

Aivovammaliiton kannanottoon liittyvät perustelut:

Perusteluteksti pohjautuu Korkeimman oikeuden 13.9.2018 (1739) esitykseen kirjattuihin perusteluihin sekä oikeusministeriön selvitykseen ”Vakuutusosoikeuden suulliset käsittelyt ja asiantuntijalääkäreiden käyttö”, Professori Matti Tolvanen ja yliopisto-opettaja Kimmo Malin, 28.6.2017

Korkein oikeus

Korkein oikeus toteaa:

”Vakuutusosoikeudellisen asian asianosaisista riippumattoman ja siten puolueettoman asiantuntijan näkemyksen saaminen parantaa oikeusvarmuutta näissä asioissa. Lisäksi korkeimman oikeuden mahdollisuus saada lääketieteellinen lausunto parantaa sen edellytyksiä toimia ennakkopäätöstuomioistuimena vakuutusosoikeudellisissa asioissa. Muutoksenhakijat vakuutusosoikeudellisissa asioissa ovat usein vähävaraisia tai vaikeissa olosuhteissa eläviä ihmisiä. Ei voida edellyttää, että he voisivat itse hankkia ja kustantaa sen lääketieteellisen asiantuntemuksen, jota vakuutusosoikeudellisen asian ratkaiseminen korkeimmassa oikeudessa edellyttää. Valittajien oikeusturva heikentyy merkittävästi, jos he eivät asiantuntijalausunnoista aiheutuvien kustannusten pelossa ryhdy vaatimaan oikeuksiaan hakemalla muutosta korkeimmasta oikeudesta tilanteissa, joissa siihen olisi perusteita”.

Apulaisoikeuskansleri on antanut 21.3.2014 päätöksen vakuutuslääketieteellisten lausuntojen antamisesta. Päätöksessään hän toteaa että tuomioistuimilla on tarvetta vakuutuslääketieteellisten lausuntojen saamiseen. Valviran luovuttua lausuntojen antamisesta on tarpeen luoda jokin toimielin tai järjestelmä, jonka tehtäväksi kyseisten lausuntojen antaminen tulisi. Valviran lopetettua lausuntojen antamisen tuomioistuimilla ei ole ollut tällaista mahdollisuutta lausuntojen hankkimiseen. Apulaisoikeuskansleri totesi käsityksensä, että järjestelmä tai toimielin, jonka kautta tuomioistuimet voisivat saada tarvitsemiaan vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja, tulisi saada aikaan viivytyksettä.

Korkeimman oikeuden esityksen tavoitteena on oikeusturvan ylläpitäminen vakuutusosoikeudellisissa asioissa. Korkein oikeus toteaa:

”Korkeimman oikeuden mahdollisuus saada vakuutuslääketieteellisiä asiantuntijalausuntoja ilman asianosaisten kustannusvastuuta parantaa muutoksenhakijoiden oikeutta muutoksenhakuun heidän lakisääteisiä oikeuksiaan koskevissa asioissa. Asianosaisista riippumattoman ja siten puolueettoman asiantuntijan näkemyksen saaminen parantaa oikeusvarmuutta vakuutusosoikeudellisissa asioissa”.

Tämä sama asia koskee koko oikeuslaitosta.

Yleisessä lainkäytössä asiantuntijatieto hankitaan yleensä asiantuntijalausuntojen avulla.

Vakuutusosoikeudelliset asiat sisältävät usean eri lääketieteen alaan liittyviä kysymyksiä, joten tarvittavien lääkärijäsenten määrä yhden oikeuslaitoksen sisällä nousisi käytännön hallinnon kannalta liian suureksi. Tästä syystä tulisi laatia järjestelmä, joka kattaa koko oikeuslaitoksen tarpeen.

Korkein oikeus toteaa:

”Ottaen huomioon vakuutusosoikeudellisten asioiden sosiaalivakuutusosoikeudellinen luonne asiantuntijalausuntojen maksuttomuus asianosaisille on tarpeen säilyttää. Jos korkein oikeus

pyytää asiantuntijalausuntoa viranomaiselta tai julkisen viran haltijalta, viranomainen tai julkisen viran haltija ei ole oikeutettu palkkioon. Maksuttomuus asianosaisille sopii hyvin vakuutus oikeudellisten asioiden sosiaalivakuutus oikeudelliseen luonteeseen. Oikeudenkäymiskaassa tuomioistuimille annettu oikeus hankkia asiantuntijalausuntoja ei kuitenkaan velvoita mitään tahoja antamaan pyydettyä lausuntoa”.

