

8.2.2022

Työeläkevakuuttajat TELA ry:n linjaus asiantuntijalääkärin esteellisyysohjeistuksesta

Työeläkevakuuttajat hoitavat julkista hallintotehtävää huolehtiessaan lakisääteisen eläketurvan toimeenpanosta. Työeläkevakuuttajien toimintaan sovelletaan tämän vuoksi hallintolakia (434/2003). Työeläkevakuuttajien eläkeratkaisutoiminnot ovat osa lakisääteistä eläketurvan toimeenpanoa, johon osallistuva asiantuntijalääkäri ei saa olla hallintolain perusteella esteellinen. Tämän suosituksen tarkoituksena on turvata työeläkevakuuttajien yhtenäinen näkemys esteellisyysskäsitteen tulkinnasta toiminnassaan.

Hallintolain 6 §:n mukaisesti viranomaisten toimien on oltava puolueettomia. Hallinto toiminnan puolueettomuudella tarkoitetaan sekä subjektiivista että objektiivista puolueettomuutta. Subjektiivinen puolueettomuus merkitsee sitä, että hallintopäätöksen tekijän tai asian valmistelijan omat tavoitteet tai sidonnaisuudet eivät saa vaikuttaa asian käsittelyyn. Objektiivinen puolueettomuus korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyyn ja päätöksenteon riippumattomuuteen. Ratkaisutoiminnan yleisen luottamuksen turvaamiseksi esteellisyytilanne pitää aina ottaa huomioon, vaikka esteellisyys ei ilmeisesti vaikuttaisi tai edes voisi vaikuttaa asian käsittelyyn tai siinä tehtävään päätökseen.

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

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on 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 tarkoitettulle 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, hallituneuvoston 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 28 §:n 1 momentin 7 kohdan yleislausekkeen tarkoitus on korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn puolueettomuuteen. Oikeusasiamiehen tulkinnan mukaan kyseisessä kohdassa mainitun erityisen syyn on oltava ulkopuolisen havaittavissa ja sen puolueettomuutta vaarantavan vaikutuksen tulee olla suunnilleen saman asteinen kuin kyseisen lainkohdan erikseen määrätyissä esteellisyysperusteissa.

Hallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan läheisellä tarkoitetaan:

- 1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;
- 2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä
- 3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

Esteellisyystilanteiden kartoittaminen työeläkevakuuttajien ratkaisutoiminnassa

Työeläkevakuuttajat kartoittavat asiantuntijalääkäreidensä sivutoimet ja muut mahdolliset esteellisyttä aiheuttavat tehtävät. Kunkin asiantuntijalääkärin kanssa käydään yksityiskohtaisesti läpi tilanteita, joissa esteellisyys saattaa tulla kysymykseen. Esteellisyyskartoitus voidaan saattaa eläkeratkaisijoiden tietoon, minkä on tarkoitus helpottaa esteellisyyksien huomioon ottamista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Asiantuntijalääkärit ilmoittavat työnantajilleen esteellisyyden arviointiin vaikuttavien seikkojen muuttumisesta.

Vastuu esteellisyyden havaitsemisesta on aina asiaa käsittelevällä asiantuntijalääkärillä itsellään. Jos asiantuntijalääkäri on jonkin hakijan kohdalla esteellinen, henkilöä koskeviin asiakirjoihin laitetaan tästä merkintä, mutta ei merkitä esteellisyyden syytä.

Työeläkevakuuttajissa pyritään mahdollisimman hyvään käytäntöön ja menetellään huolellisesti esteellisyysasioissa.

Asiantuntijalääkäri on esteellinen osallistumaan asian käsittelyyn etuuden hakijan asiassa esimerkiksi, jos:

1. hän, tai hänelle läheinen henkilö, jos hän on tietoinen tämän läheisen henkilön toimisesta, on toiminut saman hakijan hoitavana lääkärinä tai muulla tavoin osallistunut hakijan hoitoon (esimerkiksi konsultaatio) tai tutkimukseen jossain aiemmassa vaiheessa;
2. hän on aiemmin antanut hakijasta lausunnon jollekin muulle taholle;
3. hakija on ollut hoidettavana tai tutkittavana terveydenhuollon toimipaikassa, jossa asiantuntijalääkäriin alaiset ovat osallistuneet hänen hoitoonsa tai tutkimiseensa;
4. hakija on ollut hoidettavana tai tutkittavana samassa terveydenhuollon saman erikoisalun toimipaikassa, jossa asiantuntijalääkäri itse työskentelee siten, että hän on yhteydessä siellä työskenteleviin lääkäreihin päivittäin tai lähes päivittäin;
5. hakija on ollut yksityisellä lääkäriasemalla hoidettavana toimipaikassa, jonka kanssa asiantuntijalääkäri oman vastaanottonsa puitteissa tekee yhteistyötä;
6. asiantuntijalääkäri tai hänen läheisensä toimii hallituksen jäsenenä tai muissa hallinnollisissa johtotehtävissä terveydenhuollon tai kuntoutuspalvelualan yrityksessä, jossa on kirjoitettu hakijaa koskeva lääkäriinlausunto;
7. lausunnon kirjoittanut lääkäri tai muutoin hoitoon osallistunut lääkäri on hallintolain läheisen määrittelyn mukaisessa suhteessa asiantuntijalääkäriin;
8. asiantuntijalääkäri on hoitosuhteessa lausunnon kirjoittaneeseen lääkäriin;
9. hakija on pyrkinyt vaikuttamaan asiantuntijalääkäriin jollakin tavoin (esimerkiksi, lahjonta tai merkittävä uhkailu). Normaali asiakaspalvelutilanne hakijan ja asiantuntijalääkäriin välillä ei kuitenkaan aiheuta esteellisyyttä tai
10. asiantuntijalääkäriillä on julkinen vastapuoli- tai vihamiessuhde tai ystävyysuhde hakijaan tai hänen puolueettomuutensa muusta syystä on heikentynyt.

Esteellisyyttä ei välttämättä suoraan voida tulkita aiheutuvan, jos:

1. hakija on ollut hoidettavana tai tutkittavana saman terveydenhuollon yksikön muissa klinikkaryhmissä;
2. hakija on ollut hoidettavana tai tutkittavana saman lääkäriasemaketjun muissa yksiköissä;
3. hoitava lääkäri on aiemmin konsultoinut asiantuntijalääkäriä vakuutuslääkäriin roolissa;

4. asiantuntijalääkäri on aiemmin osallistunut työeläkevakuuttajissa saman hakijan asian käsittelyyn tai
5. asiantuntijalääkäri on keskustellut hakijan kanssa asiantuntijalääkäriin ominaisuudessa normaalissa yhteydenpidossa liittyen työeläkkeen hakuprosessiin.

Oikeuskäytäntöä asiasta

Esteellisyyttä ei ole todettu esimerkiksi Työeläkeasioiden muutoksenhakulautakunnan vuonna 2013 käsittelemässä seuraavassa tapauksessa (TELK/1419/3000/2013):

TELK hylkäsi A:n valituksen työkyvyttömyyseläkkeen jatkamisesta. A totesi valituksessaan, että työeläkevakuuttajan käsittelijät ovat mahdollisesti olleet asiassa esteellisiä. A kertoi, että hänellä on ollut työeläkevakuuttajaa vastaan kiista vakuutusosoikeudessa noin kolmen vuoden ajan. Vakuutusosoikeudessa työeläkevakuuttajaa ovat edustaneet samat käsittelijät, jotka nyt tekivät tämän valituksenalaisen päätöksen. Kokonaisuudesta syntyy vahva vaikutelma, että käsittelijöiden puolueettomuus on erityisestä syystä vaarantunut päätöstä tehtäessä.

Esteellisyysovituksen osalta TELK totesi, että hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukainen yleislauseke korostaa yleistä luottamusta asian käsittelyn puolueettomuuteen. Pelkästään väitteen esittäjän epäluottamus virkamieheen tai viranomaiseen taikka tavanomainen asiakkuussuhde asianosaiseen ei perusta esteellisyyttä. Luottamuksen vaarantumiselle tulee olla erityinen syy, jonka merkittävyyden on rinnastuttava hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaisiin erityisiin esteellisyyssperusteisiin ja jonka ulkopuolinen voi saada tietoonsa.

Myös eduskunnan oikeusasiamies on antanut vuonna 2013 ratkaisun, jossa on otettu kantaa asiantuntijalääkäriin esteellisyyteen. Tässä tapauksessa kantelija näki ristiriitaa siinä, että päätoimisesti julkisyhteisön palveluksessa toimivat lääkärit toimivat myös sivutoimivina asiantuntijalääkäreinä. Tapaus on tutustuttavissa oikeusasiamiehen ratkaisussa: Vakuutuslääkäriin olisi tullut jäävätä itsensä (ratkaisu antopäivä 19.12.2013, Dnro 4886/4/12) (<https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/4886/2012>).

Kolmantena esimerkkinä oikeuskäytännöstä on vakuutusosoikeuden päätös asiantuntijalääkäriin esteellisyydestä tilanteessa, jossa lääkäri on osallistunut kantelijan työkyvyttömyyseläkehakemuksen käsittelyyn sekä työeläkevakuuttajan että Kelan asiantuntijalääkäriin. Kantelija katsoi, että asiantuntijalääkäriin osallistuminen päätöksentekoon molemmissa järjestelmissä teki hänestä esteellisen.

Vakuutusosoikeus otti esteellisyyssasiaa arvioidessaan huomioon, että kansaneläkelain mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen ja työeläkelakien mukaisen työkyvyttömyyseläkkeen myöntämisen edellytyksistä säädetään eri laeissa ja työkykyä arvioidaan erilaisin perustein. Yksinomaan siitä seikasta, että sama lääkäri on osallistunut sekä kansaneläkelain että työeläkelakien mukaisen työkyvyttömyyseläkeasian käsittelyyn, ei seuraa hallintolaissa tarkoitettua esteellisyyttä. Vakuutusosoikeuden päätös (dnro 725/2007/4023) on luettavissa Telan verkkosivuilla (https://www.tela.fi/wp-content/uploads/2022/02/Vakuutusosoikeuden-paatos-725_2007.pdf).

Eläketurvakeskuksen ohjeita esteellisyysperusteista

Eläketurvakeskus on antanut ohjeita liittyen työeläkeasioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Ohjeen kohta 9 sisältää ohjeet liittyen työeläkeasioiden käsittelyn puolueettomuuteen. Ohjeet ovat luettavissa Työeläkelakipalvelussa (<https://www.telp.fi/ohjeet/kasittely-ja-muutoksenhaku/tyoelakeasioiden-kasittely/tyoelakeasioiden-kasittelyperiaatteet/>).

Kokonaisuus sisältää seuraavat ohjeet:

- Esteellinen ei saa osallistua työeläkeasian käsittelyyn
- Esteellisyysperusteet työeläkeasioiden käsittelyssä
- Esteellisyyden vaikutus työeläkeasioiden käsittelyssä
- Esteellisyyden toteaminen ja ratkaiseminen työeläkeasioiden käsittelyssä
- Tulkin ja kääntäjän esteellisyys työeläkeasioiden käsittelyssä