

28.7.2020

VN/15298/2019

VN/15298/2019-STM-27

Lausuntoyhteenveto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työtapaturma- ja ammattitautilain ja eräiden työeläkelakien muuttamisesta

Yleistä

Sosiaali- ja terveysministeriö on 2.6.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt lausuntoja hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi työtapaturma- ja ammattitautilakien ja eräiden työeläkelakien muuttamiseksi. Lausuntoja tuli yhteensä 22 kappaletta. Lausunnon antoivat seuraavat tahot:

- Akava ry
- Aivovammaliitto
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Eläketurvakeskus ETK
- Finanssiala ry
- Invalidiliitto ry
- Kansaneläkelaitos KELA
- Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry
- Kuntoutusalan Asiantuntijat ry
- Oikeusministeriö OM
- Potilas- ja sosiaaliapu ry
- Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira
- SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry
- STTK ry
- Suomi 2017 verkosto
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Lääkäriliitto
- Suomen Potilasliitto ry

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo@stm.fi
stm.fi

- Suomen Vakuutuslääkärien yhdistys ry
- Tapaturmavakuutuskeskus
- Työeläkevakuuttajat TELA ry
- Valtiokonttori

Myös yksittäiset kansalaiset antoivat asiassa lausuntoja. Näistä lausunnoista ei ole otettu huomioita tähän lausuntoyhteenvetoon kansalaisten yksityisyyden turvaamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu lakimuutoksia, joilla pannaan täytäntöön hallitusohjelman kirjaus vakuutuslääkärijärjestelmän epäkohtien korjaamiseksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan yksimielisen mietinnön (StVM 33/2018 vp) mukaisesti. Lakeihin ehdotetaan lisättäväksi aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset siitä, millä tavalla vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreiden edellytetään ottavan kantaa laitosten käsiteltäväksi toimitettuihin lääketieteellisiin selvityksiin. Kannanotot olisi laadittava selkeästi ja yhdenmukaisesti, jotta niitä voitaisiin hyödyntää vakuutuslaitoksen antaman, lääketieteellisiin seikkoihin perustuvan päätöksen perusteluina siten kuin eri etuuslaeissa säädetään.

Samassa yhteydessä kumotaan laeissa olevat säännökset, joiden mukaan vakuutuslaitoksen lääkärin asiakirjamerkintöihin ei sovelleta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:ä. Lisäksi työtapaturma- ja ammattitautilain säännöstä ansionmenetykskorvauksen perusteena olevasta työansiokäsitteestä ehdotetaan eräiltä osin täsmennettäväksi.

Tavoitteena on, että lakimuutokset tulisivat voimaan 1.1.2021.

Yleistä lausuntojen sisällöstä

Yleisesti on todettava, että kannanotot hallituksen esitysluonnoksen ehdotuksiin vaihtelivat. Asiantuntijalääkärien kannanoton muotovaatimusten täsmenämistä ja tätä kautta tavoiteltavaa vakuutuslaitosten perustelujen paranemista kannatettiin laajasti. Myös vakuutuslääkärien asian käsittelyyn osallistumista koskevan harkintavallan lisäämistä kannatettiin.

Miltei kaikki lausunnon antaneet tahot ottivat lausunnon kantaan luonnoksessa ehdotettuun säännökseen, jonka mukaan asiantuntijalääkäri osallistuisi päätöksen valmisteluun lääkärinkoulutuksensa ja ammatillisen osaamisensa perusteella ja kannanotto olisi vahvistettava sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”. Kuitenkin lähes puolet lausunnonantajista vastusti ehdotusta ja katsoi sen tarkoituksensa vastaisesti tekevän hoitavan lääkärin ja vakuutuslääkärien roolien eron epäselvemmäksi.

Lisäksi osa lausunnon antaneista tahoista teki joitakin täsmenäviä huomioita eräisiin asiakointiin. Joissain lausunnoissa nostettiin periaatteellisena kysymyksenä esille, että ehdotuksessa tulisi myös säännellä velvoittavasti erikoisalalan lääkärin käyttämisestä silloin kun vakuutuslaitoksessa on ratkaistavana tiettyä lääketieteen erikoisalaa koskeva asia.

Lausunnonantajien näkemyksiä

Asiantuntijalääkärien kannanotolle asetettavat muotovaatimukset

Invalidiliitto ry kannatti lausunnon eri puolille sosiaalivakuutuslainsäädäntöön lisättäviä muotovaatimuksia ja tarkennuksia asiantuntijalääkärien merkinnöistä, kuten esimerkiksi asiakirjoihin tehtävää merkintää ”kunnian ja omantunnon kautta”. Tämä lisää vakuutettujen luottamuksensuojaa oikeusjärjestelmää kohtaan, vaikka ei varsinaisesti lisää velvoitteita tai vaikuta asiantuntijalääkärien tekemään yksilökohtaiseen arviointiin.

Suomen Potilasliitto ry totesi lausunnon kantaan, että se näkee kunnian ja omantunnon kautta tehtävän vakuutuksen kansalaisten kannalta yhtenä merkittävänä asiana luottamuksen osalta koko sosiaalivakuutusjärjestelmää kohtaan. Suomen Potilasliitto ry piti myös tärkeänä, että lakeihin ehdotetaan lisättäväksi aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset mm. siitä millä tavalla etuuslaitosten asiantuntijalääkäreiden edellytetään ottavan kantaa laitosten käsiteltäväksi toimitettuihin lääketieteellisiin selvityksiin.

STTK ry totesi lausunnossaan, että on hyvä, että saatujen kansalaisaloitteiden mukaisesti vakuutuslääkäreille tulee noudatettavaksi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §. STTK ry totesi kuitenkin lausunnossaan, että muutoksella tuskin kuitenkaan on kovin suurta merkitystä käytännön työhön ratkaisutoiminnassa.

Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry piti kannatettavana ehdotusta, jonka mukaan kannanotto on vahvistettava ”kunnian ja omantunnon kautta”, vaikkakin se totesi lausunnossaan uskovansa, että vahvistusta tärkeämpää tosiasiallisen ratkaisutoiminnan ja luottamuksen rakentamisen kannalta on päätösten perusteluiden selkeyttäminen.

Valtiokonttori totesi lausunnossaan, että ehdotetut vaatimukset siitä, että asiantuntijalääkäri tekee merkintänsä korvausasian tietoihin selkeästi ja yleisesti tunnettuja käsitteitä käyttäen sekä vahvistaa kannanottonsa sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”, tukevat Valtiokonttorin näkemyksen mukaan esityksen tavoitteita lisätä sosiaalivakuutusten käsittelyprosessin tunnettuutta, avoimuutta ja joutuisuutta sekä vahvistaa järjestelmän läpinäkyvyyttä ja luottamusta päätösten oikeellisuuteen ja ovat sellaisina kannatettavia.

Suomen Lääkäriliitto totesi lausunnossaan, että kunnian ja omantunnon kautta vahvistamisella esityksessä esitetyllä tavalla ei olisi käytännössä mitään vaikutusta vakuutettujen oikeusturvaan tai järjestelmän toiminnan laatuun ja perusteli asiaa useilla näkökohdilla. Lääkäriliitto totesi lausunnossaan, että esitetyn uudistuksen uhkana voi olla jopa epäluottamuksen lisääntyminen, sillä vahvistaminen kunnian ja omantunnon kautta ei muuta lääkäriasiantuntijan roolia, lainsäädännöstä tulevia etuuden tai korvauksen myöntämisperusteita eikä vakiintunutta ratkaisukäytäntöä. Lääkäriliitto piti kannatettavana esitettyjä muutoksia, joiden mukaan lääkäriasiantuntijan on merkittävä perusteltu arvionsa ja johtopäätöksensä potilasasiakirjoissa olevista keskeisistä löydöksistä ja havainnoista asiakirjoihin ja tehtävä merkinnät selkeästi ja yleisesti tunnettuja käsitteitä käyttäen.

Eläketurvakeskuksen arvion mukaan ei ole tarpeen lisätä työeläkelakeihin säännöksiä siitä, että asiantuntijalääkäri vahvistaisi eläkepäätösprosessiin sisältyvän lääketieteellisen kannanoton ”kunnian ja omantunnon kautta”. Asiantuntijalääkäriin rooli on erilainen kuin hoitavan lääkärin, eikä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:n muotovaatimusten ole aiemminkaan katsottu soveltuvan asiantuntijalääkäriin lausuntoihin.

Sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirasto Valvira viittasi lausunnossaan sosiaali- ja terveystieteiden valvontavirastolle 4.2.2019 (Dnro V/5126/2016) antamaansa lausuntoon ja pysytti kannanottonsa, jonka mukaan se ei pidä perusteltuna ehdotusta asiantuntijalääkäriin tekemästä kunnian ja omantunnon kautta –vakuutuksesta.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan ei ole tarpeellista tai perusteltua säätää erillisestä vahvistuksesta, koska julkisia hallintotehtäviä hoitavilla on laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä. Oikeusministeriö kiinnitti erityisesti huomiota siihen, että vakuutuslääkäreitä heidän hoitaessaan julkisia hallintotehtäviä sitoo hallinnon laillisuusperiaate, ja heidän tulee noudattaa hallinnon yleislakeja. Lisäksi vakuutuslääkärien toiminnasta voidaan tehdä hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle.