Korkein oikeus toteaa:

”Koska Valviran antamien lääketieteellisten lausuntojen tulisi olla asianosaisille maksuttomia, tulisi lausuntojen antamisesta aiheutuvat kustannukset ottaa huomioon Valviran talousarviossa. Koska tämä ehdotus koskee ainoastaan korkeimman oikeuden oikeutta saada vakuutus oikeudellisia lausuntoja työtaturma- ja ammattitautiasioissa, **korkein oikeus pitää tärkeänä, että sosiaali- ja terveysministeriössä erikseen jatketaan valmistelua sellaisesta järjestelmästä tai toimielimestä, jonka kautta tuomioistuimet voisivat saada tarvitsemiaan vakuutuslääketieteellisiä lausuntoja muissakin kuin työtaturma- ja ammattitautiasioissa**”.

Selvitys Oikeusministeriölle

Ulkopuoliset asiantuntijalausunnot

Vakuutus oikeudessa on vakuutus oikeuden asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutus oikeus pyytää tarvittaessa asiantuntijalausunnon (VakOikKL 16.1 §). Kansainvälisessä katsantokannassa kotimainen järjestelmä ei ole poikkeuksellinen, sillä monissa maissa on käytössä tuomioistuimen ulkopuolinen asiantuntijalääkärijärjestelmä ja prosessissa tarvittava lääketieteellinen asiantuntemus hankitaan ulkopuolisten asiantuntijalääkäreiden antamien lausuntojen pohjalta. **Ulkopuolista asiantuntijalääkärijärjestelmää pidetään muutoksenhakijan kannalta ihanteellisena ratkaisuna, sillä tällöin ratkaisuun vaikuttava lääketieteellinen kannanotto ei jää tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin.** Merkittäviltä osin valtionaloudellisista kustannussyistä vakuutus oikeuslainsäädännössä on päädytty järjestelmään, jossa kokoonpanoon osallistuu lääkärijäsen, mutta tämän lisäksi on mahdollista pyytää ulkopuolinen asiantuntijalääkäri lausunto.

Asiantuntijalääkäri lausunnon pyytämistä harkittaessa tulisi ottaa huomioon oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin periaatteet ja muutoksenhakijoiden yhdenvertainen kohtelu. **Lain esitoissa korostetaan, että vakuutus oikeuden tulisi pyytää asiantuntijalääkäri lausunto asioissa, joissa esitetty näyttö on ristiriitaista tai tulkinnanvaraista, ja joilla on huomattavan suuri merkitys yksityiselle asianosaiselle. Asiantuntijalääkäri lausunto tulisi pyytää asioissa, joissa on esitetty poikkeuksellisen laadukas, mutta vakiintuneen korvauskäytännön vastainen selvitys.** Vakuutus oikeuden kohdalla keskustelu kulminoituu asiantuntijajäsenten ja asiantuntevan todistelun välille. Molemmissa on omat hyvät ja huonot puolensa. Asiantuntevan todistelua pidetään siinä mielessä parempana, että se asianosaiset saavat tietoonsa todistelun sisällön. Tuomioistuinkokoonpanoon kuuluvan asiantuntijan esittämät kannanotot jäävät tuomioistuimen neuvottelusalaisuuden piiriin.

Vakuutusoikeudessa kokoonpanoon kuuluvien lääkäreiden etuna on pidetty sitä, että mikäli asiassa esitetään paljon uutta selvitystä vasta tuomioistuinvaiheessa, tuomioistuin voi asiaa palauttamatta oman lääketieteellisen asiantuntemuksensa turvin arvioida selvityksen merkityksen siten, että prosessin kesto ei ole asianosaisen kannalta kohtuuton.

Asiantuntijalausuntojen pyytäminen ja niistä kuuleminen hidastaa asian käsittelyä.

