

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta (StV)

HE 213/2020 vp

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

Finanssiala ry kannattaa korvausprosessien sujuvoittamista ja lainsäädännön selkeyttämistä

Finanssiala ry:n (FA) jäseniä ovat lakisääteistä tapaturmavakuutusta sekä työeläkevakuutusta hoitavat vahinko- ja työeläkevakuutusyhtiöt. FA kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää kantanaan seuraavaa:

- Korvausprosessi nopeutuu, kun asiantuntijalääkärin arviota ei tarvitse pyytää asioissa, joissa se on ilmeisen tarpeetonta.
- Pykälien ehdotettu uusi muotoilu antaa paremman kuvan korvausprosessista, koska uusi sanamuoto tuo esiin eron johtopäätösten ja potilasasiakirjoihin merkittyjen löydösten välillä.
- Uusi muotovaatimus, jolla asiantuntijalääkärin tulee vahvistaa kannanottonsa korvausasiassa, ei anna oikeaa kuvaa siitä, että vakuutusyhtiön asiantuntijalääkärin kannanotto korvausasiassa ei ole lääkärinlausunto.

1 Asiantuntijalääkärin osallistuminen ei ole aina tarpeen selvissä, samanlaisena toistuvissa myöntävissä ratkaisuissa

Hallituksen esityksen mukaan asiantuntijalääkärin ei tarvitsisi osallistua asian valmisteluun, jos osallistuminen on ilmeisen tarpeetonta. Esitys on kannatettava, ja muutos sujuvoittaisi korvausprosesseja.

Kun vakuutuslaitos myöntää täysimääräisenä haetun etuuden, etenkin säännöllisesti samansisältöisinä toistuvissa tilanteissa, ei asiantuntijalääkärin osallistuminen ole jokaisen korvaushakemuksen käsittelyn kannalta tarpeen. Hakijan oikeusturvan ei voida katsoa kärsivän tästä, vaan päinvastoin nopeammasta prosessista olisi etua.

Muutosta on ehdotettu työtapaturma- ja ammattitautilakiin, jonka mukaisessa toiminnassa tällaisia selkeitä ratkaisuja on lukumääräisesti paljon.

Vastaava muutos olisi tarpeellinen myös työeläkelainsäädäntöön. Tilanteet, joissa työeläkelakien mukaiselle kuntoutustuelle haetaan jatkoa, eivät käytännössä aina edellytä uutta asiantuntijalääkärin arviota, jos määräaikaisen etuuden jatkamista koskeva ratkaisu vastaa hakemusta ja jatkoratkaisujen linja on vakiintunut. Asiantuntijalääkärin arvio saattaa olla tarpeeton esimerkiksi silloin, kun kuntoutustuen päättyminen lähitulevaisuudessa on jo nähtävissä (esim. työhönpaluusuunnitelma onnistuneen operaation jälkeen) tai kun tilanteen jatkuminen vielä jonkin aikaa muuttumattomana on ilmiselvää (esim. operaation odottaminen).

2 Uusittu pykälämuotoilu antaa oikeamman kuvan korvausprosessista

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täydennettäväksi pykälien muotoiluja siten, että asiantuntijalääkäri merkitsee perustellun arvionsa ja *johtopäätöksensä potilasasiakirjoissa olevista keskeisistä löydöksistä ja havainnoista*. Uusista pykälämuotoiluista kävisi siis jatkossa paremmin ilmi hoitavan lääkärin ja asiantuntijalääkärin nykyiset roolit korvausprosessissa: hoitava lääkäri kirjaa potilasasiakirjoihin *löydökset ja havainnot*, ja asiantuntijalääkäri tekee *korvausta koskevat johtopäätökset*.

Julkisessa keskustelussa johtopäätökset ja lääketieteelliset havainnot menevät usein sekaisin. *Useankaan hoitavan lääkärin esittämä johtopäätös ei sinänsä oikeuta korvaukseen, vaan keskeistä on, että hoitavan lääkärin lausunnossa tuodaan ilmi havainnot, tutkimustulokset, löydökset ja hoitotiedot. Vakuutuslaitoksessa tulee puolestaan tehdä johtopäätökset ja korvausratkaisut.*

Esitetty pykälämuotoilu on onnistunut ja antaa oikeamman kuvan lääkäreiden erilaisista rooleista korvausprosessissa.

3 Uusi vahvistuslausuma on juridisesti tarpeeton

Vakuutuslaitoksissa ei laadita korvauksenhakijoista lääkärinlausuntoja. Korvausprosessissa ei myöskään kumota diagnooseja, eikä aseteta uusia diagnooseja.

Esityksen mukaan asiantuntijalääkärin tulisi vahvistaa kannanottonsa ”käytettävissä olevien tietojen, asiantuntemukseni ja omantuntoni kautta”. Lakimuutos ei vaikuta asiantuntijalääkärin oikeudellisiin velvollisuuksiin eikä virkavastuuseen. Onkin vaikea nähdä, mitä lisävastuuta olisikaan enää lisättävissä asiantuntijalääkäreitä *jo koskevien virkavastuun ja rikosoikeudellisen vastuun lisäksi*.

Vahvistuslausuma ei esityksen mukaan tarkoita myöskään sitä, että lääkärin kannanotto olisi itsenäinen oikeuksia ja velvollisuuksia tuova toimenpide korvausasiassa. *Päätöksen antaa aina vakuutuslaitos*, joka julkisen hallintotehtävän hoitajana myös vastaa antamastaan päätöksestä, ja *kaikkia päätöksentekoon osallistuvia koskee laissa säädetty virkavastuu*.

Koska tällaisella vahvistuslausumalla ei ole juridista merkitystä, jää sen lisäämisen ainoaksi motiiviksi luottamuksen parantaminen vakuutusjärjestelmää kohtaan. FA olettaa, että esityksessä tällaiselle vahvistuslausumalle osoitettu epäluottamusta hälventävä vaikutus on arvioitu siinä määrin merkittäväksi, että lakimuutokseen on sen takia katsottu aiheelliseksi ryhtyä. On hyvä, jos luottamusta voidaan tällä tavalla lisätä.

4 Tarpeeton lakiviittaus on perusteltua poistaa

Nykyinen laeissa oleva, vailla tosiasiallista merkitystä ollut viittaus, jonka mukaan asiantuntijalääkäri voi merkitä arvionsa noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia, esitetään poistettavaksi.

Koska asiantuntijalääkärin korvausprosessissa antama kannanotto ei ole terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:ssä tarkoitettu lääkintölaillinen todistus, tällainen viittaus on ollut vain omiaan synnyttämään väärinkäsityksiä ja luonut pohjaa asiaa koskeville virheellisille väitteille.

On hyvä, että tämä epäonnistunut viittaus nyt poistetaan laista. Lisäksi on hyvä, että vakuutusyhtiön asiantuntijalääkärin kannanoton vahvistuslausuman sanamuoto ei ole suoraan kopioitu lääkintölaillisten todistusten vahvistuslausumasta, koska vakuutusyhtiön asiantuntijalääkärin kannanotto ei ole lääkintölaillinen todistus.

5 Riittävä siirtymäaika olisi tarpeen järjestelmätöiden toteuttamiseksi

Asiantuntijalääkärin tekemille merkinnöille asetettu uusi vahvistuslausuma toteutettaneen käytännössä korvausjärjestelmiin lääkärin allekirjoituksen yhteyteen lisättävällä automaattisella sähköisellä ”leimalla”.

Vaikka tällaisen ”leiman” lisääminen on vähemmän vaativa tietojärjestelmämuutos, kyseessä on kuitenkin oikea järjestelmätyö, joka on työnä huomattavasti vaativampi kuin esimerkiksi pelkän tekstinkäsittelyohjelman asiakirjapohjan sanamuodon muuttaminen. Jotta muutos saadaan tehtyä korvausjärjestelmiin, vaativat sen suunnittelu, toteutus ja testaaminen oman aikansa.

FA esittää, että uuden vahvistuslausuman osalta säädettäisiin kohtuullinen siirtymäaika, jonka kuluessa tietojärjestelmät saataisiin muutettua. Riittäväksi siirtymäajaksi on toimialalla arvioitu kuusi kuukautta lain voimaantulosta.

6 Tavoitteena vakuutuskorvauksia koskevien ristiriitojen vähentäminen

Ehdotettujen lakimuutosten tavoitteena on korjata ns. vakuutuslääkärijärjestelmässä koettuja epäkohtia. Luottamuksen lisääminen koko vakuutusjärjestelmää kohtaan on FA:n mielestä tärkeää.

Yleensä suurin pettymys johtuu hakijalle kielteisen korvauspäätöksen lopputuloksesta. Kielteisen päätöksen aiheuttamaa pettymystä kanavoituu epäluottamukseksi ratkaisun tekemiseen osallistuneita henkilöitä, korvausprosessin yksityiskohtia sekä vakuutuslaitoksiin keskitettyä ratkaisumenettelyä kohtaan.

Järjestelmän yksityiskohtia uudistettaessa tulisikin välttää ratkaisuja, jotka luovat väärää mielikuvaa siitä, että korvausratkaisujen tekeminen olisi vain yhden tietyn ammattikunnan asia. *Korvauspäätökset ovat vakuutusyhtiön, eivätkä siis yksittäisen lääkärin tai korvauskäsittelijän päätöksiä. Kaikki päätösten tekemiseen osallistuvat toimivat virkavastuulla. Vakuutustoiminta on valvottua toimintaa, ja annettuihin päätöksiin voi hakea muutosta.*

Korvausprosessin yksityiskohtia säätämällä ei voida muuttaa sitä tosiseikkaa, että haetulle korvaukselle ei aina ole olemassa riittävää perustetta. *Valtaosa ratkaisuista annetaan kuitenkin hakemuksen mukaisina* ja joutuisasti, mikä todetaan myös hallituksen esityksessä. Kiistanalaisia tapauksia on lukumääräisesti vähän etenkin siihen nähden, kuinka paljon asioita ratkaistaan viivytyksettä ja ilman ristiriitoja.

Lakisääteisissä vakuutuslajeissa vakuutuslaitos toteuttaa lainsäädännön mukaista korvaustoimintaa. Korvattavuuden kriteereistä on tyypillisesti neuvoteltu

kolmikannassa ennen niiden säätämistä lakiin. Vakuutusmaksujen taso on puolestaan mitoitettu vastaamaan lain kriteerien mukaan muodostuvaa odotettua korvausmenoa, ja järjestelmä rahoitetaan yhteisesti.

Korvausratkaisuja koskevassa keskustelussa olisikin hyvä erottaa korvattavuuden rajasta todellisuudessa kumpuava kritiikki siitä, kuinka hyvin vakuutuslaitokset onnistuvat lain toimeenpanossa. Esimerkiksi työeläkelakien mukaisen osittaisen työkyvyttömyyseläkkeen edellytys on, että työkyky on alentunut vähintään 2/5. Toisin sanoen, vaikka henkilön työkyky olisi alentunut lähes 40 %, hänen oletetaan silti jatkavan kokoaikatyössä.

Nämä lain mukaiset kriteerit tunnetaan valitettavan huonosti. Näin syntyvä pettymys ja epäluottamus kohdistuvat koko vakuutusjärjestelmään ja etenkin asiantuntijalääkäreihin, joiden tehtävä on kuitenkin *noudattaa lakia jokaisen tapauksen kohdalla yhdenvertaisesti.*

Tulisi myös kiinnittää enemmän huomiota kielteisen korvauspäätöksen saaneen tilanteen ratkaisemiseen. Toimeentulostaan huolestunut henkilö, jonka terveydentila ja toimintakyky ovat heikentyneet, vaikkakaan eivät korvaukseen oikeuttavasti, tarvitsisi usein tukea päästäkseen takaisin työelämään johtavalle polulle tai oikean sosiaaliturvalajin piiriin.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi