

26.6.2020

Diari
58/010/2020
DARK
20/010/58

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntö 2.6.2020 (VN/15298/2019)

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Kansaneläkelaitokselta (Kela) lausuntoa hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi työtapaturma- ja ammattitautilain, eräiden työeläkelakien ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamiseksi.

Kela esittää lausuntonaan seuraavaa.

Asiantuntijalääkärien kannanotot

Lakeihin ehdotetaan lisättäväksi aiempaa yksityiskohtaisemmat säännökset siitä, millä tavalla vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreiden edellytetään ottavan kantaa lääketieteellisiin selvityksiin. Kananotot tulee laatia selkeästi ja yhdenmukaisesti, jotta niitä voitaisiin hyödyntää vakuutuslaitoksen antaman ja lääketieteellisiin seikkoihin perustuvan päätöksen perusteluina siten kuten eri etuuslaeissa säädetään.

Kelalla ei ole tältä osin huomautettavaa. Ehdotus vahvistaisi jo nykyisin vakiintunutta käytäntöä niiden etuusasioiden käsittelyssä, joissa asiantuntijalääkäriin arvio pyydetään. Kuten esityksessä todetaan, Kela voi harkintavaltansa puitteissa päättää, missä tilanteissa asiantuntijalääkäriin arvion pyytäminen on tarpeen ottaen huomioon Kelan käsittelemien etuuksien erilainen lääketieteellinen painoarvo ja käsittelymäärät. Ratkaisuasiantuntija ei voi pääsääntöisesti tehdä lääketieteellisiin seikkoihin perustuvia hylkääviä päätöksiä ilman asiantuntijalääkäriin arviota.

Kelan osalta voidaan todeta, ettei päätösten perusteluista säädetä erikseen etuuslaeissa vaan kaikkien Kelan etuuksien osalta Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa ja ehdotetut muutokset koskevatkin juuri tätä lakia.

Kunnian ja omantunnon kautta vahvistaminen

Esitysluonnoksessa ehdotetaan asiantuntijalääkäreitä koskevan säännöksen muuttamista lakiin Kansaneläkelaitoksesta niin, että laillistetun lääkärin tai hammaslääkäriin olisi merkittävä perusteltu arvionsa ja johtopäätöksensä ja

vahvistettava kannanottonsa sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”. Merkinnot olisi tehtävä selkeästi ja yleisesti tunnettuja käsitteitä käyttäen niin, että ne olisi hyödynnettävissä päätöksen perusteluina. Samalla ehdotetaan kumottavaksi säännös siitä, ettei asiantuntijalääkärin merkintöihin sovelleta terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetun lain 23 §:n säännöstä. Sen mukaan terveydenhuollossa toimivan laillistetun lääkärin on antaessaan todistuksia ja lausuntoja vahvistaa ne sanoin ”minkä kunniani ja omantuntoni kautta vakuutan”.

Kelan näkemyksen mukaan viittaus terveydenhuollon ammattihenkilöstä annetun lain 23 §:n muotovaatimukseen voidaan kumota. Sen ei aiemminkaan ole katsottu soveltuvan asiantuntijalääkärin arvioihin. Asiantuntijalääkärin arvio on osa etuusasian kokonaisharkintaa ja vakuutuslaitoksen ratkaisuprosessin sisäistä käsittelyä. Jos Kansaneläkelaitos hylkää etuushakemuksen kokonaan tai osittain ja päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Kelan asiantuntijalääkärin antama vakuutuslääketieteellinen arvio on tarkoitettu ratkaisuasiantuntijan päätöksen tueksi, varmistamaan etuuden myöntämisen perusteiden täyttymistä ja yhdenmukaisuutta. Arviointi ei ole lääkärinlausunto, vaan lääketieteellinen kannanotto kyseessä olevaan etuusasiaan. Sitä ei ole tarkoitettu lääkärinlausunnon tavoin viranomaiselle tai tuomioistuimelle. Näin ollen arvion ei Kelan mielestä ole tarpeellista eikä tarkoituksenmukaista täyttää lääkärinlausunnon muotovaatimuksia, joista yksi on allekirjoituksen vahvistaminen ”kunnian ja omantunnon kautta”-vakuutuksella. Tämän vakuutuksen tarkoituksena on nimenomaan mahdollistaa lääkärinlausunnon viranomaiskäsittely tai hyödyntäminen tuomioistuimessa ilman lääkärin suullista kuulemistä.

Vakuutuksellaan potilasta hoitanut lääkäri vahvistaa lausunnossa antamansa tiedot ja havainnot potilaan sairaudesta ja toimintakyvystä oikeaksi. Tämä vakuutus on nykyisellään valmiiksi tulostettu esim. lääkilausunto B:n lomakepohjaan ja se yleistyvästi allekirjoitetaan digitaalisesti. Kela ei edellytä lääkärinlausunnoilta allekirjoituksen lisäksi vakuuttamista kunnian ja omantunnon kautta, eikä sen tiedossa ole muidenkaan vakuutuslaitosten näin menettelevän. Kelan näkemyksen mukaan tällainen vakuutus puoltaa paikkaan lähinnä vapaamuotoisissa asiantuntijalausunnoissa, jotka on tarkoitettu tuomioistuimille tai muille viranomaisille.

Nykyiselläänkin asiantuntijalääkärin arvio kirjautuu ratkaisujärjestelmään hänen käyttäjätunnuksellaan ja aikaleimalla varustettuna, minkä jälkeen arviota voi pitää allekirjoitettuna ja lukittuna. Mikäli erilliseen vakuutukseen asiantuntijalääkärin arvioinnissa kuitenkin päädyttäisiin, toteutettaisiin se

todennäköisesti ratkaisujärjestelmään integroitavalla valmiilla tekstillä, vastaten lääkärinlausunnoissa valmiina olevaa tekstiä. Tällaisen valmiin tekstin käyttämisen merkitys kannanoton antamiseen olisi vähäinen. Asiantuntijalääkärin kannanotot ovat nykyäänkin asianosaisjulkisia, eli hakija saa pyytäessään kannanoton ja sen antaneen lääkärin nimen tietoonsa.

Kelan asiantuntijalääkärit ovat työsuhteessa Kelaan ja heidän tehtävänsä sisältävät julkisen vallan käyttämistä kuten muidenkin ratkaisutoimintaan osallistuvien tehtävät. Asiantuntijalääkärit ovat lääkärinkoulutuksensa ja ammatinharjoittamisvastuunsa perusteella myös terveydenhuollon valvontaviranomaisten valvonnan kohteena. Muodollinen kunnian ja omantunnon kautta vakuuttaminen korostaisi asiantuntijalääkärin roolia tarpeettomasti etuuskäsittelijään tai lakimieheen nähden.

Taustatietoa etuusratkaisuista

Vuonna 2019 Kelassa tehtiin 19 282 884 etuuspäätöstä: sairauspäiväraha 667 784 kpl, työkyvyttömyyseläkkeet 51 264 kpl, kuntoutus 215 362, vammaisetuudet 114 714 kpl, sairaanhoitokorvausratkaisuja 11 476 662 kpl.

Kelassa toimii 216 asiantuntijalääkärinä ja he antoivat noin 285 000 arviota. Asiantuntijalääkäriarvioiden osuus ratkaisusta vaihtelee suuresti etuuksien välillä ollen alle 20%:n ja lähes 90%:n välillä.

Asiantuntijalääkärit voivat antaa Kelassa ratkaisijoille myös suullisia konsultaatioita myönteiseen ratkaisuun päätyvissä tilanteissa. Tämän konsultaation kirjaamismenettelyistä on sovittu sisäisin ohjein.

Lopuksi

Kelassa on käytössä laaja ohjeistus terveysperusteisia etuusratkaisuja tekeville toimihenkilöille asiantuntijalääkärin käyttämisestä etuusoikeuden arvioimisessa. Asiantuntijalääkäreille on vastaavasti kirjallinen ohjeistus vakuutuslääketieteellisen arvion ja sen perustelujen antamiseksi. Asiantuntijalääkäreille on laadittu myös yksityiskohtainen ohjeistus esteellisyyden arvioinnista ja eettisistä periaatteista asiantuntijatyössä.

Kelan näkemyksen mukaan asiantuntijalääkärin arvion ”kunnian ja omantunnon kautta” vahvistaminen ei toisi ratkaisua tyytymättömyyteen asiantuntijalääkärin arvioita kohtaan, mikäli päätös on kielteinen.

Kelan etuuspäätöksen perustana ovat hoitavien lääkärin lausunnot. Hyvä lääkärinlausunto perustuu potilaan tarkkaan tilakuvaukseen, toiminta- ja työkyvyn kuvaamiseen ja löydösten objektiiviseen kirjaamiseen. Tyytyväisyyttä

sosiaalivakuutusjärjestelmään lisäksi hoitaville lääkärille suunnattu koulutus sosiaaliturvasta ja lääkärinlausuntojen laatimisesta. Kela on jo kehittänyt sähköisen B-lausunnon, joka paitsi nopeuttaa etuuskäsittelyä niin myös ohjaa entistä laadukkaamman lausunnon tekemiseen.



Anne Neimala
etuusjohtaja



Janne Leinonen
johtava ylilääkäri