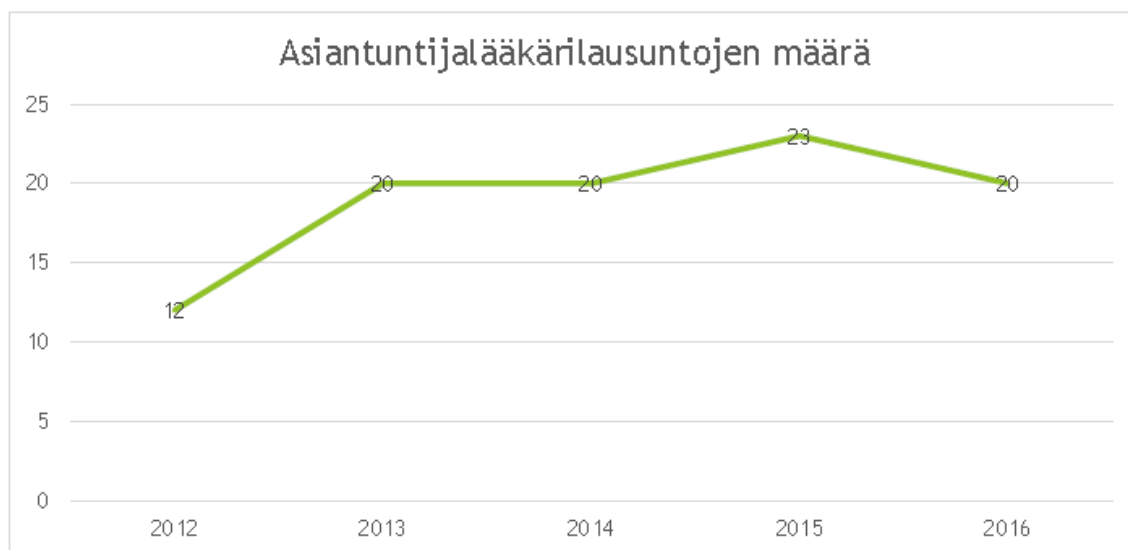
Toimeentuloturvan muutoksenhakukomitean mietinnössä pohdittiin sitä, että jos asiantuntijalausunnon merkitys päätöksenteossa on ratkaiseva, päätösvalta siirtyy tältä osin lainkäyttöviranomaisen ulkopuolelle asiantuntijalääkäreille. Lisäksi todettiin, että lausunnoista aiheutuu usein merkittäviä kustannuksia valitusviranomaiselle.

Pelko päätösvalan siirtymisestä tuomioistuimen ulkopuolelle on jossain määrin turha, sillä tuomioistuimella on kuitenkin itsenäinen valta arvioida asiantuntijalausunnon merkitys kulloisessakin asiassa. Vakuutusoikeus korostaakin ratkaisuisaan perustellusti itsenäistä arviointivaltaansa sekä suhteessa esitettyihin lausuntoihin, että muihin menettelyihin, joissa asiaa on saatettu arvioida. Tyypillisesti itsenäisyys muotoillaan perusteluissa esimerkiksi seuraavan tyyppisesti:

”Vakuutusoikeus toteaa, että se ratkaisee itsenäisesti sille vireille tulleet asiat eivätkä vakuutuslaitoksen antamat yksityishenkilön vakuutusta koskevat päätökset sido vakuutusoikeutta sen ratkaistessa lakisääteistä tapaturmavakuutusta koskevia korvausasioita.”

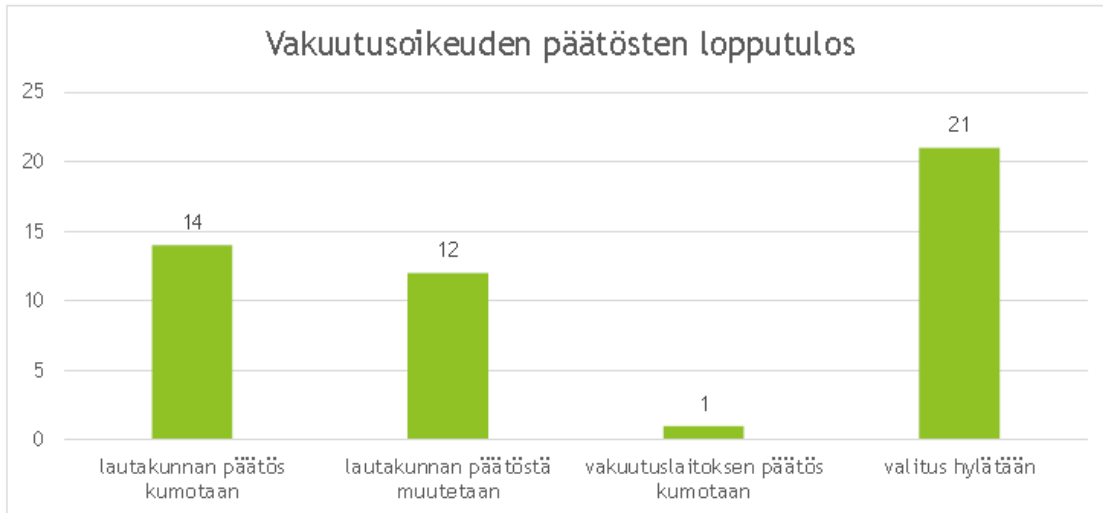
”Vakuutusoikeus tekee korvausharkintansa itsenäisesti ja edellä kerrotuista lupapäätöksistä ja tuomioista riippumatta.”

”Vakuutusoikeus muodostaa riippumattomana tuomioistuimena itsenäisesti kantansa syy-seuraussuhteesta.”



Kuvio 3. Vakuutusoikeuden pyytämien asiantuntijalääkärilausuntojen määrä vuosina 2012–2016.

Seuraavasta kuvioista käy ilmi, mikä oli vakuutusoikeuden ratkaisujen lopputulos niissä päätöksissä, joissa pyydettiin asiantuntijalääkärin lausunto. Huomionarvoista on, että näissä ratkaisuisa 56 %:ssa muutoksenhaun kohteena olevaa päätöstä joko muutettiin tai se kumottiin.



Kuvio 6. Vakuutusosoikeuden päätösten lopputulos niissä ratkaisuissa, joissa on pyydetty ulkopuolinen asiantuntijalausunto.

Johtopäätökset asiantuntijalääkäreiden käytön osalta

Tarkasteluaineiston pohjalta voidaan todeta, että keskeisimmät asiantuntijalääkäreiden käyttöön kannustavat tekijät ovat seuraavat:

(1) Asiantuntijalääkärilausunnot laajentavat vakuutusosoikeuden käytössä olevan lääketieteellisen tiedon määrää ja rikastuttavat tämän tiedon arviointiprosessia.

(2) Lausunnot mahdollistavat erilaisten lääketieteellisten lausuntojen suhteuttamisen toisiinsa.

(3) Lausunnot monipuolistavat perusteluiden laatua ja lisäävät perustelujen avoimuutta suhteessa kokoonpanon sisäisiin ratkaisuihin.

(4) Lausunnot herättävät muutoksenhakijan ja vakuutuslaitoksen mielenkiinnon joko lausua jostakin tai muuttaa toimintatapaansa.

Ratkaisuista on havaittavissa, että asiantuntijalausuntoja lienee pyydetty erityisesti niissä tilanteissa, joissa vakuutusosoikeuden kokoonpanoon kuuluvalla lääkärijäsenellä ei ole ollut riittävän syvällistä asiantuntemusta ratkaisun kannalta olennaiselta lääketieteen osa-alueelta.

Kokonaisuutena arvioiden voidaan todeta, että ratkaisut, joissa on pyydetty ulkopuolinen asiantuntijalääkärilausunto, ovat laadukkaasti perusteltuja ja täyttävät muutoksenhakijoiden oikeusturvavaatimukset erittäin hyvin.

Perustelujen kautta asianosaisilla on aito mahdollisuus nähdä, millainen lääketieteellinen selvitys on vaikuttanut asian ratkaisuun ja miten vakuutusosoikeus on arvottanut ristiriitaista selvitystä. Tässä on luonnollisesti otettava huomioon sosiaaliturva-asioiden erityispiirteet; erityisesti se, että oli ratkaisu miten hyvin tahansa perusteltu, niin itselle epämieluisan ratkaisun hyväksymiselle on korkea kynnyks. Perustelujen näkökulmasta vakuutusosoikeuden ratkaisukäytännössä toivoisi perusteluja avattavan siten, että niissäkin ratkaisuissa, joissa ulkopuolista lääkärinlausuntoa ei ole pyydetty, lääketieteellisen selvityksen arviointia, asian niin vaatiessa, monipuolistettaisiin. Tässä on luonnollisesti otettava huomioon kulloinkin käsiteltävänä olevan asian erityispiirteet ja käytettävissä olevat resurssit.

Vaikka selvitystyö koskee vakuutusoikeutta, voidaan olettaa että vastaavat asiat nousevat esille myös muutoksenhakulautakunnissa.

Ehdotus

Aivovammaliitto edellyttää, että lakeihin ja säädöksiin lisätään kohdat vakuutuslääketieteellisten lausuntojen pyytämistä ja laatimisesta sekä asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista.

Aivovammaliiton mielestä on tärkeää, että lakiin säädetään vakuutuslääketieteellisten lausuntojen antamisvelvollisuus Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle silloin, kun oikeuden eri asteilla on tarvetta pyytää lääketieteellisiä lausuntoja vakuutuslääketieteellisiä asioita käsitellessään. Lakiin on samalla päivitettävä asiantuntijoiden pätevyysvaatimukset siten, että lausuvalla lääkäriltä vaaditaan lausuttavan asian erikoisalan pätevyys.

Ehdotetaan, että seuraavien oikeuslaitosten tulisi pyytää vakuutuslääketieteelliset lausunnot Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaiselta tai muulta erikseen säädettävältä objektiiviselta taholta.

- tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta
- sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta
- työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta
- liikennevahinkolautakunta
- vakuutusoikeus

Lakien muutokset voitaisiin kirjata muutoksenhakulautakuntia, vakuutusoikeutta ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaista koskeviin lakeihin sekä oikeudenkäymiskaarta koskeviin lakeihin oheisen esimerkin mukaisesti.

Lakiin tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnasta tulisi lisätä seuraava pykälä:

Asiantuntijalausunto

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävänä on antaa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalle lääketieteellinen asiantuntijalausunto, jos tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunta sitä tehtävänsä toteuttaessaan pyytää. Tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakunnalla on velvollisuus pyytää kaikki ulkopuoliset lääketieteelliset lausunnot Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta.

Lakiin sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnasta tulisi lisätä seuraava pykälä:

Asiantuntijalausunto

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävänä on antaa sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalle lääketieteellinen asiantuntijalausunto, jos sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunta sitä tehtävänsä toteuttaessaan pyytää. Sosiaaliturva-asioiden muutoksenhakulautakunnalla on velvollisuus pyytää kaikki ulkopuoliset lääketieteelliset lausunnot Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta.

Lakiin työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnasta tulisi lisätä seuraava pykälä:

Asiantuntijalausunto

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävänä on antaa työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle lääketieteellinen asiantuntijalausunto, jos työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta sitä tehtävänsä toteuttaessaan pyytää. Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalla on velvollisuus pyytää kaikki ulkopuoliset lääketieteelliset lausunnot Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta.

Lakiin liikennevahinkolautakunnasta tulisi lisätä seuraava pykälä:

Asiantuntijalausunto

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävänä on antaa liikennevahinkolautakunnalle lääketieteellinen asiantuntijalausunto, jos liikennevahinkolautakunta sitä tehtävänsä toteuttaessaan pyytää. Liikennevahinkolautakunnalla on velvollisuus pyytää kaikki ulkopuoliset lääketieteelliset lausunnot Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta.

Lakiin Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta tulisi lisätä kohtaan 2 § Tehtävät seuraava kohta

Viraston tehtävänä on huolehtia

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston tehtävänä on antaa korkeimmalla oikeudelle, korkeimmalle hallinto-oikeudelle, vakuutusosasto-oikeudelle, hallinto-oikeudelle, käräjäoikeudelle, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunnalle, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnalle ja liikennevahinkolautakunnalle lääketieteellinen asiantuntijalausunto, jos korkein oikeus, korkein hallinto-oikeus, vakuutusosasto-oikeus, hallinto-oikeus, käräjäoikeus, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta, sosiaaliturvan muutoksenhakulautakunta, työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunta tai liikennevahinkolautakunta sitä tehtävänsä toteuttaessaan pyytää.

Valtioneuvoston asetukseen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta pykälään 8 § Asiantuntijat tulisi lisätä kelpoisuusvaatimukset

Lääketieteellinen asiantuntijalausunto

Vakuutuslääketieteellistä asiantuntijalausuntoa laativien lääkäreiden tulee olla laillistettuja lääkäreitä, joilla on käsiteltävän lääketieteellisen asian erikoislääkärin pätevyys.

Muutetaan lakia oikeudenkäynnistä vakuutusoikeudessa ja sen pykälä 16 § Vakuutusoikeuden asiantuntijalääkärit seuraavasti

Vakuutusoikeus käyttää on tuomioistuinlain 7 luvun 2 §:ssä tarkoitettujen jäsenten lisäksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta asiantuntijalääkäreitä, joilta vakuutusoikeus pyytää tarvittaessa asiantuntijalausunnon.

Lisätään oikeudenkäymiskaaren 17 lukuun todistelusta 7 § kohta

Vakuutuslääketieteellisissä asioista tuomioistuin voi pyytää lausuntoa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta