Utlåtande GrUU 70/2018 rd─ RP 298/2018 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till patientförsäkringslag och till vissa lagar som har samband med den

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till patientförsäkringslag och till vissa lagar som har samband med den (RP 298/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- direktör Hannu Ijäs, social- och hälsovårdsministeriet
- regeringssekreterare Anna Kivimäki, social- och hälsovårdsministeriet
- specialsakkunnig Heini Färkkilä, justitieministeriet
- professor Eeva Nykänen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Lasse Lehtonen
- professor Janne Salminen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att det stiftas en patientförsäkringslag som ska ersätta den gällande patientskadelagen. I propositionen föreslås även att det stiftas en lag om Patientförsäkringscentralen. Dessutom föreslås ändringar i trafikförsäkringslagen, lagen om pension för arbetstagare, lagen om pension för företagare, lagen om sjömanspensioner, lagen om pension för lantbruksföretagare, pensionslagen för den offentliga sektorn och försäkringsbolagslagen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2021.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslagen mot grundlagens 10 § om skyddet för privatlivet och personuppgifter, 80 § om utfärdande av förordning och 118 § om tjänsteansvar.

Artikel 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna beaktas också här.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning enligt 72 § i grundlagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslås en ny patientförsäkringslag som ska upphäva den gällande patientskadelagen. Propositionen innehåller inga betydande ändringar i patientförsäkringens tillämpningsområde, försäkringsskyldigheten eller genomförandet. Patientförsäkringslagen innehåller i likhet med patientskadelagen bestämmelser om ersättningar som ur en patientförsäkring betalas för en personskada som orsakats en patient i samband med hälso- och sjukvård i Finland. Bestämmelserna om ersättningsgilla skador utvidgas. I propositionen föreslås även att det stiftas en lag om Patientförsäkringscentralen. I den lagen föreslås bestämmelser om försäkringsbolagens skyldighet att höra till centralen samt om finansiering av centralens verksamhet och om dess förvaltning.

Propositionen utgår från att verkställigheten av patientförsäkringslagstiftningen i allt väsentligt utgör skötsel av en offentlig förvaltningsuppgift och delvis utövning av offentlig makt, även om den här principen inte specificeras. Enligt den föreslagna lagen ska ansvaret för den här verksamheten som ska uppfattas som en offentlig förvaltningsuppgift bäras av Patientförsäkringscentralen, patientskadenämnden och privata försäkringsbolag, det vill säga aktörer som inte hör till den offentliga förvaltningen.

Bestämmelsen är betydelsefull med avseende på 124 § i grundlagen. Där står det att offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning. Uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt får bara anförtros myndigheter. Grundlagsutskottet har inga anmärkningar mot bestämmelserna med avseende på 124 § i grundlagen.

Rättssäkerhet

I 54 § i förslaget till patientförsäkringslag finns bestämmelser om behandling av ersättningsärenden i domstol. I 54 § 2 mom. avgränsas domstolens möjlighet att behandla ärendena. Ett yrkande på ersättning ska inte kunna prövas om inte Patientförsäkringscentralen har vägrat betala ut det skadestånd som yrkats. Enligt propositionsmotiven behövs bestämmelsen för att säkerställa att patientförsäkringen är primär i förhållande till skadevållarens skadeståndsansvar. Utövare av hälso- och sjukvårdsverksamhet ska enligt lag teckna en patientförsäkring för patientskador och avsikten med försäkringen är att den ska vara den primära källan till ersättning i förhållande till skadeståndslagen och även skydda skadevållaren mot det skadeståndsansvar som skadevållaren annars åläggs. Det är därför enligt propositionsmotiven motiverat att ersättningsanspråk som fram-

ställs på grund av patientskada i första hand ska riktas till patientförsäkringen och först i andra hand direkt till skadevållaren.

Rätten att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol som är behörig enligt lag ingår i rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. Den här rätten begränsas i 54 § i förslaget till patientförsäkringslag. Enligt grundlagsutskottets uppfattning krävs det ingen begränsning av det här slaget för att patientförsäkringen ska vara primär. Patientförsäkringscentralens synpunkter kan beaktas genom ett krav på att centralen ska höras när patientskadeärenden behandlas i domstolen. Social- och hälsovårdsutskottet måste ändra bestämmelsen på den här punkten.

Automatiserat individuellt beslutsfattande

I 60 § i lagförslag 1 föreskrivs det om automatiserade beslut. Där står det att vid verkställigheten av denna lag har Patientförsäkringscentralen rätt att fatta automatiserade beslut enligt artikel 22.1 i dataskyddsförordningen om det med beaktande av det behandlade ärendets art och omfattning samt kraven enligt denna lag och kraven på god förvaltning är möjligt att meddela ett automatiserat beslut.

Ett primärt syfte med tillåtandet av automatiserade beslut är att effektivisera verkställigheten, står det i motiveringen till lagstiftningsordning (s. 117). Vidare anser regeringen att det finns godtagbara och vägande skäl för att tillåta automatiserade beslut. I den nationella lagstiftningen har det på det sätt som krävs i dataskyddsförordningen föreskrivits om lämpliga åtgärder för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter. Den registrerades rättigheter tryggas bland annat genom krav på god förvaltning och rätt att söka ändring. Social- och hälsovårdsutskottet har anledning att försäkra sig om att den föreslagna regleringen inte står i konflikt med dataskyddsförordningen.

Grundlagsutskottet har nyligen granskat ett förslag till bestämmelse om automatiserade individuella beslut (GrUU 62/2018 rd, s. 6—8) och ansett att regleringen av automatiserat beslutsfattande är viktig med avseende på skyddet för personuppgifter men i synnerhet i skenet av principerna för god förvaltning enligt grundlagens 21 § och bestämmelserna i grundlagens 118 § om tjänsteansvar. I sig har grundlagsutskottet inget att anmärka på målen för automatiserat beslutsfattande enligt propositionen. Besluten ska enligt bestämmelsen få bygga på automatisk behandling bara om det med beaktande av det behandlade ärendets art och omfattning samt kraven enligt denna lag och kraven på god förvaltning är möjligt att meddela ett automatiserat beslut.

Lagen ska dock inte ange detaljerat i vilka situationer eller inom vilka ärendegrupper behandlingen kan ske helt automatiskt. Grundlagsutskottet menar följaktligen att regleringen måste preciseras. Det måste anges exaktare på vilka grunder ärenden kan avgöras genom automatiserat beslutsfattande. Utskottet understryker samtidigt att avsikten med förslaget inte är att avvika från förvaltningslagens bestämmelser om till exempel hörande av part. Rätten att bli hörd hör till en god förvaltning, som tryggas i grundlagens 21 § 2 mom. Social- och hälsovårdsutskottet måste granska lagförslaget i relation till förvaltningslagen och precisera bestämmelserna också i detta avseende. Med hänsyn till 21 § i grundlagen och kravet på att offentlig maktutövning ska grunda sig på lag har utskottet noterat att man inte ens i en masshantering får äventyra kraven på god förvalt-

ning eller parternas rättstrygghet (GrUU 49/2017 rd, s. 5, och GrUU 35/2005 rd, s. 3). Social- och hälsovårdsutskottet bör därför fästa särskilt avseende även vid rättstrygghetsaspekten. Preciseringar av bestämmelserna om automatiska individuella beslut i 60 § i lagförslaget är en förutsättning för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet har i samband med automatiska beslut fäst uppmärksamhet också vid förvaltningens lagbundenhet och tjänsteansvaret (GrUU 62/2018 rd, s. 7—8). Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag och i all offentlig verksamhet ska lag noggrant iakttas. I 118 § i grundlagen föreskrivs det om ansvar för ämbetsåtgärder. Enligt paragrafens 1 mom. svarar en tjänsteman för att hans eller hennes ämbetsåtgärder är lagenliga. Tjänstemannen svarar också för sådana beslut i ett kollegialt organ som tjänstemannen i egenskap av medlem av organet har biträtt. Enligt 2 mom. svarar en föredragande som inte har reserverat sig mot ett beslut för det som har beslutats på föredragningen. Enligt den första meningen i paragrafens 3 mom. har var och en som har lidit rättskränkning eller skada till följd av en lagstridig åtgärd eller försummelse av en tjänsteman eller någon som sköter ett offentligt uppdrag, enligt vad som bestäms genom lag, rätt att yrka att denne döms till straff samt kräva skadestånd av det offentliga samfundet eller av tjänstemannen eller den som sköter det offentliga uppdraget.

Grundlagsutskottet menar att grundlagens bestämmelser om förvaltningens lagbundenhetsprincip samt statens och tjänstemännens ansvar ger uttryck för principen om tjänstemannaförvaltning (GrUU 19/1985 rd, s. 3/II). I sin tolkningspraxis har utskottet dessutom ansett att det för att kraven på rättssäkerhet och god förvaltning ska anses vara uppfyllda bland annat förutsätts att ärendena behandlas i enlighet med de allmänna förvaltningslagarna och att de som behandlar ärendena handlar under tjänsteansvar (GrUU 26/2017 rd, s. 50, GrUU 33/2004 rd, s. 7/II, GrUU 46/2002 rd, s. 9). Social- och hälsovårdsutskottet måste precisera bestämmelserna.

När grundlagsutskottet bedömde försöket med basinkomst fäste utskottet med anledning av kravet på bestämmelser i lag uppmärksamhet vid det urvalsförfarande som föreslogs då och dess transparens. Utskottet ansåg att lagen bör innehålla bestämmelser om offentliggörandet av programkoden och dess offentlighet i anslutning till urvalsförfarandet (GrUU 51/2016 rd, s. 5). Vid bedömningen av propositionen om lagen om användning av flygpassageraruppgifter ansåg grundlagsutskottet att förvaltningsutskottet av orsaker som hänför sig till 12 § 2 mom. och 21 § i grundlagen också noga bör granska hur de föreslagna kriterierna och algoritmerna i de automatiserade metoder som eventuellt tillämpar dem förhåller sig till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet och vid behov precisera regleringen (GrUU 29/2018 rd, s. 5). Social- och hälsovårdsutskottet bör också nu fästa avseende vid detta.

Grundlagsutskottet upprepar sin uppfattning (GrUU 62/2018 rd, s. 8) att statsrådet bör göra en utredning för att undersöka hur regleringen av automatiserat förvaltningsförfarande och beslutsfattande uppfyller de krav som följer av förvaltningens lagbundenhet, offentlighetsprincipen och rättsprinciperna för förvaltningen, som ligger till grund för en god förvaltning, samt hur rättstryggheten tillgodoses och tjänstemännens ansvar förverkligas.

Bemyndigande att utfärda förordning

Enligt 24 § 5 mom. i den föreslagna patientförsäkringslagen ska det genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet utfärdas bestämmelser om beräkningsgrunderna för engångsersättning som betalas i stället för fortlöpande ersättning för en patientskada. Bemyndigandet att utfärda förordning är öppet och det är utifrån bestämmelsen oklart hur bemyndigandet förhåller sig till den grundläggande bestämmelsen om saken i lagförslaget. Bestämmelsen måste således preciseras. Grundlagsutskottet påminner om att bestämmelserna i grundlagen begränsar tolkningen av bemyndigandebestämmelser och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Därmed går det inte att genom förordning utfärda allmänna rättsregler om frågor som hör till området för lag (se t.ex. GrUU 10/2014 rd och GrUU 58/2010 rd). Förordningar ska således alltid utfärdas med beaktande av bemyndigandet enligt lagen men också kraven enligt 80 § 1 mom. i grundlagen, som i praktiken kan begränsa tolkningen av bemyndigandet.

Sambandet med landskapsreformen

Trots att propositionsmotiven på många punkter hänvisar till vård- och landskapsreformen, som för närvarande behandlas i riksdagen, är lagförslagen huvudsakligen skrivna på ett sätt som gör att de går att behandla och godkänna oberoende av reformen. Till denna del lyfter utskottet i varje fall fram tre paragrafer i förslaget till patientförsäkringslag.

Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet är skyldig att ge Patientförsäkringscentralen handräckning för att trygga den i 55 § avsedda rätten att få uppgifter, står det i 56 §. Patientförsäkringscentralen har trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller utlämnande av uppgifter rätt att informera Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet om sådana omständigheter som kommit till centralens kännedom och som kan äventyra patientsäkerheten, står det i 58 §.

De föreslagna bestämmelserna är relevanta med avseende på 2 § 3 mom., 10 § och 19 § 3 mom. i grundlagen. Inte minst i samband med bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna har utskottet ansett det nödvändigt att den behöriga myndigheten entydigt framgår av lagen eller annars exakt eller att åtminstone principerna för myndigheternas behörighetsförhållanden och villkoren för delegering av behörighet framgår tillräckligt exakt av lagen (GrUU 32/2012 rd, s. 5, GrUU 2/2012 rd, s. 3, och GrUU 21/2009 rd, s. 4). Därför måste 56 och 58 § ändras så att det på behörigt sätt föreskrivs om tillsyn och tillsynsmyndighet med stöd av den gällande lagstiftningen. De här ändringarna är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 1 § 2 mom. i förslaget till patientförsäkringslag ska lagen tillämpas på hälso- och sjukvård i Finland samt på hälso- och sjukvård i utlandet, om en tjänsteproducent som avses i 3 § 1 punkten i lagen om ordnande av social- och hälsovård beslutar att den vård som den ansvarar för ska ges i utlandet och vården är nödvändig med tanke på patientens hälsotillstånd. Utskottet påpekar att hänvisningar till de lagförslag som ingår i propositionerna om vård- och landskapsreformen eller till de myndigheter som avses i dem för tydlighetens skull inte bör tas in i 1 § 2 mom. i den föreslagna lagen i detta läge. Social- och hälsovårdsutskottet måste ändra hänvisningen så att den gäller motsvarande bestämmelse i den gällande lagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning,

men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 56, 58 och 60 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 26.2.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Mia Laiho saml
medlem Juha Rehula cent
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
medlem Kaj Turunen saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen.