

STM/SVO/EVY, luonnos 1.6.2020

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työtapaturma- ja ammattitautilain, eräiden työeläkelakien ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työtapaturma- ja ammattitautilakia, työntekijän eläkelakia, yrittäjän eläkelakia, merimieseläkelakia, julkisten alojen eläkelakia ja Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia. 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 käyttää vakuutuslaitoksen antaman lääketieteellisiin seikkoihin perustuvan päätöksen perusteluina siten kuin eri etuuslaeissa säädetään.

Samassa yhteydessä kumotaan laeissa olevat säännökset, joiden mukaan vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärin asiakirjamerkintöihin ei sovelleta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:ä.

Lisäksi työtapaturma- ja ammattitautilain säännöstä ansionmenetykskorvauksen perusteena olevasta työansiokäsitteestä ehdotetaan eräiltä osin täsmennettäväksi.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

PERUSTELUT

ASIAN TAUSTA JA VALMISTELUT

1.1. Tausta

Kansalaisaloitteesta KAA 4/2018 vp antamassaan mietinnössä 14.2.2019 Sosiaali- ja terveystieteiden valio-kunta ja edelleen eduskunta (EK 39/2018 vp, 26.2.2019) edellytti, että valtioneuvosto valmistelee esityksen vakuutuslääkärijärjestelmän epäkohtien korjaamiseksi ja antaa eduskunnalle ehdotukset lainsäädännön muutoksiksi vuoden 2020 kevätistuntokaudella. Mietinnön mukaan samassa yhteydessä on selvitettävä vakuutuslääkäreiden lausuntojen muotovaatimusten kirjaamista lainsäädäntöön.

Esitys liittyy pääministeri Marinin hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmassa esitetään yhtenä palvelujärjestelmän kehittämisen uudistushankkeena, että vakuutuslääkärijärjestelmän epäkohtia korjataan sosiaali- ja terveystieteiden valio-kunnan yksimielisen mietinnön (StVM 33/2018 vp) mukaisesti (s. 152).

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Esitystä on käsitelty myös Sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämisen neuvottelukunnassa, jossa on edustettuna laajasti muita viranomaisia ja sidosryhmiä.

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi järjestettiin lausuntokierros 2020. Luonnos lähetettiin ...

NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI

Lainsäädäntö

Yleistä

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Oikeus saada perusteltu päätös sekä muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon taakkeet turvataan lailla. Lakisääteisten sosiaalivakuutusetuuksien toimeenpanossa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä ja osassa toimeenpanon tehtävistä on kysymys myös julkisen vallan käytöstä. Tästä syystä etuuksien toimeenpanossa vakuutuslaitoksissa sovelletaan hallintolakia ja sen säännöksiä päätösten perustelemisesta.

Päätösten perustelemista koskevat säännökset ovat hallintolaissa (434/2003). Lain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun ja mainittava sovellettava säännökset. Perusteluvollisuudesta voidaan poiketa, jos perusteleva jostain syystä on erityisen tarpeellista.

Esitykseen liittyvissä etuuslaeissa on hallintolain 45 §:n perusteluvollisuutta täydentäviä säännöksiä erityisesti kielteisten päätösten perustelemisesta. Työtapaturma- ja ammattitautilain 124 §:ssä säädetään, että jos korvauksen epäämistä koskeva päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset. Samansisältöisiä hallintolain 45 §:ä täydentäviä säännöksiä on esitykseen sisältyvissä työeläkelaeissa. Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 22 a §:ssä säädetään, että 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.

Päätöksen perustelemisesta sosiaalivakuutusasioissa

Kaikissa lakiehdotukseen liittyvissä sosiaalivakuutuksissa päätöksentekoon liittyy lääketieteellistä arviointia, kuten arviointia sairauden tai vamman vaikutuksesta toiminta ja työkykyyn. Vakuutuslääketiede tarkoittaa tällaisten henkilövakuutuksessa sovellettavien, terveydentilan muutokseen sitottujen etuusperusteiden lääketieteellistä arviointia. Vakuutuslääketieteellisen ratkaisun tulee perustua kulloisenkin etuusjärjestelmän lainsäädäntöön kirjattujen perusteiden mukaisesti objektiivisiin sairauslöydöksiin ja etuus- ja korvauspäätös tehdään kirjallisten lääketieteellisten selvitysten perusteella. Sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyyseläkeasioissa on tavallisesti kysymys jäljellä olevan työkyvyn arvioinnista. Esimerkiksi työtapaturma- ja ammattitautivakuutus korvaa myös sairaanhoidon kustannuksia. Sairaanhoidon kustannusten korvaamisesta ratkaistaessa tarvitaan lääketieteellinen syy-

yhteys arvio, onko kysymys korvattavan vahingon vuoksi tarpeellisesta sairaanhoidosta. Näitä koskevan keskeisen selvityksen muodostavat hoitavan lääkärin potilaan terveydentilasta laatimat potilastietomerkinnot ja erilliset lääkärinlausunnot, joihin vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäri omassa toimeensa ottaa kantaa.

Oikeusturvan toteutumisen, korvauksensaajien yhdenvertaisen kohtelun ja korvausjärjestelmien kestävän rahoituksen näkökulmasta ei ole mahdollista, että lääketieteellistä syy-yhteyttä tai esimerkiksi sairauden aiheuttamaa työkyvyttömyyttä koskeva korvausratkaisu perustuisi ainoastaan potilasta hoitaneen lääkärin tekemään lausuntoon/arviointiin. Tämän vuoksi vakuutuslääketieteeseen perehtyneiden asiantuntijalääkäreiden toiminta on tärkeä osa menettelyjä, joihin sosiaalivakuutusjärjestelmien toimeenpano perustuu.

Käsittelyprosessit vaihtelevat sosiaalivakuutuslainsäädännön ja etuuslajin mukaan, mutta yleensä asian käsittelyyn osallistuu useiden eri osaamisalueiden ja etuuslajin asiantuntijoita. Asiantuntijoiden yhteistyönä syntyy valituskelpoinen päätös, jonka tulee täyttää hallintolain ja sosiaalivakuutuslainsäädännön sille asettamat vaatimukset koskien muun muassa päätöksen perustelemista. Perusteluilla on keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta, sillä siten etuuden hakija saa tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen.

Asiantuntijalääkäri osallistuu etuuspäätöksen valmisteluun lääketieteellisen asiantuntemuksen edustajana. Hänen tulisi esittää omat johtopäätöksensä selkeästi ja ymmärrettävästi, jotta päätöksen perustelua kirjoittava ratkaisija tai käsittelijä kykenee kirjoittamaan etuuden saajalle ymmärrettävät perustelut.

Sosiaalivakuusratkaisut liittyvät etuudenhakijan toimeentuloon ja terveyteen, ja ne ovat hakijan kannalta hyvin merkittäviä ja henkilökohtaisia. Valtaosa etuusratkaisuista annetaan nopeasti ja hakemuksen mukaisina. Jos haettua toimeentulon kannalta merkittävää etuutta ei ole myönnetty, korostuu hakijan tarve saada kattavat perustelut.

Koska hallintolain perustelemista koskeva säännös on melko yleisluontoinen, sosiaalivakuutuslainsäädäntöön on tehty viimeisen vuosikymmenen aikana useita päätösten perustelua parantavia muutoksia. Eri lakeihin on lisätty säännöksiä siitä, mitä hylkävän päätöksen perustelujen tulee sisältää, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy lääketieteellisiä kysymyksiä. Osittain tai kokonaan hylkävän päätöksen perusteluihin on kirjattava asian arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Hyvät perustelut voivat myös vähentää vakuutettujen tarvetta hakea päätöksiin valittamalla muutosta, sillä hyvin perustellulla päätöksellä vakuutuslaitos voi osoittaa, että asia on käsitelty asianmukaisesti ja siinä on päädytty lainmukaiseen ratkaisuun. Hyvät perustelut suojaavat näin ollen epäilyksiltä, että vakuutuslaitosten toiminta ei olisi objektiivista. Hyvillä perusteluilla voidaan lisätä yleistä käsitystä siitä, että vakuutuslaitokset toimivat riippumattomasti ja asiallisesti ja suorittavat yksilöille ne etuudet, joihin heillä on lainsäädännön mukaan oikeus. Yleisesti ottaen kysymys on luottamuksen lisäämisestä sosiaalivakuutusjärjestelmää kohtaan.

Lakisäateisiä etuusjärjestelmien tekemiä yksittäisiä päätöksiä kohtaan tunnetaan edelleen tyytymättömyyttä ja epäluottamusta. Epäluottamuksen taustalla on osittain se, ettei etuuskäsittelyn menettelyjä tunneta eikä niitä ole kuvattu lainsäädännössä. Lisäksi perustelut ovat edelleen joiltain osin riittämättömiä tai vaikeasti ymmärrettäviä. Etuusjärjestelmien menettelyjen hyväksyttävyyttä voidaan

lisätä, kun määritellään tarkemmin perustelujen sisältöjä ja kumotaan sellaisia säännöksiä, jotka ovat olleet omiaan aiheuttamaan väärinkäsityksiä.

Asiantuntijalääkärin osallistuminen asian ratkaisuun ja kannanotot

Työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 121 §:ssä säädetään, että jos vakuutuslaitoksessa käsiteltävä korvausasia koskee lääketieteellisen seikan arviointia, on laillistetun lääkärin osallistuttava asian valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin. Säännöstä on sovellettava kaiken lääketieteellisen selvityksen käsittelyyn vakuutuslaitoksessa.

Myös työntekijän eläkelain (395/2006) 40 §:ssä, yrittäjän eläkelain (1272/2006) 37 §:ssä, julkisten alojen eläkelain (81/2016) 109 §:ssä ja merimieseläkelain (1290/2006) 40 §:ssä on saman sisältöinen asiantuntijalääkärin osallistumista koskeva säännös.

Apulaisoikeusasiamies antoi työtapaturma- ja ammattitautivakuutusta koskevassa 7.11.2017 päivätyssä ratkaisussaan (EOAK/352/2017) tulkinnan, joka koskee lääketieteellisen asiantuntijan osallistumista korvausasian käsittelyyn. Apulaisoikeusasiamies piti oikeusturvan kannalta tärkeänä, että vakuutuslaitokseen saapuvaa uutta lääketieteellistä selvitystä käsitellään kaikissa käsittelyn vaiheissa asianmukaisesti. Siihen sisältyy olennaisena seikkana se, että uuden lääketieteellisen selvityksen merkityksen korvausasiaan arvioi käsittelyn kaikissa vaiheissa laitoksen asiantuntijalääkäri. Vakuutuslaitoksen tulee siten käyttää valituksen vireillä ollessa sille toimitettu uusi lääketieteellinen selvitys asiantuntijalääkäriensä arvioitavana. Uutena lääketieteellisenä selvityksenä on pidettävä kaikkia terveydenhuollon ammattihenkilön lausuntoja, todistuksia, kertomuksia, merkintöjä tms., joita ei ole laitoksella ollut aiemmin käsiteltävänä. Voimassaolevan lainsäädännön valossa apulaisoikeusasiamiehen mukaan arviointia siitä, sisältääkö uusi lääketieteellinen dokumentti uutta asiaan vaikuttavaa selvitystä, ei tule siirtää osaksikaan laitoksen etuuskäsittelijöille. Tämä on oikeusturvan toteutumisen kannalta välttämätöntä.

Myöhemmässä, 19.12.2019 antamassaan työtapaturmavakuutusta koskeneessa ratkaisussaan (EOAK/134/2019) apulaisoikeusasiamies on arvioinut kysymystä osittain toisin. Ratkaisun mukaan yksittäisen korvauksenhakijan oikeusturvan ei voida katsoa olevan vaarassa, jos tapaturmavakuutusyhtiö myöntää korvauksenhakijalle täysimääräisenä hänen hakemansa etuuden, vaikka korvausasiaa ei olisikaan arvioinut asiantuntijalääkäri. Apulaisoikeusasiamies kuitenkin arvioi, että ottaen huomioon 7.11.2017 päivätyssä ratkaisussa mainitut näkemykset tällaiseen tulkintaan ei vaikuttaisi olevan mahdollisuuksia voimassaolevan lainsäädännön perusteella.

Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 22 §:ssä säädetään kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäristä, että laillistetun lääkärin tai hammaslääkärin on merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin osallistuessaan etuusasian valmisteluun. Sanamuoto jättää siten harkinnanvaraa asiantuntijalääkärin osallistumiselle. Tämän muista sosiaalivakuutuslaeista poikkeavan sääntelyn lainsäätäjä on katsonut perustelluksi, sillä Kansaneläkelaitoksen toimeenpantavana on hyvin monenlaisia etuuksia, joiden valmisteluun liittyy lääketieteellistä arviointia. Eri etuuksissa lääketieteellisen harkinnan painoarvo on erilainen. Esimerkiksi sairaanhoidon korvauksia ratkaistaan Kansaneläkelaitoksessa vuosittain 10 miljoonaa kappaletta eikä läheskään kaikissa tarvita työ- tai toimintakyvyn arviointia. Muun muassa osa matkakorvauksista voidaan ratkaista ilman lääketieteellistä asiantuntemusta. Lisäksi Kansaneläkelaitos voi myös antaa sisäisiä ohjeita yhtenäisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi.

miseksi. Ottaen huomioon annettavien ratkaisujen suuri lukumäärä on hallinnon tehokkuuden kannalta järkevää, että Kansaneläkelaitoksella on itsenäistä harkintavaltaa asiassa eikä asiantuntijalääkärin osallistumista edellytetä kaikissa etuusasioissa.

Myös työtapaturma- ja ammattitautiasioissa on usein mm. sairaanhoidon kustannusten korvauksia koskevia tilanteita, joissa korvaus myönnetään ensimmäisen myöntöratkaisun jälkeen samansisällöisenä toistuvasti vuosittain saatavan lääkärinlausunnon perusteella. Merkittävässä osassa etuus- ja korvausasioita hakemus myös hyväksytään muutoin täysimääräisesti korvausohjeiden ja –oikeuskäytännön perusteella. Tällaisessa tilanteessa lausunnon käyttäminen asiantuntijalääkärin arvioitavana ei ole tarkoituksenmukaisesta eikä se ole oikeusturvan toteutumisen este. Harkintavallan lisääminen tältä osin parantaisi käsittelyn joutuisuutta ja tehokkuutta, mikä puolestaan edistäisi oikeusturvan toteutumista. Apulaisoikeusasiamiehen vastikään antama ratkaisu huomioon ottaen on perusteltua arvioida uudelleen, onko työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:n tiukasti harkintavallan poisrajaava sanamuoto tarpeen.

Samankaltaisia tilanteita voi olla myös työeläkeratkaisuissa, mutta etuuksien eroavaisuuksista johdettujen tilanteet ovat Kelan etuuksia tai työtapaturma- ja ammattitautivakuutusta merkittävästi harvinaisempia. Tästä syystä katsotaan, ettei työeläkelakien muuttamiselle ole tarvetta.

Asiantuntijalääkärien kannanottojen luonne osana ratkaisutoimintaa eroaa merkittävästi niistä lausuntomerkinnoista, jotka hoitava lääkäri laatii potilasta koskevista havainnoistaan. Ero on kuitenkin vaikeasti ymmärrettävä sosiaalivakuutusjärjestelmän ulkopuolella. Tästä syystä lainsäädännössä on pyritty löytämään tapoja esittää hoitavan lääkärin ja vakuutuslaitoksessa toimivan asiantuntijalääkärin aseman ja tehtävien eroja ja tuoda selkeyttä asiantuntijalääkärin kannanoton eroavaisuuteen hoitavan lääkärin lausuntoon nähden. Lisäksi tavoitteena on ollut selkeyttää vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärin korvausasian käsittelyn yhteydessä antaman lääketieteellisen arvion merkitystä. Tämän vuoksi etuuslaeissa on viitattu terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ään (mm. tapaturmavakuutuslakia koskien HE 62/2004 vp).

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:n ensimmäisen 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”. Lainkohta koskee ainoastaan sellaisia lausuntoja ja todistuksia, jotka on tarkoitettu esitettäväksi tuomioistuimelle tai muulle julkiselle viranomaiselle. Kunnian ja omantunnon kautta vahvistettu todistus tai lausunto on säännöksen mukaan pätevä ilman valallista vahvistusta.

Koska asiantuntijalääkärin kannanotot ovat osa vakuutuslaitoksen käsittelyprosessissa syntyvää asiakirjakokonaisuutta, ei asiantuntijalääkärin etuusasian käsittelyn yhteydessä antama kannanotto ole terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:ssä tarkoitettu lääkintölaillinen todistus, joka on vahvistettava sanoilla ”minkä kunniani ja omantuntoni kautta vakuutan”. Tämä säännös ei anna oikeaa kuvaa asiantuntijalääkärin tehtävän luonteesta ja hänen roolistaan korvausprosessissa. Lakiviittauksen sijaan lainsäädännössä olisi pyrittävä kuvaamaan mahdollisuuksien mukaan korvaustoiminnan menettelyjä ja asiantuntijalääkärin erilaista asemaa etuuden hakijaa hoitaneeseen lääkäriin nähden.

Työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen työansiokäsité

Työtapaturma- ja ammattitautilain voimaan tullessa 2016 työtapaturmavakuutuksen ansionmenetykskorvauksen perusteena käytettävä työansio ja vakuutusmaksun perusteena käytettävät ansiot yhtenäistettiin. Aiemmin tapaturmavakuutuksessa sovelletut kaksi erilaista palkkakäsitettä aiheuttivat työnantajille epäselvyyttä. Samalla kevennettiin työnantajan sosiaalivakuutuksiin liittyvää hallinnollista taakkaa, sillä työtapaturmavakuutuksen ansiokäsite yhtenäistettiin työeläkejärjestelmässä käytettävän palkkakäsitteen kanssa.

Työeläkelakien säännöksiin eläkkeeseen oikeuttavista työansioista on tehty muutoksia, jotka tulevat voimaan 1.1.2021. Jotta työtapaturmavakuutuksen ansiokäsite säilyy edelleen yhtenäisenä työeläkejärjestelmän palkkakäsitteen kanssa, on työeläkelakeja vastaavien muutosten tekeminen tarpeen myös työtapaturma- ja ammattitautilakiin.

TAVOITTEET

Esityksen tavoitteena on lisätä sosiaalivakuutusten käsittelyprosessin tunnettuutta, avoimuutta ja joutuisuutta. Kansalaisaloite KAA 4/2018 vp kuvastaa tyytymättömyyttä ja epäluottamusta vakuutuslaitosten päätöksentekoa kohtaan ja kokemusta epäoikeudenmukaisuudesta. Se osoittaa, että sosiaalivakuutusjärjestelmän läpinäkyvyyttä ja luottamusta päätösten oikeellisuuteen on edelleen vahvistettava.

Vaikka lainsäädäntöön on viime vuosina lisätty perustelujen sisältöä koskevaa sääntelyä, etuuspäätösten lääketieteellisten perustelujen laatua voidaan edelleen parantaa. Ehdotettujen säännösten tarkoitus on kuvata korvausprosessia ja vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärin roolia hoitavaan lääkäriin nähden, jolloin kokonaiskuva käsittelyprosesseista paranee ja voidaan vähentää vakuutuslaitoksia kohtaan tunnettua epäluottamusta. Tarkemmilla määräyksillä siitä, miten lääketieteelliset seikat sisällytetään annettavan etuuspäätöksen perusteluihin, voitaisiin lisätä menettelyjen ja ratkaisujen hyväksyttävyyttä.

