

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eräiden työeläkelakien ja Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työntekijän eläkelakia, yrittäjän eläkelakia, merimieseläkelakia, kunnallista eläkelakia, maatalousyrittäjän eläkelakia ja Kansaneläkelaitoksesta annettua lakia. Lakeihin ehdotetaan lisättäväksi hallintolakia täydentävät säännökset päätöksen perusteleminen. Lakeihin lisättäisiin säännökset siitä, mitä hylkäävän päätöksen perustelujen tulisi sisältää, kun päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin. Osittain tai kokonaan hylkäävän päätöksen perusteluihin olisi kirjatta-

va asian arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Lisäksi perustelujen parantamiseksi ehdotetaan, että lakeihin lisättäisiin säännös asiantuntijalääkärin perustellusta arviosta. Säännös edellyttäisi, että etuusasian käsittelyyn osallistuva asiantuntijalääkäri laatisi asian valmistelun aikana perustellun arvionsa, joka tulisi kirjata asiakirjoihin.

Lait on tarkoitettu tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
PERUSTELUT	3
1 Nykytila.....	3
2 Nykytilan arviointi	4
3 Ehdotetut muutokset	4
3.1 Päätöksen perustelevminen	4
3.2 Asiantuntijalääkäri.....	6
4 Esityksen vaikutukset.....	7
5 Asian valmistelu.....	8
6 Voimaantulo.....	8
LAKIEHDOTUKSET	9
1. Laki työntekijän eläkelain muuttamisesta	9
2. Laki yrittäjän eläkelain muuttamisesta	10
3. Laki merimieseläkelain muuttamisesta	11
4. Laki kunnallisen eläkelain muuttamisesta.....	12
5. Laki maatalousyrittäjän eläkelain muuttamisesta	13
6. Laki Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta	14
LIITE	15
RINNAKKAISTEKSTIT	15
1. Laki työntekijän eläkelain muuttamisesta	15
2. Laki yrittäjän eläkelain muuttamisesta	16
3. Laki merimieseläkelain muuttamisesta	17
4. Laki kunnallisen eläkelain muuttamisesta.....	18

PERUSTELUT

1 Nykytila

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 samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hallintolaissa (434/2003) on tarkemmat säännökset päätöksen perustelemisesta. Hallintolain 45 §:n mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovellettavat säännökset. Perusteluvollisuudesta voidaan hallintolain mukaan poiketa vain silloin, jos perusteleminen jostain syystä on erityisen tarpeetonta.

Lakisääteisten sosiaalivakuutusetuuksien toimeenpanossa on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä ja julkisen vallan käytöstä. Siten etuuksien toimeenpanossa sovelletaan hallintolakia ja sen säännöksiä päätösten perustelemisesta.

Monissa sosiaalivakuutusasioissa päätöksentekoon liittyy lääketieteellistä arviointia, kuten arviointia sairauden tai vamman vaikutuksesta toimintakykyyn ja työkykyyn. Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemia lääketieteellistä arviointia sisältäviä etuuksia ovat kansaneläkelain (568/2007) mukainen työkyvyttömyyseläke, sairausvakuutuslain (1224/2004) mukainen sairauspäiväraha, sairaanhoitokorvaukset (mukaan luettuina lääkekorvaukset) ja erityishoitoraha, vammaisuuksista annetun lain (570/2007) mukaiset vammaisuuudet sekä Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista (566/2005) annetun lain mukaiset etuudet.

Sairauspäiväraha- ja työkyvyttömyyseläkeasioissa on yleensä kysymys jäljellä olevan

työkyvyn arvioinnista. Sairaanhoitokorvauksissa lääketieteellistä arviota tarvitaan esimerkiksi sen ratkaisemiseksi, onko kyseessä sairausvakuutuslain mukainen tarpeellinen ja hyvä hoitokäytännön mukainen hoito. Vammaisuuksiasioissa arvioidaan hakijan sairauden, vian tai vamman takia heikentyneitä toimintakykyä sekä haittaa. Lasten kohdalla arvioidaan lapsen sairaudesta, viasta tai vammasta aiheutuvaa hoitoa, huolenpitoa ja kuntoutusta. Ruokavaliokorvauksissa arvioidaan, onko henkilön asianmukaisesti määrättyyn sairauden vuoksi ehdottoman välttämättömää käyttää gluteenittomia tuotteita. Kuntoutusasioissa arvioidaan hakijan terveydentilaa ja kuntoutustarvetta.

