24 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Saman pykälän mukaan Valvira ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa toimialueellaan. Lisäksi säännöksessä säädetään Valviran ja aluehallintoviraston työnjaosta.

Valvontakeinot jaetaan lain 5 luvussa turvaamistoimenpiteisiin ja kurinpito- ja rangaistusseuraamuksiin.

### *Turvaamistoimenpiteet*

Turvaamistoimenpiteisiin kuuluu ammattitoiminnan asianmukaisuuden selvittäminen lain 25 §:n mukaan, jos on perusteltua aihetta olettaa, että terveydenhuollon ammattihenkilö on sairauden, päihteiden väärinkäytön, heikentyneen toimintakyvyn tai muun vastaavan syyn takia kykenemätön toimimaan ammatissaan. Tuolloin Valvira voi velvoittaa terveydenhuollon ammattihenkilön lääkärintarkastukseen tai sairaalatutkimuksiin (*ammattillisen toimintakyvyn ja terveydentilan selvittäminen*). Jos on perusteltua aihetta olettaa, että terveydenhuollon ammattihenkilön ammatinharjoittamistaidossa tai ammattitiedoissa on puutteita, Valvira voi velvoittaa terveydenhuollon ammattihenkilön ammattitaitojen tai -tietojen tutkimiseksi työkokeiluun, työnäytteeseen tai kuulusteluun (*ammattitaidon selvittäminen*).

Virheellisestä toiminnasta määrättävistä seuraamuksista säädetään lain 26 §:ssä. Sen 1 ja 3 momentin mukaan Valvira ja aluehallintovirasto voivat antaa terveydenhuollon ammattihenkilölle seuraamuksen (huomautus tai huomion kiinnittäminen asianmukaiseen ammattitoimintaan) virheellisestä toiminnasta, jos hän:

- 1) laiminlyö 15 (yleiset velvollisuudet, ks. edellä), 15 a (velvollisuus ilmoittaa elämästä ja kuolemasta), 16–18 (potilasasiakirjojen laatiminen, salassapitovelvollisuus, täydennyskoulutusvelvollisuus), 18 a (kielitaito) taikka 19–21 §:ssä (määräysten noudattaminen ja tietojen antaminen, ilmoitusvelvollisuus, vakuuttamisvelvollisuus) sekä lääkäri tai hammaslääkäri lisäksi laiminlyö 22-23 §:ssä (lääkkeiden määrääminen, yksilöintitunnus, lääkintölailliset todistukset ja lausunnot) säädetyn velvollisuuden;
- 2) suorittaa sellaisia tehtäviä, joihin hänen koulutustaan tai ammattitaitoaan on pidettävä riittämättömänä tai hänen toimintamahdollisuuksiaan rajoitettuina; tai
- 3) toimii muutoin virheellisesti tai moitittavasti.

Lisäksi Valvira voi:

- 1) antaa ammattihenkilölle tarkempia määräyksiä ja ohjeita ammattitoimintaa varten;
- 2) rajoittaa laillistetun ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeutta määräajaksi tai toistaiseksi;
- 3) poistaa laillistetun ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden määräajaksi tai toistaiseksi;
- 4) kieltää nimikesuojattua ammattihenkilöä käyttämästä valtioneuvoston asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä määräajaksi tai toistaiseksi; taikka
- 5) peruuttaa luvan saaneen ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeuden.

Lain 27 §:ssä säädetään Valviran toimenpiteistä silloin, kun ammattitoiminnassa on tehty rikos. Jos terveydenhuollon ammattihenkilö on tuomittu vankeusrangaistukseen rikoksesta, jonka hän on tehnyt ammattitoiminnassaan, ja tuomioistuimen päätös on saanut lainvoiman ja jos rikokseen liittyvistä asianhaaroista on havaittavissa, ettei hän ole sen luottamuksen arvoinen, jota hänen tulee nauttia, Valvira voi laillistetulta ammattihenkilöltä poistaa määräajaksi tai, jos asianhaarat ovat erittäin raskauttavat, lopullisesti ammatinharjoittamisoikeuden tai luvan saaneelta ammattihenkilöltä peruuttaa ammatinharjoittamisluvan määräajaksi tai, jos asianhaarat ovat erittäin raskauttavat, lopullisesti taikka kieltää nimikesuojattua ammattihenkilöä määräajaksi tai, jos asianhaarat ovat erittäin raskauttavat, lopullisesti käyttämästä asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä (1 mom.).

Lain 28 §:ssä säädetään, että jos terveydenhuollon ammattihenkilö on sairauden, päihteiden väärinkäytön, heikentyneen toimintakyvyn tai muun vastaavan syyn perusteella taikka muulla tavoin perustellusti todetun ammatitaidottomuuden vuoksi kykenemätön toimimaan terveydenhuollon ammattihenkilönä, Valvira voi päättää 26 §:ssä säädetystä toimenpiteestä.

#### *Kurinpito- ja rangaistusseuraamukset*

Jos terveydenhuollon ammattihenkilö ammattitoiminnassaan on menetellyt vastoin lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka syyllistynyt tehtävässään muutoin virheellisyyteen tai laiminlyöntiin eikä virheellisyys tai laiminlyönti ole sen laatuista, että häntä olisi syytettävä tuomioistuimessa, Valvira voi lain 33 §:n mukaan antaa hänelle kirjallisen varoituksen.

Lisäksi lain 34 ja 36 §:ssä viitataan rikoslain säännöksiin ammattihenkilöinä toimimisesta ilman laillista oikeutta ja salassapitovelvollisuuden rikkomisesta.

### 3.3

Eläkelainsäädännön ja tapaturmavakuutuslain muutokset vuonna 2004

#### *Eläkelainsäädännön muutos*

Työntekijäin eläkelain (395/1961) 10 c §:n 2 momentti<sup>3</sup> muutettiin lailla 885/2004 seuraavaan muotoon:

Työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun eläkelaitoksessa on osallistuttava yhden tai useamman laillistetun lääkärin. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä kannanottonsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Muutosta perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 39/2004 vp) muun muassa seuraavasti (alleviivaus lisätty):

”Lähtökohtana on, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu laki (559/1994) koskee myös työeläkelaitosten palveluksessa olevia lääkäreitä. Kuitenkin lain 23 § sääntelee asioiden ratkaisemisessa käytettävien ulkopuolisten lääkäreiden asiantuntijalausuntoja, jotka on laadittava tiettyjen muotomääräysten mukaan ja allekirjoitettava kunnian ja omantunnon kautta. Jos asian ratkaiseva viranomais on pyytänyt tällaisen ulkopuolisen asiantuntijan lausunnon, sen on ennen asian ratkaisemista kuultava asianosaista lausunnon johdosta.

---

<sup>3</sup> Säännös sisältyy nykyään työntekijän eläkelain (396/2006) 40 §:ään

Eläkelaitoksen käsitellessä työkyvyttömyyseläkehakemusta eläkelaitoksen lääkäri ei laadi hakijasta erillistä asiantuntijalausuntoa. Työkyvyttömyyseläkeratkaisun perustelut pitävät sisällään myös lääketieteellisen kannanoton. Eläkelaitoksen palveluksessa oleva lääkäri osallistuu kokonaisarvion tekemiseen hakijan selviytymisestä työelämässä yhtenä asiantuntijana lakimiesten, eläkkeen laskijoiden, eläkeratkaisijoiden ja muiden hänen kanssaan samassa asemassa olevien asiantuntijoiden kanssa. Tätä kokonaisarviota ei voida jakaa lääketieteelliseen ja muuhun työkyvyttömyyttä koskevaan osaan, vaan eläkeoikeuteen vaikuttavat sekä lääketieteelliset että muut laissa luetellut seikat. Asiantuntijalääkäri toimii eläkehakemuksen käsittelyssä ja ratkaisemisessa osana eläkelaitoksen ratkaisuprosessia. Hän ei ole eläkelaitoksen ulkopuolinen tietolähde, jota pitäisi kuulla erikseen.”

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 11/2004 vp) seuraavaa (alleviivaus lisätty):

”Valiokunta toteaa, että eläkelaitoksen palveluksessa oleva lääkäri osallistuu päätöksen valmisteluun yhtenä asiantuntijana juristien, eläkkeenlaskijoiden ja muiden eläkelaitoksen asiantuntijoiden kanssa. Valiokunnan näkemyksen mukaan on sinänsä tarkoituksenmukaisuussyistä perusteltua, ettei asian valmistelussa laitoksen lääkärin esittämiä kannanottoja edellytetä kirjattavaksi asiakirjoihin noudattaen ammattihenkilölain 23 §:ssä säädettyjä lausuntojen muotovaatimuksia. Kun lausuntoa pyydetään laitoksen ulkopuoliselta lääkäriltä, tulisi lausunto laatia mainitun pykälän edellyttämiä muotovaatimuksia noudattaen.

Valiokunta painottaa kuitenkin, että eläkeyhtiön lääkäri osallistuu päätöksen valmisteluun lääkärikoulutuksensa ja ammatillisen osaamisensa perusteella. Vaikka lääkäri ei esitä kannanottojaan ammattihenkilölaissa säädettyjä muotovaatimuksia noudattaen, se ei merkitse sitä, etteikö kannanottoja tule laatia sitä asianmukaisuutta ja huolellisuutta noudattaen, jota lääkärin ammattia harjoitettaessa edellytetään. Vakuutusyhtiön asiantuntijalääkäri esittää eläke- ja muiden asioiden ratkaisemiseen liittyvät arvionsa nimenomaan lääkärin ominaisuudessa ja vastaa antamistaan arvioista ammatinharjoittamisvastuunsa perusteella.

Esityksen perustelujen mukaan lähtökohtana on se, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu laki koskee myös eläkelaitosten palveluksessa olevia lääkäreitä. Valiokunta korostaa, ettei ehdotetulla muutoksella ole tarkoitus muuttaa lääkäreihin kohdistuvaa valvontaa. Valiokunta pitää kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeänä vakuutusyhtiöissä toimivien lääkäreiden toiminnan valvontaa. Asian käsittelyn yhteydessä on käynyt ilmi, että lääninhallitusten ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen toimivaltaa valvoa vakuutusyhtiöiden lääkäreiden toimintaa pidetään joiltain osin epäselvänä. Valiokunta pitää tarpeellisena, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittää, onko terveydenhuollon ammattihenkilölakia täsmennettävä sen selkeyttämiseksi, että valvontaviranomaisten toimivalta ulottuu myös eläkelaitoksen palveluksessa oleviin lääkäreihin.”

### *Tapaturmavakuutuslain muutos*

Tapaturmavakuutuslain (608/1948) 41d § muutettiin lailla 545/2004 seuraavaan muotoon:

Jos vakuutuslaitoksessa käsiteltävä korvausasia koskee lääketieteellisen seikan arviointia, laillistetun lääkärin on osallistuttava asian valmisteluun ja merkittävä kannanottonsa asiakirjoihin. Vakuutuslaitoksen lääkäri voi merkitä kannanottonsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.



Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi mietinnössään (StVM 12/2004 vp) seuraavaa (alleviivaus lisätty):

”Esityksen perustelujen valossa jää epäselväksi, onko säännösmuutoksen tavoitteena ollut kokonaan sulkea pois terveydenhuollon ammattihenkilölain soveltaminen vakuutusyhtiöiden lääkäreiden toimintaan. Valiokunta pitää kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeänä vakuutusyhtiöissä toimivien lääkäreiden toiminnan valvontaa. Tästä syystä valiokunta pitää tarpeellisena, että sosiaali- ja terveysministeriö selvittää, onko terveydenhuollon ammattihenkilölakia täsmennettävä sen selkeyttämiseksi, että valvontaviranomaisten toimivalta ulottuu myös vakuutusyhtiön palveluksessa oleviin lääkäreihin.”

### 3.4

Asiantuntijalääkärin toimintaan kohdistuva muu valvonta

#### 3.4.1

Lainkäyttö

Sosiaalivakuutusasioissa hakija voi yleensä hakea muutosta muutoksenhakuviranomaiselta tai tuomioistuimelta, jonka kokoonpanossa on lääkärijäsen.<sup>4</sup> Tällaisia muutoksenhakuelimiä ovat sosiaaliturvan, työeläkeasioiden, tapaturma-asioiden ja työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnat sekä toisen asteen muutoksenhakuelimenä vakuutusoikeus. Näissä asioissa hakija voi siten saattaa vakuutuslaitoksen asiantuntijan kannanoton asiantuntevan muutoksenhakuviranomaisen arvioitavaksi etuuspäätöksestä tekemänsä valituksen yhteydessä.

Sen sijaan potilasvahinko-, liikenne- ja yksityisvakuutusasiat käsitellään riita-asioina yleisissä tuomioistuimissa, joilla ei ole käytössään omaa lääketieteellistä asiantuntemusta.<sup>5</sup> Myös lakisääteiset tapaturmavakuutusasiat voidaan vakuutusoikeuden ratkaisun jälkeen saattaa korkeimman oikeuden tutkittaviksi. Tuomioistuimet ovat aikaisemmin voineet pyytää Valviralta asiantuntijalausuntoa vakuutuslääketieteellisissä kysymyksissä. Valvira lopetti lausuntojen antamisen vuonna 2011. Uutta lausuntojärjestelmää valmistellaan asianomaisissa ministeriöissä.

#### 3.4.2

Finanssivalvonta

Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 4 §:n mukaan vakuutus- ja työeläkevakuutusyhtiöt kuuluvat Finanssivalvonnan valvottaviin. Saman lain 3 §:n mukaan valvonnan tarkoituksena on edistää hyvien menettelytapojen noudattamista. Finanssivalvonnasta saadun tiedon mukaan sillä ei ole käytössään lääketieteellistä asiantuntemusta eikä se valvo vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreiden kannanottoja.

#### 3.4.3

Ylimmät laillisuusvalvojat

Perustuslain 108 ja 109 §:n mukaan valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Lakisääteisten vakuutusten hoitamisesta on vakiintuneesti pidetty julkisen hallintotehtävän hoitamisena. Myös vakuutuslaitosten käyttämien asiantuntijoiden on katsottu

<sup>4</sup> Lääkärijäsenten kelpoisuusvaatimuksista ks. Timo Havu – Juhani Juntunen, Lääkäri tuomarina – lääkärijäsenen roolista toimeentulotuvan muutoksenhakuelimissä. Lakimies 4/2002, s. 613.

<sup>5</sup> Potilasvakuutuskeskuksen kielteinen päätös voidaan toisin saattaa potilasvahinkolautakunnan tutkittavaksi. Lautakunnalla on käytössään lääketieteellinen asiantuntemus.

kuuluvan laillisuusvalvonnan piiriin, kuten myös Valviran pysyvien asiantuntijoiden.<sup>6</sup>

Laillisuusvalvojat eivät yleensä ota tutkittavakseen asiaa, joka on muutoksenhakuelimen tai tuomioistuimen käsiteltävänä tai joka voidaan saattaa niiden käsiteltäväksi. Laillisuusvalvojat eivät myöskään ryhdy arvioimaan uudelleen tuomioistuimelle esitettyä näyttöä. Tämän vuoksi laillisuusvalvonnassa on yleensä suhtauduttu pidättyväisesti sellaisen asiantuntijalausunnon tutkimiseen, joka sisältyy oikeudenkäyntiaineistoon.

Eräissä tapauksissa asiantuntijan menettelyn tutkiminen laillisuusvalvonnassa voi kuitenkin olla perusteltua. Lakisääteistä vakuutusta koskevissa asioissa asiantuntijoiden tulee noudattaa hallintolakiin perustuvia hyvän hallinnon vaatimuksia. Oikeusasiamies ja oikeuskansleri ovatkin tutkineet kanteluita, jotka ovat koskeneet Valviran ja sen pysyvien asiantuntijoiden lausuntojen perustelemista sekä Potilasvakuutuskeskuksen asiantuntijan viivyttelyä lausunnon antamisessa.<sup>7</sup>

Laillisuusvalvojen tutkinta kohdistuu etupäässä asiantuntijalääkäreiden menettelyn muodolliseen puoleen. Lausuntojen lääketieteelliseen sisältöön laillisuusvalvojat eivät voi ottaa kantaa ilman erillistä asiantuntijalausuntoa. Tällaista asiantuntija-apua on vakiintuneesti saatu Valviralta ja sen edeltäjävirastoilta. Viimeaikaisessa lausuntokäytännössä Valvira on kuitenkin katsonut, että se ei pidä itseään toimivaltaisena arvioimaan asiantuntijatehtävissä toimivien vakuutuslääkäreiden toimintaa ilman siihen oikeuttavaa selkeää toimivaltasäännöstä.<sup>8</sup>

### 3.5

Valviran toimivaltaa koskeva oikeusasiamiehen ratkaisukäytäntö

Oikeusasiamies otti vuonna 1996 selvitettäväkseen, kuuluuko vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreiden valvonta Terveysturvakeskuksen tehtäviin (dnro 151/4/98, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 1997, s. 197–198). Oikeusasiamies yhtyi tuolloin sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveysturvakeskuksen lausunnoissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan vakuutusyhtiöiden ja Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkärit vastaavat asiantuntijalausunnoistaan lääkärikoulutuksensa ja ammatinharjoittamisvastuunsa perusteella. Tämä ilmenee myös terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:stä. Kyseinen ammattitoiminta kuuluu näin ollen oikeusturvakeskuksen valvontaan. Valvonta kohdistuu lausunnon antaneen lääkärin kykenevyyteen harjoittaa ammattiaan sekä siihen, onko ammattia harjoitettaessa menetelty asianmukaisesti ja huolellisuutta noudattaen (alleviivaus tässä). Sen sijaan oikeusturvakeskus ei ota kantaa itse etuuspäätökseen, josta vakuutusyhtiö tai Kansaneläkelaitos vastaa ja jonka kyseenalaistamista varten on olemassa erillinen muutoksenhakujärjestelmä.

Oikeusasiamies katsoi ns. tupakkaoikeudenkäyntiä koskevassa ratkaisussaan, että oikeusturvakeskuksen valvonnan piiriin ei kuulu lääkärin toiminta silloin, kun tämä esittää tiedemiehenä käsityksiään lääketieteen yleisistä lainalaisuuksista. Oikeusasiamies totesi, että vakuutusyhtiön asiantuntijalääkäri ottaa lausunnossaan kantaa yksittäisen potilaan terveydentilaan ja sen perusteella hänelle myönnettäviin sosiaalietuuksiin. Kantelun kohteena sen sijaan olivat lääkärin tuomioistuimelle asiantuntevana todistajana esittämät kirjalliset ja suulliset kannanotot tupakan yleisistä tauteja aiheuttavista ominaisuuksista. Kannanottonsa hän esitti tiedemiehenä ja lääketieteen tutkijana (dnro 965/4/98, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2001, s. 227–228).

---

<sup>6</sup> Oikeusasiamiehen ratkaisu 15.5.2006, dnro 3546/4/04 ([www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)) ja apulaisoikeuskanslerin päätös 15.9.2011, dnro OKV/1314/1/2009 ([www.okv.fi](http://www.okv.fi)).

<sup>7</sup> Edellä mainitut päätökset sekä oikeusasiamiehen ratkaisu 19.12.2005, dnro 213/4/04 ([www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi)).

<sup>8</sup> Esim. Valviran lausunto 19.7.2013 asiassa dnro 4886/4/12.

## 3.6

Tässä asiassa annetut lausunnot

### 3.6.1

Lausuntopyyntö

Lausuntopyynnöissäni pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä ja Valvira arvioimaan, millä tavalla voidaan turvata se, että ammattihenkilölaissa tarkoitettu valvonta koskee myös asiantuntijatehtävissä toimivia lääkäreitä ja onko lakia täsmennettävä eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valvontakomitean esittämällä tavalla.

### 3.6.2

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan pääosin seuraavaa.

Ammattihenkilölain 1 §:ssä todetaan lain tarkoituksen olevan edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua varmistamalla, että laissa tarkoitettulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet; järjestämällä terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta terveyden- ja sairaanhoidossa sekä helpottamalla ammatillisesti perusteltua terveydenhuollon ammattihenkilöiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaista käyttöä. Valvonta koskee pykälän sanamuodon perusteella siten terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimimista terveyden- ja sairaanhoidossa.

Terveyden- ja sairaanhoidon käsite on määritelty potilaan asemasta ja oikeuksista annetussa laissa. Lain 2 §:n 2 kohdan mukaan terveyden- ja sairaanhoidolla tarkoitetaan potilaan terveydentilan määrittämiseksi taikka hänen terveytensä palauttamiseksi tai ylläpitämiseksi tehtäviä toimenpiteitä, joita suorittavat terveydenhuollon ammattihenkilöt tai joita suoritetaan terveydenhuollon toimintayksikössä. Vakuutusasioissa asiantuntijana toimiminen ei ole laissa tarkoitettua terveyden- tai sairaanhoitoa.

Ammattihenkilölain 23 §:n 1 momentin mukaan laillistetun lääkärin ja hammaslääkärin on, antaessaan lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja sekä muita todistuksia, jotka on tarkoitettu esitettäväksi tuomioistuimelle tai muulle julkiselle viranomaiselle, vahvistettava ne sanoilla ”minkä kunniani ja omantuntoni kautta vakuutan”. Siten vahvistettu todistus tai lausunto on pätevä ilman valallista vahvistusta, jollei tuomioistuin tai viranomainen erityisistä syistä määrää, että se on vahvistettava suullisella valalla tai vakuutuksella. Säännös on tarkoitettu koskemaan tilanteita, joissa lääkäri toimii ulkopuolisen todistajan tai asiantuntijan asemassa tuomioistuimessa ja muussa julkisessa viranomaisessa ja joissa annettava todistus tai lausunto perustuu lääkärin omaan havainnointiin potilaasta. Säännöstä ei ole tarkoitettu koskemaan tilanteita, joissa lääkäri on palvelussuhteessa tai tähän rinnastettavassa suhteessa tuomioistuimeen, viranomaiseen tai viranomaiseen rinnastettavaan toimijaan ja joissa hän osallistuu asioiden ratkaisemiseen.

Vakuutuslaitosten asiantuntijalääkärit laativat asiantuntijalääkäriarvioita osana etuuspäätöksen valmistelua. Kyse ei ole ammattihenkilölain 23 §:ssä tarkoitettua lääkintölaillisen todistuksen tai lausunnon laatimisesta. Kuten sosiaali- ja terveystieteiden valvontakomitean totesi mietinnössään (StVM 11/2004 vp), eläkelaitoksen palveluksessa oleva lääkäri osallistuu päätöksen valmisteluun yhtenä asiantuntijana juristien, eläkkeenlaskijoiden ja muiden eläkelaitoksen asiantuntijoiden kanssa. Lääkärit osallistuvat eläkelaitoksissa päätösten valmisteluun samalla vastuulla kuin muutkin etuuskäsittelyyn osallistuvat henkilöt. Asiantuntijalääkäreiden arviot käsitellään sekä vakuutuslaitoksissa että muutoksenhakuasteissa osana hakijan etuuden kokonaisharkintaa.

Valtaosassa asioita, joissa vakuutettu ilmaisee tyytymättömyyttä vakuutuslaitoksen lääkärin toimintaan, tyytymättömyys kohdistuu varsinaisen vakuutus päätöksen sisältöön. Vakuutusjärjestelmässä on kuitenkin jo olemassa oikeusturvakeinot, joihin turvautumalla vakuutuslaitoksen päätökseen tyytymätön voi hakea muutosta vakuutus päätökseen ja saattaa sen kaikkine perusteineen uudelleen arvioitavaksi. Tähän uudelleen arviointiin sisältyy myös vakuutuslaitoksessa tehty lääketieteellinen arvio. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että nämä oikeusturvakeinot turvaavat asianmukaisesti vakuutettujen edun.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää ongelmallisena ammattihenkilölain mukaisen valvonnan ulottamisen asiantuntijatehtävissä toimiviin lääkäreihin. Se, että valvontaviranomainen ottaisi kantaa vakuutuslääkäreiden tekemien arvioiden oikeellisuuteen, merkitsisi erittäin olennaista asiallista ja työmäärällistä tehtävien lisäystä ja sitä kautta huomattavia henkilöstövoimavaratarpeita. Vakuutuslääkäreiden kannanottojen arviointi edellyttäisi lisäksi vakuutuslääketieteellistä asiantuntemusta. Ammattihenkilölain mukaisen valvonnan ulottaminen asiantuntijatehtävissä toimiviin lääkäreihin nostaa lisäksi esille samankaltaisia kysymyksiä liittyen muiden terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimimiseen tehtävissä, joihin heidät on valittu nimenomaan terveydenhuollon ammattihenkilönä. Myös muutoksenhakuelimissä toimivat lääkärijäsenet kuuluvat tähän ryhmään.

Vakuutusyhtiön tai eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin toiminnan asianmukaisuuden valvonta kuuluu asiantuntijatehtävien osalta asiantuntijalääkärin työnantajana toimivalle laitokselle, kuten kaikkien muidenkin etuusratkaisuun osallistuvien asiantuntijoiden valvonta. Edelleen työnantajana toimivien vakuutuslaitosten valvonta kuuluu niitä valvoville tahoille, kuten Finanssivalvonnalle. Edellä olevan lisäksi on syytä todeta, että Valvira on asiantuntijana toimivienkin lääkäreiden osalta voimassa olevan ammattihenkilölain nojalla toimivaltainen siltä osin kuin nämä toimivat myös potilastyössä. Valvira voi tällöin selvittää ammattihenkilölain nojalla lääkärin ammatinharjoittamiskykyä, jos Valviran tietoon tulee potilasturvallisuuden kannalta relevantteja seikkoja, jotka antavat aiheita epäillä vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärin kykenevyyttä toimia terveyden- ja sairaanhoidossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoo, että ammattihenkilölain mukaisen valvonnan ulottaminen vakuutuslääkäreiden ja muihin asiantuntijatehtävissä toimiviin terveydenhuollon ammattihenkilöihin johtaisi epäselvyyksiin ja tarpeettomiin päällekkäisyyksiin jo käytössä oleviin oikeusturvakeinoihin nähden.

### 3.6.3

#### Valviran lausunto

Valvira yhtyy ministeriön edellä esittämiin näkemyksiin. Lisäksi Valvira esittää muun muassa seuraavaa.

Viraston näkemys perustuu ammattihenkilölain 1 §:ssä olevan toteamuksen lisäksi hallituksen esityksen (HE 33/1994) perusteluihin, joissa on todettu lain ohjausta ja valvontaa koskevan 24 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa muun muassa, että ”Pykälän 2 momentin mukaan terveydenhuollon oikeusturvakeskus ohjaisi ja valvoisi terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa terveyden ja sairaanhoidossa”. Virasto katsoo myös, että terveyden ja sairaanhoidon käsite, jota ei ole ammattihenkilölaissa erikseen määritelty, on ymmärrettävä vastaavalla tavalla kuin potilaslain 2 §:n 2 kohdassa. Mainittuun käsitteeseen sisältyvä sana ”potilas” on puolestaan määritelty saman pykälän 1 kohdassa, jossa sillä on todettu tarkoitettavan terveyden- ja sairaanhoitopalveluja käyttävää tai muuten niiden kohteena olevaa henkilöä. Sosiaalivakuutuksen mukaista etuutta tai korvausta hakevaa ei viraston näkemyksen mukaan voida pitää potilaana eikä tällaisen asian käsittelyä terveyden- ja sairaanhoitona.

Viraston näkemyksen mukaan ammattihenkilölain mukaisen valvonnan seuraamuksia koskevia säännöksiä laadittaessa on tarkoitettu nimenomaan terveyden- ja sairaanhoidossa toimivia terveydenhuollon ammattihenkilöitä. Ammattihenkilölain 25–32 §:n otsikkona on sana ”turvaamistoimenpiteet”. Käsitettä ei ole määritelty ammattihenkilölaissa, mutta hallituksen esityksen yleisperustelujen perusteella sillä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla suojaudutaan ammattihenkilöiden potilasturvallisuutta vaarantavaan ammattitoimintaan (HE 39/1994 [p.o. 33/1994], s. 25). Lupa- ja valvontavirastolla on lain 26 ja 28 §:n perusteella mahdollisuus esimerkiksi rajoittaa terveydenhuollon ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeutta tai poistaa se kokonaan. Näiden toimenpiteiden liittyminen potilasturvallisuuden vaarantumiseen tekisi niiden soveltamisen hyvin ongelmalliseksi esimerkiksi tilanteessa, jossa vakuutuslaitoksen palveluksessa oleva lääkärin epäiltäisiin olevan kykenemätön toimimaan tehtävissään esimerkiksi päihdeongelman tai muun sairauden vuoksi, jollei lääkäri toimi myös potilaiden hoitotyössä eli terveyden- ja sairaanhoidossa.

Virasto pitää tärkeänä ammattihenkilölain täsmentämistä siten, että lakitekstistä ilmenee selkeästi, keihin valvonta kohdistuu. Virasto katsoo kuitenkin sosiaali- ja terveysministeriön näkemystä vastaavasti, että ammattihenkilölain mukaisen valvonnan ulottaminen koskemaan asiantuntijatehtävissä toimivia lääkäreitä, olisi ongelmallista ja johtaisi epäselvyyksiin ja päällekkäisyyksiin jo käytössä oleviin oikeusturvakeinoihin nähden.

Terveydenhuollon valvontaviranomaisten valvontatoimivallan ulottaminen asiantuntijatehtävissä toimiviin lääkäreihin nostaisi laajemminkin esiin kysymyksen valvontaviranomaisten toimivallasta sellaisten terveydenhuollon ammattihenkilöiden kohdalla, jotka eivät toimi edellä tarkoitetuissa terveyden- ja sairaanhoidon tehtävissä, mutta jotka kuitenkin on valittu tehtäviinsä koulutuksensa vuoksi. Terveydenhuollon valvontaviranomaiset ovat katsoneet esimerkiksi, että psykologien toiminta henkilöstön rekrytointiin liittyvissä tehtävissä ei kuulu niiden valvontatoimivaltaan, minkä kannan myös apulaisoikeuskansleri on ottanut 16.2.1998 antamassaan päätöksessä (Dnro 52/1/96). Valvontaviranomaiset ovat katsoneet vastaavasti, että ne eivät ole toimivaltaisia ottamaan kantaa esimerkiksi esimiesasemassa olevien henkilöiden toimintaan työnantaja-työntekijä -suhteessa tai heidän muihin hallinnollisluonteisiin ratkaisuihinsa.

Virasto toteaa yhteenvetona, että lääkäreiden toimintaa tehtävissä, joissa he antavat yksinomaan asiakirjoihin perustuvia lausuntoja osallistumatta itse millään tavoin potilaan terveyden- tai sairaanhoitoon, ei viraston käsityksen mukaan voida pitää voimassa olevan ammattihenkilölain perusteella siinä tarkoitettujen valvontaviranomaisten toimivaltaan kuuluvana. Virasto ei pidä myöskään perusteltuna sitä, että valvontatoimivalta ulotettaisiin koskemaan tällaista toimintaa.

### 3.7 Arviointi

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on siis vakiintuneesti katsottu, että asiantuntijalääkäri vastaa lääkärinkoulutuksensa ja ammatinharjoittamisvastuunsa perusteella yksittäisen henkilön terveydentilaa koskevista lausunnoistaan ja kannanotoistaan myös silloin, kun ne liittyvät etuusasiaan. Edellä on käynyt ilmi, että valvontaviranomaisten oma käsitys toimivaltansa rajoista tässä asiassa on vaihdellut (edellä kohta 3.5).

Lausunnonantajien käsitys on, että ammattihenkilölain 1 §:n mukaan valvonta koskee terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimimista terveyden- ja sairaanhoidossa. Valvontaviranomaisten toimivaltaan ei sen sijaan kuuluisi terveydenhuollon ammattihenkilön toiminta silloin, kun tämä toimii varsinaisen terveyden- ja sairaanhoidon ulkopuolella. Valvira viittaa lisäksi ammattihenkilölain 24 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan

terveydenhuollon oikeusturvakeskus ohjaisi ja valvoisi terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa terveyden- ja sairaanhoidossa (HE 33/1994 vp).

Totean, että ammattihenkilölain 1 §:n säännös lain tarkoituksesta ei ole toimivaltasäännös eikä soveltamisalasäännös. Sen sijaan lain 24 § 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, pidän selvänä, että se olisi tullut ottaa säädöstekstiin.

Ammattihenkilölain 5 luvun säännökset terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonnasta koskevat ammattihenkilöiden ammattitoimintaa yleisesti. Lain 26 §:n säännöksestä "Seuraamukset virheellisestä toiminnasta" ilmenee selvästi, että valvonta ei rajoitu ainoastaan ammattihenkilön toimimiseen terveyden- ja sairaanhoidossa, vaan kattaa ammattihenkilön kaiken ammattitoiminnan.

Säännöksen mukaan valvonnan piiriin kuuluvat:

- 1) kaikki terveydenhuollon ammattihenkilön laiminlyönnit, jotka koskevat yleisiä velvollisuuksia, velvollisuutta ilmoittaa elämästä ja kuolemasta, potilasasiakirjojen laatimista, salassapitovelvollisuutta, täydennyskoulutusvelvollisuutta, kielitaitoa, määräysten noudattamista ja tietojen antamista, ilmoitusvelvollisuutta ja vakuuttamisvelvollisuutta, sekä lisäksi lääkärin ja hammaslääkärin laiminlyönnit, jotka koskevat lääkkeiden määräämistä, yksilöintitunnusta ja lääkintölaillisten todistusten ja lausuntojen laatimista,
- 2) sellaisten tehtävien suorittaminen, joihin terveydenhuollon ammattihenkilön koulutusta tai ammattitaitoa on pidettävä riittämättömänä tai hänen toimintamahdollisuuksiaan rajoitettuina sekä
- 3) muutoin virheellisesti tai moitittavasti toimiminen.

Totean edelleen, että myös ammattihenkilölain 19 §:n säännös terveydenhuollon ammattihenkilön velvollisuudesta noudattaa Valviran ja aluehallintoviraston määräyksiä ja antaa niille tarpeelliset ilmoitukset, selitykset ja selvitykset, kattaa ammattihenkilön kaiken ammattitoiminnan.

Ammattihenkilölaissa tai sen esitöissä ei käsitellä asiantuntijalääkäreiden asemaa. Ainoina lainsäätäjän nimenomaisina kannanottoina voidaan pitää eläkelainsäädännön ja tapaturmavakuutuslain muutosten yhteydessä esitettyjä kannanottoja. Hallituksen esityksessä (HE 39/2004 vp) ja eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietinnössä (StVM 11/2004 vp) todettiin, että "lähtökohtana on, että ammattihenkilölaki koskee myös työeläkelaitosten palveluksessa olevia lääkäreitä". Valiokunnan mietinnöstä käy ilmi, että kyse on nimenomaan valvontaa koskevista säännöksistä (ks. edellä kohta 3.3). Valiokunnan mietinnössä (StVM 12/2004 vp) todettiin vastaavasti, että "valiokunta pitää kansalaisten oikeusturvan kannalta tärkeänä vakuutusyhtiöissä toimivien lääkäreiden toiminnan valvontaa".

Valiokunnan tuoreessa mietinnössä (StVM 7/2014 vp) hallituksen esityksestä eräiden työeläkelakien ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta (HE 109/2014 vp) valiokunta viittasi jälleen aiemmin eläkelaitosten lääkärin roolista lausumaansa (StVM 11/2004 vp ja StVM 12/2004 vp). Valiokunta painotti tässäkin yhteydessä sitä, että eläkelaitoksen lääkäri osallistuu päätöksen valmisteluun lääkärinkoulutuksensa ja ammatillisen osaamisensa perusteella.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta on siis toistuvasti ja selkeästi ottanut kantaa sen puolesta, että etuuslaitosten asiantuntijalääkäreiden tulee kuulua ammattihenkilölain tarkoittaman valvonnan piiriin.

Ammattihenkilölain ja eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan kannanottojen perusteella 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 käsiteltävän 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.

Asiantuntijalääkäreiden valvontaa puoltavat myös reaaliset argumentit. Valvontaa tarvitaan ja muut tahot kuin Valvira ja aluehallintovirastot eivät pysty arvioimaan asiantuntijalääkäreiden ammattitoiminnan asianmukaisuutta. Vaikka esimerkiksi etuuden hakijan oikeusturvan yhtenä takeena on etuusasioiden muutoksenhakujärjestelmä, hakijan oikeusturva edellyttää, että hänen asioitaan ratkaisevia viranomaisia tai julkista tehtävää hoitavia valvotaan tehokkaasti. Silloin, kun julkinen hallintotehtävä annetaan yksityisen hoidettavaksi, kuten sosiaalivakuutusjärjestelmässä on suurelta osin tehty, järjestely ei perustuslain 124 §:n mukaan saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsitykset asiantuntijalääkäreiden valvonnasta sosiaali- ja terveysministeriön, Valviran ja aluehallintovirastojen tietoon ja huomioon otettavaksi.

Lähetän päätökseni tiedoksi Finanssivalvontaan.