EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä 298/2018 vp eduskunnalle potilasvakuutuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä 298/2018 vp kuulemistilaisuuteen 31.1.2019. Toimitan ohessa kirjallisen lausuntoni.

Taustaa

Hallituksen esitystä 298/2018 vp potilasvakuutuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriön 21.1.2015 asettamassa työryhmässä, joka antoi loppuraporttinsa vuoden 2016 lopussa. Hallituksen esitys vastaa pääosin työryhmän mietinnön sisältöä. Hallituksen esityksen perusteluissa on kuitenkin myös otettu kantaa työryhmän mietinnöstä saadun lausuntopalautteen esiin nostamiin asioihin kuten ns. täyskustannusvastuun toteuttamiseen, jossa potilasvakuutuksesta korvattaisiin täysimääräisesti sairaanhoitokustannukset sille terveydenhuollon toimintayksikölle, joka on hoitanut potilasvahingon seurauksia. Täyskustannusvastuuta ei hallituksen esityksessä ole pidetty perusteltuna, vaikka yksityisen sektorin mahdollisesti lisääntyvä osuus terveyspalvelujen tuotannossa voi johtaa tilanteeseen, jossa julkinen sektori joutuu hoitamaan lisääntyvässä määrin yksityissektorilla potilasvahinkoja kärsineitä potilaita.

Hallituksen esitys 298/2018 vp. on huolellisesti valmisteltu, lakiteknisesti korkeatasoinen ja myös lain vaikutusarviointi on tehty asianmukaisesti. Vaikka hallituksen esityksen perusteluissa viitataan useissa kohdin eduskunnassa käsiteltävänä olevaan sote- ja maakuntauudistukseen, ovat lakiesitykset potilasvakuutuslaiksi ja potilasvakuutuskeskuksesta kirjoitettu tavalla, joka tekee niiden käsittelyn ja hyväksymisen mahdolliseksi sote- ja maakuntauudistuksesta riippumatta. Ainoa tältä osin merkittävä asiakohta potilasvakuutuslaissa on sote- ja maakuntauudistuksen vaikutus ns. täysomavastuisiin vakuutuksiin. Koska sote-uudistuksen voimaantultua terveyden- ja sairaanhoitopalvelujen tuottajilla tai niiden omistajilla ei ole verotusoikeutta, nykyisen muotoisten täysomavastuisten vakuutusten antaminen ei olisi jatkossa nykyisessä laajuudessa mahdollista. Korvausvastuun riittävyyttä

koskeva vastuu siirtyisi tällöin kokonaan pois myös julkisen sektorin vakuutuksenottajilta vakuutusyhtiöille. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, nämä vakuutuksenottajat eivät siten jäisi enää lain voimaantulon jälkeen sattuvien vahinkojen osalta velkaa vakuutusyhtiölle näistä vahingoista myöhempinä vuosina maksettavista korvauksista. Tämä tarkoittaa lyhyellä aikavälillä selvästi korkeampaa vakuutusmaksutasoa kuin vastaavan toiminnan vakuuttaminen täysomavastuisella sopimusjärjestelyllä. Lisäksi potilasvakuutuslain 58 §:ssä viitataan vielä perustamatta olevaan Valtion lupa- ja valvontavirastoon olemassa olevan Valviran sijasta.

Hallituksen esitykseen liittyvät perustuslailliset kysymykset

Hallituksen esityksen perusteluissa arvioidaan esityksen suhdetta perustuslakiin ja nostetaan esiin seuraavat asiat:

- yksityiselämän suoja potilasvahinkoasian käsittelyssä
- julkisen hallintotehtävän antaminen potilasvakuutuskeskukselle, liikenne- ja potilasvahinkolautakunnalle sekä yksityisille vakuutusyhtiöille
- virkavastuusta potilasvahinkoasioiden käsittelyssä
- hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen

Näiden kysymysten lisäksi nostan itse vielä esille kysymyksen potilasvahinkoa kärsineen oikeusturvasta.

Yksityiselämän suoja potilasvahinkoasian käsittelyssä

Henkilötietojen käsittelystä on useita säännöksiä potilasvakuutuslakiesityksen 6. luvussa. Esityksen 55 §:n mukaan potilasvakuutuskeskuksella on tiedonsaantioikeus mm. asian käsittelyn kannalta välttämättömistä potilastiedoista. Sääntely vastaa tältä osin sitä, mitä perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä esim. arvioidessaan vakuutusyhtiön tiedonsaantia työtapaturmien osalta (PeVL 17/2002 vp).

Lain 58 §:n nojalla Potilasvakuutuskeskuksella on ilmoitusoikeus (Valtion lupa- ja valvontavirastolle) potilasturvallisuutta vaarantavasta seikasta. Valvontaviranomaiset ovat salassapitovelvollisia potilastiedoista ja heillä on lakiin perustuva tarkastusoikeus potilastietoihin ilman erillistä ilmoitustakin.

Potilasvakuutuslain 60 § mahdollistaa automaattisen päätöksenteon, mikä on nykyään vahinkovakuutusasioissa muutenkin yleistä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan, potilasvakuutuslain 60 § on tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen kansallinen säännös, jolla poiketaan 22 artiklan 1 kohdan pääsäännöstä. Automaattisten päätösten sallimisen keskeisenä tavoitteena on toimeenpanon tehostaminen, jolla osaltaan edistetään perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeutta saada asia käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä.

Potilasvakuutuslain 61 §n mukaan rekisteröidyllä ei olisi tietosuoja-asetuksen 1 kohdan a-alakohdan mukaista oikeutta siihen, että Potilasvakuutuskeskus voi rajoittaa henkilötietojen käsittelyä, jos rekisteröidyn vaatimus on ilmeisen perusteeton. Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan käsittelyn rajoittaminen voisi johtaa siihen, että potilasvahinkoasiaa ei voitaisi käsitellä ja esimerkiksi sen johdosta maksettavia lakisääteisiä etuuksia ei voida myöntää tai maksaa. Jos etuudenhakija kiistäisi päätöksen perusteena olevien terveys- tai ansiotietojen paikkansapitävyyden ja vaatisi käsittelyn rajoittamista, ei hänelle voitaisi antaa lainkaan päätöstä ennen kuin tietojen paikkansapitävyys on varmistettu. Mielestäni tämä säännös ei ole ongelmaton. On olemassa tapauksia, joissa potilasvahingon aiheuttaja on tehnyt potilasasiakirjoihin kirjauksia, joilla pyritään peittelemään potilasvahingon syntyminen. Vahingon kärsineellä on perusteltu syy vaatia potilasasiakirjojen korjaamista ja sitä, että Potilasvakuutuskeskus perustaa päätöksensä paikkaansa pitäviin asiakirjoihin. Myös säännöksessä käytetty käsite ”ilmeisen perusteeton” on varsin tulkinnanvarainen.

Julkisen hallintotehtävän antaminen Potilasvakuutuskeskukselle ym.

Potilasvakuutuskeskus toimisi potilasvakuutuksen toimeenpanon ja kehittämisen yhteiselimenä kuten tälläkin hetkellä. Sen toimintaa ja hallintoa koskevista keskeisistä asioista säädettäisiin kuitenkin uudessa erillislaissa. Potilasvakuutuskeskuksen tehtäviin kuuluisi merkittäviä lain toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.

Hallituksen esityksen perustelun mukaan potilasvakuutuslainsäädännön toimeenpano on pääosin julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla on lailla annettu Potilasvakuutuskeskuksen, liikenne- ja 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 Potilasvakuutuskeskusta koskevassa laissa.

Suomessa on yleisesti hyväksytty käytäntö, että vakuutusyhtiöt hoitavat lakisääteiseen vakuutukseen liittyviä hallintotehtäviä ja että ne näitä tehtäviä hoitaessaan noudattavat hyvän hallinon vaatimuksia. Mielestäni esityksiin potilasvakuutuslaiksi ja Potilasvakuutuskeskukseksi ei tältä osin sisälly erityisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Virkavastuusta potilasvahinkoasioiden käsittelyssä

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). Yhdyn tältä osin hallituksen esityksessä esitettyyn eli että ehdotettu laki sisältää perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössään edellyttämät säännökset virkavastuusta.

Hallinnolliset seuraamusmaksut

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan 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). Seuraamusmaksun määräämisessä vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneelle terveyden- ja sairaanhoidon harjoittajalle on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamasta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, laiminlyöntimaksun määrääminen on laissa annettu Potilasvakuutuskeskuksen sijaan viranomaisen eli Valtiokonttorin tehtäväksi. Valtiokonttori ratkaisisi päätöksellään, onko kysymyksessä laiminlyönti, ja velvoittaisi laiminlyönnin ollessa kyseessä vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneen maksamaan sekä erääntyneen vakuutusmaksun että seuraamusmaksun. Valtiokonttorin antamasta päätöksestä olisi muutoksenhakuoikeus hallinto-oikeuteen.

Lainvastaisesta teosta määrättävä seuraamusmaksun on vakiintuneesti katsottu olevan rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Potilasvakuutuslaissa on täsmällisesti ja selkeästi määritelty seuraamuksen ja sen suuruuden perusteet ja oikeusturva

Potilasvahinkoa kärsineen oikeusturva

Potilasvakuutuslakiesityksen 54§:ssä säädetään korvausasian käsittelystä tuomioistuimessa. 54 § 2 momentissa rajataan tuomioistuimen mahdollisuutta käsitellä asiaa: Korvausvaatimusta ei voida tutkia, ellei Potilasvakuutuskeskus ole kieltäytynyt suorittamasta vaadittua vahingonkorvausta.

Säännös on uusi. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan se on tarpeen potilasvakuutuksen ensisijaisuuden varmistamiseksi suhteessa vahingon aiheuttajan vahingonkorvausvastuuseen. Terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittavan on lain mukaan otettava potilasvakuutus potilasvahinkojen varalta ja vakuutuksen tarkoitus on toimia ensisijaisena korvauslähteenä suhteessa vahingonkorvauslakiin ja antaa suojaa myös vahingon aiheuttajalle hänelle muutoin syntyvän vahingonkorvausvastuun varalta. Siksi olisi hallituksen esityksen mukaan perusteltua, että potilasvahingon johdosta esitettävä korvausvaatimus tulee ensisijaisesti kohdistaa potilasvakuutukseen ja vasta toissijaisesti suoraan vahingonaiheuttajaan.

Mielestäni säännöksen perustelut ovat riittämättömiä. Oikeus saattaa asia riippumattomaan tuomioistuimen käsiteltäväksi on oleellinen osa perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeusturvaa. Viiveet asian käsittelyssä voivat myös johtaa oikeudenmenetykseen. Mielestäni potilasvakuutuksen ensisijaisuuden turvaaminen ei edellytä tällaista rajoitusta ja Potilasvakuutuskeskuksen näkökohtien huomioiminen voidaan turvata myös edellyttämällä, että Potilasvakuutuskeskusta kuullaan potilasvahinkoasian käsittelyssä tuomioistuimessa.

Johtopäätökset

Kokonaisuutena arvioiden hallituksen esitys 298/2018 vp on hyvin laadittu ja myös arvio esityksen suhteesta perustuslakiin on tehty asianmukaisesti. Pidän kuitenkin jossain määrin ongelmallisina potilasvakuutuslakiin esitettyjä 54 § 2 mom ja 61 §:n säännöksiä.

Mielestäni vaatimukselle, että ennen potilasvahinkoasian käsittelyä tuomioistuimessa asiassa pitäisi saada Potilasvakuutuskeskuksen päätös, ei ole esitetty kunnollisia perusteluja. Ehdotettu säännös rajaisi potilasvahingosta korvausta hakevan oikeutta saada perustuslain 21 §:ssä turvattua oikeusturvaa.

Myös potilasvakuutuslain 61 § on ongelmallinen, koska potilasvahingon aiheuttaja saattaa peitellä potilasvahinkoa mm. virheellisillä potilasasiakirjamerkinnöillä. Vaikka säännös rajaisi rekisteröidyn oikeuksia vain tapauksissa, joissa rekisteröidyn vaatimus rajata henkilötietojensa käsittelyä olisi ilmeisen perusteeton, jättää tuon perusteettomuuden arviointi merkittävästi tulkinnanvaraa. Mielestäni rekisteröidyn oikeudelle edellyttää, että potilasvahinkoasian käsittely perustuu asianmukaisiin ja virheettömiin potilasasiakirjoihin, ei tämän vuoksi tule asettaa potilasvakuutuslakiesityksen 61 §:ssä ehdotettua rajoitusta.

Kunnioittavasti,

Lasse Lehtonen, oik.tri, lääk.tri
terveysoikeuden professori, Helsingin yliopisto