

28.5.2020

EOAK/7167/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Juha Niemelä

LÄÄKETIETEELLISEN SEIKAN ARVIOINTI VAKUUTUSLAITOKSESSA

1 ASIATIEDOT

Käsiteltävänä olleessa kanteluasiassa [EOAK/134/2019](#) oli arvioitavana If vahinkovakuutusyhtiö Oy:n (If Oy) menettely korvauksenhakijan sille toimittaman lääketieteellisen selvityksen käsitteilyssä. If Oy:ssä hakijan toimittamaa selvitystä oli arvioinut ja päätöksen oli antanut yhtiön korvausasiantuntija.

Katsoin ratkaisussani, että yhtiö oli tosiasiallisesti myös evännyt hakijalta korvauksia ja että asian käsittelyyn olisi yhtiössä tullut osallistua asiantuntijalääkäri siten kuin työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:ssä säädetään.

Asiassa saamastani selvityksestä nousi esille lisäksi periaatteellisesti tärkeä kysymys siitä, edellyttääkö työtapaturma- ja ammattitautilain 121 § sitä, että yhtiön asiantuntijalääkäri osallistuu lääketieteellisen seikan arviointiin myös silloin, kun yhtiö myöntää hakijalle hänen hakemansa korvauksen täysimääräisenä.

If Oy oli nimittäin selvityksessään todennut, että missään yhtiössä ei ole tarpeen eikä mahdollisuuksia siihen, että kaikkia lääketieteeseen liittyviä asioita käsitellään lääkärikäsittelyssä. Käsitteilykseni mukaan yhtiö viittasi tällä ensinnäkin siihen, että hakijalle myönteiseen lopputulokseen johtavien ratkaisujen lääketieteellisiä seikkoja ei kaikissa tapauksissa olisi tarpeen arvioiduttua lääkärijäsenellä. Toisena seikana yhtiö viittasi niiden käytettävissä oleviin resursseihin. Ilman lääkärijäsenen kannanottoa asiat saadaan yhtiön mukaan käsiteltyä nopeammin, mikä on myös korvauksenhakijoiden etu.

Yksittäisen korvauksenhakijan oikeusturvan ei voidakaan katsoa olevan vaarassa, jos yhtiö myöntää hänelle täysimääräisesti hänen hakemansa etuuden, vaikka hänen asiaansa liittyvää lääketieteellistä seikkaa ei olisikaan arvioinut yhtiön asiantuntijalääkäri. Nämä tapaukset eivät yleensä nouse myöskään arviotavaksi laillisuusvalvonnassa, vaan kanteluiden kohteena ovat pääsääntöisesti yhtiöiden antamat kielteiset ratkaisut ja yhtiöiden menettely niiden yhteydessä.

Yksittäisen korvauksenhakijan oikeusturvan lisäksi korvauskäsittelyssä on nähdäkseen otettava huomioon myös korvauksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu: heidän on voitava luottaa siihen, että heidän korvaushakemuksiaan käsitellään yhtiöissä yhdenmukaisesti.

Olen antanut 7.11.2017 ratkaisun asiassa [EOAK/352/2017](#), jossa oli kyse siitä, tuliko yhtiön asiantuntijalääkäriin osallistua yhtiölle valitusvaiheessa toimitetun uuden lääketieteellisen selvityksen arviointiin. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi asiaan lausunnon (STM/776/2017). Siinä

se totesi kantanaan, että asiantuntijalääkärin osallistuminen korvausasian käsittelyyn työtapa-
turma- ja ammattitautilain mukaisissa asioissa ei ole harkinnanvarainen asia.

If Oy antaa omassa selvityksessään kuitenkin ymmärtää, että vakuutuslaitoksissa olisi tavan-
omaisena käytäntönä ratkaista lääketieteellisiä asioita myös ilman, että yhtiöiden asiantuntija-
lääkärit osallistuvat niiden käsittelyyn. Tämä käytäntö vaikuttaisi nähdäkseni olevan vastoin sitä,
mitä ministeriö on aiemmin työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:stä lausunut.

Tämän vuoksi ja perustuslain 111 §:n 1 momenttiin viitaten pyysin sosiaali- ja terveysministe-
riötä toimittamaan minulle tarvittavan selvityksen siitä, minkälaisia menettelytapoja vakuutuslai-
toksissa on lääketieteellisen seikan arvioimiseksi. Pyysin lisäksi ministeriötä antamaan lausun-
tonsa niistä sekä tarvittaessa myös asiaan liittyvästä lainsäädännöstä.

2 SELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi asiaan 20.4.2020 päivätyn lausunnon selvityksineen.

3 VASTAUS

3.1. Asiaan saatu selvitys

Sosiaali- ja terveysministeriö ilmoitti pyytäneensä Tapaturmavakuutuskeskusta (TVK) selvittä-
mään työtapaturma- ja ammattitautilain mukaisia korvauksia toimeenpanevilta vakuutuslaitok-
silta:

- 1) miten vakuutuslaitokset tulkitsevat työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:n säännöstä,
jonka mukaan, jos vakuutuslaitoksessa käsiteltävä korvausasia koskee lääketieteellisen sei-
kan arviointia, laillistetun lääkärin on osallistuttava asian valmisteluun, ja
- 2) minkälaisia menettelytapoja vakuutuslaitoksissa on lääketieteellisen seikan arvioimiseksi.

Lisäksi ministeriö pyysi TVK:ta antamaan lausuntonsa asiassa.

Ministeriön näkemys vakuutuslaitosten tulkinnoista ja menettelytavoista

Ministeriö totesi saamiensa selvitysten perusteella, että vakuutuslaitokset tulkitsevat nykyistä
työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:n säännöstä asiantuntijalääkärin osallistumisesta kor-
vausasian käsittelyyn jokseenkin eri tavalla, koska lääketieteellisten seikkojen arviointia koske-
vissa menettelytavoissa on havaittavissa huomattaviakin eroja vakuutuslaitosten välillä.

Lääketieteellisen seikan arviointi- ja siihen liittyvä menettelyprosessi on kytköksissä vakuutus-
laitoksen tulkintaan harkintavallan käytön mahdollisuudesta. Vakuutuslaitokset, joissa harkinta-
vallan käyttö katsotaan mahdolliseksi, tuovat esiin, ettei selkeitä, merkitykseltään vähäisiä ja
tavallisimmin myönteiseen korvausratkaisuun johtavia asioita tarvitse säännönmukaisesti käyt-
tää asiantuntijalääkärin arvioitavana. Näissä korvausratkaisu on myös yleensä johdettavissa
vakiintuneesta korvauskäytännöstä. Tämänkaltaisissa asioissa osa vakuutuslaitoksista käyttää
harkintaa ja päätöstuotannon joutuisuus priorisoidaan muodolliseksi arvioidun asiantuntijalää-
kärin konsultoinnin edelle. Tämänkaltaisen harkinta korostuu etenkin niiden vakuutuslaitosten
vastauksista, joissa vahinkovolyymit ovat suuret.

Osassa vakuutuslaitoksia harkintaa käytetään myös vakuutuslaitokselle toimitettujen yksittäisten lääketieteellisten asiakirjojen osalta, jos voidaan selvästi todeta, ettei selvitys sisällä mitään uutta lääketieteellistä tietoa aikaisempaan nähden. Osa vakuutuslaitoksista käyttää säännönmukaisesti kaikki lääketieteelliset asiakirjat asiantuntijalääkärillä arvioitavana. Osa vakuutuslaitoksista viittaa menettelytapojensa osalta suoraan Tapaturmavakuutuskeskuksen 5.3.2018 päivättyyn muistioon, jossa tuodaan esiin nykyisen 121 §:n säännöksen taustaa ja korostetaan harkintamahdollisuuden tärkeyttä säännöksen tulkinnassa.

Ministeriön mukaan kuitenkin valitusvaiheessa on havaittavissa yhdenmukaista käytäntöä. Jos henkilö valittaa korvauspäätöksestä, korvausasia käy viimeistään tässä vaiheessa kaikissa vakuutuslaitoksissa asiantuntijalääkärin arvioitavana. Jos valitusasian käsittelyn kuluessa vakuutuslaitokseen toimitetaan uusia lääketieteellisiä asiakirjoja, menettelytavoissa on kuitenkin jälleen eroja. Jos asiakirjoissa ei arvioida olevan mitään uutta lääketieteellistä tietoa suhteessa aiempaan, kaikissa vakuutuslaitoksissa näitä uusia lääketieteellisiä asiakirjoja ei käytetä asiantuntijalääkärin arvioitavana, vaan asiakirja siirretään lausunnolla suoraan muutoksenhakuasteeseen. Osa vakuutuslaitoksista käyttää myös valitusvaiheessa kaikki lääketieteelliset asiakirjat aina asiantuntijalääkärillä arvioitavana.

Ministeriön näkemys nykyisestä lainsäädännöstä

Vakuutuslaitoksen asiantuntijalääkärin osallistumisesta korvausasian käsittelyyn on säädetty ensimmäisen kerran nykyistä työtapaturma- ja ammattitautilakia edeltävässä tapaturmavakuutuslaissa vuodesta 1997 alkaen. Tuolloin tapaturmavakuutuslain 41 d §:ssä todettiin, että laillistetun lääkärin on osallistuttava korvausasian käsittelyyn vakuutuslaitoksessa, jos asia koskee lääketieteellisen seikan arviointia, ja merkittävä kannanottoasi asiakirjoihin. Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 227/1996 vp) todetaan, että uuden säännöksen tarkoituksena on taata tarpeellisen lääketieteellisen asiantuntemuksen käyttö korvausratkaisuja tehtäessä.

Nykyinen työtapaturma- ja ammattitautilain 121 §:n säännös eroaa aikaisemmasta tapaturmavakuutuslain 41 d §:n säännöksestä ainoastaan siinä, että nykyinen säännös velvoittaa asiantuntijalääkäriä merkitsemään asiakirjoihin perustellun kantansa. Perusteltua arviota koskeva vaatimus lisättiin työtapaturma- ja ammattitautilakia valmisteltaessa aikaisempaan säännökseen osana vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämistoimenpiteitä tavoitteenaan parantaa vakuutuslaitosten päätöksen perusteluita (HE 277/2014 vp).

Ministeriö toteaa, että säännöksen tarkoituksena on, kuten jo vuoden 2007 hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, taata tarpeellisen lääketieteellisen asiantuntemuksen käyttö korvausratkaisuja tehtäessä. Säännös varmistaa näin omalta osaltaan korvauksenhakijan oikeusturvan toteutumista työtapaturma- ja ammattitautilain toimeenpanossa. Juuri oikeusturvan toteutumisen varmistaminen on tässä ministeriön näkemyksen mukaan säännöksen keskeinen tarkoitus. Lääketieteellisen asiantuntemuksen varmistaminen korvausratkaisua tehtäessä on nähty työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksen kaltaisessa sosiaalivakuutuksessa tärkeänä, koska korvausoikeuden ratkaisemisen keskiössä usein on lääketieteellisen syy-yhteyskysymyksen ratkaiseminen.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että saatujen selvitysten perusteella asiantuntijalääkärin osallistumista korvausasian käsittelyyn koskeva säännös on osoittautunut työtapaturma- ja ammattitautilain toimeenpanossa tulkinnanvaraiseksi. Vuoden 2007 hallituksen esitykseen kirjatut

perustelut tarpeellisen lääketieteellisen asiantuntemuksen käytön takaamisesta voivat johtaa harkintavallan sallivuuden mahdollistavaan laintulkintaan etenkin, kun voimassa olevan säännöksen perusteluissa ei tältä osin toisin todeta. Tämä kuitenkin johtuu siitä, että asia ei työtapa- turma- ja ammattitautilain valmistelussa noussut esiin nyt tarkasteltavana olevasta näkökulmasta katsottuna.

Harkintavallan mahdollistava laintulkinta vakuutuslaitoksissa on tarkoituksenmukaista tilanteissa, joissa voidaan selvästi todeta, ettei asiantuntijalääkärin kannanotto ole korvauksenhakijan oikeusturvan kannalta välttämätöntä. Muodollinen asiantuntijalääkärillä käyttäminen tällaisessa tilanteissa voisi vain pitkittää korvauskäsittelyä tarpeettomasti ja johtaisi näin joutuisuuden tavoitteen osalta oikeusturvan epätarkoituksenmukaiseen toteutumiseen.

Se, että säännöstä tällä hetkellä tulkitaan vakuutuslaitoksissa eri tavalla ei ole vakuutettujen yhdenvertaisuuden näkökulmasta tarkoituksenmukainen tilanne.

Osana vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämisen toimenpiteitä sosiaali- ja terveysministeriö ilmoittaa käynnistäneensä lainvalmisteluhankkeen, jossa työtapa- turma- ja ammattitautilain 121 §:n säännöstä kehitetään myös nyt tarkastelun kohteena olevalta osin. Tavoitteena on, että säännös olisi jatkossa lääkäriasiantuntijan osallistumisesta edellyttäviltä osin nykyistä täsmällisempi ja sillä varmistettaisiin lääketieteellisen asiantuntemuksen käyttö ennen muuta tilanteissa, joissa asiantuntemuksella on oikeusturvan toteutumisen kannalta tosiasiallista merkitystä.

3.2 Asian arviointi

Olen perehtynyt vakuutuslaitosten TVK:lle antamiin vastauksiin ja TVK:n maaliskuussa 2018 laatimaan muistioon. Kuten jo STM on lausunnossaan todennut, vakuutuslaitosten käytännöissä on eroavaisuuksia. Osa laitoksista ilmoittaa käyttävänsä kaikki lääketieteelliset selvitykset asiantuntijalääkärillään. Näistä kaksi laitosta ilmoittaa marraskuussa 2017 antamani ratkaisun vaikuttaneen heidän käytäntönsä. Moni laitos ilmoittaa jättävänsä selvitykset näyttämättä asiantuntijalääkärilleen, jos ratkaisu on myönteinen. Osa laitoksista ilmoittaa kuitenkin antavansa joissakin tapauksissa myös kielteisen päätöksen ilman, että lääketieteellinen selvitys olisi käynyt laitoksen asiantuntijalääkärin nähtävänä.

Korvauksenhakijoiden oikeusturvan toteutumisen näkökulmasta nämä kielteiseen päätökseen johtavat tilanteet ovat nähdäkseni ongelmallisimpia. Yksi laitos ilmoittaa kuitenkin näyttävänsä selvitykset asiantuntijalääkärille viimeistään muutoksenhakuvaiheessa, ja viittaa itseoikaisu- mahdollisuuteen. Tässä tilanteessa laitoksen asiantuntijalääkärin kannan saaminen edellyttää siis korvauksenhakijan aktiivisuutta. Eräs laitos ilmoittaa antavansa ilman asiantuntijalääkärin kannanottoa myös kielteisiä päätöksiä, jos asiassa on kyse oikeus- tai korvauskäytännössä vakiintuneista kannoista. Laitos ei ole maininnut esimerkkiä tällaisesta tilanteesta. Käsitykseni mukaan täysin ongelmaton ei kuitenkaan ole, jos laitos epäilee lääketieteellistä arviointia sisältävän korvaushakemuksen esimerkiksi vakiintuneen korvauskäytännön perusteella.

Laitokset, jotka katsovat Tytal 121 §:n jättävän yhtiöille harkintavaltaa sen suhteen, milloin lääketieteellinen selvitys on näytettävä asiantuntijalääkärille, perustavat kantansa muun muassa TVK:n maaliskuussa 2018 laatimaan muistioon. Siinä TVK otti säännöksestä erilaisen tulkinnan kuin mitä STM oli lausunnossaan esittänyt ja jonka itsekin esitin näkemykseni. Tämän asian yhteydessä vakuutuslaitoksen tai TVK:n esittämä ei ole antanut minulle aihetta muuttaa aikaisempaa kantaani.

Kyse on näiltä osin erimielisyyksistä säännöksen tulkinnasta, kuten TVK:kin toteaa. Nykyinen säännös esitöineen, joissa on viitattu aiempaan käytäntöön, on johtanut erilaisiin tulkintoihin ja sitä myötä erilaisiin käytäntöihin vakuutuslaitoksissa. En pidä tätä hyväksyttävänä asiantilana korvauksenhakijoiden yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan kannalta.

STM on nähdäkseni reagoinut asiaan asianmukaisesti, kun se on ottanut asian ja puheena olevan säännöksen arvioitavaksi lainsäädäntöhankkeessaan. Se on asettanut 1.1.2020 säädösvalmisteluhankkeen (STM140:00/2019) hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työtapa- turma- ja ammattitautilain ja eräiden työeläkelakien muuttamisesta. Tavoitteena on parantaa sosiaalivakuutuslaitosten päätösten perusteluja ja korvausprosessien läpinäkyvyyttä. Lisäksi lakeihin on tarkoitus kirjata vakuutuslääkärin kannanoton sisältöä koskevat säännökset. Nyt esillä oleva asia liittyy nähdäkseni tähän jälkimmäiseen uudistukseen.

Käsitykseni mukaan sanotun hankkeen myötä myös vakuutuslaitosten asiantuntijalääkärin kannanoton hankkimisesta korvausasiaan sen eri vaiheessa on mahdollista säätää selkeästi siten, että vakuutuslaitosten käytännöt saadaan yhdenmukaisiksi ja varmistetaan korvauksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu sekä samalla turvataan heille perustuslaissa taattu oikeus saada asiansa käsittelyksi asianmukaisesti.

Vireillä oleva lainsäädäntöhanke huomioon ottaen asia ei anna minulle aiheutta enempiin toimenpiteisiin.