

19.12.2013

Dnro 4886/4/12

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Kaija Tanttinen-Laakkonen

VAKUUTUSLÄÄKÄRIN OLISI TULLUT JÄÄVÄTÄ ITSENSÄ

1

KANTELU

Kantelijan - - - päiväämä, asianajaja - - - laatima kirje koskee julkisyhteisön palveluksessa päätoimenaan työskentelevän ja vakuutuslääkärinä sivutoimisesti toimivan lääkärin tehtävien ja velvoitteiden ristiriitaa sekä ammatillisia velvoitteita.

Kantelija on huolestunut siitä, että päätoimisesti julkisyhteisön palveluksessa toimivat lääkärit toimivat myös sivutoimisina vakuutuslääkäreinä. Hän pitää tällaisten lääkäreiden tehtäviä ja velvoitteita ristiriitaisina ja toteaa, että vakuutuslääkärin esteellisyyden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon muun muassa hänen päätoimipaikkansa virkamiehenä. Kantelijan mukaan lääkäreiden työskentelyä vakuutusyhtiöiden palveluksessa olisi arvioitava myös lääkäreiden virkavelvollisuuksien kannalta. Hän toteaa, että virkalääkäreiden toimiminen sivutoimisesti vakuutusyhtiöiden asiantuntijalääkäreinä mahdollistaa sen, että lääkäreitä ohjeistetaan arvioimaan asioita eri periaatteilla kuin heidän velvollisuutensa virkamiehinä ja terveydenhuollon ammattihenkilöinä edellyttäisivät.

- - -

3

TAPAHTUMAT

Asiakirjoista ilmenee, että kantelija oli - - - HYKS Psykiatrian tulosyksikön työkyvyntutkimuspoliklinikan laajassa työkyky- ja kuntoutustutkimuksessa. Kantelija toimitti - - - tutkimuksesta laaditun lääkärinlausunnon Varmalle ja haki sen perusteella työkyvyttömyyseläkettä. Apulaisylilääkärin ja erikoistuvan työterveyslääkärin - - - laatiman lääkärinlausunnon mukaan kantelija oli psyykkisten oireidensa vuoksi työkyvytön. HYKS Psykiatrian tulosyksikön Peijaksen klinikkaryhmän psykoosiklinikan johtaja ja Varman asiantuntijalääkäri A osallistui hänen hakemuksensa käsittelyyn. A:n asiantuntijalausunnon mukaan kantelijalla ei ollut moninaisesta oireilustaan huolimatta todettu sellaista psykiatrista häiriötä, jonka perusteella tätä voitaisiin pitää työkyvyttömänä. Varma hylkäsi - - - kantelijan hakemuksen.

Kantelija haki - - - Varman päätökseen muutosta työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalta. Tässä yhteydessä HYKS Psykiatrian tulosyksikön Helsingin ja vanhuspsykiatrian klinikkaryhmän erityisosastojen klinikan johtajaa ja Varman asiantuntijalääkäriä B:tä pyydettiin arvioimaan kantelijan valitukseensa liittämät uudet selvitykset. B pidättäytyi - - - asian käsittelystä ja ehdotti kantelijan asian käsittelemistä ns. ratkaisukokouksessa ”monestakin syystä”. B totesi - - - itsensä toistamiseen jääviksi, koska kantelija oli ”tutkittu HYKS Psykiatrialla”.

Lautakunta hylkäsi päätöksellään - - - kantelijan valituksen. Kantelija valitti päätöksestä vakuutusosoikeuteen, joka pyysi vastinetta Varmalta. Tuolloin A epäili valitusmuistiossa jäävyyttään: - - -. A ei osallistunut enää tämän jälkeen kantelijan eläke-etuutta koskevan asian käsittelyyn. Vakuutusosoikeus antoi asiassa päätöksensä 28.11.2013.

4

SAATU SELVITYS

Valviran lausunto

Valvira ei pidä itseään toimivaltaisena arviomaan asiantuntijatehtävissä toimivien vakuutuslääkäreiden toimintaa ilman siihen oikeuttavaa selkeää toimivaltasäännöstä. Tämän vuoksi Valvira ei katsonut voivansa antaa oikeusasiamiehen pyytämää lausuntoa A:n ja B:n toiminnasta siltä osin kuin he ovat toimineet vakuutusyhtiön palveluksessa ja olleet mukana ratkaisemassa kantelijan asiaa.

Valvira ei näe estettä sille, että potilastyössä työskentelevä virkalääkäri toimii vakuutusyhtiön asiantuntijana, jos hän kykenee tästä tehtävästään huolimatta hoitamaan potilastyön terveydenhuollon ammattihenkilöille ja lääkäreille asetettujen velvoitteiden mukaisesti. Tämä merkitsee muun muassa sitä, että vakuutuslääkärinä toimiminen ei saa aiheuttaa vastaanottojen peruuntumisia tai muutoin potilasturvallisuutta tai terveydenhuollon laatua vaarantavia tilanteita.

A:n selvitys

A toteaa, että hän ei ole ollut HYKS Psykiatrian tulosyksikön Peijaksen klinikkaryhmässä työskennellessään virkasuhteessa tulosyksikön Helsingin klinikkaryhmään, jonka alaisena työkyvyntutkimusyksikkö toimii. A:n mukaan hän ei ota vakuutuslääkärinä koskaan kantaa etuutta hakevien henkilöiden asioihin silloin, kun heillä on hoitosuhde Peijaksen klinikkaryhmään. Tällöin hän jäävää itsensä. A toteaa, että hän ei ole osallistunut kantelijan hoitoon eikä hoitolinjausten arviointiin. Siten hän ei katso olevansa jäävi arvioimaan kantelijan oikeutta eläke-etuuteen. A toteaa, että kantelijan tutkineen yksikön lääkäri on ollut häneen yhteydessä kantelijaa koskevassa asiassa, minkä jälkeen hän arvioi tulleen mahdollisesti jääviksi kantelijan eläke-etuutta koskevassa päätöksenteossa. A viittaa myös siihen, että Varma on ollut tietoinen hänen päätoimestaan eikä se ole kokenut päätointia esteeksi vakuutuslääkärinä toimimiselle.

A toteaa, että hänen tehtävänsä vakuutuslääkärinä on arvioida sitä, täyttyvätkö työeläkelain mukaiset edellytykset hakijan etuuden saantiin. Tämän arvioinnin on oltava tasapuolista ja yhdenmukaista, ja siinä on eduksi vahva kliininen kokemus. A:n mukaan työeläkelain näkökulma työkyvyttömyyteen saattaa olla erilainen kuin potilasta hoitavan tai tutkivan lääkärin, joka arvioi potilaan tilannetta kokonaishoidon ja kuntoutuksen näkökulmasta.

B:n selvitys

Selvityksensä mukaan B työskentelee HYKS Psykiatrian tulosyksikön Helsingin ja vanhuspsykiatrian klinikkaryhmän erityisosastojen klinikan klinikkajohtajana ja osastonylilääkärinä sekä sivutoimisena asiantuntijalääkärinä Varmassa. B:n mukaan Varmaan tulee muutamia kertoja vuodessa eläke-etuutta koskeva hakemus, jonka liitteenä on HYKS Psykiatrian tulosyksikössä laadittu asiakirja. Tällaisissa tapauksissa hän on poikkeuksetta pidättäytynyt asian käsittelystä. Hän on menetellyt näin myös kantelijan tapauksessa ja siirtänyt asian Varmassa toimivaan ratkaisukokoukseen, jossa useampi asiantuntijalääkäri arvioi hakemuksen. Hän ei ole itse osallistunut ratkaisukokoukseen.

B:n kokemuksen mukaan Varmassa on oltu tarkkoja ja huolellisia esteellisyysskysymyksissä. Hän ei ole kokenut ristiriitaa toimiessaan julkisyhteisön palveluksessa ja vakuutuslääkärinä. B:n mukaan vakuutettujen kokonaistilanteiden hahmottamisen kannalta saattaa olla hyödyllistä, että vakuutusyhtiöissä on kliinisessä työssä toimivia lääkäreitä.

Finanssivalvonnan lausunto ja Varman selvitys

Finanssivalvonta toteaa, että sillä ei ole toimivaltaa ottaa kantaa yksittäiseen riita-asiaan, kuten kysymykseen vakuutuslaitoksen eläkepäätöksen oikeasta sisällöstä tai siitä, onko vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkäri ollut esteellinen. Finanssivalvonta toteaa kuitenkin, että vakuutuslaitoksen päätöksen antaa ja siitä vastaa vakuutuslaitos eivätkä sen yksittäiset toimihenkilöt tai asiantuntijat. Päätöksentekoon osallistuu muun muassa etuuslainsäädännön asiantuntijoita, koska ratkaisu ei ole pelkästään lääketieteellinen. Siltä osin kuin on kyse saman lääketieteellisen asian käsittelemisestä jossakin muussa yhteydessä ennen asian vireille tuleamista työeläkeyhtiössä, pääasiallinen vastuu asian havaitsemisesta ja esille ottamisesta on kyseisellä asiantuntijalääkärillä, koska tieto ei välttämättä näy asiakirjoista. Myös asianosainen, joka havaitsee tällaisen seikan, voi tuoda sen esille asian käsittelyn aikana. Viime kädessä esteellisyysskysymyksen ratkaisee muutoksenhakuelin.

Finanssivalvonta on Varman kanssa samaa mieltä siitä, että hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumisen kannalta on perusteltua, että työeläkeyhtiöiden asiantuntijalääkäreistä ainakin osa toimii samanaikaisesti myös kliinisena lääkärinä, jotta voidaan taata mahdollisimman hyvä ammattipätevyys.

Varma toteaa, että työeläkevakuutusyhtiön toiminnan kannalta luottamus sen työkyvyn arviointitoimintaan ja asiantuntijalääkäreiden puolueettomuuteen on ensiarvoisen tärkeää. Varmassa on osana riskikartoitusta kartoitettu myös asiantuntijalääkäreiden muut työpaikat ja yhteisöt, joissa toimiminen saattaisi jossain tilanteessa aiheuttaa esteellisyyden toimia yksittäisen hakijan tilanteessa asiantuntijalausannon antajana. Riskikartoituksen pohjalta lääkäreiden kanssa on keskusteltu yksilöllisesti tilanteet, joissa kyseinen lääkäri on esteellinen. Esteellisyyssasioiden käsittely on vakiintunutta työkyvyttömyyseläkehakemusten ratkaisutoiminnassa ja lääkärikokouksissa. Lääkärit ovat itse erityisen herkkiä tunnistamaan mahdolliset esteellisyystilanteet. Varman käytännöt esteellisyysskysymyksissä perustuvat hallintolain ja työntekijän eläkelain säännöksiin.

Varman ohjeistuksen mukaan asiantuntijalääkäri on esteellinen, jos:

- hän on toiminut saman eläkkeenhakijan hoitavana lääkärinä tai muulla tavoin osallistunut eläkkeenhakijan hoitoon tai tutkimukseen jossain aikaisemmassa vaiheessa,
- hän on aiemmin antanut eläkkeenhakijasta asiantuntijalausannon jollekin muulle taholle,
- eläkkeenhakija on ollut hoidettavana sairaalaysikössä, jossa asiantuntijalääkäriin alaiset ovat osallistuneet hänen hoitoonsa ja tutkimiseensa,
- eläkkeenhakija on ollut hoidettavana saman sairaalan saman erikoisalain jossakin muussa yksikössä tai
- eläkkeenhakija on ollut yksityisellä lääkäriasemalla hoidettavana yksikössä, jonka kanssa asiantuntijalääkäri oman vastaanottonsa puitteissa tekee yhteistyötä.

Varman ohjeistuksen mukaan esteellisyyttä ei sen sijaan synny, jos:

- eläkkeenhakija on ollut hoidettavana saman kuntayhtymän muissa sairaaloissa tai saman sairaalan muiden erikoisalojen yksiköissä,
- eläkkeenhakija on ollut tutkittavana saman lääkäriasemaketjun muissa yksiköissä tai
- hoitava lääkäri on aiemmin konsultoinut asiantuntijalääkäriä vakuutuslääkäriin roolissa.

Varma katsoo noudattaneensa kantelijan tapauksessa asiantuntijalääkäreitä koskevia esteellisyyssäännöksiä.

5 RATKAISU

Totean aluksi, että Valvira ei ole pitänyt itseään toimivaltaisena arviomaan asiantuntijatehtävissä toimivien vakuutuslääkäreiden toimintaa. Tämän vuoksi Valvira ei katsonut voivansa antaa pyytämäni lausuntoa A:n ja B:n toiminnasta siltä osin kuin he ovat toimineet Varman palveluksessa ja olleet mukana ratkaisemassa kantelijan eläke-etuutta koskevaa asiaa.

Kysymys Valviran toimivallasta on erikseen arvioitavana. Riippumatta tuon arvioinnin lopputuloksesta Valviralla on velvollisuus antaa oikeusasiamiehen pyytämä lausunto. Tämä velvollisuus perustuu perustuslain 111 §:n 1 momenttiin ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 6 ja 7 §:ään sekä täysin vakiintuneeseen laillisuusvalvontakäytäntöön. Ei ole lainkaan harvinaista, että sillä taholla, jolta lausuntoa pyydetään (esim. ministeriöltä), ei itsellään ole toimivaltaa asiassa. Koska kantelijan tapauksessa asia on ratkaistavissa ilman Valviran lausuntoa, en puutu Valviran menettelyyn enemmälti.

Esteellisyysskysymykset kuuluvat viime kädessä tuomioistuimelle. Koska A on kuitenkin edellä todetun mukaisesti sittemmin jäävänyt itsensä kantelijan asian käsittelystä eikä kysymys hänen esteellisyydestään ole ollut vakuutusoikeudessa esillä, katson voivani arvioida hänen esteellisyyttään.

Oikeusohjeet

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa (1 mom.). Hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (2 mom.). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Hallintolain (434/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan yksityisissä niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia.

Hallintolain 27 §:n mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen (1 mom.). Mitä virkamiehen esteellisyydestä säädetään, koskee myös monijäsenisen toimielimen jäsentä ja muuta asian käsittelyyn osallistuvaa (2 mom.).

Virkamies on hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 29 §:n mukaan virkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä (1 mom.). Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttä koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä (2 mom.).

Sen estämättä, mitä hallintolain 28 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa säädetään, eläkelaitoksen ja Eläketurvakeskuksen toimihenkilö ja hallituksen jäsen voivat työntekijäin eläkelain (395/2006) 217 §:n mukaan käsitellä tämän lain täytäntöönpanoon kuuluvaa asiaa, joka koskee eläkelaitoksessa eläketurvan järjestänyttä työnantajaa tai tällaisen työnantajan palveluksessa olevaa työntekijää taikka yrittäjää.

Kannanotto

Varma hoitaa julkista hallintotehtävää huolehtiessaan lakisääteisen eläketurvan toimeenpanosta. Tämän vuoksi sen toimintaan sovelletaan hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan hallintolakia.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Säännöksen taustalla on julkishallinnon toiminnassa vakiintuneesti korostettu lainmukaisuuden ja riippumattomuuden vaatimus. Hallintotoiminnan puolueettomuudessa voidaan oikeuskirjallisuuden mukaan erottaa subjektiivinen ja objektiivinen näkökulma. Subjektiivinen puolueettomuus merkitsee, että hallintopäätöksen tekijän tai asian valmistelijan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn. Objektiivinen puolueettomuus korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyyn ja päätöksenteon objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen. Yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne pitää aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai siinä tehtävään päätökseen.

Varman asiantuntijalääkäreiden esteellisyyteen sovelletaan hallintolain esteellisyyssperusteita. Hallintolain 28 § 1 momentti sisältää kuusi erillistä esteellisyyssperustetta ja lisäksi niitä täydentävän, esteellisyyttä koskevan yleislausekkeen. Tämän yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu (28 §:n 1 momentin 7 kohta). Tällaisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen samanasteinen kuin erikseen määritellyissä esteellisyyssperusteissa.

Yleislauseke korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn puolueettomuuteen. Yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.

Varman ohjeistuksen mukaan asiantuntijalääkäri on esteellinen, jos eläkkeenhakija on ollut hoidettavana saman sairaalan saman erikoisalain jossakin muussa yksikössä.

HYKS Psykiatrian tulosityksikkö muodostuu neljästä klinikkaryhmästä: Helsingin ja vanhuspsykiatrian klinikkaryhmästä, Jorvin klinikkaryhmästä, Peijaksen klinikkaryhmästä ja Nuorisopsykiatrian klinikkaryhmästä. Työkyvyntutkimuspoliklinikka kuuluu Helsingin ja vanhuspsykiatrian klinikkaryhmään.

Kantelijalle tehtiin työkyvyntutkimuspoliklinikalla laaja työkyky- ja kuntoutustutkimus. Tutkimuksesta laaditussa lääkärinlausunnossa kantelijan katsottiin olevan psyykkisten oireidensa vuoksi työkyvytön ja hänelle suositeltiin pysyvää työkyvyttömyyseläkettä. Tämän vuoksi hän haki eläkettä Varmalta, joka hylkäsi hänen hakemuksensa. Eläkehakemuksen käsittelyn yhteydessä pyydettiin asiantuntijalausuntoja vakuutuslääkäreiltä B:lta ja A:lta.

HYKS Psykiatrian tulosityksikön Helsingin ja vanhuspsykiatrian klinikkaryhmän erityisosastojen klinikkajohtaja ja osastonylilääkäri B jääväsi itsensä kantelijan eläkehakemuksen käsittelystä, koska hakemuksen liitteenä oli HYKS Psykiatrian tulosityksikössä laadittu asiakirja ja koska kantelijaa oli tutkittu "HYKS Psykiatrialla".

A ei sen sijaan katsonut olevansa tällä perusteella esteellinen käsittelemään kantelijan eläkehakemusta. Esteellisyysperuste olisi hänen mielestään ollut käsillä ainoastaan silloin, jos hän olisi ollut virkasuhteessa Helsingin ja vanhuspsykiatrian klinikkaryhmään tai jos kantelijalla olisi ollut hoitosuhde Peijaksen klinikkaryhmään, jonka psykoosiklinikan johtaja ja osastonylilääkäri hän oli ja on edelleen. Oman käsitykseni mukaan A:n olisi B:n tavoin ollut perusteltua hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan nojalla jäävätä itsensä kantelijan asian käsittelystä. Kysymys oli HYKS Psykiatrian tulosityksikössä laaditusta lääkärinlausunnosta ja kyseisessä tulosityksikössä tutkitusta potilaasta. Jääväminen olisi ollut sopusoinnussa myös Varman oman ohjeistuksen kanssa: HYKS Psykiatrian tulosityksikkö voidaan katsoa ohjeistuksessa tarkoitetuksi sairaalaksi ja sen kutakin neljää klinikkaryhmää ohjeistuksessa tarkoitetuksi saman erikoisalain (psykiatria) muuksi yksiköksi.

6

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 5 esittämäni käsitykset Varman ja osastonylilääkäri A:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Varmalle ja osastonylilääkäri A:lle jäljennöksen tästä päätöksestäni.