Anna Kivimäki
Sosiaaliturva- ja vakuutusosasto

Perustuslakivaliokunta

# Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 298/2018 vp

*Yleistä*

Viime vuosina on tehty useita lakisääteisiä vakuutuksia koskevia kokonaisvaltaisia uudistuksia. Uusi työtapaturma- ja ammattitautilainsäädäntö tuli voimaan vuoden 2016 alusta. Liikennevakuutusta koskeva lainsäädäntö uudistettiin vuoden 2017 alusta. Myös työeläkelainsäädäntöön on tehty viime vuosia laajoja uudistuksia. Nyt käsiteltävänä oleva potilasvakuutuslainsäädännön kokonaisuudistus perustuu samoille peruslähtökohdille- ja periaatteille kuin muistakin lakisääteistä vakuutuslajeja koskevan sääntely ja esityksessä on otettu huomioon muiden lakien säätämisen yhteydessä tehdyt havainnot ja ratkaisut.

Perustuslain näkökulmasta hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset liittyvät perustuslain 10 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on suojattu sekä perustuslain 118 §:ään vastuusta virkatoimissa, 124 §:ään julkisen hallintotehtävän hoitamisesta sekä 80 §:ään asetuksenantovaltuutuksesta ja 21 §:ään hyvän hallinnon takeista. Hallituksen esitystä valmisteltaessa arvioitiin, että lakiehdotukset voidaan käsitellä perustuslain 72 §:n mukaisessa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Esityksessä ehdotetut tarkennukset ja poikkeukset täyttävät tietosuoja-asetuksessa asetetut edellytykset tietosuoja-asetuksen säännöksistä poikkeamiselle ja muutosten on katsottu olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Nyt ehdotetut henkilötietoja koskevat säännökset ovat yhdenmukaisia eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esitykseen HE 52/2018 sisältyvien vastaavien voimassaolevaan potilasvahinkolakiin ehdotettujen säännösten kanssa. Esityksessä olevat virkavastuuta ja julkisen hallintotehtävän säännökset sekä asetuksenantovaltuutusta ja hyvän hallinnon takeita koskevat säännökset ovat niin ikään perustuslainmukaisia. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on otettu huomioon valmisteluajankohtaan mennessä muodostunut perustuslakivaliokunnan käytäntö.

Seuraavassa esitetään perustelut keskeisimpien ehdotusten perustuslainmukaisuudelle.

*Henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset*

Tietosuoja-asetuksessa ja sitä täydentävässä tulevassa tietosuojalaissa sekä hallituksen esityksessä 52/2018 säädetään henkilötietojen suojasta ja niitä sovelletaan myös Potilasvakuutuskeskuksen toiminnassa. Lisäksi niitä täydentävät 1. lakiehdotuksen 68 §:ssä säädettävä virkavastuu ja 2. lakiehdotuksen 27 §:ssä säädettävä salassapitovelvollisuus. Näin ollen sääntely täyttää perustuslain 10 § 1 momentin vaatimukset.

Esityksessä ehdotetun tietojenluovutusta koskevan potilasvakuutuslain 59 §:n perusteella Potilasvakuutuskeskuksella olisi oikeus luovuttaa eläkeasian käsittelyyn liittyviä tietoja eläkelaitokselle. Tietojen luovuttaminen on rajattu koskemaan vain tilanteita, joissa tietojen antaminen on välttämätöntä eläkeasian ratkaisemiseksi tai kuntoutuksen toteuttamiseksi. Säännösten tarkoituksena on turvata eläkeasian asianmukainen käsittely ilman aiheetonta viivytystä. Henkilötietojen käsittelylle on tietosuoja-asetuksen mukainen oikeudellinen peruste, ja sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista.

Automaattista päätöstä koskeva potilasvakuutuslain 60 §:n säännös on tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen kansallinen säännös, jolla poiketaan 22 artiklan 1 kohdan pääsäännöstä. Automaattiset päätöksen sallivan säännösten keskeisenä tavoitteena on toimeenpanon tehostaminen ja sitä kautta asioiden asianmukainen ja viivytyksetön käsittely. Potilasvakuutuksen osalta tarkoitus liittyy perustuslain 21 §:ään, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Automaattisten päätösten sallimiselle voidaan katsoa olevan hyväksyttävät ja painavat perusteet. Rekisteröidyn oikeuksia turvataan muun muassa hyvän hallinnon vaatimuksilla ja muutoksenhakuoikeudella.

Potilasvakuutuslain 61 §:ssä säädetään rekisteröidyn oikeuden rajaamisesta. Tietosuoja-asetuksen 23 artiklan perusteella 18 artiklassa säädettyä rekisteröidyn oikeutta voidaan rajoittaa kansallisella lainsäädännöllä tietyin edellytyksin. 23 artiklan mukaan rekisteröidyn oikeutta voidaan rajoittaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide, jotta voidaan taata jokin kyseisessä lainkohdassa lueteltu tarkoitus. Kohdan perusteella tällainen tarkoitus voi olla muun muassa jäsenvaltion yleiseen etuun liittyvä tärkeä tavoite kuten sosiaaliturva tai siihen liittyvä valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön taikka rekisteröidyn suojelu. Kansallisen lainsäädännön, jolla rajoitetaan rekisteröidyn oikeuksia, on sisällettävä tarpeen mukaan erityisiä säännöksiä, jotka koskevat muun muassa käsittelytarkoitusta ja rajoitusten soveltamisalaa.

Oikeuden rajoittamista voidaan pitää välttämättömänä ja oikeasuhteisena toimenpiteenä sosiaaliturvan takaamiseksi tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 koh-

dan e-kohdassa tarkoitetulla tavalla. Rajoitus koskisi vain lakisääteistä sosiaaliturvaa ja vain tilanteita, joissa rekisteröity esittää ilmeisen perusteettoman vaatimuksen. Rajoittaminen on välttämätöntä sosiaaliturvan toteuttamisessa, eikä se vaaranna rekisteröityjen oikeusturvaa ja perusoikeuksien ja -vapauksien toteutumista. Rekisteröidyn oikeuden rajaaminen ei poistaisi rekisterinpitäjän velvollisuutta selvittää rekisteröidyn väitettä henkilötietojen paikkansapitävyydestä. Kansallisessa lainsäädännössä on rekisteröidyn oikeusturvan takaamiseksi säädetty muun muassa muutoksenhakuoikeudesta. Rajoitusta voidaan pitää myös suhteellisuusperiaatteen mukaisena, sillä se on välttämätön toimenpide yleisen edun mukaisen tavoitteen takaamiseksi. Potilasvakuutus on lakisääteinen vakuutus ja siitä suoritettava korvaus on siten osa vahingonkärsineen sosiaaliturvaa.

*Julkisen hallintotehtävän hoitaminen ja virkavastuu*

Potilasvakuutuslainsäädännön toimeenpano on pääosin julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla on lailla annettu Potilasvakuutuskeskuksen, potilasvahinkolautakunnan ja yksityisten vakuutusyhtiöiden tehtäväksi. Osassa toimeenpanoa koskevia tehtäviä on kysymys myös julkisen vallan käytöstä. Potilasvakuutuskeskus toimisi vakuutuksen toimeenpanon yhteiselimenä kuten tälläkin hetkellä. Sen toimintaa ja hallintoa koskevista keskeisistä asioista säädettäisiin jatkossa laissa.

Potilasvakuutuskeskuksen, potilasvahinkolautakunnan ja vakuutusyhtiöiden toimintaa niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä sääntelevät ehdotetun lain ohella hallinnon yleislait niiden sisältämien soveltamisalaa ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla. Hyvän hallinnon vaatimusten täyttämiseksi viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin.

Perustuslain 118 §:ssä säädetään vastuusta virkatoimista. Virkavastuu sisältää sekä vahingonkorvausoikeudellisen että rikosoikeudellisen vastuun. Kun julkinen hallintotehtävä lailla annetaan hoidettavaksi muulle kuin viranomaiselle, tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan säädösperusteisesti huolehtia siitä, että tehtävää hoitavaan sovelletaan tässä tehtävässä samoja säännöksiä kuin viranomaisvastuulla vastaavaa tehtävää hoitavaan (PeVL 5/2010 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 1/2008 vp). Ehdotettu laki sisältäisi perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössään edellyttämät säännökset virkavastuusta.

Potilasvakuutuskeskus toimisi potilasvakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisenyhteiselimenä kuten tälläkin hetkellä. Sen toimintaa ja hallintoa koskevista keskeisistä asioista säädettäisiin laissa. Nykyiseen tapaan Potilasvakuutuskeskuksen tehtäviin kuuluisi merkittäviä lain toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Esityksessä on otettu huomioon hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen liittyvä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö (PeVL 57/2010 vp, PeVL

32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 18/2007 vp ja PeVL 45/2006 vp). Koska vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneelle terveyden- ja sairaanhoidon harjoittajalle laiminlyöntimaksun määräämisessä on perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan kysymys perustuslain 124 §:n tarkoittamasta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, laiminlyöntimaksun määrääminen on laissa annettu Potilasvakuutuskeskuksen sijaan viranomaisen eli Valtiokonttorin tehtäväksi. Valtiokonttori määräisi jatkossa Potilasvakuutuskeskuksen hakemuksesta laiminlyöntimaksunvakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneelle terveyden- ja sairaanhoidon harjoittajalle. Samalla Valtiokonttori määräisi myös vakuutusmaksua vastaavan maksun ajalta, jolta vakuutus olisi tullut ottaa. Viimeksi mainitussa ei ole kysymys sanktioluonteisesta maksusta vaan maksusta, joka vastaa saamatta jäänyttä vakuutusmaksua. Valtiokonttori ratkaisisi päätöksellään, onko kysymyksessä laiminlyönti, ja velvoittaisi laiminlyönnin ollessa kyseessä vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneen maksamaan molemmat maksut Potilasvakuutuskeskukselle. Valtiokonttorin antamasta päätöksestä olisi muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen. Potilasvakuutuskeskukselle jäävät tehtävät laiminlyöntimaksujen osalta olisivat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tarkoitetulla tavalla viranomaistoimintaa avustavia ja täydentäviä (PeVL 20/2002 vp, PeVL57/2010 vp).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan lainvastaisesta teosta määrättävä maksu on rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus, joka asiallisesti rinnastetaan teon rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 57/2010 vp, PeVL 4/2001 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi määriteltävä seuraamuksen ja sen suuruuden perusteet ja oikeusturva (PeVL 32/2005 vp, PeVL 55/2005 vp). Ehdotetun laiminlyöntimaksun perusteista, sen määräytymisestä ja muutoksenhausta sisältyisi lakiin selkeät säännökset.

Koska kysymys ei ole valtion saamisen perinnästä, maksun täytäntöönpano voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle. Näin on tehty myös liikennevakuutuslaissa ja sekä työtapaturma- ja ammattitautilaissa. Lisäksi laiminlyöntimaksun periminen olisi mahdollista vasta Valtiokonttorin päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Sille, että Potilasvakuutuskeskus toimeenpanisi Valtiokonttorin päätöksen laiminlyöntiasiassa ja huolehtisi maksujen perinnästä, ei tämän vuoksi voida katsoa vaativan perustuslain säätämisjärjestystä.

Esitykseen sisältyvät Potilasvakuutuskeskukselle ja vakuutusyhtiölle annettavat julkista valtaa koskevat tehtävät ovat asiallisesti saman sisältöisiä kuin muissa lakisääteisissä vahinkovakuutuksissa, joita koskevat lain on annettu nykyisen perustuslain voimassaollessa. Sama koskee esitykseen sisältyvää säännöstä virkavastuusta ja hallinnollisista seuraamuksista.

*Asetusten antaminen*

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuutuksen nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Potilasvakuutuslaissa ja laissa Potilasvakuutuskeskuksesta säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriöllä olisi valtuus antaa asetus muun muassa potilasvahingon johdosta suoritettavan jatkuvan korvauksen sijasta maksettavan kertakaikkisen korvauksen laskemisperusteista ja Potilasvakuutuskeskuksen hallinnosta. Säännökset eivät siten koskisi yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia eivätkä asioita, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain ala.