

Sosiaali- ja terveysministeriölle
Lausuntopyyntönnö 23.1.2017
STM129:00/2014

LAUSUNTO POTILASVAKUUTUSTYÖRYHMÄN LOPPURAPORTISTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Potilasvahinkolain uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa ehdotetaan uudistettavaksi potilasvakuutusta koskevaa lainsäädäntöä huomioiden lainsäädännön soveltamisessa havaitut puutteet. Loppuraportissa ehdotetaan säädettäväksi uusi potilasvakuutuslaki sekä laki potilasvakuutuskeskuksesta ja potilasvahinkolautakunnasta. Voimassaoleva potilasvahinkolaki kumottaisiin. Lisäksi vakuutusopimuslakia, lakia vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista sekä liikennevakuutuslakia muutettaisiin. Työryhmän tavoitteena oli potilasvakuutuslain rakenteen uudistaminen siten, että lainsäädännöstä selkeästi ilmenisi eri osapuolien oikeudet ja velvollisuudet. Kysymys on siten pääosin lainsäädännön selkeyttämisestä ja modernisoinnista.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Voimassaoleva potilasvahinkolaki on tullut voimaan vuonna 1987, ja sitä on vuosien mittaan muutettu. Lakia ei ole aikaisemmin arvioitu vuonna 2000 voimaantulleen perustuslain ja etenkin sen 124 §:n näkökulmasta.

Loppuraportin hallituksen esitysluonnokseen on asianmukaisesti sisällytetty Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -osio. Osiossa on todettu,

että potilasvakuutuslainsäädännön toimeenpano on pääosin julkisen hallintotehtävän hoitamista, joka on perustuslain 124 §:n edellyttämällä tavalla annettu lailla Potilasvakuutuskeskuksen ja yksityisten vakuutusyhtiöiden tehtäväksi. Osassa toimeenpanoa koskevia tehtäviä kysymys on myös julkisen vallan käytöstä. Loppuraportin esitysluonnoksen säätämistäjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan ole tämän tarkemmin avattu julkisen hallintotehtävän hoitamista ja julkisen vallan käyttöä, mikä olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan aiheellista, kun vakuutusyhtiöiden ja Potilasvakuutuskeskuksen toimintaa tarkastellaan ensimmäistä kertaa voimassa olevan perustuslain 124 §:n kannalta. Oikeusministeriö muistuttaa, että näiltä osin osioon tulee Hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaisesti sisällyttää asianmukaiset viittaukset perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (Hallituksen esityksen laatimisoheet 2004, nk. HELO-ohjeet s. 23–24).

Suhde perustuslakiin ja säätämistäjärjestys -osiossa on asianmukaisesti todettu, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei perustuslain 124 §:n takia ole välttämätöntä sisällyttää lakiin. Kuitenkin 3. lakiehdotuksen 17 §:ään tällainen viittaus hallintolakiin on otettu. Esityksessä olisi syytä selostaa, mitä hallinnon yleislait ovat, joita yksityisten vakuutusyhtiöiden, Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan toimintaan sovelletaan niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää tai käyttäessä julkista valtaa, etenkin kun otetaan huomioon, että nykyinen potilasvahinkolaki on säädetty ennen perustuslakiuudistusta.

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Esitysluonnoksessa ei ole erikseen tarkasteltu potilasvahinkolautakunnan julkisen vallan käyttöä. Mutta koska lautakunta käyttää julkista valtaa, on laissa säädettävä tällaisen toimielimen nimestä, toimialasta, pääasiallisista tehtävistä ja toimivaltuuksista sekä mahdollisesta toimikauden määräaikaaisuudesta (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 9.2). Esitysluonnoksen potilasvahinkolautakuntaa koskevassa 3. lakiehdotuksessa on säädetty asianmukaisesti mainituista seikoista. Säädettyä kokonaan uusi laki potilasvahinkolautakunnasta oikeusministeriö pitää aiheellisena sääntelyn tarkastelua perustuslain 119 §:n 2 momentin näkökulmasta esityksen Suhde perustuslakiin ja säätämistäjärjestys -osiossa.

Esitysluonnoksen 1.-3. lakiehdotukset sisältävät useita myöhemmin tässä lausunnossa selostettavia hallintolain kanssa päällekkäisiä säännöksiä. Oikeusministeriö huomauttaa, että erityislainsäädännössä tulisi säätää erikseen vain yleislakiin tehtävistä perustelluista poikkeuksista. Yleislaista poikkeamiseen tarvitaan aina erityinen, painava syy. Yleislait tulevat sovellettaviksi myös ilman nimenomaisia viittauksia, ja kaksinkertaista sääntelyä tulee ehdottomasti välttää. Yleisperusteluiden sivuilla 39–40 on todettu hallinnon yleislaeista tulevan sovellettavaksi hallintolaki ja julkisuuslaki. Oikeusministeriö muistuttaa huomioimaan myös muut hallinnon yleislait (ks. Lainkirjoittajan opas, luvut 12.1 ja 12.2). Jatkovalmistelussa päällekk-

käisyydet hallinnon yleislakien kanssa tulisi poistaa sekä tarkastella, miltä osin ja millä perusteella yleislaeista on tarvetta poiketa.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -osiossa on todettu, että lakiehdotukset sisältäisivät perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössään edellyttämät säännökset virkavastuusta. Loppuraportin 1. lakiehdotuksen 64 §:ssä on huomioitu asianmukaisesti rikosoikeudellinen virkavastuu ja vahingonkorvausvastuu Potilasvakuutuskeskuksen ja vakuutusyhtiön osalta. Potilovahingkolautakunnan osalta vastaava sääntely sisältyy 3. lakiehdotuksen 5 §:ään. Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkastella, onko rakenne sääntelyteknisesti selkein vai tulisiko näistä säätää vain 1. lakiehdotuksessa.

