30.1.2019

Eeva Nykänen
eeva.nykanen@uef.fi

Perustuslakivaliokunta
pev@eduskunta.fi

ASIA: Hallituksen esitys 298/2018 vp eduskunnalle potilasvakuutuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunnalle

Kiitän mahdollisuudesta antaa lausunto ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä potilasvakuutuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi potilasvakuutuslaki, jolla korvataan nykyinen potilasvahinkolaki. Lailla uudistettaisiin potilasvakuutusta koskevan lainsäädännön rakenne ja poistettaisiin eräitä voimassa olevassa lainsäädännössä ilmenneitä puutteita, mutta järjestelmän perusratkaisuja sillä ei muutettaisi. Laissa säädettäisiin velvollisuudesta ottaa potilasvakuutus ja vakuutusmaksuista, potilasvahingon korvaamisesta ja korvausmenettelystä, sekä potilasvakuutusta harjoittavien vakuutusyhtiöiden jakojärjestelmästä.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että potilasvakuutuslainsäädännön toimeenpano on keskeisiltä osin julkisen hallintotehtävän hoitamista ja osittain julkisen vallan käyttöä, vaikka tätä lähtökohtaa ei esityksessä juurikaan eritellä. Ehdotetun lain perusteella tämä julkiseksi hallintotehtäväksi ymmärretty toiminta, eli potilasvakuutuslainsäädännön toimeenpano, kuuluisi jatkossakin nykyistä vastaavasti Potilasvakuutuskeskuksen, potilasvahinkolautakunnan ja yksityisten vakuutusyhtiöiden vastuulle, eli julkisen hallinnon ulkopuolisille toimijoille. Tämän vuoksi keskityn lausunnossani hallituksen esitykseen sisältyvien sääntelyratkaisujen arvioimiseen hallintotehtävän antamista muille kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Perustuslain tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (mm. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 8/2014 vp). Ehdotetussa sääntelyssä omaksuttu perusratkaisu, jonka mukaan potilasvakuutuslainsäädännön toimeenpano kuuluisi Potilasvakuutuskeskukselle, potilasvahinkolautakunnalle ja yksityisille vakuutusyhtiöille, vastaa nykytilaa ja pääpiirteissään myös liikennevakuutuslaissa ja työtapaturma- ja ammattitautilaissa omaksuttuja ratkaisuja. Tähän nähden minulla ei ole huomautettavaa sääntelyratkaisun tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka onkin huomattava, että hallituksen esityksessä julkisen hallintotehtävän siirtämisen tarkoituksenmukaisuutta ei juurikaan erityisesti perustella.

Potilasvakuutuskeskus toimisi jatkossakin potilasvakuutuksen toimeenpanon yhteyselimenä. Sen tehtäviä, toimintaa ja hallintoa koskevista seikoista säädettäisiin nykyistä tyhjentävämmin laissa. Sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena ja lisäksi parannuksena nykytilaan verrattuna. Potilasvakuutuslaissa säädettäisiin myös potilasvahinkolautakunnan tehtävistä, mutta itse lautakunnasta säädettäisiin laissa liikenne- ja potilasvahinkolautakunnasta (HE 299/2018).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (mm. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 53/2014 vp). Myös tältä osin esitetty sääntely on pääosin asianmukaista. Kuten esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, hallinnon yleislait soveltuvat Potilasvakuutuskeskuksen, potilasvahinkolautakunnan ja vakuutusyhtiöiden toimintaan niiden hoitaessa nyt esitettävän sääntelyn tarkoittamaa julkista hallintotehtävää jo hallinnon yleislakien sisältämien soveltamisalaa ja yksityisen kielellistä palveluvelvoitetta koskevien säännösten nojalla. Näin ollen erillistä viittausta hallinnon yleislakeihin ei ole välttämätöntä sisällyttää lakiin. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan virkavastuun ulottamisesta julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin toimijoihin tulee huolehtia säädösperusteisesti (mm. PeVL 53/2014 vp). Virkavastuuta koskeva säännös sisältyisi ehdotetun potilasvakuutuslain 68 §:n. On huomattava, että pykälän 1 momentista näyttäisi puuttuvan ja-sana, sillä pykälän muotoilu ei vastaa säännöksen perusteluja. Perustelujen mukaan rikosoikeudellista virkavastuuta sovellettaisiin potilasvakuutuskeskuksen *ja* vakuutusyhtiön palveluksessa olevaan henkilöön, mutta pykälän muotoilun mukaan *potilasvakuutuskeskuksen vakuutusyhtiön*. Säännöksen muotoilu tulee korjata.

Potilasvakuutuslain 21 §:ssä säädettäisiin laiminlyöntimaksun määräämisestä vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneelle terveyden- ja sairaanhoidon harjoittajalle. Maksun määräämisestä vastaisi Valtiokonttori. Tämä sääntelyratkaisu vastaa perustuslain 124 §:ssä asetettua vaatimusta siitä, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, joihin hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen kuuluu (PeVL 14/2013 vp), voidaan antaa vain viranomaiselle. Koska hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, on laissa säädettävä täsmällisesti ja selkeästi seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta. Lisäksi sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista (esim. PeVL 57/2010 vp). Arvioni mukaan potilasvakuutuslain 20 ja 21 §:t täyttävät nämä vaatimukset.

Katson myös, että potilasvakuutuslain 24 §:n 5 momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuus on asianmukainen, sillä asetuksessa olisi tarkoitus säätää vain korvauksen teknisistä laskentakaavoista.

Muuta huomautettavaa minulla ei hallituksen esityksestä ole.

Helsingissä 29.1.2019

Eeva Nykänen
Hyvinvointioikeuden ja lainsäädäntötutkimuksen professori
Itä-Suomen yliopisto