KESKEISET EHDOTUKSET

Asiantuntijalääkärin kannanotolle asetettavat muotovaatimukset

Etuuspäätösten perustelujen ja etuudenhakijoiden oikeusturvan parantamiseksi esityksessä ehdotetaan, että työtapaturma- ja ammattitautilaissa, työeläkelaeissa ja Kansaneläkelaitoksesta annetussa laissa olevia hallintolain 45 §:ä täydentäviä säännöksiä päätösten perusteleminen täsmennettäisiin. Laeissa säänneltäisiin yksityiskohtaisemmin siitä, millä tavalla vakuutuslaitosten asiantuntijalääkäreiden edellytetään ottavan kantaa laitosten käsiteltäväksi toimitettuihin lääketieteellisiin selvityksiin.

Vakuutuslaitoksesta annettavassa päätöksessä tulisi aina perustella riittävän selkeästi, vastaanottajalleen ymmärrettävästi ja asiallisesti, miksi ratkaisuun on päädytty. Erityisen tärkeää perustelujen saaminen on silloin kun etuutta hakenut henkilö saa kielteisen päätöksen. Ehdotettujen lääketieteellistä kannanottoa koskevien muotovaatimusten myötä vakuutuslaitosten päätösten perusteluita voidaan laadullisesti parantaa ja näin lisätä asianosaisen ymmärrystä siitä, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Lisäksi asiantuntijalääkärin kannanoton tarkemmilla muotovaatimuksilla parannettaisiin asian käsittelyyn osallistuvien asiantuntijoiden välistä yhteistyötä va-

kuutuslaitoksissa. Kun asiantuntijalääkäri esittää omat johtopäätöksensä entistä selkeämmin, voi lopullisen korvausratkaisun kirjoittaja laatia hyvät, korvauksen hakijalle entistä ymmärrettävämmät perustelut.

Ehdotettujen säännösten mukaan asiantuntijalääkäriin olisi otettava kantaa keskeisiin ja olennaisiin etuudenhakijan sairautta tai vammaa koskeviin terveydentila- ja hoitotietoihin, jotka ovat vakuutuslaitokselle toimitetuissa potilasasiakirjoissa, ja merkittävä korvausasian asiakirjoihin perusteltu arviointi näistä tiedoista. Kannanottoon olisi erityisesti merkittävä ne ratkaistavaa etuutta koskevan lain kriteerien mukaiset seikat, joihin lääketieteellinen arviointi keskeisiltä osin perustuu. Lääkäriasiantuntija osallistuu päätöksen valmisteluun lääkärikoulutuksensa ja ammatillisen osaamisensa perusteella ja kannanotto olisi vahvistettava sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”. Huomioon ottaen eri etuuslakien myöntämisperusteet korvausratkaisun laatimisen kannalta merkityksellistä tietoa ovat muun muassa tapahtuma- ja olosuhdetiedot, tutkimuslöydökset ja niiden perusteella tehdyt johtopäätökset. Merkinnät on tehtävä selkeällä yleiskielellä lääketieteellisiä erikoistermejä välttäen.

Asiantuntijalääkäriin osallistuminen asian valmisteluun

Korvauskäsittelyn tehokkuuden ja asiantuntijalääkäriresurssien tarkoituksenmukaisen kohdentamisen vuoksi ehdotetaan työtapaturma- ja ammattitautilakiin lisättäväksi säännös, jonka mukaan asiantuntijalääkäriin ei tarvitsisi osallistua asian valmisteluun, jos osallistuminen on ilmeisen tarpeetonta. Jos vakuutuslaitos myöntää täysimääräisenä haetun etuuden, ei oikeusturva vaarannu, vaikka asiaan liittyvää lääketieteellistä seikkaa ei arvioisikaan laitoksen asiantuntijalääkäri. Eräissä etuuslaeissa kuten sairaanhoitokulujen tai apuvälineiden korvaamisen osalta säännöllisesti samansisältöisinä toistuvia korvaushakemuksia voidaan myös pitää sellaisina, ettei asiantuntijalääkäriin osallistuminen ole jokaisen korvaushakemuksen käsittelyn kannalta tarpeen. Tilanne on erilainen, jos korvaushakemuksessa esitetään korvattavaksi uusia lääkevalmisteita tai apuvälineitä. Myös oikeus ansionmenetykskorvaukseen ja ammatilliseen kuntoutukseen ovat asioita, jotka on saatettava asiantuntijalääkäriin arvioitavaksi. Korvausratkaisun tekeminen näiden osalta edellyttää uutta lääketieteellistä arviointia, jolloin lääketieteellinen asiantuntemus on välttämätön.

Koska työeläkelakien soveltamisessa on pääasiallisesti aina kysymys työ- ja toimintakykyyn liittyvästä lääketieteellisestä arvioinnista, ei harkinnanvaraisuuden laajentamiselle työeläkelakien säännöksissä ole perusteita. Työeläkelaeissa oleva sääntely jätetään tältä osin ennalleen.

Vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäriin antama lääketieteellinen arvio

Esitykseen liittyvissä laeissa oleva viittaus terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevan lain 23 §:n ehdotetaan kumottavaksi.

Koska vakuutuslaitoksessa toimivan lääketieteellisen asiantuntijan kannanotto ei ole terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevan lain 23 §:n mukainen todistus tai lausunto, ei lainkohta ole koskaan sovellettu sääntelemään lääkäriasiantuntijan työtehtävässään tekemään kannanottoa. Etuuslakien säännökset, joilla on poissuljettu terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:n soveltaminen, eivät ole vaikuttaneet vakuutuslaitoksen velvollisuuteen kuulla asianosaista hallintolain 34 §:ssä säädettyllä tavalla, eivätkä ne ole myöskään vaikuttaneet velvollisuuteen perustella päätökset asianmukaisesti. Asianosaisella on myös oikeus saada tieto kaikista vakuutuslaitoksen ratkaisun valmisteluvaiheessa syntyneistä asiakirjoista.

Lakiviittaus ei ole toiminut odotetulla tavalla asiantuntijalääkärin ja hoitavan lääkärin erilaisten roolien avaajana. Päinvastoin se on ollut omiaan lisäämään epäluottamusta. Asiantuntijalääkärin ja hoitavan lääkärin roolien keskinäistä eroa voidaan kuvata paremmin muotoilemalla asiaa koskevat säännökset uudelleen. Päätösten perustelujen parantamiseksi esitetään yllä kuvatulla tavalla säännöksiä asiantuntijalääkärin tekemän kannanoton muotovaatimuksista, joita on noudatettava kirjattaessa etuusasiaa koskevia vakuutuslääketieteellisiä seikkoja.

Työtapaturma- ja ammattitautilain työansiokäsité

Työtapaturma- ja ammattitautilain 81 §:ssä säädetään tietyistä suorituksista, jotka luetaan ansionmenetykskorvauksen perusteena olevaan työansioon. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että työpanokseen perustuva osinko luettaisiin ansionmenetykskorvauksen perusteena olevaan työansioon. Lisäksi säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi työsuhdeoptioiden ja osakepalkkioiden osalta. Työtapaturma- ja ammattitautilakia uudistettaessa 2016 alkaen siirryttiin käyttämään yhtä työansiokäsitetä kuten työntekijän eläkelaiassa eli etuuden ja maksun perusteena käytettävä työansiokäsité olisi mahdollisimman pitkälle sama. Tämä yhtenevyys on tarpeen säilyttää työtapaturma- ja työeläkevakuutuksen välillä. Ehdotetun sisältöinen muutos on jo tehty työeläkelakeihin 1.1.2021 voimaan tulevilla muutoksilla, minkä vuoksi muutos on perusteltua tehdä myös työtapaturma- ja ammattitautilakiin.

EHDOTUKSET JA NIIDEN VAIKUTUKSET

Vaikutukset vakuutuslaitoksiin

Uudistuksen tavoitteet huomioon ottaen taloudellisilta kustannuksilta ei voida kokonaan välttyä. Säännökset edellyttävät sellaisia toimenpiteitä, joihin voimassa oleva lainsäädäntö ei velvoita. Toisaalta säännös siitä, että asiantuntijalääkärin ei tarvitse osallistua asian käsittelyyn, jos se on ilmeisen tarpeetonta, tehostaisi toimeenpanoa ja vähentäisi kustannuksia.

Laista aiheutuvia kustannuksia on arvioitava siltä kannalta, mitä uusia velvoitteita asetetaan ja kuinka laajasti käytäntöjä on muutettava. Kustannusvaikutusten arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon lain voimaantulon edellyttämä henkilöstön koulutustarve ja kustannuksia aiheutuu lähinnä käytäntöjen uudistamisesta. Vakuutuslaitosten resurssit vaihtelevat huomattavasti, joten suoran kustannusvaikutuksen arviointi on vaikeaa. Muutoksilla ei kuitenkaan asetettaisi välittömiä, lakisääteisiä menoja aiheuttavia velvoitteita.

Vaikutukset vahinkoa kärsineisiin

Päätösten tarkemmasta perustelusta on hyötyä sekä vakuutettujen oikeusturvan että sosiaalivakuutusjärjestelmää kohtaan koetun luottamuksen kannalta. Hyvät perustelut voivat myös vähentää muutosenhakua.

LAUSUNTOPALAUTE

Yhteensä lausuntoja saapui x kappaletta.

SÄÄNNÖSKOHTAISET PERUSTELUT

81 §. *Ansionmenetykskorvauksen perusteena oleva työansio.* Työtapaturma- ja ammattitautilain 81 §:ssä säädetään tietyistä suorituksista, jotka luetaan ansionmenetykskorvauksen perusteena olevaan työansioon. Pykälän 1 momentin luetteloon ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 kohta, jonka mukaan tuloverolain 33 b §:n 3 momentissa tarkoitettu työpanokseen perustuva osinko katsottaisiin vastikkeeksi työstä ja luettaisiin mukaan eläkkeen perusteena olevaan työansioon. Verotuksessa työpanokseen perustuva osinko on ansiotulona verotettavaa palkkaa tai työkorvausta siltä osin kuin osingon jakoperusteena on osingonsaajan tai tämän intressipiiriin kuuluvan henkilön työpanos. Osinko on sen henkilön tuloa, jonka työpanoksesta on kysymys. Tästä syystä työpanokseen perustuva osinko on työstä maksettavaan vastikkeeseen verrattava suoritus, joka maksetaan työpanososingon muodossa, ja ehdotetaan, että työpanososinko luettaisiin mukaan työtapaturma- ja ammattitautilain ansionmenetykskorvauksen perusteena olevaan työansioon.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 81 §:n 3 momentin 12 kohdan mukaan vastikkeena työstä ei pidetä yhtiön osakkaan nostamaa voitto-osuutta tai osinkoa. 1 momenttiin tehtävän lisäyksen jälkeen on tarpeellista, että työtapaturma- ja ammattitautilaissa säädettäisiin eri lainkohdissa erilaisten osinkona maksettavien suoritusten kuulumisesta ansionmenetykskorvauksen perusteena olevaan työansioon. Tämän vuoksi pykälän 3 momentin 12 kohdassa säädettäisiin työansiökäsitteen ulkopuolelle jäävästä osingosta. Jotta säännösten keskinäinen suhde ja soveltaminen olisi selvä, 3 momentin 12 kohtaa olisi tarpeen täsmentää niin, että säännöksestä käy ilmi, että sitä sovelletaan, ellei 1 momentin 4 kohdasta muuta johdu.

Ehdotettu uusi säännös toisi työtapaturma- ja ammattitautilain piiriin sellaisen osakeyhtiön ja osuuskunnan osakkeille tai osuuksille jakaman osingon ja ylijäämän, johon sovelletaan tuloverolain 33 b §:n 3 momentin säännöksiä. Muun kuin osakkaan, esimerkiksi osakkaan intressipiiriin kuuluvan henkilön, työpanokseen perustuva osinko katsotaan lakia sovellettaessa sen henkilön eläkkeen perusteena olevaksi työansioksi, jonka työpanoksesta on kysymys. Tältä osin uusi säännös ei toisi muutosta nykytilaan. Ehdotettu uusi säännös ei toisi muutosta työtapaturma- ja ammattitautilain alaisten ansioiden määrittelyyn muiden osinkojen kuin säännöksessä tarkoitettujen työpanososinkojen osalta. Verotuksessa työpanososinkoa voivat jakaa osakeyhtiöt, osuuskunnat, kotimainen säästöpankki, keskinäinen vakuutusyhtiö ja vakuutusyhdistys.

Työtapaturma- ja ammattitautilaissa työsuhteoptiosta ja osakepalkkiosta säädetään erikseen. Työsuhteoptiota koskee lain 81 §:n 3 momentin 4 kohta ja osakepalkkioita 5 kohta. Momentin 4 kohdan sanamuotoa ehdotetaan täsmennettäväksi, jotta työtapaturma- ja ammattitautilain ja verotuksessa käytettävän työsuhteoption käsitteen ero tulisi selvemmin esille. Kohtaan ehdotetaan lisättäväksi 81 §:n 3 momentin 5 kohtaan viittaava täsmennys, joka selventäisi sitä, että 4 kohdan työsuhteoptiota koskevaa säännöstä sovelletaan, ellei 5 kohdan osakepalkkiota koskevasta säännöksestä muuta johdu ja kyse ole sellaisesta palkkiosta, jota 5 kohdan mukaan pidetään vastikkeena työstä. Täsmennys vastaisi lain tarkoitusta ja noudatettavaa käytäntöä.

Voimassa olevan 3 momentin 4 kohdan mukaan työsuhdeoption käyttämisestä syntyvää etua ei pidetä vastikkeena työstä. Kohtaan ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan työsuhdeoption käyttämisestä syntyvä etu kuitenkin olisi, edellä mainitusta pääsäännöstä poiketen, tietyin edellytyksin ansionmenetyskorvauksen perusteena olevaa työansiota.

Työsuhdeoption käyttämisestä syntyvää etua ei lähtökohtaisesti pidetä vastikkeena työstä, koska työsuhdeoptiosta saatavan edun arvo määräytyy osakkeen arvonkehityksen perusteella eikä työntekijän työpanoksella ole välitöntä vaikutusta työsuhdeoptiosta saatavan edun määrään. Työntekijän saaman hyödyn määrä ei ole edusta sovittaessa palkan tavoin selkeästi arvioitavissa.

Jos osakkeen sovittu merkintähinta option luovutusajankohtana on kuitenkin selvästi alempi kuin osakkeen markkinahinta, työsuhdeoptiosta saatavan edun määrä ei muodostu pääasiassa osakkeiden kurssikehityksen perusteella tulevaisuudessa vaan työntekijä saa selvästi arvioitavissa olevan rahanarvoisen edun jo optio-oikeuden luovutushetkellä. Tällöin työntekijän option luovutusajankohtana saamaa etua pidetään lakia sovellettaessa vastikkeena työstä. Edun määränä pidetään osakkeen sovitun merkintähinnan ja option luovutusajankohdan mukaisen osakkeen käyvän arvon erotusta.

Lakiin ehdotetaan kirjattavaksi työtaturma- ja ammattitautilakia sovellettaessa noudatettava periaate täsmennettynä. Jos edellä kuvattu alihintainen työsuhdeoptioetu käytettäisiin ennen kuin option saamisesta on kulunut vuosi, etu ehdotetaan luettavaksi mukaan työtaturma- ja ammattitautilain alaiseen ansioon. Jos alihintainen työsuhdeoptioetu käytettäisiin vasta vähintään vuoden kuluttua option saamisesta, työntekijän työpanoksella ei katsottaisi olevan välitöntä vaikutusta saatavan edun lopulliseen määrään eikä etua pidettäisi vastikkeena työstä.

Työsuhdeoptiosta saatava etu olisi ansionmenetyskorvauksen perusteena olevaa työansiota, jos työsuhdeoptiolla merkittävän osakkeen sovittu merkintähinta olisi olennaisesti alempi kuin osakkeen käypä arvo option antamishetkellä ja etu käytettäisiin ennen kuin edun saamisesta on kulunut vähintään vuosi. Olennainen ero määriteltäisiin tapauskohtaisesti. Osakkeen sovitun merkintähinnan voitaisiin katsoa alittavan selvästi osakkeen käyvän arvon, jos sovittu merkintähinta olisi alle 50 %:a option antamisajankohdan mukaisesta osakkeen käyvästä arvosta. Alihintaisesta työsuhdeoptioedusta muodostuvan työtaturma- ja ammattitautilain alaisen edun määrä arvioitaisiin, kuten nykyisin, optio-oikeuden luovutusajankohdan mukaan, mutta etu otettaisiin huomioon ansiona vasta optioedun käyttöajankohtana, ei option antamisajankohtana, kuten nykyisin. Työnantajan tulisi option käyttöajankohtana tarkastella, onko optiota luovutettaessa sovittu osakkeen merkintähinta olennaisesti alempi kuin option antamisajankohdan mukainen osakkeen käypä arvo ja onko alihintainen optioetu käytetty ennen kuin optioedun antamisesta on kulunut vähintään vuosi. Alihintaisesta työsuhdeoptioedusta työtaturma- ja ammattitautilain alaisena edun määränä pidettäisiin osakkeen sovitun merkintähinnan ja option luovutusajankohdan mukaisen osakkeen käyvän arvon erotusta. Työnantajan tulisi ilmoittaa työsuhdeoption käyttöajankohtana lain alaisen edun osuus tulorekisteriin.

Pykälän 3 momentin 5 kohdassa säädetään osakepalkkioista. Arvopaperipörssi -termi ehdotetaan päivittäväksi rahoitusvälinelakia vastaavaksi. Arvopaperipörssi -termin tilalle tulisi muuttaa säännelty markkina ja monenkeskinen kaupankäyntijärjestelmä. Nämä määritelmät ovat kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetussa laissa (1070/2017, rahoitusvälinelaki). Termien muuttaminen olisi tekninen muutos.

Momentin 5 kohdan sanamuotoa ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi niin, että säännöksestä kävisi selvästi ilmi, että palkkiona saatavan edun arvon tulee palkkion lupaamisen ja antamisen välisenä aikana määräytyä säännöksessä tarkoitettujen osakkeiden arvonkehityksen perusteella vähintään

vuoden mittaisena aikana (vuoden odotusaika). Osakepalkkiosäännöksessä tarkoitettuna vuoden odotusajan tarkastelujakson katsottaisiin alkavan palkkion lupaamisesta ja päättyvän palkkion antamiseen. Palkkio katsottaisiin annetuksi, kun henkilö saa omistusoikeuden palkkioon. Osakkeisiin liittyvä luovutusrajoitus ei vaikuttaisi palkkion antamisen ajankohtaan. Palkkion lupaamisen ja antamisen tulkinta edellä kuvatuin tavoin vastaisi työtapaturma- ja ammattitautilakia sovellettaessa vakiintunutta käytäntöä. Jos kuitenkin osakepalkkiota rasittaisi omistusoikeuden siirtymisen jälkeen, esimerkiksi työsuhteen jatkumiseen tai työnantajayhtiön tulostavoitteen täyttymiseen liittyvä, ehdollinen palautusvelvollisuus ja lisäksi osakkeen luovutusrajoitus, osakepalkkio katsottaisiin annetuksi vasta, kun ehdollinen palautusvelvollisuus ja luovutusrajoitus päättyvät ja osakepalkkio jää henkilön omistukseen ja vallintaan.

121 §. Lääkäriasiantuntijan osallistuminen korvausasian käsittelyyn. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi yksityiskohtaisemmat määräykset siitä, miten asiantuntijalääkäri tekee kannanottonsa arvioissaan etuusasian lääketieteellisiä kysymyksiä. Korvausasiaa koskeva lääketieteellinen kysymys ratkaistaan vakuutuslaitokselle hakemuksen liitteenä toimitettujen lääkärinlausuntojen tai potilasasiakirjojen perusteella. Asiantuntijalääkäriin osallistuessa korvausasian käsittelyyn hänen tekemänsä arvio toimitetuista sairautta tai vammaa koskevista lääkärinlausunnoista tai potilasasiakirjoista on osa etuuskäsittelyssä syntyvään asiakirja-aineistoa, josta etuudenhakijalla on oikeus saada tieto. Asiantuntijalääkäriin tekemää lääketieteellistä arviota käytetään usein sellaisenaan etuuspäätöksen lääketieteellisenä perusteluna, mutta joka tapauksessa asiantuntijalääkäriin entistä selkeämmät arviot auttaisivat lopullisen päätöstekstin laatijaa päätöksen perustelujen laatimisessa.

Arviointia koskevien merkintöjen tulee olla selkeitä ja ymmärrettäviä ja niissä edellytetään käytettäväksi vain yleisesti tunnettuja ja hyväksytyjä käsitteitä ja lyhenteitä. Lisäksi asiantuntijalääkäriin tulee ottaa huomioon, että arvio sisältää vain päätöksen perustelemisen kannalta tarpeellisia seikkoja. Tekemänsä arvion asiantuntijalääkäri vahvistaa lausumalla ”kunnian ja omantunnon kautta”.

Lakimuutos ei vaikuttaisi asiantuntijalääkäriin oikeudellisiin velvollisuuksiin eikä virkavastuuseen. Sosiaalivakuutusten toimeenpanossa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta virkavastuulla. Lisäksi vaatimus hallinnon lainalaisuudesta edellyttää, että etuusratkaisuja tekevät ne tahot, joilla on siihen lainsäädännön antama valtuutus. Vakuutuslaitoksen lääkäri osallistuu asian käsittelyyn yhtenä asiantuntijana juristien ja muiden vakuutuslaitoksen asiantuntijoiden kanssa. Hän ei yksin ratkaise asiaa. Asiantuntijalääkäri osallistuu päätöksen valmisteluun lääkärikoulutuksensa ja ammatillisen osaamisensa perusteella. Vaikka hän ei esittäisikään arviotaan niin sanotun ammattihenkilölain 23 §:n muotovaatimuksia noudattaen, hänen tulee kuitenkin laatia arvionsa noudattaen sitä asianmukaisuutta ja huolellisuutta, jota lääkärin ammattia harjoittavalta edellytetään. Asiantuntijalääkäri esittää arvionsa lääkärin koulutuksen ja kokemuksen saaneen henkilön ominaisuudessa ja vastaa siitä virkavastuulla, minkä vuoksi katsotaan perustelluksi vahvistaa kannanotto erikseen sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”. Vahvistaminen ei kuitenkaan tarkoita, että kannanotto olisi itsenäinen oikeuksia ja velvollisuuksia tuova toimenpide kulloisessakin korvausasiassa. Vakuutuslaitos julkisen hallintotehtävän hoitajana antaa päätöksen ja vastaa antamastaan päätöksestä. Kaikkia päätöksentekoon osallistuvia koskee laissa säädetty virkavastuu.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi kohta, joka mahdollistaa vakuutuslaitokselle harkintavallan käyttämisen asiantuntijalääkäriin osallistumiselle etuus- tai korvausasian ratkaisemiseen. Asiantuntijalääkäriin arviointi olisi ilmeisen tarpeetonta, kun kysymys olisi etuudesta, joka myönnetään täysin etuudenhakijan hakemuksen mukaan. Ilmeisen tarpeettomana voitaisiin pitää myös hyvin vähämerkityk-

sisen tai vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön perustuvan korvauskysymyksen käyttämistä asiantuntijalääkäriä arvioitavana. Asiantuntijalääkäriä osallistuminen olisi sen sijaan aina välttämätöntä silloin kun arvioidaan työ- tai toimintakyvyn heikkenemisen vuoksi oikeutta ansionmenetykskorvaukseen tai kuntoutukseen.

Viittaus terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevan lain 23 §:än ehdotetaan kumottavaksi.

Laki työntekijän eläkelain muuttamisesta

Lain 40 §:än ehdotetaan lisättäväksi samansisältöiset määräykset lääketieteellisten seikkojen arvioinnista ja merkitsemisestä asiakirjoihin kuin edellä työtaturma- ja ammattitautilain 121 §:n muuttamisesta on esitetty. Myös viittaus terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevan lain 23 §:än ehdotetaan kumottavaksi.

Laki yrittäjän eläkelain muuttamisesta

Lain 37 §:än ehdotetaan lisättäväksi samansisältöiset määräykset lääketieteellisten seikkojen arvioinnista ja merkitsemisestä asiakirjoihin kuin edellä työtaturma- ja ammattitautilain 121 §:n muuttamisesta on esitetty. Myös viittaus terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevan lain 23 §:än ehdotetaan kumottavaksi.

Laki merimieseläkelain muuttamisesta

Lain 40 §:än ehdotetaan lisättäväksi samansisältöiset määräykset lääketieteellisten seikkojen arvioinnista ja merkitsemisestä asiakirjoihin kuin edellä työtaturma- ja ammattitautilain 121 §:n muuttamisesta on esitetty. Myös viittaus terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevan lain 23 §:än ehdotetaan kumottavaksi.

Laki julkisten alojen eläkelain muuttamisesta

Lain 109 §:än ehdotetaan lisättäväksi samansisältöiset määräykset lääketieteellisten seikkojen arvioinnista ja merkitsemisestä kuin edellä työtaturma- ja ammattitautilain 121 §:n muuttamisesta on esitetty. Myös viittaus terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevan lain 23 §:än ehdotetaan kumottavaksi.

Laki Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta

Lain 22 §:än ehdotetaan lisättäväksi määräykset lääketieteellisten seikkojen arvioinnista ja merkitsemisestä asiakirjoihin samoin perustein kuin edellä työtaturma- ja ammattitautilain 121 §:n muuttamisesta on esitetty. Säännöstä ei ole kuitenkaan tarpeen muuttaa siltä osin kuin se jättää jo nyky muodossaan harkinnanvaraa asiantuntijalääkäriä osallistumiselle. Harkintavallan käyttö on katsottu perustelluksi, sillä Kansaneläkelaitoksen toimeenpantavana on hyvin monenlaisia etuuksia ja eri etuuksissa lääketieteellisen harkinnan painoarvo on erilainen. Kansaneläkelaitoksen on mahdollista antaa lääketieteellisissä kysymyksissä sisäisiä ohjeita yhtenäisen ratkaisukäytännön varmistamiseksi.

Myös viittaus terveydenhuollon ammattihenkilöstöä koskevan lain 23 §:än ehdotetaan kumottavaksi.

VOIMAANTULO

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

TOIMEENPANO JA SEURANTA

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

Laki

työtapaturma- ja ammattitautilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 81 §:n 1 momentti ja 4 momentin 4, 5 ja 12 kohta ja 121 § seuraavasti:

10 luku

Ansionmenetykskorvaukset

81 §

Ansionmenetykskorvauksen perusteena oleva työansio

Ansionmenetykskorvauksen perusteena olevaa työansiota määrättäessä otetaan huomioon palkka, tulospalkkio tai muu vastike, joka on maksettu tai sovittu maksettavaksi korvauksena työstä. Tällainen vastike katsotaan työansioksi myös silloin, kun sen maksaa työntekijälle työnantajan sijasta konkurssipesä, palkkaturvalaissa (866/1998) tarkoitettu palkkaturvasta huolehtiva viranomainen tai muu maksaja. Työansioon luetaan myös työstä maksettava vastike, joka on sovittu osaksi tai kokonaan hyvitetäväksi:

- 1) yleisöltä saatavilla palvelu- tai lahjarahjoilla, jotka otetaan huomioon samansuuruisina kuin ne olivat viimeksi toimitetussa verotuksessa, jos muuta luotettavaa selvitystä niiden määrästä ei esitetä;
- 2) vakuutuskaalissa (1164/1992) tarkoitettuna sairauskassan maksamalla päivärahalla, jota työntekijä saa laissa säädetyn tai työehto- tai muussa sopimuksessa sovitun palkan sijasta;
- 3) lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaisella yksityisen hoidon tuella tai vastaavalla muulla valtion tai kunnan maksamalla tuella; taikka
- 4) tuloverolain (1532/1992) 33 b §:n 3 momentissa tarkoitettuna työpanokseen perustuvana osinkona.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuna vastikkeena työstä ei pidetä muun muassa:

- 4) tuloverolain (1535/1992) 66 §:n 3 momentissa tarkoitettua työsuhdeoption käyttämisestä syntyvää etua tai sellaista työsuhteeseen perustuvaa suoritusta, joka määräytyy yhtiön osakkeen arvon muutoksen perusteella, ellei työsuhdeoptiolla merkittävän osakkeen sovittu merkintähinta olennaisesti alita osakkeen käypää arvoa työsuhdeoption antamishetkellä ja tällaista työsuhdeoptiota käytetä vuoden kuluessa työsuhdeoption antamisesta, tai ellei kyse ole sellaisesta palkkiosta, jota 5 kohdan perusteella pidetään vastikkeena työstä;
- 5) palkkiota, joka annetaan työnantajayhtiön tai sen kanssa samaan konserniin tai muuhun vastaavaan taloudelliseen yhteenliittymään kuuluvan yhtiön viranomaisen valvonnan alaisella säännellyllä

markkinalla tai viranomaisen valvonnan alaisessa monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä noteerattuina osakkeina, sijoitustalletuksena tai muulla vastaavalla tavalla, taikka osakkeiden sijasta osin tai kokonaan rahana, jos tällaisen palkkiona saatavan edun arvo riippuu kyseisten osakkeiden arvon kehityksestä vähintään vuoden ajan palkkion lupaamisen ja antamisen välisen aikana;

12) yhtiön osakkaan nostamaa voitto-osuutta tai osinkoa, ellei 1 momentin 4 kohdasta muuta johdu.

16 luku

Vakuutuslaitosta koskevat menettelysäännökset korvausasiassa

121 §

Lääkäriasiantuntijan osallistuminen korvausasian käsittelyyn

Jos vakuutuslaitoksessa käsiteltävä korvausasia koskee lääketieteellisen seikan arviointia, laillistetun lääkärin on osallistuttava asian valmisteluun, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. 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”. Merkinnät on tehtävä selkeästi ja yleisesti tunnettuja käsitteitä käyttäen niin, että ne ovat hyödynnettävissä vakuutuslaitoksen päätöksen perusteluna siten kuin tämän lain 124 §:ssä säädetään.

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Laki
työntekijän eläkelain 40 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työntekijän eläkelain (395/2006) 40 § sellaisena kuin se on laissa 870/2014
seuraavasti:

40 §

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa ja johtopäätöksensä potilasasiakirjoissa olevista keskeisistä löydöksistä ja havainnoista asiakirjoihin, ja vahvistettava kannanottonsa sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”. Merkinnät on tehtävä selkeästi ja yleisesti tunnettuja käsitteitä käyttäen niin, että ne ovat hyödynnettävissä eläkelaitoksen päätöksen perusteluna siten kuin tämän lain 105 a §:ssä säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Laki**yrittäjän eläkelain 37 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yrittäjän eläkelain (1272/2006) 37 § sellaisena kuin se on laissa 871/2014
seuraavasti:

37 §

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa ja johtopäätöksensä potilasasiakirjoissa olevista keskeisistä löydöksistä ja havainnoista asiakirjoihin, ja vahvistettava kannanottonsa sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”. Merkinnät on tehtävä selkeästi ja yleisesti tunnettuja käsitteitä käyttäen niin, että ne ovat hyödynnettävissä eläkelaitoksen päätöksen perusteluna siten kuin tämän lain 95 a §:ssä säädetään.

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Laki**merimieseläkelain 40 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan merimieseläkelain (1290/2006) 40 § sellaisena kuin se on laissa 872/2014
seuraavasti:

40 §

Eläkekassan asiantuntijalääkäri

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa ja johtopäätöksensä potilasasiakirjoissa olevista keskeisistä löydöksistä ja havainnoista asiakirjoihin, ja vahvistettava kannanottonsa sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”. Merkinnät on tehtävä selkeästi ja yleisesti tunnettuja käsitteitä käyttäen niin, että ne ovat hyödynnettävissä eläkekassan päätöksen perusteluna siten kuin tämän lain 107 a §:ssä säädetään.

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Laki**julkisten alojen eläkelain 109 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan julkisten alojen eläkelain (81/2016) 109 § seuraavasti:

109 §

Kevan asiantuntijalääkäri

Kevassa on laillistetun lääkärin osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa ja johtopäätöksensä potilasasiakirjoissa olevista keskeisistä löydöksistä ja havainnoista asiakirjoihin, ja vahvistettava kannanottonsa sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”. Merkinnät on tehtävä selkeästi ja yleisesti tunnettuja käsitteitä käyttäen niin, että ne ovat hyödynnettävissä Kevan päätöksen perusteluna siten kuin tämän lain 113 §:ssä säädetään.

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Laki**Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 22 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Kansaneläkelaitoksesta annetun lain (731/2001) 22 § sellaisena kuin se on laissa
875/2014 seuraavasti:

22 §

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Laillistetun lääkärin tai hammaslääkärin on merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin osallistues-
saan etuusasian valmisteluun ja vahvistettava se sanoin ”kunnian ja omantunnon kautta”. Merkinnät
on tehtävä selkeästi ja yleisesti tunnettuja käsitteitä käyttäen niin, että ne ovat hyödynnettävissä pää-
töksen perusteluna siten kuin tämän lain 22 a §:ssä säädetään.

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20