Potilasvakuutuslain yleiset säännökset ja vakuuttaminen sekä vakuutusmaksu (1. lakiehdotus, 1 ja 2 luku)

Potilasvakuutuslakia koskevan 1. lakiehdotuksen 3 §:n 2 momentin mukaan 9 §:ssä säädetyistä asioista (vakuutuksen voimassaolo) voidaan sopia, jos kysymyksessä on oikeushenkilö, joka ei ole rinnastettavissa kuluttajaan. Onko tässä tarkoitus viitata 9 §:ään kokonaisuudessa vai ainoastaan sen 2 momenttiin? Yksityiskohtaisista perusteluista päätellen tarkoitus on viitata vain 2 momenttiin. Muussa tapauksessa oikeushenkilön ollessa kyseessä voitaisiin myös vastuun alkamisesta sopia 9 §:n 1 momentista poikkeavasti, mikä ei liene tarkoitus.

Esitysluonnoksen vakuutuksenottajan tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiä koskevassa 10 §:ssä tai sen perusteluissa ei tarkenneta, onko vakuutusyhtiöllä oikeus periä korkeampi vakuutusmaksu vain määrättyä ajalta vai koko vakuutuksen voimassaoloajalta. Jos vakuutusyhtiön oikeutta periä korotettua vakuutusmaksua ei mitenkään rajata, seuraamus ei ole linjassa 19 §:n (vakuutusmaksun laiminlyönti) kanssa, jossa maksu rajataan voimassa olevaan ja viiteen viimeksi kuluneeseen kalenterivuoteen. Pykälän viimeinen lause koskien liikaa maksettua vakuutusmaksua on ongelmallinen suhteessa potilasvakuutuslakiin sovellettavaan vakuutussopimuslain 35 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan vakuutuksenantaja ei saa vedota tiedonantovelvollisuuden laiminlyöntiin, jos seikalla, jota väärä tai puutteellinen tieto koskee, ei sopimusta päätettäessä ollut merkitystä vakuutuksenantajan vastuun arvioimisen kannalta. Jos vakuutuksenantaja on antanut väärää tietoa, joiden perusteella sille määrätään korkeampi vakuutusmaksu kuin oikeilla tiedoilla olisi määrätty, tällä ei varsinaisesti ole merkitystä vakuutuksenantajan vastuun arvioimisen kannalta.

Vastaavasti kuin 10 §:ssä, vaaran lisääntymisestä ilmoittamisen laiminlyöntiä koskevassa 11 §:ssä ei ole tarkennettu, peritäänkö korkeampaa vakuutusmaksua määräajalta vai koko vaaran lisääntymisen ajalta. Olisi perusteltua mieltä myös, soveltuuko vakuutussopimuslain 35 §:n 4 momentti, johon perusteluissa viitataan, tältä osin potilasvakuutuslakiin. Vakuutussopimuslaissa laiminlyönnin seuraus on korvauksen alentaminen tai

epääminen, potilasvakuutuslaissa korkeamman, riskiä vastaavan vakuutusmaksun periminen takautuvasti. Vakuutuslainsäädännön 35 §:n 4 momenttia sovellettaessa vakuuttamisvelvollinen voisi harjoittaa vuosikautia korkeampaa vakuutusmaksua edellyttävää toimintaa, mahdollisesti aiheuttaa potilasvahinkojakin, mutta kuitenkin välttyä 11 §:n mukaisilta seuraamuksilta, jos ehtii palauttaa toimintansa ennalleen ennen korotetun maksun määräämistä.

Laiminlyöntimaksut

Loppuraportin 1. lakiehdotuksessa säädettäisiin hallinnollisista seuraamusmaksuista. Sääntely vastaa muotoilultaan pitkälti liikennevakuutuslain (460/2016) 29 §:ää.

Luonnoksen Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristys -osiossa on asianmukaisesti arvioitu, että laiminlyöntimaksun määräämisessä on kyse perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Nykytila, jossa Potilasvakuutuskeskus määrää ja perii laiminlyöntimaksun, onkin perustuslain 124 §:n kannalta ongelmallinen. Laiminlyöntimaksusta päättäminen säädettäisiin uudessa potilasvakuutuslaissa Valtiokonttorin tehtäväksi. Loppuraportin 1. lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin, että se, joka on laiminlyönyt vakuuttamisvelvollisuutensa, on velvollinen maksamaan laiminlyöntimaksun, joka on enintään kolme kertaa sen suuruinen kuin vakuutusmaksua vastaava maksu. Laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä otettaisiin huomioon laiminlyöntiajan pituus, laiminlyönnin tahallisuus ja toistuvuus sekä se, missä laajuudessa terveyden- ja sairaanhoitoa on annettu. Edelleen 1. lakiehdotuksen 21 §:n mukaan Potilasvakuutuskeskus tekee esityksen Valtiokonttorille vakuutusmaksua vastaavan maksun sekä laiminlyöntimaksun määräämisestä. Valtiokonttori määrää mainitut maksut sekä velvoittaa vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneen maksamaan maksut Potilasvakuutuskeskukselle.

Koska hallinnollisten seuraamusten määräämiseen liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, on laissa säädettävä täsmällisesti ja selkeästi seuraamuksen ja sen suuruuden perusteista sekä seuraamuksen kohteen oikeusturvasta (esim. PeVL 57/2010 vp). Säännöksistä tulee ilmetä, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Sääntelyn tulee olla oikeasuhtaista eikä sanktio voi perustua käännettyyn todistustaakkaan tai ankaraan vastuuseen. Laiminlyöntimaksuja koskeva sääntely vaikuttaa näiltä osin oikeasuuntaiselta.

Oikeusturvanäkökohtiin liittyy myös hallinnollisen seuraamusmaksun täytäntöönpano suhteessa sitä koskevan päätöksen lainvoimaisuuteen. Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristys -osion mukaan Potilasvakuutuskeskus toimeenpanisi Valtiokonttorin päätöksen asiassa ja siten huolehtisi maksujen perinnästä. Omaksuttu laiminlyöntimaksuja koskeva 20 §:n muotoilu on sama kuin voimassaolevan liikennevakuutuslain (460/2016) 29 §:ssä. Liikennevakuutuslakia ei ole sen säätämisympäristyksessä arvioitu pe-

rustuslakivaliokunnassa, eikä perustuslakivaliokunta ole hallinnollisia sanktioita koskevista lausunnoissaan käsitellyt vastaavanlaista tilannetta.

Pääasiassa hallinnollisia sanktioita koskevista laeissa sanktion määrännyt viranomainen tai Oikeusrekisterikeskus huolehtii sanktion täytäntöönpanosta. Esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksulain uudistamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä tarkastustoimintaa siihen liittyvine pakko- ja voimakeinoineen sekä pakkoperintämahdollisuuksineen pidettiin sellaisena julkisen vallan käyttämisenä, että oikeus tarkastusmaksun määräämiseen ja perimiseen katsottiin voitavan antaa vain julkisyhteisölle tai sen toimielimelle (HE 167/2005 vp). Toisaalta potilasvakuutuslain laiminlyöntimaksuissa kyse ei ole valtion saamisen perinnästä, vaan Valtiokonttori velvoittaisi vakuuttamisvelvollisuutensa laiminlyöneen maksamaan maksut Potilasvakuutuskeskukselle.

Luonnoksessa ei ole käsitelty täytäntöönpanon suhdetta päätöksen lainvoimaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että varsinkin suuruudeltaan huomattavissa seuraamusmaksuissa olisi perusteltua, että sanktiota koskeva päätös olisi pantavissa täytäntöön vasta sen tultua lainvoimaiseksi (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.10 sekä PeVL 32/2005 vp ja 4/2004 vp). Potilasvakuutuskeskuksen asema laiminlyöntimaksun täytäntöönpanijana muodostuu merkittäväksi etenkin, mikäli laiminlyöntimaksu on pantavissa täytäntöön ennen sitä koskevan päätöksen lainvoimaiseksi tuloa.

Jatkovalmistelussa tulee tarkastella, onko lakiin lisättävä sääntelyä koskien Potilasvakuutuskeskuksen tehtävää laiminlyöntimaksujen täytäntöönpanijana ja maksujen perijänä. Tätä tehtävää tulisi myös tarkastella perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on katsonut sanktioiden osalta, että olennaista on myös toimivaltuuksien sellainen rajaus, että viranomaiskoneiston ulkopuolisen osuus jää viranomaisten toiminnan suhteen avustavaksi ja täydentäväksi (esim. PeVL 20/2002 vp, PeVL 57/2010 vp).

Luonnoksen 21 §:n 2 momentin mukaan maksut voidaan jättää määräämättä vain erityisestä syystä. Onko tarkoitus, että maksu voitaisiin jättää erityisestä syystä määräämättä kokonaan tai osaksi?

Edelleen 21 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan Valtiokonttorin laiminlyöntimaksua koskeva päätös olisi valtion maksuperustelain (150/1992) 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettu hakemuksesta tehty päätös. Kyseistä viittausta sekä sitä, onko todella kysymys hakemuksesta annetusta päätöksestä, olisi syytä perustella hieman tarkemmin esityksen perusteluissa.

Sivulla 108 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -osiossa todetaan, että Valtiokonttori määrää Potilasvakuutuskeskuksen hakemuksesta laimin-

lyöntimaksun. Pykälätekstissä käytetään sanaa esitys, jota voidaan pitää tässä tapauksessa oikeampana.

Potilasvahingon korvaaminen, korvausmenettely ja takautumisoikeus (1. lakiehdotuksen 3 ja 4 luku)

Esitysluonnoksessa todetaan useaan otteeseen, että uudistushankkeen yleisenä tavoitteena on ollut voimassa olevan lainsäädännön selkeyttäminen ja modernisointi. Korvausmenettelyä koskevien säännösehdotusten osalta tavoite ei kuitenkaan ole toteutunut. Lausunnon laatiminen on ollut huomattavan vaikeaa, koska ehdotetuista säännöksistä ei ole saanut kokonaiskuvaa järjestelmän rakenteesta eikä myöskään korvausasian käsittelyn eri vaiheiden keskinäisestä suhteesta.

Korvauksen määrääminen

Korvauksen määräämisestä säädettäisiin 24 §:ssä. Pykälän 1 momentissa viitataan muun muassa vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:ään, joka koskee vahingonkorvauksen sovittelua vahinkoa kärsineen myötävaikutuksen tai muun vahingon aiheuttaneeseen tekoon kuulumattoman seikan perusteella. Ehdotuksessa asianmukaisesti rajataan vahinkoa kärsineen oman myötävaikutuksen perusteella tapahtuva sovittelu vain tilanteisiin, joissa vahinkoa kärsineen menettely on ollut tahallista tai törkeän huolimattontaa. Sen sijaan perusteluissa ei käsitellä tilanteita, joissa muu vahingon aiheuttaneeseen tekoon kuulumaton seikka on myös ollut vahingon syytä. Jos myös nämä tilanteet on tarkoitus huomioida sovitteluun oikeuttavina tekijöinä, perusteluissa olisi syytä tuoda esille, mitä ne potilasvahingoissa voisivat olla. Ellei niitä ole tarkoitus huomioida korvauskäytännössä, selkeyden vuoksi olisi parempi jättää pois viittaus vahingonkorvauslain 6 luvun 1 §:ään ja sen sijaan kirjoittaa myötävaikutussäännös suoraan potilasvakuutuslakiin.

Mainitun 24 §:n 2 momentin mukaan korvausta ei suoriteta vähäisestä vahingosta. Selkeyden vuoksi perusteluissa tulisi tarkentaa, mitä vähäisellä vahingolla tässä tarkoitetaan. Perusteluissa vähäinen vahinko määritellään toteamalla, että jos potilasvahingosta jää merkittävä pysyvä haitta, kysymyksessä ei ole vähäinen vahinko. Tämä ei selkeytä vähäisen vahingon käsitettä. On kyseenalaista, voidaanko ylipäättään pysyvää haittaa jättänyttä vahinkoa pitää ”vähäisenä”. Arvioitaessa sitä, mikä on vähäinen vahinko, voitaisiin käyttää liikennevahinkolautakunnan normeissa ja ohjeissa tilapäisen haitan osalta määriteltyä vähäisen henkilövahingon käsitettä.

Esitysluonnoksen 26 §:ssä säädettäisiin ammatillisen kuntoutuksen kustannusten korvaamisesta. Pykälän 5 momentissa säädetään vahinkoa kärsineen velvollisuudesta myötävaikuttaa kuntoutusta koskevan selvittelyn ja kuntoutustoimenpiteiden toteutumiseen. Pykälässä ei kuitenkaan säädetä velvollisuuden laiminlyönnistä aiheutuvasta sanktiosta. Jos on tarkoi-

tus soveltaa tältä osin 24 §:n 1 momenttia ja sen viittausta vahingonkorvauslain myötävaikutussäännökseen, tästä olisi perusteluissa syytä mainita.

Korvausmenettely

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 31 §:ssä säädettäisiin korvausvaatimuksen esittämisestä ja vanhentumisesta. Säännöksen mukaan vahinkoa kärsineen on esitettävä korvausvaatimus Potilasvakuutuskeskukselle kolmen vuoden kuluessa siitä, kun hän on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää vahinkotapahtumasta ja siitä aiheutuneesta vahinkoseuraamuksesta.

Vanhentumisajan osalta säännös on yksiselitteinen. Säännöksestä ei kuitenkaan ilmene, että laissa tarkoitettuun vahinkotapahtumaan perustuvaa korvausta on aina vaadittava Potilasvakuutuskeskukselta, eikä korvausvaatimusta sitä ennen ole mahdollista kohdistaa yksittäiseen vakuutusyhtiöön, terveydenhuollon toimintayksikköön tai siihen terveydenhuollon ammattihenkilöön, jonka tekemään toimenpiteeseen korvausvaatimus perustuu. Tämä seikka on todettu sanotun pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 77) seuraavasti: ”Vahinkoa kärsinyt ei siten voi kohdistaa potilasvahinkokorvauksen saadakseen vaatimusta vahingon aiheuttajalle tai vakuutuksen antaneelle vakuutusyhtiölle, mikä on pääsääntö vapaaehtoisissa vastuuvakuutuksissa.” Oikeusministeriö katsoo, että itse laissa selkeästi olisi todettava, että korvausvaatimus on aina ensin osoitettava Potilasvakuutuskeskukselle. Tämä on järjestelmän rakenteen ymmärrettävyyden kannalta keskeinen seikka, eikä sitä siksi voi jättää perustelujen varaan. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että edellä mainittu yksityiskohtaisten perustelujen virke olisi asianmukaisella tavalla korjattava ymmärrettävään muotoon.

Edelleen 1. lakiehdotuksen 31 §:n mukainen absoluuttinen vanhentumisaika on kymmenen vuotta vahinkotapahtumasta, jolla perustelujen mukaan tarkoitetaan vahingon aiheuttanutta tutkimusta, hoitoa tai muuta käsittelyä. Potilasvahingot ovat aina henkilövahinkoja, ja vahinkotapahtumien seuraamukset voivat henkilövahingoissa ilmaantua hyvinkin pitkällä viiveellä ja toisinaan myös vahinkoa kärsineen oireiden yhdistäminen hoitotapahtumaan voi kestää pitkään. Vahinkotapahtumasta on voinut kulu kymmenen vuotta siinä vaiheessa, kun seuraamukset ilmenevät tai seuraamukset osataan yhdistää vahinkotapahtumaan. Muissa vakuutuskorvauksia koskevissa laeissa (vakuutussopimuslaki ja liikennevakuutuslaki) kymmenen vuoden absoluuttinen vanhentumisaika lasketaan vahinkoseuraamuksen aiheutumisesta. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tuoda esille, miksi potilasvakuutuksen osalta on katsottu tarpeelliseksi poiketa tästä, vahinkoa kärsineiden kannalta kohtuulliseksi katsottavasta linjasta.

Korvauspäätös

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että potilasvakuutuslaissa säädettäisiin ensin korvauksen suorittamisesta (l. maksamisesta) tai suorittamatta jättämisestä (33 §:n 2 mom.) ja vasta seuraavassa pykälässä (34 §) säädettäisiin korvauspäätöksestä. Pykäläjärjestys ei ole looginen ottaen huomioon, että päätös korvauksen maksamisesta yleensä tehdään ennen korvauksen varsinaista maksamista.

Vastaavaa ajallista epäloogisuutta on 34 §:ssä. Pykälä on otsikoitu Päätöksen antaminen ja perustelevinen. Pykälä on muotoiltu siten, että päätös ensin annetaan tiedoksi ja sitten vasta perustellaan. Todettakoon myös, että päätöksen antaminen ja sen antaminen tiedoksi ei ole sama asia. Tätä seikkaa ei ole 34 §:ssä eikä myöskään pykälän otsikossa huomioitu. Loogista olisi, että pykälän otsikossa ja pykälässä ensin käsiteltäisiin päätöksen perustelevinen ja tämän jälkeen päätöksen tiedoksiantaminen. Pykälän mukaan korvauspäätöksestä on käytävä ilmi, millä tavalla asia voidaan saattaa tuomioistuimen, potilasvahinkolautakunnan tai muun vastaavan elimen käsiteltäväksi. Koska potilasvakuutusasioita voidaan käsitellä vain tuomioistuimessa tai potilasvahinkolautakunnassa, maininta ”muusta vastaavasta elimestä” jää tarkoituksettomaksi. Lopuksi 34 §:n osalta todettakoon, että koska Potilasvakuutuskeskuksen toimintaan sen hoitaessa julkista hallintotehtävää ja käyttäessä julkista valtaa sovelletaan hallintolaikaa, vaikuttaa 34 § pitkälti tarpeettomalta. Hallintolaissa säädetään päätöksen perustelevisesta, tiedoksiannosta sekä muutoksenhakuohjeistuksen liittämistä. Pykälän tarpeellisuutta olisi syytä jatkovalmistelussa tarkastella.

Korvauksensaajan ilmoitusvelvollisuus

Korvauksensaajan ilmoitusvelvollisuutta koskeva 44 § on epäselvä. Sen mukaan korvauksensaaja on velvollinen ilmoittamaan vahingonkorvauslain 5 luvun 2, 2 d ja 4 §:n perusteella Potilasvakuutuskeskukselle korvauksen vaikuttavista muutoksista. Kyseisissä vahingonkorvauslain pykälissä ei säädettä ilmoitusvelvollisuudesta vaan eri korvausaiheista. Pykälässä on ilmeisesti tarkoitus säätää siitä, että kyseisten vahingonkorvauslain pykälien perusteella maksettavien korvausaiheiden osalta muutoksista on ilmoitettava. Oikeusministeriö muistuttaa, että yksilön velvollisuuksista on säädettävä täsmällisesti.

Potilasvakuutuskeskuksen takautumisoikeus

Potilasvakuutuskeskuksen takautumisoikeudesta vahingonaiheuttajaa kohtaan säädettäisiin 45 §:ssä. Pykäläteksti ja yksityiskohtaiset perustelut ovat osittain ristiriidassa yleisperustelujen kohdassa 2.2 Keskeiset ehdotukset sivulla 43 olevan Potilasvakuutuskeskuksen takautumisoikeutta koskevan tekstin kanssa. Kyseisen kohdan mukaan Potilasvakuutuskeskuksella olisi takautumisoikeus myös törkeää lievemmän huolimattomuuden

tilanteissa, kun vahingon on aiheuttanut yritys tai julkisyhteisö. Pykälätekstin ja yksityiskohtaisten perustelujen mukaan takautumisoikeuden syntyminen edellyttäisi tällöinkin sitä, että vahingonaiheuttaja, jonka toimista vakuutuksenottajana oleva yritys tai yhteisö on isännänvastuussa, olisi aiheuttanut vahingon törkeällä tuottamuksella tai tahallisesti. Kyseisiä kohtia olisi tarpeen selventää.

Potilasvakuutuskeskuksen takautumisoikeudesta muuta etuuden maksaja kohtaan säädettäisiin 46 §:ssä. Pykäläteksti on epäselvä. Sen mukaan jos vahinkoa kärsineelle on jo suoritettu korvausta jonkin muun lain nojalla, vahinkoa kärsineen oikeus vaatia korvausta siirtyy Potilasvakuutuskeskukselle siihen määrään saakka kuin tämä on korvausta maksanut. Tarkoituksena lienee säätää, että jos Potilasvakuutuskeskus on jo ehtinyt maksaa korvausta, vaikka vahinkoa kärsineellä on oikeus saada korvausta jonkin muun lain perusteella, joka on potilasvakuutukseen nähden ensisijainen, keskuksella on oikeus periä maksamansa korvaukset siltä taholta, joka on ensisijainen korvausvelvollinen.

Potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuositukset ja lausunnot

Potilasvahinkolautakuntaa koskevassa 3. lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin, että asioiden käsittelyssä sovelletaan hallintolakia, jollei tässä laissa toisin säädetä. Oikeusministeriö huomauttaa, että viittausta hallintolakiin ei välttämättä tarvita, koska potilasvahinkolautakunta on valtionhallinnon viranomainen, johon sovelletaan hallintolakia sen käsitellessä hallintoasioita. Lisäksi 17 §:n muotoilusta pistää silmään se, että potilasvahinkolautakunnan asioiden käsittelystä säädettäisiin esitysluonnoksen mukaan myös 1. lakiehdotuksessa, minkä vuoksi 17 §:ään omaksuttu 'jollei tässä laissa toisin säädetä' ei vaikuta olevan sopiva.

Oikeus ja velvollisuus pyytää ratkaisusuositusta

Loppuraportin 1. lakiehdotuksen 37 §:ssä säädettäisiin, että vakuutuksenottajalla, terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittavalla, vakuutetulla, vahinkoa kärsineellä ja muulla korvaukseen oikeutetulla on oikeus korvausasiassa pyytää kirjallisella hakemuksella potilasvahinkolautakunnalta ratkaisusuositusta vuoden kuluessa Potilasvakuutuskeskuksen päätöksen antamisesta. Oikeusministeriö huomauttaa, että 1. lakiehdotuksessa ei kuitenkaan ole säädetty, ketkä voivat hakea korvausta Potilasvakuutuskeskukselta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 37 ja 38 §:ssä säädettäisiin ratkaisusuosituksen ja lausunnon pyytämisestä lautakunnalta. Lakiehdotuksen 37 §:ssä säädettäisiin siitä, millä taholla on "oikeus" pyytää ratkaisusuositusta tai lausuntoa. Vastaavasti 38 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta pyytää ratkaisusuositusta. Pykälässä ei säädettäisi velvollisuudesta pyytää lausuntoa (vrt. 38 §:n pykäläotsikko yksityiskohtaisissa perustelussa).

Säännösten mukaan ratkaisusuosituksia voisivat pyytää vakuutusnottaja, terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittavaa, vakuutettu, vahinkoa kärsinyt ja muu korvaukseen oikeutettu, Potilasvakuutuskeskus sekä tietyissä asioissa vakuutusyhtiö. Potilasvakuutuskeskus olisi tietyissä asioissa velvollinen pyytämään ratkaisusuositusta. Lausuntoa voisi 37 §:n perusteella pyytää vain tuomioistuimissa. Voimassa olevan potilasvahinkolain mukaan (585/1986) lausuntoa voi pyytää myös tuomioistuimissa käsiteltävän korvausasian asianosainen. Syytä säännöksen muuttamiselle ei ole lakiehdotuksen perusteluissa mainittu.

Oikeusministeriö katsoo, että ratkaisusuosituksen ja lausunnon pyytämisestä potilasvahinkolautakunnalta olisi selvyiden vuoksi säädettävä eri pykälissä. Ratkaisusuositusten ja lausuntojen välistä suhdetta olisi muutenkin selvennettävä. Oikeusministeriö kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että yleisperustelujen potilasvahinkolautakunnan toimintaa käsittelevä osio (s. 45) ei sisällöltään vastaa ehdotettua lainsäädäntöä. Osiossa todetun perusteella kaikki 37 §:ssä mainitut tahot voisivat pyytää potilasvahinkolautakunnalta lausuntoa, vaikka lausuntoa voisi lakiehdotuksen mukaan pyytää vain tuomioistuimissa. Sanottu perustelujakso on muutoinkin sisällöltään epäselvä.

Ehdotuksen mukaan potilasvahinkolautakunta arvioisi uudelleen vahingonkorvausvaatimusta, kun ratkaisusuositusta pyytäisi Potilasvakuutuskeskuksen ratkaisuun tyytymätön taho. Ratkaisusuosituksen pyytäminen liittyisi näissä tapauksissa aina Potilasvakuutuskeskuksen tekemään päätökseen, koska vakuutusnottaja, terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittava, vakuutettu, vahinkoa kärsinyt ja muu korvaukseen oikeutettu ei 37 §:n 1 momentin perusteella näyttäisi voivan pyytää ratkaisusuositusta ennen kuin Potilasvakuutuskeskus olisi tehnyt korvausvaatimusta koskevan päätöksen. Jos näin on, tulisi tämä käydä selkeästi ilmi pykälästä.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 37 §:n 2 momentin mukaan potilasvahinkolautakunta ei saisi käsitellä korvausasiaa, jossa tuomioistuimissa on antanut lainvoimaisen ratkaisun. Säännöksestä seuraisi *e contrario*, että korvausasiaa koskeva riita voisi olla samaan aikaan vireillä sekä tuomioistuimissa että lautakunnassa. Oikeusministeriö ei pidä ratkaisua perusteltuna ja kiinnittääkin tältä osin huomiota siihen, että nykyisen potilasvahinkolain 11 b §:n 2 momentissa säädetään korvausasian käsittelystä lautakunnassa silloin, kun asiassa on annettu tuomioistuimen ratkaisu sekä lausunnon antamisesta, kun asia on vireillä tuomioistuimissa. Oikeusministeriö toteaa lisäksi, ettei lain muuttamista edellä sanotulla tavalla ole lakiehdotuksen perusteluissa lainkaan käsitelty. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lakiin tulisivat sisällyttää säännös, jonka mukaan potilasvahinkolautakunta ei saisi antaa ratkaisusuositusta asiassa, joka tiedetään olevan vireillä tai ratkaistu tuomioistuimissa (ks. esim. kuluttajariitalautakunnasta annetun lain 14 §:n 1 mom.). Lausuntojen antamisesta ei olisi tarpeen säätää, koska lakiehdotuksen mukaan vain tuomioistuimissa voisi pyytää lautakunnalta lausuntoa.

Oikeusministeriö pitää 1. lakiehdotuksen 38 §:n 1 momentin alkuosaa epäselvänä. Momentin mukaan Potilasvakuutuskeskuksen olisi pyydettävä kirjallisella hakemuksella momentissa luetelluissa asioissa potilasvahinkolautakunnalta ratkaisusuositusta, jollei korvausasiaa ole ratkaistu tuomioistuimessa ennen Potilasvakuutuskeskuksen päätöksen antamista. Oikeusministeriö ei säännöksen tahi sen perustelujen nojalla hahmota Potilasvakuutuskeskuksen päätöksenteon suhdetta oikeudenkäyntiin. Voiko Potilasvakuutuskeskus tehdä korvauspäätöksen asiassa, joka on tai on ollut tuomioistuimen käsiteltävänä? Jos voi, onko korvauspäätös tuolloin vain muodollisuus, jossa päätetään korvauksen suorittamisesta tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti? Jos ei voi, miksi tuomioistuimen ratkaisu yli-päätään mainitaan pykälässä?

Käsittely ja maksun keskeytys

Eesitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 39 §:ssä säädetään pykälän otsikon mukaan asian käsittelystä potilasvahinkolautakunnassa. Pykälässä säädetään kuitenkin siitä, että potilasvahinkolautakunta saa käsitellä korvausasian myös korvausperusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmääristä. Jos vahinkoa kärsineen hakemuksesta tehdyssä ratkaisusuosituksessa tällöin todetaan, ettei korvausperustetta ole, Potilasvakuutuskeskus ei saa periä takaisin vahinkoa kärsineelle jo maksettua korvausta. Oikeusministeriö katsoo, ettei pykälän otsikko vastaa sen sisältöä. Otsikkoa tulisi siksi tarkistaa. Säännöksen perusteella potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuositus näyttäisi, vaikka olisi vain ratkaisusuositus, suoraan muuttavan Potilasvakuutuskeskuksen korvauspäätöstä, ja lisäksi korvaukseen oikeutetun edun vastaisesti. Ottamatta tässä yhteydessä tarkemmin kantaa siihen, onko sanottu ratkaisu oikeudellisesti perusteltu, oikeusministeriö katsoo, että asiasta olisi laissa säädettävä ehdotettua täsmällisemmin.

Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Potilasvakuutuskeskuksella olisi kuitenkin oikeus korvausten maksun keskeyttämiseen. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole huomioitu korkeimman oikeuden päätöstä KKO:2003:116 ja siinä esille tuotuja periaatteita koskien jatkuvan korvauksen maksamisesta annetun päätöksen muuttamista vahinkoa kärsineelle kielteiseksi. Potilasvakuutuskeskuksen oikeus muuttaa jatkuvia korvauksia koskeva korvauspäätös vahinkoa kärsineelle kielteiseksi ja hyväksyttävät muutosperusteet tulisi sisällyttää lakiin. Ottaen huomioon edellä mainitun korkeimman oikeuden ratkaisun perustelut, oikeutta korvausten maksamisen keskeyttämiseen ei tulisi antaa Potilasvakuutuskeskukselle pelkästään lyhyellä maininnalla perusteluissa. Vahingonkorvauslain 5 luvun 8 §:n perusteella voidaan korvausta muuttaa, mutta se edellyttää olosuhteiden olennaista muuttumista, jollaisena lautakunnan ratkaisusuositusta ei voida pitää. Kyseessä on vahinkoa kärsineiden oikeussuojan kannalta merkittävä asia ja jatkovalmistelussa tulisi miettiä, onko ja millä perusteilla mahdollista keskeyttää jatkuvien korvausten, kuten ansionmenetykskorvauksen ja elatuksen menetyskorvausten, maksaminen.

Oikeusministeriö oudoksuu myös 39 §:n yksityiskohtaisten perustelujen viimeistä virkettä, jonka mukaan sanottu säännös on sisällytetty lakiin vahinkoa kärsineen oikeusvarmuuden turvaamiseksi.

Asian jättäminen käsittelemättä potilasvahinkolautakunnassa

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 40 §:ssä säädettäisiin asian käsittelemättä jättämisestä potilasvahinkolautakunnassa. Pykälän mukaan potilasvahinkolautakunta voi jättää ratkaisusuosituksen tai lausunnon antamatta muun muassa silloin, kun lausuntopyyntö ei ole riittävästi yksilöity. Kyseisessä momentissa on rinnastettu sekä ratkaisusuositukset että lausunnot.