Työeläkeasioissa lääketieteellisiä kysymyksiä sisältyy lähinnä työeläkelakien (tässä esityksessä työntekijän eläkelaki 395/2006, merimieseläkelaki 1290/2006, yrittäjän eläkelaki 1272/2006, maatalousyrittäjän eläkelaki 1280/2006 ja kunnallinen eläkelaki 549/2003) mukaisiin työkyvyttömyyseläkeisiin ja ammatilliseen kuntoutukseen. Kysymys on yleensä jäljellä olevan työkyvyn tai kuntoutustarpeen arvioimisesta.

Käsittelyprosessit etuusasioissa vaihtelevat sosiaalivakuutuslainsäädännöstä ja etuuslajista riippuen. Yleensä lääketieteellisiä kysymyksiä sisältäviä etuus- ja korvausasioita ratkaistaessa etuusasian ratkaisija ei tee päätöstä yksin vaan asian käsittelyyn osallistuu monia eri alojen asiantuntijoita. Asiantuntijoiden kokonaisarvion perusteella etuuslaitos tekee päätöksen, jonka tulee hallintolain mukaan olla perusteltu.

Etuuslaitosten asiantuntijalääkärit osallistuvat yhtenä asiantuntijana etuuspäätöksen valmisteluun silloin, kun asiassa tarvitaan lääketieteellistä asiantuntemusta. Työeläkelaeissa on nimenomaiset säännökset lääkärin osallistumisesta lääketieteellistä arviointia sisältävien asioiden käsittelyyn. Työntekijän eläkelain 40 §:n mukaan asiantuntijalääkärin

on osallistuttava työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun eläkelaitoksessa.

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin etuusasian käsittelyn yhteydessä antamaa kannanottoa ei pidetä terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994) tarkoitettuna ulkopuolisena lääkärinlausuntona, jonka johdosta asianosaista olisi erikseen kuultava ennen korvausasian ratkaisemista. Asianosaisella on kuitenkin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukainen oikeus saada asian käsittelyn päätyttyä tieto sellaisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

2 Nykytilan arviointi

Hallintolaki edellyttää etuuspäätösten perustelemista, mutta säännös on melko yleisluontoinen. Sosiaalivakuutuslainsäädännössä on tarpeen säätää nykyistä tarkemmin päätösten perustelemisesta. Sosiaalivakuutusasioihin sisältyy erityispiirteitä, joiden vuoksi päätösten perusteleva on erityisen tärkeää.

Sosiaalivakuutusratkaisut liittyvät usein hakijan toimeentuloon ja terveyteen ja ovat siten hakijan kannalta hyvin henkilökohtaisia ja merkittäviä. Jos hakijan hakemus hänen toimeentulonsa kannalta merkittävään etuuteen hylätään, on hänellä suuri intressi saada kattavat perustelut sille, miksi etuutta ei ole myönnetty. Päätöksessä tulisi perustella riittävän asiallisesti, selkeästi ja ymmärrettävästi, miksi hylkäävään ratkaisuun on päädytty. Jos lääketieteellinen arviointi osaltaan vaikuttaa etuusasiaa koskevaan ratkaisuun, tulisi asian ratkaisuun vaikuttaneiden keskeisten lääketieteellisten seikkojen ja niiden perusteella tehtyjen johtopäätösten ilmetä päätöksen perusteluista.

Sosiaalivakuutusasioissa korvaus- ja etuus säännösten soveltamiseen sisältyy usein lakiin sidottua harkintaa. Etuutta tai korvausta ei yleensä myönnetä pelkän diagnoosin perusteella, vaan esimerkiksi hakijan toimintakykyä arvioidaan kokonaisuutena. Kokonaisarvioinnissa otetaan huomioon muitakin kuin lääketieteellisiä seikkoja. Kun päätöksen te-

keminen edellyttää eri seikkojen punnintaa ja kokonaisarviointia, päätöksen perustelujen merkitys korostuu. Perusteluissa tulisi pystyä kuvaamaan, millaisen arvioinnin kautta tiettyyn ratkaisuun on päädytty.

Päätösten perusteluja voidaan parantaa myös kehittämällä etuuksien ja korvausten käsittelyprosesseja. Päätös valmistellaan etuuslaitoksissa tavallisesti usean asiantuntijan yhteistyönä. Lopullisen päätöksen perusteluineen kirjoittaa kuitenkin yksittäinen henkilö, jolla ei ole yleensä lääketieteellistä tai muuta terveystieteiden koulutusta. Perustelujen kirjoittaminen edellyttää toimivaa yhteistyötä päätöksen laatijan ja asiantuntijalääkärin välillä, jotta lääketieteelliset perustelut saadaan asianmukaisesti kirjattua. Asiantuntijalääkärin tulisi esittää omat johtopäätöksensä niin selkeästi ja ymmärrettävästi, että lopullisen päätöksen kirjoittaja voi niiden perusteella laatia yksityiskohtaiset perustelut, jotka ovat myös hakijan ymmärrettävissä.

3 Ehdotetut muutokset

3.1 Päätöksen perusteleva

Etuuspäätösten perustelujen ja etuudenhakijoiden oikeusturvan parantamiseksi esityksessä ehdotetaan, että työeläkelakeihin ja Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin (731/2001) lisättäisiin hallintolakeja täydentävät säännökset päätöksen perusteleva. Edellä mainittuihin lakeihin lisättäisiin säännökset siitä, mitä hylkäävän päätöksen perustelujen tulisi sisältää, kun käsiteltävänä olevaan asiaan liittyy lääketieteellisiä kysymyksiä. Osittain tai kokonaan hylkäävän päätöksen perusteluihin olisi kirjattava asian arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Päätösten perusteleva koskeva säännös lisättäisiin työntekijän eläkelakiin, yrittäjän eläkelakiin, merimieseläkelakiin, kunnalliseen eläkelakiin ja maatalousyrittäjän eläkelakiin. Säännös täydentäisi hallintolain 45 §:n päätöksen perusteleva koskevaa säännöstä. Tarkoituksena olisi parantaa päätösten lääketieteellisiä perusteluja. Silloin kun eläkelaitos hylkää etuushakemuksen kokonaan tai osittain ja etuusasian ratkaisu perustuu

keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätösten perustelujen tulisi sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Riittävien perusteluiden avulla etuudenhakija voi arvioida, onko hänen syytä hakea päätökseen muutosta. Perusteluilla tehostetaan pyrkimystä oikeellisuuteen ja niillä edistetään luottamusta tasapuolisuuteen ja puolueettomuuteen. Oikeus saada perusteltu päätös kuuluu jokaisen perusoikeuksiin perustuslain 21 §:n 2 momentin nojalla. Perusteluvollisuudella onkin keskeinen merkitys asianosaisen oikeusturvan kannalta. Asianosaisen on saatava tietää, mitkä seikat ovat johtaneet häntä koskevan ratkaisun tekemiseen. Yleinen perusteluvollisuus koskee kaikkia työeläkelainsäädännön nojalla annettuja päätöksiä.

Ehdotetun perusteluvollisuutta tarkentavan pykälän mukaan hylkäävän etuuspäätöksen perusteluihin olisi erityisesti merkittävät ne lääketieteelliset seikat, joihin päätös keskeisiltä osin perustuu. Lisäksi perusteluissa olisi ilmentävä näiden seikkojen perusteella tehdyt johtopäätökset.

Työeläkeasioissa lääketieteellistä arviointia liittyy lähinnä työkyvyttömyyseläke- ja kuntoutusasioihin. Työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioissa ratkaisu perustuu lääketieteellisten tutkimusten ja tutkimustulosten pohjalta tehtyyn arvioon sairauksien aiheuttamasta toimintakyvyn heikkenemisestä. Lääketieteellisten seikkojen lisäksi arvioinnissa otetaan huomioon muitakin seikkoja, kuten eläkkeenhakijan koulutus, ikä ja aikaisempi toiminta. Eläkelaitoksen päätöksessä tulisi perustella, miten kokonaisarvio hakijan työkyvyn heikkenemisestä ja jäljellä olevasta kyvystä hankkia itselleen ansiotuloja on tehty ja miksi on päädytty tiettyyn lopputulokseen.

Riittävien ja ymmärrettävien perustelujen merkitys korostuu silloin, kun asiassa annetaan hylkäävä etuuspäätös. Päätöksen perusteluihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota silloin, kun eläkelaitos poikkeaa hoitavan lääkärin arviosta. Jos korvaus evätään niukoin perustein, etuudenhakijalle voi syntyä käsitys siitä, ettei kaikkea hänen ja hoitavan lääkärin toimittamaa terveydentilatietoa ole otettu riittävällä tavalla huomioon etuusasiaa ratkaistaessa.

Etuskäsittelyyn yhtenä asiantuntijana osallistuvan eläkelaitoksen asiantuntijalääkärin potilasasiakirjojen merkintöjen perusteella tekemä lääketieteellinen arvio on osa etuusasian kokonaisuuskäsitelmää ja käy ilmi eläkelaitoksen perustellusta päätöksestä, josta etuudenhakijalla on oikeus valittaa. Valitusta tutkiessaan muutoksenhakuelin tarkastaa, että eläkelaitos on päätöstä antaessaan noudattanut laissa säädettyjä edellytyksiä. Tähän arviointiin sisältyvät myös eläkelaitoksessa tehdyt lääketieteelliset arviot.

Myös Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi pykälä päätösten perustelemisesta. Silloin kun Kansaneläkelaitos hylkää etuushakemuksen kokonaan tai osittain ja etuusasian ratkaisu perustuu keskeisiltä osin lääketieteellisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Kansaneläkelaitoksessa käsitellään monia sellaisia asiaryhmiä, joissa oikeus etuuteen pohjautuu lääketieteellisiin seikkoihin. Tällaisia etuuksia ovat esimerkiksi sairauspäiväraha, kuntoutusetuudet, vammaisetuudet, sairaanhoitokorvaukset (mukaan luettuina lääkekorvaukset), erityishoitoraha ja työkyvyttömyyseläke. Kansaneläkelaitoksen päätöksistä tulee ilmetä erityisesti ratkaistavan etuuden ja kyseessä olevan tapauksen kannalta merkitykselliset lääketieteelliset seikat ja niiden perusteella tehdyt johtopäätökset.

Lääketieteellisiin seikkoihin pohjautuva arviointi on usein työ- tai toimintakyvyn arviointia. Jos Kansaneläkelaitoksen päätös perustuu keskeisiltä osin tällaiseen arviointiin, päätöksessä tulisi tuoda esille, mitkä ovat työ- tai toimintakykyä heikentävät sairaudet ja vammat ja millaisen arvioinnin kautta on päädytty hylkäävään päätökseen. Työ- ja toimintakyvyn arviointia liittyy mm. työkyvyttömyyseläke- ja sairauspäiväraharatkaisuihin. Muita esimerkkejä etuusasioissa tehtävästä lääketieteellisestä arvioinnista ovat kuntoutuksen tarkoituksenmukaisuuden arviointi ja sairaudesta tai vammasta aiheutuvan haitan arviointi. Kansaneläkelaitoksen päätösten perusteluissa tulisi kuvata tämä arviointi ja sen perusteella tehdyt johtopäätökset.

3.2 Asiantuntijalääkäri

Perustelujen parantamiseksi ehdotetaan lisäksi, että työeläkelakeihin ja Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin lisättäisiin säännös asiantuntijalääkäriin perustellusta arvionta. Säännös edellyttäisi, että etuusasian käsittelyyn osallistuva asiantuntijalääkäri laatisi asian valmistelun aikana perustellun arvionsa, joka tulisi kirjata asiakirjoihin. Tarkoituksena on parantaa asian käsittelyyn osallistuvien asiantuntijoiden välistä yhteistyötä ja sitä kautta parantaa päätösten lääketieteellisiä perusteluita. Asiantuntijalääkäriin selkeät perustelut auttaisivat lopullisen päätöstekstin laatijaa lääketieteellisten perustelujen kirjoittamisessa.