Valvira totesi, että se pitää vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämistä tärkeänä. Se piti lausunnossaan lääkäriasiantuntijan kannanottojen selkeyttämistä koskevia osia esityksestä pääosin perusteltuina ja kannatettavina. Toteutuessaan esitetyt muutokset ja tarkennukset ovat omiaan edistämään päätösten ymmärrettävyyttä ja yhdenmukaisuutta sekä yleistä luottamusta laitosten toimintaan. Valvira totesi vielä, että muutosten noudattamista ja niiden vaikutuksia tulee seurata ja arvioida tarkasti, jotta tavoitteiden toteutumisen varmistaminen on mahdollista.

Tapaturmavakuutuskeskus TVK piti lausunnossaan työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:ään kirjattavaksi ehdotettua ”kunnian ja omantunnon kautta” vahvistusvaatimusta tarpeettomana, ja totesi sen antavan harhaanjohtavan käsityksen vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäriin roolista. Asiantuntijalääkäriin arvio ei ole itsenäinen potilasarvio tai lausunto, vaan osa korvauskäsittelyssä syntyvää aineistoa, johon päätös perustuu. Vahvistus saattaa harhaanjohtavalla tavalla korostaa vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäriin päätöksentekoroolia muihin korvauspäätöksen tekemiseen osallistuviin asiantuntijoihin nähden.

Akava ry ei pitänyt onnistuneena esityksessä ehdotettua lisäystä työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:ään, jonka mukaan vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäreille lisättäisiin lakiin vaade vahvistaa kannanottonsa sanoin kunnian ja omantunnon kautta. Akava ei katsonut muutoksen toteuttavan hallituksen esityksen pyrkimystä selkiyttää hoitavan lääkärin ja asiantuntijalääkärin roolien eroja. Itse tavoitetta Akava piti lausunnossaan tärkeänä ja pykälän muotoilua muilta osin hyväksyttävänä.

Työeläkevakuuttajat TELA ry totesi lausunnossaan, että "kunnian ja omantunnon kautta" -vahvistus ei tuo lisäarvoa kannanottoihin eikä vaikuta asiantuntijalääkärin oikeudellisiin velvollisuuksiin tai virkavastuuseen. Se ehdotti lausunnossaan, että eri työeläkelaeissa olevan viittauksen terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevan lain 23 §:ään kumoaminen olevan riittävää, koska lakiviittaus on ollut omiaan lisäämään epäluottamusta ja väärinymmärrystä.

Finanssiala ry:n käsityksen mukaan lääkintölaillisia todistuksia varten säädetyn muotovaatimuksen sanamuodon kopioiminen aivan toisenlaiseen tarkoitukseen olisi omiaan sekoittamaan hoitavien lääkäreiden ja asiantuntijalääkäreiden rooleja entistä pahemmin, hämärtämään hoitavan lääkärin lausuntojen ja asiantuntijalääkärin kannanottojen juridisen olemuksen eroa sekä luomaan väärän mielikuvan korvausprosessista.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK piti lausunnossaan "kunnian ja omantunnon kautta" -vaatimusta turhana ja harhaanjohtavana sekä esitti siksi sen poistamista. Lääkäriasiantuntija ja muut korvausasian käsittelyyn osallistuvilla toimivat jo nyt virkavastuulla ja ovat rikosoikeudellisessa vastuussa toiminnastaan; "kunnian ja omantunnon kautta" ei tätä vastuuta muuta. Kritiikki lääkariasiantuntijoita kohtaan tuskin vähenisi, vaan voisi käydä päinvastoin, koska vakuutuslaitokseen päätökseen tyytymätön voisi vastaisuudessa todeta, että edes lääkärin kunnialla ja omallatunnolla ei ole merkitystä.

Kansaneläkelaitos totesi lausunnossaan, ettei lausunnon ole tarpeellista eikä tarkoituksenmukaista täyttää lääkärinlausunnon muotovaatimuksia, joista yksi on kunnian ja omantunnon kautta vakuuttaminen. Kansaneläkelaitos totesi lausunnossaan, että sen näkemyksen mukaan kunnian ja omantunnon kautta vahvistaminen ei toisi ratkaisua tyytymättömyyteen asiantuntijalääkärin arvioita kohtaan, mikäli päätös on kielteinen. Muodollinen kunnian ja omantunnon kautta vakuuttaminen korostaisi tarpeettomasti asiantuntijalääkärin roolia etuuskäsittelijään tai lakimieheen nähden. Asiantuntijalääkärin kannanotot ovat nykyäänkin asianosaisjulkisia, eli hakija saa pyytäessään kannanoton ja sen antaneen lääkärin nimen tietoonsa.

Suomen Vakuutuslääkärien yhdistys ry totesi lausunnossaan, että kunnian ja omantunnon kautta vahvistaminen asiantuntijalääkärin kannanotolle voisi vesittää kunnian ja omantunnon kautta – vakuutuksen alkuperäisen, lääkäreiden keskuudessa vakiintuneen merkityksen. On riittävää, että lakiluonnoksella poistetaan viittaus terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:n muotovaatimukseen. Erillinen vahvistus voisi Vakuutuslääkärien yhdistyksen lausunnossaan toteaman mukaan lisätä entisestään virheellisiä käsityksiä vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärin toiminnasta suhteessa hoitavien lääkärin rooliin ja vakuutuslaitoksen päätösprosesseihin ja korostaisi myös liiallisesti asiantuntijalääkärin roolia muihin korvauspäätökseen osallistuviin asiantuntijoihin nähden.

Suomen Vakuutuslääkärien yhdistys ry totesi lausunnossaan, että huolimatta kattavasta muutoksenhausta hylkäävät korvauspäätökset ja siihen liittyvät pettymykset ovat pysyvä osa korvaustoimintaa eikä yhdistyksen näkemyksen mukaan nyt esitetty uudistus "kunnian ja omantunnon kautta" vahvistuksineen toisi tähän parannusta vääränlaisten odotusten myötä. Siksi hylkäyksen saaneiden vakuutettujen asemaan tulisi kiinnittää huomiota ja pyrkiä tukemaan heitä nykyistä paremmin keinoin laaja-alaista yhteistyötä kehittämällä.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry totesi lausunnossaan, että sen näkemyksen mukaan vakuuttaminen kunnian ja omantunnon kautta ei oleellisesti muuta vallitsevaa tilannetta, jossa toimitaan joka tapauksessa virkavastuulla. Koska monet kansalaiset kuitenkin pitävät muutosta tärkeänä, lienee tämä yksi keino lisätä luottamusta sosiaalivakuutusjärjestelmää kohtaan. Tärkeää olisi tästä huolimatta edelleen kehittää järjestelmän avoimuutta sekä päätösten perustelujen laatua ja ymmärrettävyyttä.

SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry totesi lausunnossaan, että kunnian ja omantunnon kautta vakuuttamisen voidaan ajatella vahvistavan luottamusta lausuntoa kohtaan, vaikkakin lääkärin on oletettavaa muutoinkin toimivan hyvän ammattietiikan mukaisesti. SOSTEn arvion mukaan esitetyn

loppukaneetin lisäämisellä tuskin on prosessien kannalta merkittävää vaikutusta, mutta osalle hakijoista se lisännee koettua luottamusta, eikä siitä myöskään ole hakijoille haittaa.

Aivovammaliitto ry esitti lausunnossaan, että teksti: ”Lääkäriasiantuntijan on merkittävä korvausasian tietoihin perusteltu arvionsa ja johtopäätöksensä vahingoittuneen potilasasiakirjoissa olevista keskeisistä sairautta tai vammaa koskevista löydöksistä ja havainnoista ja vahvistettava kannanottonsa sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”.” voisi olla selkeämpi: ”Lääkäriasiantuntijan on merkittävä korvausasian tietoihin perusteltu arvionsa ja johtopäätöksensä vahingoittuneen potilasasiakirjoissa olevista keskeisistä sairautta tai vammaa koskevista löydöksistä ja havainnoista sekä siitä, miten johtopäätökset vaikuttavat korvattavuuteen ja vahvistettava kannanottonsa sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”.

Kuntoutusalan Asiantuntijat ry totesi lausunnossaan, että esitetyt muutokset vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreiden lausuntojen selkeyden ja läpinäkyvyyden kehittämiseksi ja päätösten huolellisesta perustelusta ovat tärkeitä vakuutuslääkärijärjestelmää leimaavan luottamuspulan korjaamiseksi.

Asiantuntijalääkärin osallistuminen asian valmisteluun

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry totesi lausunnossaan, että työtaturma- ja ammattitautilain 121 §:ään ehdotetaan muutosta, joka antaa vakuutuslaitokselle harkintavaltaa asiantuntijalääkärin kannanoton hankkimisessa. Laillistetun lääkärin ei tarvitse osallistua lääketieteellisen seikan arviointiin, jos se on ilmeisen tarpeeton. SAK:n näkemyksen mukaan tämä on hyväksyttävä muutos ja parhaimmillaan voi nopeuttaa joissakin ratkaisussa päätöksen saamista.

Suomen Vakuutuslääkärien yhdistys ry piti lausunnossaan ehdotusta sinänsä kannatettavana toistuvia yksinkertaisia myöntöjä koskien, mutta kiinnitti huomiota siihen, että vakuutetun yleinen etu voi vaarantua, jos vakuutuslaitos myöntää täysimääräisenä haetun etuuden, vaikka asiaan liittyvä lääketieteellistä seikkaa ei arvioisikaan laitoksen asiantuntijalääkäri. Suomen Vakuutuslääkärien yhdistys ry piti ehdotusta asiantuntijalääkärin tekemien merkintöjen selkeydestä kannatettavana, lausunnossaan, se toivoi kuitenkin kuvattavaksi tarkemmin, millainen asiantuntijalääkärin tekemän merkinnän tulee olla. Tämä voi yhdistyksen lausunnon mukaan edellyttää lakia täydentäviä ohjeistuksia.

Aivovammaliitto ry totesi lausunnossaan työtaturma- ja ammattitautilain 121 §:n esityksessä esitetystä muotoilusta seuraavasti: teksti: ”ellei se ole ilmeisen tarpeeton” on heikennys nykyiseen tilanteeseen. Ilmaisuu on liian epämääräinen ja tulkinnanvarainen, joten asia tulee ilmaista yksiselitteisemmin. Aivovammaliitto ry totesi lausunnossaan pitävänsä tärkeänä, että asia sanotaan täsmällisesti laissa eikä jäädä hallituksen esityksen varaan. Teksti voisi Aivovammaliitto ry:n ehdotuksen mukaan olla: ”ellei etuutta myönnetä täysimääräisenä tai myönnettyä etuutta ei jatketa entisiin ehdoin.” Aivovammaliitto totesi myös lausunnossaan toivovansa, että lakiin kirjattaisiin täsmällisesti, milloin päätös voidaan tehdä ilman asiantuntijalääkärin kannanottoa.

Eläketurvakeskuksen mielestä työtaturma- ja ammattitautilain 121 §:ää vastaava säännös tulisi lisätä myös työeläkelakeihin. Säännöksen lisääminen mahdollistaisi yksittäisten selvien esim. etuuden jatkamista koskevien ratkaisujen tekemisen ilman asiantuntijalääkärin kannanottoa. Koska tehtävät ratkaisut olisivat eläkkeenhakijalle myönteisiä, ratkaisun tekeminen ilman asiantuntijalääkärin arviota ei vaarantaisi eläkkeenhakijan oikeusturvaa. Säännöksen lisääminen työeläkelakeihin osaltaan mahdollistaisi myös eläkelaitosten prosessien tehostamisen sekä resurssien kohdentamisen entistä tehokkaammin.

Kuluttajaliitto piti lausunnossaan erittäin tärkeänä vakuutuslääkärijärjestelmän epäkohtien korjaamista ja asiaa koskevien hallitusohjelmakirjausten toteuttamista. Kuluttajaliitto piti esityksen tavoitteita hyvinä ja kannatti toimia, joilla pyritään lisäämään luottamusta sosiaalivakuutusjärjestelmää kohtaan. Kuluttajaliitto oli huolissaan esityksestä, jonka mukaan vakuutuslaitosten harkintavaltaa asiantuntijalääkärin käyttämisessä lisättäisiin. Asianosaisten oikeusturvan kannalta lääketieteellisen osaamisen turvaaminen prosessissa on tärkeää. Mikäli resurssien paremman kohdentamisen nimissä harkintavaltaa laajennetaan, on rajauksen oltava tiukka ja täsmällinen. Vain joissain tarkasti rajatuissa tapauksissa lääketieteellisen osaamisen käyttäminen on niin ilmeisen tarpeeton, että siitä voidaan luopua.

Tapaturmavakuutuskeskus TVK esitti lausunnossaan, että vakuutuslaitoksella tulisi olla harkintavaltaa päättää asiantuntijalääkärin kannanoton hankkimisessa myös myönteisissä ansionmenetykskorvausta koskevilla ratkaisuisilla, eikä niitä tulisi esityksen perusteluissa sulkea kategorisesti pois harkintavallan käyttämisessä.

Työeläkevakuuttajat TELA ry totesi lausunnossaan, että työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:ää vastaava säännös tulisi lisätä myös työeläkelakeihin. Säännöksen lisääminen mahdollistaisi yksittäisten selvien esim. etuuden jatkamista koskevien ratkaisujen tekemisen ilman asiantuntijalääkärin kannanottoa. Koska tehtävät ratkaisut olisivat eläkkeenhakijalle myönteisiä, ratkaisun tekeminen ilman asiantuntijalääkärin arviota ei vaarantaisi eläkkeenhakijan oikeusturvaa. Säännöksen lisääminen työeläkelakeihin osaltaan mahdollistaisi eläkelaitosten prosessien tehostamisen sekä resurssien kohdentamisen entistä tehokkaammin.

Esitysluonnoksen perusteluista poiketen Valtiokonttori katsoi, että vakuutuslaitoksilla tulisi olla harkintavaltaa asiantuntijalääkärin osallistumiselle asian ratkaisemiseen myös silloin, kun arvioitavana on vahinkoa kärsineen oikeus ansionmenetykskorvaukseen työ- tai toimintakyvyn heikkenemisen vuoksi.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira piti perusteltuna esityksessä ehdotettua muutosta, jonka mukaan vakuutuslaitoksella olisi oikeus käyttää harkintavaltaa sen suhteen, osallistuuko asiantuntijalääkäri asian käsittelyyn. Valvira arvioi, että vakuutus- ja eläkelaitosten työskentelyn sujuvuuden ja nopeuden ja sitä kautta kansalaisten oikeusturvan kannalta muutos olisi perusteltu.

Myös Finanssiala ry toi lausunnossaan esiin, että hallituksen esitysluonnoksen mukaan asiantuntijalääkärin ei tarvitsisi osallistua asian valmisteluun, jos osallistuminen on ilmeisen tarpeetonta. Ehdotus on kannatettava ja toteutuessaan sujuvoittaisi korvausprosesseja. Muutos olisi Finanssiala ry:n lausunnon mukaan tarpeellinen myös työeläkelainsäädäntöön. Tilanteet, joissa työeläkelakien mukaiselle kuntoutustuella haetaan jatkoa, eivät käytännössä aina edellytä uutta asiantuntijalääkärin arviota, jos määräaikaisen etuuden jatkamista koskeva ratkaisu on etuudenhakijan hakemuksen mukainen ja jatkoratkaisujen linja on vakiintunut. Finanssiala ry totesi lausunnossaan myös, että tulisi myös kiinnittää enemmän huomiota kielteisen korvauspäätöksen saaneen tilanteen ratkaisemiseen. Toimeentulostaan huolestunut henkilö, jonka terveydentila ja toimintakyky ovat heikentyneet, vaikkei kuitenkaan korvaukseen oikeuttavasti, tarvitsisi usein tukea päästäkseen takaisin työelämään johtavalle polulle tai oikean sosiaaliturvalajin piiriin.

muita huomioita ja kannanottoja

Invalidiliitto ry esitti lausunnossaan perustuslain 22 §:n ja kansainvälisen yleissopimuksen sisältöä lisättäväksi lakiesityksen perusteluihin. Säännöksen mukaan julkisen vallan on varmistettava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Lisäksi YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen artiklan 28 (Riittävä elintaso ja sosiaaliturva) mukaan sopimuspuolen tulee varmistaa, että 2. e) alakohdan mukaan vammaiset henkilöt pääsevät yhdenvertaisesti eläke-etuuksien ja -ohjelmien piiriin. Invalidiliitto ry esitti myös, että esityksen terminologiaa tulee muuttaa siten, että vahinkoa kärsineen ohella käytetään neutraalia termiä vakuutettu.

Kuntoutusalan Asiantuntijat ry totesi lausunnossaan, että ehdotetut lakimuutokset vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreiden lausuntojen ja läpinäkyvyyden kehittämiseksi ovat tärkeitä vakuutuslääkärijärjestelmää leimaavan luottamuspuolan vuoksi. Kuntoutusalan Asiantuntijat ry kuitenkin totesi lausunnossaan, ettei valmistelussa ole huomioitu kuntoutukseen liittyviä ongelmia. Kuntoutusalan asiantuntijat ry esitti lausunnossaan, että vakuutuslääkärijärjestelmän epäkohtien korjaamisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota kuntoutuspäätösten oikeudenmukaisuuteen, lääketieteellisten syy-yhteyksien asianmukaisuuteen ja vakuutuslääketieteellisen arvion tarkoituksen selkeyttämiseen.

Potilas- ja sosiaaliapu ry totesi lausunnossaan, että voimaan tullessaan lakiesitys parantaa vakuutetun oikeusturvaa merkittävästi, kun puhutaan syy-yhteydestä, vakuutuskorvauksesta ja vakuutetun oikeusturvasta. Se totesi lausunnossaan kuitenkin myös, että työtapaturma- ja ammattitautilain muutos ei kuitenkaan suoraan vaikuta työkyvyttömyyspäätöksiin, koska työkyvyttömyyttä määritellään 11 eri lakitekstillä. Potilas- ja sosiaaliapu ry esitti lausunnossaan myös toimintakyvyn huomioon ottamista työtapaturma- ja ammattitautilain soveltamisessa hakijan todellisen työkyvyn arvioinnissa.

Akava korosti lausunnossaan, että sosiaalivakuutusjärjestelmään kohdistuvan luottamuksen vahvistamiseksi tarvitaan pykälämuutosten lisäksi vakuutuslääketieteen osaamisen vahvistamista kautta linjan ja lausuntojen laadun parantamista mm. hoitavien lääkärin osalta. Myös tiedotukseen ja selkokieliisyyteen etuuden hakijoille koskien työtaturma- ja ammattitautilain reunaehtoja tulee panostaa.

SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry esitti myös vakuutuslääkärinjärjestelmään kehittävän neuvottelukunnan toimikauden pidentämistä nykyisestä loppumispäivästä 30.4.2021 ainakin vuodelta tai hallituskauden loppuun.

Tapaturmavakuutuskeskus TVK toi lausunnossaan esille, että vahvistus-vaatimuksen lisääminen tarkoittaa toimeenpaneville vakuutuslaitoksille IT-järjestelmätöitä ja muutoksia korvauskäsittelyprosessiin, joten se lisää toimeenpanon kustannuksia. Akava totesi lausunnossaan myös, että Tapaturmavakuutuskeskuksen arvioon viitaten kunnian ja omantunnon kautta - vahvistusvaatimuksen lisääminen tarkoittaisi vakuutuslaitoksille muutostarpeita niin IT-järjestelmiin kuin korvauskäsittelyprosessiin ja lisäksi toimeenpanon kustannuksia. Tältä kohdin vaikutusten arviointi on Akavan lausunnon mukaan hallituksen esityksessä varsin puutteellinen.

Asiantuntijalääkärin erikoistumisala

Invalidiliitto ry:n lausunnon mukaan lakiin tulee myös kirjata, että hyvin rajatuissa ja haastavissa tilanteissa kunkin alan erikoislääkärin on osallistuttava asian käsittelyyn. Pelkästään vakuutuslääketieteen osaaminen tai yleislääketieteen erikoislääkärin ammatillinen pätevyys ei lausunnon mukaan aina riitä haastavampien kokonaisuuksien ratkaisemiseen. Invalidiliitto ry esitti lausunnossaan, että näitä haastavia tilanteita tulee kuvata lain perusteluissa tarkemmin. Lisäksi Invalidiliitto ry totesi, että vammaisten henkilöiden etuuksien arviointiin ei kiinnitetä lakiesityksessä lainkaan huomiota ja siitä puuttuvat maininnat muun muassa Kelan vammaisuuksista ja vaativasta lääkinnällisestä kuntoutuksesta.

SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry ehdotti lakiin kirjattavaksi tapauskohtaisen mahdollisuuden erikoislääkärin käyttämiseen ja lain perusteluissa tämän avaamista. Mahdollisuus alan erikoislääkärin käyttöön vahvistaisi merkittäväällä tavalla ihmisten oikeusturvaa niissä tapauksissa, joissa asiantuntijalääkäri osallistuu hakijan tilanteen arviointiin. Mikäli asiantuntijalääkäri ei ole osallistunut päätöksen valmisteluun ja asiakas valittaa päätöksestä, päätös tulee varmentaa lääketieteellisten perusteiden osalta asiantuntijalääkärillä ennen vastineen tai lausunnon antamista muutoksenhakuelimelle.

Kuluttajaliitto katsoi lausunnossaan, että jatkovalmistelussa tulisi harkita lain 121 §:n täsmentämistä siten, että laillistetulla lääkäriä tulisi olla kyseisen lääketieteen alan erityisosaamista. Asiantuntijalääkäri osallistuu päätöksentekoprosessiin nimenomaan lääketieteellisen asiantuntijuutensa ja kokemuksensa vuoksi ja siten erityisosaamisen edellyttäminen olisi perusteltua

Suomi 2017 verkosto esitti lausunnossaan, että lääketieteellisiä seikkoja sisältävän korvausasian käsittelyyn vakuutuslaitoksessa osallistuvan vakuutuslääkärin tulisi olla vakuutetun vamma- ja/tai sairaustyyppin tunteva erikoisalan lääkäri.

Sähköinen B-lausunto

Kansaneläkelaitos totesi lausunnossaan kehittäneensä sähköisen B-lausunnon, joka nopeuttaa etuus-käsittelyä ja ohjaa entistä laadukkaamman lausunnon tekemiseen.

Suomen Potilasliitto ry esitti lausunnossaan sähköisen B-lausunnon käyttöönottoa, jotta lääkäri jo lausuntoa tehdessään olisi ohjattu ottamaan kantaa kaikkiin asioihin yhteneväisesti. Suomen Potilasliitto ry näki myös, että suullisten käsittelyjen tulisi olla muutoksenhakuasteissa mahdollisia, jotta muutoksenhakija pääsee esittämään argumenttinsa. Myös SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry piti tärkeänä sähköisen B-lausunnon ripeän ja laajamittaisen käyttöönoton edistämistä, sillä sähköinen B-lausunto edistää tietojen siirtymistä hoitavalta taholta muille tahoille, lausunnot ovat yleensä laadukkaampia ja niiden käsittely on nopeampaa. Sähköinen B-lausunto myös SOSTEn arvion mukaan tehostaa erikoislääkäreiden vastuunjakoja ja tiedon kulkua asiakaslähtöisesti. SOSTE totesi lausunnossaan, että muutoksenhakujen käsittelyprosessit kestävät liian pitkään erityisesti tilanteissa, joissa muutoksenhakuasteelta haetaan muutosta päätökseen. Käsittelyaikoja tulisi

lausunnon mukaan pystyä lyhentämään. Myös Akava ry toi lausunnossaan esille sähköisen B-lausunnon käyttämisen laajentamista etuuksia haettaessa.

Työtaturma- ja ammattitautilain 81 §:n työansiokäsité

Tapaturmavakuutuskeskus TVK kannatti lausunnossaan työansiokäsitéeseen tehtävää muutosta. Myös STTK ry piti lausunnossaan kannatettavana ehdotusta työansiokäsitéen täsmäntämistä. Elinkeinoelämän keskusliitto EK piti luonnosteltua täsmäntystä ansionmenetykskorvauksen perusteena olevasta työansiokäsitéestä aiheellisena toteuttaa.

SAK ry totesi lausunnossaan, että luonnoksessa ehdotetaan työtaturma- ja ammattitautilain 81 §:ään muutosta, jolla yhdenmukaistetaan työansiokäsité työeläketurvan kanssa. Työansiokäsitéen on asioiden selkeyden kannalta hyvä olla yhtenevä eri sosiaaliturvajärjestelmissä eikä SAK:illa ollut tähän huomautettavaa.

Siltä osin kuin esitysluonnoksessa ehdotetaan täsmäntettäväksi työtaturma- ja ammattitautilain 81 §:n sisältämää työansiokäsitettä, Valtiokonttori totesi muutoksen merkityksen omalle korvaustoiminnalleen olevan varsin vähäinen, eikä Valtiokonttorilla ollut siitä huomautettavaa.

Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja tarkastusvirastolla Valviralla ei ollut lausuttavaa työtaturma- ja ammattitautilain 81 §:n työansiokäsitéen täsmäntämiseen liittyen.

Eläketurvakeskus piti kannatettavana hallituksen esityksen ehdotusta siitä, että työtaturma- ja ammattitautilain työansiokäsitéeseen tehtäisiin vastaavat muutokset, jotka työeläkelakien säännöksiin eläkkeeseen oikeuttavista työansioista on tehty 1.1.2021 lukien. Muutoksen vuoksi työtaturmavakuutuksen ansiokäsité säilyy edelleen yhtenäisenä työeläkejärjestelmän palkkakäsitéen kanssa.

Työtaturma- ja ammattitautilain 124 §

Suomi 2017 verkosto esitti lausunnossaan, että työtaturma- ja ammattitautilain 124 §:ään tulisi lisätä tarkennuksia. Lääketieteellisiä seikkoja sisältäneestä korvauspäätöksestä tulisi lausunnon mukaan käydä ilmi vakuutuslaitoksessa käsittelyyn osallistuneen vakuutuslääkärin nimitiedot, erikoisalut ja erityispevytykset. Lausunnossa viitataan korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätökseen KHO 2014:83. Kyseisen korvauspäätöksen tulisi lausunnon mukaan sisältää myös kopio asianosaisjulkisesta vakuutuslääketieteellisestä arvioista uusien käsittelijä- ja lääkärikansiomerkintöjen osalta. Lisäksi lausunnossa esitettiin päätösten perustelemisesta vielä seuraavaa: Jos korvauksen epäämistä koskeva päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset. Lakiin tulee saada tarkennetut sanktiot siitä, jos vakuutuslaitos jättää nuo vaatimukset täyttämättä. Nyt vakuutuslaitos saa itse päättää, ne perustelut, jotka vakuutuslaitos itse katsoo kulloinkin kielteiseen korvauspäätökseen riittäviksi.

Voimaantulosäännökset

Tapaturmavakuutuskeskus TVK totesi lausunnossaan, että työtaturma- ja ammattitautilain 121 §:n muutoksen on tarpeellista tulla voimaan siten, että sitä sovelletaan kaikkiin vahinkotapahtumiin ja niiden korvauskäsittelyyn sattumis- tai vireille tuloajasta riippumatta. Muutettua säännöstä ei siten sovellettaisi vain muutoksen voimaantulon jälkeen sattuviin vahinkotapahtumiin tai vireille tuleviin korvausasioihin. Jos pykälään lisätään vaatimus kunnian ja omantunnon kautta vahvistamisesta, se edellyttää TVK:n lausunnon mukaan muutoksia toimeenpanijoiden it-järjestelmiin ja voimaantulo vuoden 2021 alusta lukien voi siten olla haasteellinen vakuutuslaitoksille. TVK esitti lausunnossaan huomioita myös työtaturma- ja ammattitautilain 81 §:n voimaantulotilanteista.