Perusteita ratkaisusuosituksen ja lausunnon antamatta jättämiselle ei ole 40 §:ssä eriytetty. Lakiehdotuksen 37 §:n mukaan vain tuomioistuin voi pyytää lautakunnalta lausuntoa. Muut tahot pyytävät ratkaisusuosituksia. Oikeusministeriö oudoksuu säännöstä, jonka mukaan lautakunta voisi periaatteessa jättää lausunnon antamatta tuomioistuimelle kaikilla säännöksessä todetuilla perusteilla. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että lautakunnan harkintavalta suosituksen tai lausunnon antamatta jättämiselle olisi poikkeuksellisen laaja. Lautakunta voisi esimerkiksi jättää suosituksen antamatta, jos Potilasvakuutuskeskus on käsitellyt asiaa lautakunnan arvion mukaan puutteellisesti. Tällainen ratkaisu heikentäisi potilasvahingon perusteella korvausta vaativan oikeussuojaa, jollei lautakunta samalla palauttaisi korvausasiaa Potilasvakuutuskeskukseen uudelleen käsittelemistä varten. Ratkaisusuosituksen antamatta jättämisen seurauksia ei ole perusteluissa juuri käsitelty. Lisäksi 37 §:ssä ei ole huomioitu hallintolain 22 §:n säännöstä, jonka mukaan viranomaisen on kehotettava puutteellisen asiakirjan sille lähettänyttä tahoa täydentämään asiakirjaa. Lautakunta voisi ehdotuksen mukaan jättää ratkaisusuosituksen tai lausunnon antamatta myös muusta erityisen painavasta syystä. Tätä perustetta ei ole yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin avattu ja tässä muodossa se jättää lautakunnalle täysin rajaamattoman harkintavallan. Oikeusministeriö katsoo, että pykälän sisältöä ja perusteluja olisi huomattavasti tarkennettava. Pykälän otsikko ei myöskään täysin vastaa sen sisältöä. Kun ratkaisusuositusta tai lausuntoa ei anneta, kyseessä ei kaikissa tapauksissa ole asian jättäminen käsittelemättä, kuten otsikossa todetaan, vaan asiaa on saatettu jo käsitellä.

Tiedoksianto

Huomioiden edellä lausunnossa hallinnon yleislaeista mainittu, jatkovalmistelussa tulisi tarkastella, onko tarvetta säätää 1. lakiehdotuksen 41 §:n 2 momentissa, että potilasvahinkolautakunnan päätös toimitetaan kirjeellä vastaanottajalle, kun hallintolaki sisältää tiedoksiantosäädöksiä. Myös 3. lakiehdotuksen 8 §:ää, jossa säädetään asian selvittämisestä, tulee tarkastella suhteessa hallintolain säännöksiin ja harkita, miltä osin 8 §:n sääntely on tarpeellinen.

Virheen korjaaminen

Potilasvahinkolautakunnan päätöksessä olevan virheen korjaamisesta säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 42 §:ssä. Pykälän sisältö vastaa osittain hallintolain päätöksen korjaamista koskevan 8 luvun säännöksiä, mutta päätöksen korjausperusteista on jätetty pois 50 §:n 1 momentin 4 kohta, jonka mukaan asia voidaan ratkaista uudelleen, jos asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen. Tällöin päätös voidaan korjata vain asianosaisen eduksi. Koska kyseessä ovat lääketieteelliset asiat, joissa uudet tutkimukset voivat tuoda uutta tietoa esimerkiksi syy-yhteyksysymyksistä tai vallitseva lääketieteellinen näkemys asioista voi muuttua, olisi perusteltua jatkovalmistelussa tarkastella, onko tarpeen ottaa säännökseen myös hallintolain 50 §:n 1 momentin 4 kohdan mukainen korjausperuste. Tosin, jos Potilasvakuutuskeskuksella olisi velvollisuus käsitellä asia uudelleen uuden selvityksen perusteella, lautakuntaa koskeviin säännöksiin ei olisi tarpeen lisätä tätä korjausperustetta.

Mainitun 42 §:n 2 momentin mukaan virhettä ei tarvitse korjata, jos päätöksen antamisesta on kulunut yli kaksi vuotta. Vastaava aikaraja hallintolain 52 §:ssä on viisi vuotta. Lyhyttä määräaika perustellaan yksityiskohteisissa perusteluissa lautakunnan päätösten suosituluonteisuudella. Vaikka vahinkoa kärsinyt voi saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi lautakunnan ratkaisusta riippumatta, käytännössä vahinkoa kärsineet yleensä tyytyvät lautakunnan ratkaisuun tuomioistuinkäsittelystä aiheutuvan merkittävän kuluihin vuoksi. Tämän vuoksi olisi perusteltua, että päätöksen korjaamisen määräaika olisi sama kuin hallintolaissa. Pykälätekstin perusteella jää myös epäselväksi, koskeeko kyseinen kahden vuoden määräaika myös 1 momentin mukaisten virheiden korjaamista vai ainoastaan 2 momentin mukaisten kirjoitus- ja laskuvirheen korjaamista.

Lopuksi 42 §:n osalta todettakoon, että pykälä tulisi muotoilla siten, että tarpeetonta päällekkäistä sääntelyä hallintolain kanssa vältettäisiin. