

LAUSUNTO

Helsinki, 18.11.2020

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNTA

Viite: HE 213/2020 vp

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi työtapaturma- ja ammattitautilain, eräiden työeläkelakien ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamiseksi

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveystieteellinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on 234 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäsenenä yli 70 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Lisätietoja: erityisasiantuntija Päivi Opari, paivi.opari@soste.fi, puhelin 040 588 6154

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry



Vertti Kiukas
pääsihteeri

SOSTE

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
SOSTE Finlands social och hälsa rf
SOSTE Finnish Federation for Social Affairs and Health

www.soste.fi

LAUSUNNON KESKEINEN SISÄLTÖ

- SOSTE kannattaa esitettyjä muutoksia, mutta toivoo erikoislääkärin käyttöön liittyvää lisäystä lakeihin sekä kehittämistyön jatkamista ja vakuutuslääkäriyön neuvottelukunnan 30.4.2021 päättyvän toimikauden jatkamista hallituskauden loppuun asti.
- Työtapaturma- ja ammattitautilain 121 pykälää koskevaan lakiin ja vastaavalla tavalla muihin hallituksen esityksessä lausuttavana oleviin työeläkelakeihin ja lakiin Kansaneläkelaitoksesta tulee kirjata mahdollisuus erikoislääkärin käyttämiseen tapauskohtaisesti silloin, kun se on hakijan oireiden arvioinnin kannalta tarpeellista ja tarkoituksenmukaista.
- Lain edellyttämien toimintakäytäntöjen toteutumista tulee seurata, uudistuksen osalta tämä koskee erityisesti perustelujen parantamisen toteutumisen seuranta.
- Järjestöillä on paljon tietoa ja osaamista mm. erilaisista sairauksista ja vammoista ja niiden vaikutuksista ihmisten arkeen, työ- ja toimintakykyyn ja kuntoutukseen. Sitä kannattaa tarvittaessa hyödyntää käsittelyprosesseissa samoin kuin kansallisten harvinaissairauksien osaamiskeskusten ja eurooppalaisten harvinaissairauksien osaamisverkostojen asiantuntijoiden osaamista.
- Kansalaisille on järjestettävä riittävästi tiedotusta, tukea ja helposti saatavissa olevaa neuvontaa sosiaalivakuutusprosesseista. Erityistä huomiota on kiinnitettävä niihin kielteisen päätöksen saaneisiin hakijoihin, joilla ei ole resursseja valittaa epäoikeudenmukaisiksi kokemistaan päätöksistä ja jotka tarvitsevat tukea saadakseen tarpeenmukaiset etuudet ja palvelut.

LAUSUNTO

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry pitää vakuutuslääkärijärjestelmän kehittämistyötä erittäin tärkeänä ja kannattaa pääosin hallituksen esityksen ehdotuksia. Yksityiskohtaiset huomiot pykäläesityksistä koskevat erityisesti työtapaturma- ja ammattitautilain 121 pykälää.

Tehtyjen lakiehdotusten lisäksi vakuutuslääkärijärjestelmään liittyvää kehittämistyötä on tarpeen jatkaa. Lausunnon loppuun on kirjattu SOSTEn huomioita ja ehdotuksia jatkokehittämisestä.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 121 § uudistaminen

Yksi keskeisimmistä puutteista sosiaalivakuutusprosesseissa ovat olleet päätösten puutteelliset perustelut. Tämä koskee vakuutuslaitosten ohella myös muutoksenhakuelimiä. Etenkin kielteisen päätöksen saaneilla päätöksen riittävän kattava, yksilöllinen ja ymmärrettävä perusteleminen on olennaista sekä ihmisten oikeusturvan että asian käsittelystä välittyvän kokemuksen vuoksi. Hyvät perustelut vähentävät myös tarvetta muutoksenhakuun. Perustelujen laatua on yritetty parantaa aiemminkin useaan otteeseen siinä täysin onnistumatta. Hakijan tulee voida tunnistaa oma tilanteensa perustelutekstistä. **Lakiin tehdyt ehdotukset ymmärrettävän kielen ja käsitteiden käytöstä ovat**

kannatettavia ja oikeansuuntaisia, mutta viime kädessä keskeisintä on tämän toteutuminen käytännössä. Lain edellyttämien toimintakäytäntöjen toteutumista tulee seurata.

Asiantuntijalääkärin esitetään jatkossa vahvistavan lausuntonsa käyttäen ilmaisua ”käytettävissä olevien tietojen, asiantuntemukseni ja omantuntoni kautta”. Tämän voidaan ajatella vahvistavan luottamusta lausuntoa kohtaan, vaikkakin lääkärin on oletettavaa muutoinkin toimivan hyvän ammattietiikan mukaisesti. SOSTE pitää uutta muotoilua parempana kuin aikaisemmin ehdotettua lausumaa ”kunnian ja omantunnon kautta”. SOSTEn arvion mukaan esitetyn loppukaneetin lisäämisellä tuskin on prosessien kannalta merkittävää vaikutusta, mutta osalle hakijoista se lisännee koettua luottamusta, eikä siitä myöskään ole hakijoille haittaa.

Pykälässä todetaan myös, että jos vakuutuslaitoksessa käsiteltävä korvausasia koskee lääketieteellisen seikan arviointia, laillistetun lääkärin on osallistuttava asian valmisteluun, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. SOSTE tuo esille, että laillistettu lääkäri voi käytännössä edustaa mitä tahansa lääketieteen osaamisalaa. Näin ollen lääkärin syvin osaaminen voi olla aivan eri alueelta kuin mitä hakijan tilanne, sairaus, vamma tai oireet edellyttävät.

Suurimmassa osassa tapauksia yleinen muotoilu laillistetusta lääkäristä todennäköisesti takaa riittävän lääketieteellisen perehtyneisyyden ja osaamisen ja hakijan kannalta asianmukaisen käsittelyn. Sen sijaan osa käsiteltäväksi tulevista tilanteista on luonteeltaan sellaisia, että vain alan erikoislääkärin osaaminen tuo oikeutta hakijan tilanteen arvioinnille. Erikoislääkärin osaamista tarvitaan tyypillisesti tilanteissa, joissa hakijan työkyvyttömyyden arvioinnissa on huomioitava sairauksien ja/tai vammojen yhteisvaikutuksia. Alan erikoislääkärin käyttö on perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa on kyse hyvin epätypillisistä aivovammoista, useista samanaikaisista raajojen tai kehon luiden murtumisista, useiden erilaisten sairauksien tai vammojen yhteisvaikutuksesta, kuten yhtäaikaista neurologisista ja mielenterveyteen liittyvistä syistä sekä esimerkiksi, kun kyse on harvinaissairaasta henkilöstä, joka vammautuu tapaturmaisesti. Erilaiset neurologiset, kognitiiviset, fysiologiset sekä muut työ- ja toimintakykyyn vaikuttavat haittavaikutukset voivat ilmetä viiveellä jopa vuosien kuluttua sairastumisesta tai vammautumisesta. Haitta- ja myöhäisvaikutukset voivat tällöin olla vaikeasti kytkettävissä alkuperäiseen haitat aiheuttaneeseen sairauteen tai vammaan. Erikoislääkärin asiantuntemusta vaaditaan erityisesti syy- ja seurausketjujen sekä kuntoutustoimenpiteiden kartoittamisessa. **SOSTE ehdottaa lakiin kirjattavaksi tapauskohtaisen mahdollisuuden erikoislääkärin käyttämiseen ja lain perusteluissa tämän avaamista.**

Mahdollisuus alan erikoislääkärin käyttöön vahvistaisi merkittäväällä tavalla ihmisten oikeusturvaa niissä tapauksissa, joissa asiantuntijalääkäri osallistuu hakijan tilanteen arviointiin. Mikäli asiantuntijalääkäri ei ole osallistunut päätöksen valmisteluun ja asiakas valittaa päätöksestä, päätös tulee varmentaa lääketieteellisten perusteiden osalta asiantuntijalääkärillä ennen vastineen tai lausunnon antamista muutoksenhakuelimelle.

SOSTE tuo esille myös järjestöjen sekä harvinaissairauksien osaamiskeskusten ja eurooppalaisten harvinaissairauksien osaamisverkostojen asiantuntijoiden laajamittaisen osaamisen hyödyntämistä tarvittaessa käsittelyprosesseissa.

SOSTEn esittämä muutos asiantuntijalääkärin pätevyyteen liittyen tulee lisätä kaikkiin lakeihin ja niiden perusteluihin, joissa asiantuntijalääkäristä säädetään. Tämä tarkoittaa tässä hallituksen esityksessä lausuttavana olevia lakeja eli laki työtapaturma- ja ammattitautilain muuttamisesta 121 §, laki työntekijän eläkelain 40 §:n muuttamisesta, laki yrittäjän eläkelain 37 §:n muuttamisesta, laki merimieseläkelain 40 §:n muuttamisesta, laki julkisten alojen eläkelain 109 §:n muuttamisesta ja laki Kansaneläkelaitoksesta annetun lain 22 §:n muuttamisesta.

Työtapaturma- ja ammattitautilain 81 § ansionmenetyskorvauksen perusteena olevasta työansioista
SOSTella ei ole huomautettavaa lain 81 pykälässä esitettyihin täsmennyksiin.

Muuta kehitettävää

Oikeusturvan kannalta ihmiset kokevat ongelmalliseksi, että vakuutusosoikeudessa tapahtuva lääketieteellinen arviointi on salattu. Asianomainen ei saa tietää, mitkä kaikki seikat ovat vaikuttaneet häntä koskevaan päätöksentekoon. Avoimuutta tältä osin tulee lisätä.

Myös esteellisyyskysymyksiin on kiinnitettävä huomiota. Esimerkiksi muutoksenhakulautakunnissa on jäseniä, joilla on kytköksiä vakuutusyhtiöihin. Samoin korvauksia haettaessa hakijat kokevat merkitykselliseksi sen, missä vakuutuslääkäri päätyökseen työskentelee.

Sähköisen B-lausunnon ripeää ja laajamittaista käyttöönottoa tulee edistää, sillä sen käyttö turvaa monin tavoin hakijoiden oikeuksia. Sähköisen B-lausunnon käyttö on ollut mahdollista jo useita vuosia, mutta sen käyttöönotto on edennyt hitaasti. Sähköinen lausunto edesauttaa tietojen siirtymistä hoitavalta lääkäriltä muille tahoille, lausunnot ovat yleensä laadukkaampia ja sähköisen lausunnon käsittely on nopeampaa. Sähköinen B-lausunto tehostaa myös erikoislääkäreiden vastuunjakoa ja tiedon kulkua asiakaslähtöisesti.

SOSTE näkee tärkeäksi vahvistaa potilastekstien ja lausuntojen sisältämien tietojen riittävän tarkkaa kirjaamista, koska ne ovat keskeisiä vakuutuslääketieteellisessä käsittelyssä. Myös hoitavien lääkäreiden sosiaaliturvaan liittyvää osaamista tulee lisätä. Sosiaalivakuutusprosesseissa mukana olevien vakuutuslääkäreiden ja hoitavien lääkäreiden keskinäistä yhteistyötä tulee edelleen kehittää.

Keskeistä on myös kansalaisille suunnattu jatkuva ja avoin tiedottaminen sekä riittävä neuvonta. Sosiaalivakuutuspäätöksiä ohjaavat yleensä yksittäisiä ratkaisuja laajemmat linjat ja vakiintuneet ratkaisukäytännöt. Näistä tulee viestiä, jotta sama tieto ja ymmärrys on kaikilla osapuolilla. Neuvonnan osalta tarvitaan eri kanavia pitkin tarjottavia (esim. puhelin, netti, chat) ja helposti saavutettavia neuvontapalveluja, jotka auttavat hakijaa toimimaan omassa asiassaan.

Siihen nähden miten merkittäviä tehtävät päätökset ovat ihmisten elämän kannalta, käsittelyprosessit venyvät liian usein kohtuuttoman pitkiksi. Näin käy etenkin tilanteissa, joissa joudutaan muutoksenhakuun ja vakuutusosoikeuden prosesseihin. Pahimmillaan vuosien mittainen käsittely ja siitä ihmisille aiheutuva epävarmuuden tila on kohtuuton. Käsittelyaikoja pitää pystyä selkeästi lyhentämään.

Sosiaalivakuutusjärjestelmässä tehtävillä päätöksillä on tyypillisesti erittäin suuri ja pitkäaikainen, kenties koko loppuelämään ulottuva vaikutus hakijan elämään. Siksi on tärkeää kiinnittää huomiota kielteisen päätöksen saaneiden ihmisten tukemiseen, neuvontaan ja heidän saamaansa ohjaukseen palvelu- ja etuusjärjestelmässä. Erityisesti tulee miettiä, miten turvataan niiden ihmisten asema, joilla ei ole resursseja valittaa epäoikeudenmukaisiksi kokemistaan päätöksistä.

Tilanteen kohentamiseksi on tarpeen jatkaa järjestelmän kehittämistä. Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittävän neuvottelukunnan nykyinen toimikausi kestää 30.4.2021 asti. SOSTE esittää toimikauden pidentämistä vähintään vuodella tai hallituskauden loppuun asti.