Työntekijän eläkelain 40 §:ssä, yrittäjän eläkelain 37 §:ssä, merimieseläkelain 40 §:ssä ja kunnallisen eläkelain 140 §:n 3 momentissa säädetään eläkelaitoksen asiantuntijalääkäristä. Säännöksen mukaan yhden tai useamman laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun eläkelaitoksessa. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi maininta siitä, että asiantuntijalääkäriin tulisi kirjata perusteltu arvionsa asiakirjoihin hänen osallistuessaan työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden tai muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun. Samalla säännösten sanamuotoja tarkistettaisiin. Maatalousyrittäjän eläkelain 50 §:n 3 momentti sisältää viittauksen työntekijän eläkelain 40 §:ään, joten maatalousyrittäjän eläkelakiin ei ehdoteta erikseen muutosta.

Perusteltua arviota koskevalla kirjausvaatimuksella pyritään parantamaan eläkelaitoksen päätöksen lääketieteellisiä perusteluita. Asianosaiselle annettavan päätöksen perustelemisesta säädetäisiin erikseen työntekijän eläkelain 105 a §:ssä, yrittäjän eläkelain 95 a §:ssä, maatalousyrittäjän eläkelain 90 a §:ssä, merimieseläkelain 107 a §:ssä ja kunnallisen eläkelain 100 a §:ssä. Kuten nykyisinkin, eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri voisi merkitä arvionsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:ssä säädettyjä lausuntojen muotovaatimuksia. Kun lausunto pyydetään

muulta kuin eläkelaitoksen asiantuntijalääkäriltä, lausunto tulisi sen sijaan laatia mainitun pykälän edellyttämiä muotovaatimuksia noudattaen.

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri osallistuu asian käsittelyyn yhtenä asiantuntijana muiden joukossa. Asiantuntijalääkäriin tehtävänä on osaltaan huolehtia siitä, että keskeiset ratkaisuihin vaikuttaneet lääketieteelliset seikat sisällytetään ratkaisun perusteluihin oikein ja perusteellisesti. Muiden asian ratkaisuun osallistuvien kannalta olisi tärkeää, että asiantuntijalääkäri perustelisi tekemänsä johtopäätökset ja oman arvionsa ymmärrettävällä tavalla erityisesti silloin, kun kysymys on hylkäävästä päätöksestä. Lääkäriin kirjoittamat perustelut olisivat avuksi lopullisen päätöksen perustelujen laatimisessa.

Lakiin Kansaneläkelaitoksesta ehdotetaan lisättäväksi vastaava säännös asiantuntijalääkäristä. Kansaneläkelaitoksessa on myös asiantuntijahammaslääkäreitä. Säännöksen mukaan Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäriin tai hammaslääkäriin olisi merkittävä asiakirjoihin perusteltu arvionsa, kun hän osallistuu etuusasian valmisteluun.

Pykälässä ei säädetä siitä, milloin Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäriin tai asiantuntijahammaslääkäriin on osallistuttava asian käsittelyyn, sillä Kansaneläkelaitoksen toimeenpantavana on hyvin monenlaisia etuuksia, joiden valmisteluun liittyy lääketieteellistä arviointia. Tällaisia ovat muun muassa sairaanhoitokorvaukset (mukaan luettuna lääkekorvaukset), sairauspäivärahat, kuntoutusasiat, vammaisetuudet ja työkyvyttömyyseläkkeet. Eri etuuksissa lääketieteellisen harkinnan painoarvo on erilainen eikä työ- ja toimintakyvyn arviointia tarvita esimerkiksi ratkaistaessa sairaanhoitokorvauksia. Näitä ratkaistaan Kansaneläkelaitoksessa vuosittain noin 10 miljoonaa eikä olisi tarkoituksenmukaista ja oikeusturvan toteutumisen kannalta tarpeellista edellyttää asiantuntijalääkäriin aina osallistuvan ratkaisuun. Määrältään huomattava etuusryhmä on myös sairauspäivärahat, joissa vuosittaiset ratkaisumäärät ovat noin 640 000. Työkyvyttömyyseläkeratkaisuja Kansaneläkelaitoksessa tehdään vuosittain noin 45 000.

Kansaneläkelaitosta koskevan lain mukaan yhtenäisen ratkaisukäytännön varmistami-

seksi Kansaneläkelaitos voi antaa ohjeita etuuksien käsittelemiseen. Etuuskäsittelijöitä ja asiantuntijalääkäreitä varten Kansaneläkelaitos onkin antanut ohjeet muun muassa siitä, miten arviopyyntö valmistellaan asiantuntijalääkäreille ja mitä asiantuntijalääkäriin arvio tulee sisältää. Lisäksi ohjeistetaan etuuskohtaisesti, milloin asiantuntijalääkäriin arvio tulee pyytää ja milloin hakemus voidaan ratkaista ilman arviota. Asiantuntijalääkäriin arvio tarvitaan muun muassa silloin, kun sairauspäiväraha oltaisiin hylkäämässä lääketieteellisistä syistä tai kun hakijan kuntoutustarpeeseen tulisi ottaa kanta. Lailla on vaikeaa säätää, milloin ja minkä etuusasian valmisteluun lääkäriin olisi osallistuttava, joten hallinnon tehokkuuden kannalta olisi järkevää, että Kansaneläkelaitoksella olisi itsenäistä harkintavaltaa asiassa eikä asiantuntijalääkäriin osallistumista kaikkien etuusasioiden käsittelyyn jatkossakaan edellytettäisi.

Samoin kuin työeläkelaeissa on nykyisin säädetty, pykälässä mainittaisiin, että Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri voi merkitä arvionsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 23 §:ssä säädettyjä lausuntojen muotovaatimuksia. Kyseinen maininta selkeyttää Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäriin asemaa etuusasian käsittelyssä ja suhteessa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu laki sääntelee hoitavan lääkärin ja potilaan välistä suhdetta. Tällaista suhdetta ei ole Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäriin ja eläkkeen hakijan tai muun asiakkaan välillä.

Kuten työeläkelaitoksissa, Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri toimii etuusasioiden käsittelyssä ja ratkaisemisessa osana Kansaneläkelaitoksen sisäistä ratkaisuprosessia. Hän toimii yhtenä asiantuntijana etuuskäsittelijöiden ja muiden Kansaneläkelaitoksen asiantuntijoiden kuten juristien kanssa. Kokonaisarvion perusteella hakijalle annetaan perusteltu päätös, johon hän voi hakea muutosta.

Hallintolain perusteella asianosaisen kuuleminen on tarpeen etuusasian valmistelun ollessa vielä kesken, jos ulkopuoliselta taholta hankittu lisäselvitys, kuten lääkärinlausunto, voi johtaa hakijalle epäedulliseen ratkai-

suun. Jos hakemus hyväksytään kaikilta osin, asianosaista ei tarvitse kuulla.

Koska Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri tai hammaslääkäri ei ole Kansaneläkelaitoksen ulkopuolinen tietolähde, hänen tekemänsä arviota ei pidettäisi terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettuna ulkopuolisena lääkärinlausuntona, jonka johdosta asianosaista olisi erikseen kuultava ennen etuusasian ratkaisemista. Asianosaisella on kuitenkin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukainen oikeus saada asian käsittelyn päätyttyä tieto sellaisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsitte-lyyn.

4 Esityksen vaikutukset

Päätösten perusteleminen esityksessä ehdotetulla tavalla edellyttää etuuslaitoksilta riittäviä resursseja perustelujen laatimiseen ja asiantuntijoiden kouluttamiseen. Ehdotettujen muutosten ei kuitenkaan arvioida vaikuttavan olennaisesti etuuksien käsittelyaikoihin tai etuuslaitosten resursseihin. Hallintolaki edellyttää jo nykyisin päätösten perustelemissa ja tämän esityksen tarkoituksena on vain tarkentaa hallintolain säännöksiä.

Päätösten tarkemmasta perusteleemisesta olisi hyötyä sekä vakuutettujen oikeusturvan että sosiaalivakuutusjärjestelmää kohtaan koetun luottamuksen kannalta. Sosiaalivakuutusetuusratkaisut tehdään pääasiassa kirjallisessa menettelyssä, jossa perustelut ovat keskeisiä asianosaisen oikeusturvan kannalta. Hyvien perustelujen avulla asianosaisen on helpompi ymmärtää, mitä hänen asiassaan on päätetty ja miksi.

Perustelujen avulla asianosainen pystyy arvioimaan, kannattaako hänen hakea muutosta päätökseen. Hyvät perustelut voivat siten vähentää muutoksenhakua. Etuudenhakija saattaa paremmin hyväksyä kielteisen päätöksen, jos etuuden epäämisen syyt ilmenevät avoimesti ja selkeästi päätöksen perusteluista. Vaikka perustelut eivät vähentäisi muutoksenhakua, asianmukaiset etuus päätöksen perustelut joka tapauksessa tehostavat muutoksenhakuelimen toimintaa, sillä ne helpottavat muutoksenhakuelintä perehtymään käsiteltävänä olevaan asiaan.

Päätösten perusteleminen on myös etuuslaitoksen näkökulmasta tärkeää. Etuuslaitos voi osoittaa hyvin perustellulla päätöksellä muutoksenhakuelimelle, että asia on käsitelty asianmukaisesti ja siinä on päädytty lainmukaiseen ratkaisuun. Lisäksi perusteluja laadittaessa etuuslaitoksessa joudutaan harkitsemaan tehtävää ratkaisua huolellisesti. Perustelujen avulla voidaan välttää se, että ratkaisu perustuisi puutteellisiin perusteisiin tai harkintaan. Hyvät perustelut suojaavat sellaisilta epäilyksiltä, että etuuslaitoksen toiminta perustuisi mielivaltaan.

Perusteluja kehittämällä voidaan myös yleisellä tasolla lisätä luottamusta sosiaalivakuutusjärjestelmää ja sen toimijoita kohtaan. Hyvillä perusteluilla vakuutetaan kansalaiset siitä, että etuuslaitokset toimivat riippumattomasti ja asiallisesti ja suorittavat yksilölle ne etuudet, joihin hän on lainsäädännön mukaan oikeutettu.

5 Asian valmistelu

Esitys perustuu sosiaali- ja terveysministeriön asettaman vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän työhön. Työryhmän tarkoituksena oli valmistella toimenpiteitä, joilla lisättäisiin vakuutuslääkärijärjestelmän ja koko sosiaalivakuutusjärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä kansalaisten luottamusta järjestelmään. Vakuutuslääkärijärjestelmää kehittänyt työryhmä esitti loppuraportissaan (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:1), että etuuslakeihin lisättäisiin

siin täydentävät säännökset päätösten perusteleminen. Vastaavat muutokset on tarkoitus tehdä tapaturmavakuutuslakiin (608/1948) tapaturmavakuutus- ja ammattitautilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Hallituksen esitys on valmisteltu vakuutuslääkärijärjestelmää kehittäneen työryhmän ehdotuksen pohjalta sosiaali- ja terveysministeriössä. Valmisteluun ovat osallistuneet sosiaali- ja terveysministeriön lisäksi Akava, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos, Keva, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK sekä kuntien eläkeneuvottelukunnan ja valtion eläkeneuvottelukunnan edustajat.

Valmistelun yhteydessä on pyydetty lausuntoa seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, Finanssialan Keskusliitto, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Suomen vakuutuslääkärien yhdistys ry, Suomen Lääkäriliitto, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Suomen Potilasliitto ry ja Oikeutta vakuutetuille ry. Myös Suomen Reumaliitto ry antoi esitysluonnoksesta lausunnon.

6 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki**työntekijän eläkelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työntekijän eläkelain (395/2006) 40 § ja
lisätään lakiin uusi 105 a § seuraavasti:

40 §

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä arvionsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

105 a §

Päätöksen perustelevinen

Eläkelaitoksen päätöksen perusteleviseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos eläkelaitos 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.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

2.

Laki**yrittäjän eläkelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yrittäjän eläkelain (1272/2006) 37 § ja
lisätään lakiin uusi 95 a § seuraavasti:

37 §

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä arvionsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

95 a §

Päätöksen perustelevinen

Eläkelaitoksen päätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos eläkelaitos 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.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 _____ .

3.

Laki**merimieseläkelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan merimieseläkelain (1290/2006) 40 § ja
lisätään lakiin uusi 107 a § seuraavasti:

40 §

Eläkekassan asiantuntijalääkäri

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin. Eläkekassan lääkäri voi merkitä arvionsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

107 a §

Päätöksen perustelevinen

Eläkekassan päätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos eläkekassa 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.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

4.

Laki**kunnallisen eläkelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnallisen eläkelain (549/2003) 140 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa
 260/2007 ja
lisätään lakiin uusi 100 a § seuraavasti:

100 a §

Päätöksen perustelevinen

Kunnallisen eläkelaitoksen päätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos kunnallinen eläkelaitos 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.

140 §

Kunnallisen eläkelaitoksen henkilöstö

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin. Kunnallisen eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä arvionsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
 kuuta 20 .

5.

Laki**maatalousyrittäjän eläkelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään maatalousyrittäjän eläkelakiin (1280/2006) uusi 90 a § seuraavasti:

90 a §

Päätöksen perustelevinen

Eläkelaitoksen päätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos eläkelaitos hylkää etuushakemuksen kokonaan tai osittain ja päätös perustuu keskeisiltä osin lääketieteel-

lisiin seikkoihin, päätöksen perustelujen tulee sisältää arviointiin pääasiallisesti vaikuttaneet seikat ja näiden seikkojen pohjalta tehdyt johtopäätökset.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

6.

Laki**Kansaneläkelaitoksesta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään Kansaneläkelaitoksesta annettuun lakiin (731/2001) siitä lailla 1342/2007 kumotun 22 §:n tilalle uusi 22 § sekä lakiin uusi 22 a § seuraavasti:

22 §

Kansaneläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Laillistetun lääkärin tai hammaslääkärin on merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin osallistuessaan etuusasian valmisteluun. Arvio voidaan merkitä asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

22 a §

Etuuspäätöksen perustelevinen

Etuuspäätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. 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.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

Helsingissä 28 päivänä elokuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Sosiaali- ja terveysministeri *Laura Rätty*

*Liite
Rinnakkaistekstit*

1.

Laki

työntekijän eläkelain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan työntekijän eläkelain (395/2006) 40 § ja
lisätään lakiin uusi 105 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

40 §

40 §

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Yhden tai useamman laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun eläkelaitoksessa. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä kannanottonsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun *ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin*. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä *arvionsa* asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

105 a §

Päätöksen perusteleminen

Eläkelaitoksen päätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos eläkelaitos 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.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

2.

Laki**yrittäjän eläkelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yrittäjän eläkelain (1272/2006) 37 § ja
lisätään lakiin uusi 95 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

37 §

37 §

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri

Yhden tai useamman laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun eläkelaitoksessa. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä kannanottonsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun *ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin*. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä *arvionsa* asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

95 a §

Päätöksen perusteleminen

Eläkelaitoksen päätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos eläkelaitos 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.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

3.

Laki**merimieseläkelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan merimieseläkelain (1290/2006) 40 § ja
lisätään lakiin uusi 107 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

40 §

Eläkekassan asiantuntijalääkäri

Yhden tai useamman laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun eläkekassassa. Eläkekassan lääkäri voi merkitä kannanottonsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintälaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Ehdotus

40 §

Eläkekassan asiantuntijalääkäri

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun *ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin*. Eläkekassan lääkäri voi merkitä *arvionsa* asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

107 a §

Päätöksen perustelevinen

Eläkekassan päätöksen perustelemiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos eläkekassa 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.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .

4.

Laki**kunnallisen eläkelain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kunnallisen eläkelain (549/2003) 140 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 260/2007 ja
lisätään lakiin uusi 100 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

100 a §

Päätöksen perusteleminen

Kunnallisen eläkelaitoksen päätöksen perusteleamiseen sovelletaan, mitä hallintolain (434/2003) 45 §:ssä säädetään. Jos kunnallinen eläkelaitos 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.

140 §

140 §

Kunnallisen eläkelaitoksen henkilöstö

Kunnallisen eläkelaitoksen henkilöstö

Työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun eläkelaitoksessa on osallistuttava yhden tai useamman laillistetun lääkärin. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä kannanottonsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun ja merkittävä perusteltu arvionsa asiakirjoihin. Kunnallisen eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä arvionsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintölaillisia todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .