

PL 20, 00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@okv.fi

Kantelu Toteutuuko sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ja tämän valvontalautakunnan toiminnassa ihmisoikeusopimuksissa ja EU-oikeudessa, sekä perustuslaissa säädetyt oikeudenmukainen ja yksilön oikeusturvaa suojaava viranomaismenettely?

Kantelun tekijät Viisi lääkäriä

I KANTELUN LÄHTÖKOHDAT

Kantelu on periaatteellinen ja laajakantoinen. Suomessa Valviralle on annettu toimivalta toimia terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta-asioissa sellaisella tavalla, joka on kantelijoiden mielestä ristiriidassa yleisen oikeuskäsityksen ja oikeusvaltioperiaatteiden kanssa. Suomessa on laajasti kyseenalaistettu, onko Suomen *lainsäädäntö ja lainsäädännön tulkintakäytäntö* puheena olevassa asiassa sopusoinnussa Suomen ja Euroopan unionin oikeusperiaatteiden kanssa ja onko Valviran ja Valvirassa toimivan valvontalautakunnan *toiminta* oikeusperiaatteiden, Euroopan unionin lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeusopimusten mukaista.

Puolueettomuus ja objektiivinen menettely on keskeinen perustuslain 21 §:ään pohjautuva oikeusturvatekijä, joka koostuu sekä esteellisyysäännösten että hyvän hallinnon periaatteiden, kuten puolueettomuusperiaatteen noudattamisesta. Tämä on yksi lainmukaisen ja hyvän hallintotoiminnan peruslähtökohdista (OKV/111/10/2020). Oikeuskanslerin lailla säädettyihin tehtäviin kuuluu valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Hänellä on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi.

II KANTELUASIA

Valviralla ja Valviran valvontalautakunnalla on laajat toimivaltuudet, jotka ovat verrattavissa tuomioistuimeen. Valviralle on annettu yksipuoliset oikeudet rajoittaa tai poistaa terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattioikeuksia. Valviralle on annettu oikeudet esittää valvon-

talautakunnan jäsenet sosiaali- ja terveysministeriölle. Valviran valvontalautakunnan puheenjohtajana toimii Valviran pääjohtaja. Valviran pääjohtaja allekirjoittaa valvontalautakunnan tekemät rajoittavat päätökset terveydenhuollon ammattihenkilöille.

Pyydämme oikeuskansleria tutkimaan, rikkooko Valviran ja Valviran valvontalautakunnan toiminta Suomen perustuslakia, Euroopan unionin oikeutta tai kansainvälistä ihmisoikeussopimusta, kun sille on annettu yksipuoliset oikeudet ottaa valvonta-asia käsiteltäväksi, tutkia, syyttää, esittää nimitettävät päätöksentekijät sekä omat asiantuntijansa ja toimeenpanna omat päätöksensä. Lisäksi samat Valviran virkamiehet ovat olleet saman terveydenhuollon ammattihenkilön asian käsittelyssä niin Valvirassa kuin myös valvontalautakunnassa.

III KANTELUASIAN TAUSTAA

Kilpirauhasen hoitokiista on jatkunut Suomessa jo lähes kahdeksan vuotta. Hoitokiista on nostanut esiin vakavalla tavalla viranomaisen oikeuden rajoittaa lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta ja työntekoa tavalla, joka kantelijoiden mielestä loukkaa Suomen perustuslakia ja EU:n ihmisoikeuksiin liittyviä säädöksiä sekä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Valviran valvontalautakunnassa päätetään turvaamistoimenpiteiden käytöstä, kuten ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamisesta tai poistamisesta, joka merkitsee vakavaa puuttumista yksilön perusoikeuksiin, oikeuteen työhön ja elinkeinonharjoittamiseen.

Valviran ylijohdaja johtaa Valvira. Valvira ylijohdaja allekirjoittaa Valviran työjärjestyksen, jonka mukaan Valviran ylijohdaja on Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan puheenjohtaja. Puheenjohtajana hän kutsuu koolle myös valvontalautakunnan jäsenet. Valviran Valvontalautakunnan asettamisesta, kokoonpanosta ja tehtävistä on säädetty valtioneuvoston asetuksella (676/2008). Sosiaali- ja terveysministeriö asettaa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran esityksestä terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvontalautakunnan.

Valviran ja valvontalautakunnan rangaistusmenettelynä kilpirauhaskiistassa käyttämä lääkäri-oikeuksien menettäminen kokonaan tai osaksi on äärimmäisen kova ja kauaskantoinen ratkaisu, erityisesti tilanteissa, joissa ei ole tapahtunut yhtäkään potilasvahinkoa. Valvira on myös ilman perusteluita käyttänyt useiden lääkäreiden kohdalla ankarinta asiaan liittyvää seuraamusta hallintolain vastaisesti.

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n mukaan potilaan hoito on järjestettävä siten, että hänen vakaumustaan kunnioitetaan. Lain 6 § mukaan potilasta on hoidettava yhteisymmärryksessä hänen kanssaan. Potilaalla on oikeus saada hoitoja ja potilaan edun tulee olla ensisijaista tulkinnallisissa asioissa. Edellä sanotun lain vastaisesti Valvira ja valvontalautakunta ovat kuitenkin sivuuttaneet täysin kilpirauhaspotilaiden omat näkemykset, todistukset ja lausumat saamastaan hoidosta ja sen myötä voinnin paranemisesta.

Valviran lääkäreihin kohdistamat ammatinharjoittamisrajoitukset ovat liittyneet pääosin Suomessa erityisluvallisiin kilpirauhasen hoitoon tarkoitettuihin laillisiin lääkkeisiin, jotka ovat olleet markkinoilla jo yli 70 vuotta. Kyseiset kilpirauhaslääkkeet kuuluvat muun muassa Yhdysvaltain lääkeviranomaisen (FDA) luokituksessa turvallisimpaan A-luokkaan.

EU:ssa ainoastaan Suomessa on sellainen tilanne, että T3-pohjaiset kilpirauhaslääkkeet vaativat erityisluvan viranomaiselta eli Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimealta.

Lääkäri joutuu siis reseptin lisäksi täyttämään erityislupahakemuksen, jossa on samat tiedot kuin reseptissä (määrä, annosteluohjeet, indikaatiot/diagnoosi). Tässä vaiheessa hoitava lääkäri on tutkinut potilaan, määrittänyt/vahvistanut diagnoosin ja arvioinut lääkkeen tarpeellisuuden potilaalle. **Fimea on siis antanut kyseisten lääkkeiden kohdalla valituksenalaisen päätöksen, jossa Fimean ylilääkäri on poikkeuksetta hyväksynyt erityislupahakemuksen annosmäärineen.** Eduskunnan oikeusasiamies on todennut päätöksissään, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 22 §:n mukaan laillistetun lääkärin erityisiin oikeuksiin kuuluu päättää taudinmäärityksestä ja lääkkeiden määräämisestä. Valviran toimivaltaan ei kuulu asettaa yleisiä ehtoja lääkkeiden määräämiselle.

Luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti kansalaisilla ja siten myös rajoitusten kohteena olevilla lääkäreillä on oikeus odottaa viranomaiselta oikeusjärjestyksen mukaista, ennakoitavaa ja johdonmukaista toimintaa ja päätöksentekoa. Luottamuksensuojaperiaate on ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen. **Tämä periaate ei ole asiassa toteutunut.**

Suhteellisuusperiaatteen mukaan valittujen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Lääkärinoikeuksien osittainen rajoitus/menetykset ei ole ollut missään suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden eikä se ole siten vastannut suhteellisuusperiaatetta. Valviralla olisi ollut lainmukaisena keinona ja vaihtoehtona antaa hallinnollista ohjausta, huomautus tai varoitus, joita se ei ole katsonut tarpeelliseksi, eikä ole perustellut asiaa. Hallinnollista ohjausta Valvira ei ole antanut edes sitä erikseen pyydettyä kyseisessä asiassa.

Valviran valvonta-asian vaiheet

- a) Valvira saa kantelun terveydenhuollon ammattihenkilöstä tai Valvira ottaa asian käsiteltäväkseen esimerkiksi julkisuudessa esiin tulleiden tietojen perusteella. Valvira on ottanut käsiteltäväkseen myös asioita, jotka terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan kuuluvat aluehallintoviraston toimivaltaan.
- b) Valvira käynnistää terveydenhuollon ammattihenkilöön kohdistuvan tutkinnan.
- c) Valvira pyytää lausunnon nimittämiltään asiantuntijoilta.
- d) Valvira pyytää kantelun kohteelta vastaselitystä lausunnosta **määräajassa.**
- e) Valvira tekee päätösesityksen valitsemalleen valvontalautakunnalle.
- f) Valviran ylijohdaja toimii valvontalautakunnan puheenjohtajana.
- g) Valviran ylijohdajan alaisena toimiva Valviran virkamies toimii esittelijänä valvontalautakunnan kokouksessa.
- h) Valviran esittelijän esityksen pohjalta valvontalautakunta tekee päätöksen.
- i) Valvira on evännyt puheena olevissa asioissa kaikki erikseen pyydettyt suulliset kuulemiset valvontalautakunnassa, jopa vasta vain 30 minuuttia ennen valvontalautakunnan kokousta.
- j) Valviran virkamies kirjoittaa lopullisen päätöksen, jonka pitäisi noudattaa valvontalautakunnan päätöstä.
- k) Valviran pääjohtaja allekirjoittaa Valviran virkamiehen (esittelijän) kirjoittaman lopullisen päätöksen.

Valvira toimeenpanee päätöksen välittömästi ja kirjaa sen Valviran sosiaali- ja terveydenhuoltohenkilöiden ammattirekisteri Terhikkiin ja ilmoittaa asian Virallisessa lehdessä ennen kuin seuraamuksesta on ilmoitettu henkilökohtaisesti edes itse valvontatoimien kohteelle (joidenkin kohdalla).

Tutkinnassa Valvira siis käyttää sen itsensä nimeämiä asiantuntijoita tai Valviran virkamiehet toimivat itse asiantuntijana, joiden riippumattomuutta tai esteellisyyttä asiassa ei objektiivisesti arvioiden ole huomioitu. **Suomessa ei ole lainsäädäntöä siitä, miten ja millä edellytyksillä henkilö voi toimia Valviran asiantuntijana tai asiantuntijoiden valintamenettelystä. Suomessa kukaan tai mikään taho ei tosiasiallisesti valvo Valviran saati näiden asiantuntijoiden toimintaa.** Valvira siis hankkii asiantuntijalausunnot itse ja tuomitsee itse. Valviran hankkimat selvitykset puheena olevassa asiassa ovat yksipuolisia ja yhtä koulukuntaa edustavia, joilta asiaan kuuluvaa laaja-alaista tietoa tai kokemusta ei ole edellytetty. Valvira ei myöskään anna mitään merkitystä tutkinnan kohteena olevan lääkärin tai potilaan näkemyksille, selvityksille tai muulle dokumentaatiolle.

Päätösesityksen valvontalautakunnalle laatii Valviran virkamiehet. Valviran lakimies toimii valvontalautakunnassa esittelijänä. Esittelijä toimii Valviran ylilääkärin alaisuudessa ja noudattaa häneltä saatuja ohjeita, koska lakimiehellä ei ole pätevyyttä toimia itsenäisesti lääketieteellisissä asioissa. Valvontalautakunnassa esittelijän päätösesitys hyväksytään lähes poikkeuksetta sataprosenttisesti (KK 206/2019 vp, Ari Koponen ps).

Suomessa virastojen toimintaa valvotaan sisäisen valvonnan kautta. Valviran työjärjestyksen mukaan Valviran ylijohtaja vastaa itse sisäisen tarkastuksen järjestämisestä toimien samanaikaisesti myös valvontalautakunnan puheenjohtajana. Näin ollen sisäisen tarkastuksen suorittaminen puolueettomasti ei ole mahdollista.

Oikeustieteen tohtori, asianajaja, varatuomari **Jarkko Männistö** on kiteyttänyt Valviran ja sen asiantuntijoiden käyttöön liittyvät ongelmat: Valvira hankkii asiantuntijalausunnot itse ja tuomitsee itse. Valviran hankkimat selvitykset ovat yksipuolisia ja yhtä koulukuntaa edustavia, eikä laaja-alaista kokemusta ole edellytetty. (<https://oikeudenkaynti.fi/2012/11/19/henkilovahinko-oikeudenkaynnit-ilman-valviran-lausuntoja/>)

IV LÄÄKETIETEELLISET HOITOKIISTAT

Lääketieteessä nousee melko usein näkemyseroja lääkäreiden välille erilaisista hoitokäytännöistä ja lääkityksistä. Tyypillisesti vastakkainasettelua syntyy, kun lääkärin kliininen kokemus ei vastaa yleisesti käytettyjä toimintatapoja, vaan syvempi perehtyminen ongelmaan ja tieteen uusimpiin tuloksiin avaa uusia ratkaisumalleja. Vakiintuneiden toimintatapojen kyseenalaistaminen on tervettä kriittisyyttä, joka palvelee tieteen ja käytäntöjen kehittymistä ja potilaan asiaa.

Valviran käsittelyyn on lisääntyvässä määrin päätynyt tapauksia, joissa joko tieteen eturintamassa kulkevat tai potilaiden ongelmiin syvemmin perehtyneet lääkärit joutuvat tiettyihin sairauksiin perehtymättömien kollegoiden kanteluiden kohteeksi. Yhteinen nimittäjä näille tilanteille on ollut se, että potilaat ovat pääsääntöisesti olleet tyytyväisiä saamiinsa valtuutetuista poikkeaviin hoitoihin usein juuri siksi, että yleisesti käytettyjen ohjeistusten mukaiset hoidot eivät ole heitä auttaneet.

Taustalla on nähtävissä sekä ammattikateutta että keskinäistä kilpailua virkanimitysten suhteen mutta myös vakuutusyhtiöiden intressejä. Valviran menettelytavat ovat herättäneet huolen siitä, että osa lääkäriskunnasta käyttää Valviraa hyväksi osaavien ja potilaiden arvostamien

kollegoiden eliminoimiseksi. Valviran laaja toimivalta ilman objektiivista toteennäyttövaatimusta ja tosiallista valvontaa tarjoaa tähän hyvän mahdollisuuden. Epäilyä ei myöskään vähennä se, että useimmissa tapauksissa kantelijoina toimivat Valviran vakituisiksi asiantuntijoiksi päätyneet kollegat.

Kilpirauhasen hoidosta ja kroonisesta väsymysoireyhtymästä on kiistelty jo vuodesta 2013 lähtien. Kiistan laajuutta osoittaa myös se, että Eduskunnassa on tehty aiheesta jo yli kymmenen kirjallista kysymystä.

Kansanedustaja Ari Koposen Kirjallinen kysymys kilpirauhaspotilaiden hoidosta, lääkärinoikeuksien rajoittamisesta ja Valviran toiminnasta

Ari Koposen kirjallinen kysymys on tarkastellut kahdeksaa Valviran valvontalautakunnan pöytäkirjaa vuosilta 2013—2018, joissa käsiteltiin yhteensä 99 tapausta (Liite 1). Kaikissa Koposen tarkastelemissa 99 tapauksessa valvontalautakunta päätti asian **täysin Valviran päätösesityksen mukaisesti**. Keskimääräinen käsittelyaika lautakunnassa oli **seitsemän minuuttia** tapausta kohden. Lääkärinoikeuksien rajoitukseen kuluva aika valvontalautakunnassa on pidettävä lyhyenä verrattuna siihen aikaan, mitä Valvirassa asian käsittely kestää, saati aika mikä vaaditaan lääkärinoikeuksien hankkimiseen. Kiistassa kantelun kohteeksi joutuneet lääkärit ovat kokeneet olevansa lainsuojattomia ilman tosiasiallista mahdollisuutta puolustautua ja tulla kuulluksi, saati saada oikeudenmukaista käsittelyä viranomaisessa. Valvira käyttää oppiriidoissa asiantuntijoina yksipuolisesti vain kiistan toista osapuolta, jotka ovat toimineet kanteluiden tekijöinä. Edellä sanotussa tilanteessa objektiivisen asiantuntijalausunnon saaminen on hyvin epätodennäköistä.

Valvira on käyttänyt asiantuntijoinaan endokrinologeja, jotka ovat Suomen Endokrinologiyhdistys ry:n (SEY) jäseniä. Valvira on puolestaan pyytänyt asiaan liittyviä lausuntoja juuri SEY:ltä, jossa laatijoina ja lausunnon allekirjoittajina ovat toimineet samat endokrinologit, jotka ovat toimineet samaan asiakokonaisuuteen liittyen kantelijoina ja Valviran asiantuntijoina. Asian yksityiskohtaisemman selvityksen vuoksi on syytä valottaa asiaa tarkemmin. SEY on siis endokrinologiaan (sisäeritysrauhasten toimintaan) erikoistuneiden lääkäreiden etujärjestö, jonka hallituksen puheenjohtajana toimii **Saara Metso**. Metso on tehnyt kantelun Valviralle lääkäristä, joka on hoitanut potilaitaan T3-lääkkeillä. Metso on toiminut samassa asiakokonaisuudessa myös Valviran asiantuntijana lääkärinä liittyen juuri T3-lääkitykseen. Metson kantelujen ja asiantuntijalausuntojen perusteella T3-lääkettä potilailleen määränneet lääkärit menettivät oikeutensa hoitaa kilpirauhaspotilaita.

Metso on myös laatinut ja allekirjoittanut 17.11.2019 päivätyn SEY:n lausunnon, jonka Valvira on SEY:ltä pyytänyt. Kyseisessä lausunnossa muun muassa mainitaan:

“LT3-annoksien tulee olla korkeimmillaan 5 ug x 2–3 / vrk.” (Liite 2)

Toisin sanoen kyseisen lausunnon mukaan T3-lääkkeen (LT3) annos saa olla korkeimmillaan 10–15 mikrogrammaa vuorokaudessa.

Allaolevasta potilasasiakirjasta voidaan kuitenkin todeta, että Metso on kuitenkin jo kaksi vuotta aiemmin vuonna 2017 hyväksynyt omalle potilaalleen huomattavasti suuremman, jopa 50 mikrogrammaa/vuorokausi T3-annoksen. Metso on myös hyväksynyt TSH arvoksi 0,01,

joka Valviran perustelujen ja sen asiantuntijoiden lausuntojen mukaan on ollut yksi pääperuste väitetystä potilasturvallisuuden vaarantumisesta (tyreotoksikoosi), vaikka kyse on normaali-ilmioistä T3-lääkkeen käyttäjillä.

Yksityissuojan vuoksi potilasasiakirja on poistettu.

Endokrinologien etuja on lähtenyt puolustamaan kilpirauhaskiistan alkuaikoina vuonna 2013 yksi Suomen johtavista endokrinologeista, joka lähettänyt alla olevan sähköpostiviestin ryhmäpäällikkö, ylilääkäri Markus Henrikssonille:

“Sähköposti>

-----Alkuperäinen viesti-----

>> Lähettäjä: --

>> Lähetetty: 4. kesäkuuta 2013 11:16

>> Vastaanottaja: Henriksson Markus (Valvira)

>> Aihe: --

>> Markus hyvä,

---Virke poistettu

>> Nyt minulta virkalijanne vaativat papereita, joista selviää henkilöllisyyteni. En aio lähteä asiasta oikeuteen, mutta varoitan kuitenkin ko.kollegan (ja parin muun samanlaisen) toimista.

*>> Ettekö voi valvontaa suorittaa niin, että vihjeen antaneiden henkilöllisyys ei selviä? **Toinen mahdollisuus on laittaa trijodityroniini vain endokrinologien määrättäväksi.***

>> Terveisin --”

Toisin sanoen kyseinen endokrinologi ehdottaa, että kantelijat saisivat toimia salassa lääkäreiden kollegiaalisuussääntöjä rikkoen. Sähköpostissa hän myös ohjeistaa Valviraa toimimaan niin, että muut lääkärit (ei-endokrinologit) eivät saisi määrätä potilailleen T3-lääkitystä (trijodityroniini). Valvira alkoikin kyseisen sähköpostiviestin jälkeen tehokkaasti rajoittaa muiden kuin endokrinologien lääkrinoikeuksia. Valvira perusteli rajoituksia argumenteilla, jotka se tulkitsi potilasturvallisuuden vaarantamiseksi, mutta endokrinologien kohdalla täsmälleen samoilla tosiseikoilla kyse ei olekaan potilasturvallisuuden vaarantamisesta, kuten esimerkiksi aiemmin esitetyllä endokrinologi Metson laatimasta potilasasiakirjasta voidaan todeta.

Systemaattinen lääkrinoikeuksien rajoittaminen kilpirauhaspotilaiden hoitamisessa tuotti tulosta hyvin pian kyseisen sähköpostin jälkeen. Epätoivoiset potilaat, jotka olivat jääneet ilman lääkäriä ja heille toimivaa T3-lääkettä, hakeutuivat massoittain juuri samojen endokrinologien vastaanotoille, joilta he eivät olleet aiemmin saaneet apua. Potilailla oli toivo siitä, että kun he kertovat näille endokrinologeille voivansa paremmin T3-lääkkeen ansiosta, nämä ymmärtävät asian ja jatkavat rajoitteen saaneiden lääkäreiden aloittamaa T3-hoitoa. Asiasta on kirjoitettu muun muassa Lääkärilehdessä (42/14) vuonna 2014 seuraavasti:

*“**Kilpirauhaskohu näkyy endokrinologien vastaanotoilla.** Kilpirauhasen vajaatoimintaan liittyvä uutisointi ja sosiaalisen median keskustelu T3-lääkkeen käytöstä näkyvät endokrinologien vastaanotoilla.*

Privaativastaanotoilla endokrinologien vastaanottoajat ovat täyttyneet pitkiksi ajoiksi pelkästään kilpirauhaspotilaista, Suomen Endokrinologiyhdistyksen puheenjohtaja, dosentti Camilla Schalin-Jännti kertoo.”

V KANTELUN PERUSTELUT

Perustuslaki, EU-oikeus ja ihmisoikeudet

Ihmisoikeussopimuksissa ovat vaatimukset riippumattomasta ja puolueettomasta tuomioistuinten ja tuomioistuinmenettelystä. Vaatimus sisältyy myös Suomen perustuslakiin. Se on myös merkittävin tekijä yksilön oikeusturvan toteutumisessa.

Epäoikeudenmukaisuuden korkein muoto on näytelty oikeudenmukaisuus. Valvirassa ja sen valvontalautakunnassa päätökset saadaan näyttämään perustelluilta ja oikeudenmukaisilta, vaikka todellisuudessa kanteluiden kohteeksi joutuneille lääkäreillä ei ole annettu mahdollisuutta puolustautua syytöksiä vastaan suullisesti, eikä kirjallisilla lausumilla lääketieteellisine faktoineen ole ollut merkitystä. Valviran valvontalautakunnan jäsenet eivät tosiasiallisesti ole perehtyneet lääkäreiden monikymmensivuisiin vastineisiin, potilaskertomuksiin, saati asiaan liittyvien lääketieteellisiin faktoihin etukäteen, eikä keskimäärin seitsemän minuutin asian käsittely valvontalautakunnassa riitä muuhun, kuin esittelijän päätösesityksen pääkohtien lukemiseen. Edellä sanotuista ja muista kantelussa esille tulleista syistä johtuen, käsittely ei ole ollut riippumatonta eikä puolueetonta.

Oikeusvaltioperiaatteella tarkoitetaan, että valtio on organisoitu oikeussäännöksiin ja näitä oikeussäännöksiä noudatetaan valtion eri tahojen toiminnassa. Oikeusvaltioperiaate siis palautuu perustuslain vaatimukseen siitä, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti kaikilla valtion kansalaisilla ja viranomaisilla on velvollisuus noudattaa oikeussääntöjä. Oikeusvaltioperiaatteen kautta toteutetaan nimenomaan yksilöä suojaavaa menettelyä. Oikeusvaltioperiaate on yksi Suomen ja EU:n perussopimusten mukaisista perusarvoista, jonka noudattamista EU edellyttää kaikilta jäsenmailta.

Suomen perustuslain 21 §:n (oikeusturva) nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan mukaan jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Riippumattomuus on puolueettomuuden perusedellytys. Suomalaiset viranomaiset ja tuomioistuimet ovat velvollisia varmistamaan, että Euroopan unionin oikeudesta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia velvoitteita noudatetaan.

Hallituksen esityksen (HE 309/1993 s.73) mukaan ilmaisu "tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen" viittaa siihen, että ihmisoikeussopimukset eivät aseta vaatimusta, että asia olisi aina käsiteltävä Suomessa tuomioistuimeksi luonnehdittavassa elimessä Ilmaissulla tarkoitetaan ihmisoikeussopimusten asettamat oikeussuojavaatimukset täyttävää toimielintä ja käsittelymenettelyä jokaisessa tilanteessa, jotka vaatimukset eivät täyty Valviran menettelyssä. Tätä edellytystä ei poista se, että Valviran päätöksistä on valitusmahdollisuus prosessiin, joka kestää vuosia ennen kuin Valviran itsensä tutkima, syyttämä, päättämä ja toimeenpaneva päätös tulee tuomioistuimen ratkaistavaksi ja oikeussuojaa hakeva saa lainvoimaiseksi jäävän päätöksen.

Tuomioistuinlaitoksen ja tuomareiden riippumattomuus on oikeusvaltion välttämätön osa ja tuomareiden riippumattomuus muodostaa perustan puolueettomuudelle. Puolueettomuutta ja luottamusta tuomioistuinlaitoksen puolueettomuuteen turvataan vaatimuksella jokaisen yksittäisen tuomarin esteettömyydestä ja riippumattomuudesta.

Tuomioistuinten riippumattomuus on olennainen osa perus- ja ihmisoikeutena turvattuihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksiin. Jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja viranomaismenettelyyn.

Valvira tai Valviran valvontalautakunta ei ole tuomioistuin, mutta kuitenkin viranomaiselin, jonka toimintaan sovelletaan hallintolakia. Valviran ja sen valvontalautakunnan toiminta tulee rinnastaa tuomioistuimiin ja sen toiminnassa tulee ehdottomana periaatteena soveltaa puolueettomuuden ja riippumattomuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteita. Perustuslain nojalla julkisen vallan on siten turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen myös Valviran toiminnassa.

Suomalaisessa Lakimiesyhdistyksen (2007) kirjassa Antti Tapanila kirjoittaa seuraavasti:

“EIT on ratkaisukäytännössään arvioinut tuomioistuimen puolueettomuutta ja riippumattomuutta siitä huolimatta, onko asiaa kansallisesti käsitelty toimielin muodollisesti tuomioistuin (Clayton-Tomlinson 2000 s.655). Tässä arvioinnissa ratkaisevaa on ollut, voidaanko käsiteltävään asiaan soveltaa EIS 6 art. 1 kohtaa. Esimerkiksi ratkaisussa Le Compte ym. Vs. Belgia (1981) ja Gautrin ym. Vs. Ranska (1998) EIT on tutkinut lääkäreiden kurinpitolautakuntien menettelyä, koska se on rinnastanut kyseiset lautakunnat tuomioistuimiin. Tapauksessa Rolf Gustafson vs. Ruotsi (1997) puolestaan asiaa oli kansallisesti käsitelty rikosvahinkolautakunnassa, johon EIS 6 art. katsottiin olevan sovellettavissa. Vain kuttaa ilmeiseltä, että EIS 6 art. soveltamisalan kannalta ei ole merkitystä sillä, onko lainkäyttöasiaa käsitelty muodollisesti tuomioistuimen statuksen omaavassa toimielimessä vai jossakin lautakuntatyypissä instanssissa. Jälkimmäiseen on sovellettavia puolueettomuuden ja riippumattomuuden perusedellytyksiä kuin tuomioistuimeenkin. Yhteenvetona OK 13 luvun ja EIS 6 art. soveltamisalasta voidaan todeta, että Suomea ajatellen jälkimmäisessä asetetut vaatimukset tuomarin puolueettomuudesta ovat sovellettavissa kaikkiin lainkäyttötehtäviin suorittaviin toimielimiin.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännöstä voidaan tehdä johtopäätös siitä, että Valviran toiminnassa on sovellettava puolueettomuuden ja riippumattomuuden perusedellytyksiä, koska Valvira suorittaa lainkäyttötehtäviä muun muassa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain nojalla.

Unionin tuomioistuimen tuoreessa tuomiossa (suuri jaosto), vuonna 2019 yhdistetyissä asioissa C-585/18, C-624/18 ja C-625/18 todetaan seuraavasti:

“Tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimus, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään, on osa tehokasta oikeussuojaa koskevan oikeuden ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden keskeistä sisältöä. Nämä riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten kaikki perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa. Kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on toistuvasti huomauttanut, nämä riippumattomuuden ja objektiivisen puolueettomuuden käsitteet liittyvät läheisesti toisiinsa.”

(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=220770&pageIndex=0&doclang=FI&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2327559>)

”Mainitun tuomioistuimen asioissa C-624/18 ja C-625/18 esittämiin toiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava seuraavasti:

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaa ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY 9 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että unionin oikeuden soveltamista koskevat oikeusriidat voivat kuulua sellaisen elimen yksinomaiseen toimivaltaan, joka ei ole kyseisessä 47 artiklassa tarkoitettu riippumaton ja puolueeton tuomioistuin. Tästä on kyse, jos objektiiviset olosuhteet, joissa asianomainen elin on perustettu, ja kyseisen elimen ominaispiirteet sekä se tapa, jolla sen jäsenet on nimitetty, ovat omiaan herättämään yksityisissä perusteltuja epäilyjä siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ja erityisesti lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välittömän tai välillisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko mainittu elin neutraali vastakkain oleviin intresseihin nähden, ja ne voivat siis johtaa siihen, ettei mainittu elin näytä riippumattomalta tai puolueettomalta, mikä on omiaan heikentämään sitä luottamusta, jota oikeuslaitoksen on herätettävä mainituissa yksityisissä demokraattisessa yhteiskunnassa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on määritettävä kaikkien sen käytössä olevien merkityksellisten seikkojen perusteella, onko tästä kyse Sąd Najwyższyyn kurinpitajaoston kaltaisen elimen osalta.

Tällaisessa tilanteessa unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatetta on tulkittava siten, että se edellyttää, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin jättää soveltamatta kansallisen oikeuden säännöstä, jolla toimivalta ratkaista pääasiat on annettu ainoastaan mainitulle elimelle, joten pääasiat voi tutkia tuomioistuin, joka täyttää edellä mainitut riippumattomuuden ja puolueettomuuden vaatimukset ja jolla olisi toimivalta kyseessä olevalla alalla, jos mainittu säännös ei olisi sille esteenä.”

(<https://eurlex.europa.eu/legalcontent/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CA0585&from=EN>)

VI LOPUKSI

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella pyydämme oikeuskansleria:

1. Tutkimaan noudattaako Valviralle ja Valviran valvontalautakunnalle säädöksissä annetut laajat toimivaltuudet ja menettely terveydenhuollon ammattihenkilöiden perusoikeuksien toteutumista ja oikeussuojaa, joiden takeena tulisi olla riippumaton, puolueeton ja oikeudenmukainen viranomaiskäsittely.
2. Tutkimaan rikkooko Valviralle ja Valviran valvontalautakunnalle säädöksissä annetut laajat toimivaltuudet EU:n oikeusvaltioperiaatteiden mukaisia säädöksiä tai sopimuksia taikka kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ja niiden oikeuskäytäntöä.
3. Käynnistämään tarvittavat toimenpiteet, joilla turvataan terveydenhuollon ammattihenkilöille oikeusvaltioperiaatteiden mukainen riippumaton, puolueeton ja oikeudenmukainen viranomaiskäsittely, jossa oikeusturva tosiasiallisesti toteutuu.

Saatamme oikeuskanslerille myös tiedoksi, että asia saatettu tietoon aiemmin myös useille STM:n vastaaville ministereille, kuten myös nykyisessä hallituksessa olvalle ministeri **Krista Kiurulle**. Asian korjaamiseksi ei ole ministeriössä tehty mitään.

Liitteet

1. Kirjallinen kysymys KK 206/2019 vp, Helsingissä 10.10.2019, Ari Koponen ps
2. SEY:n lausunto Valviralle 17.11.2019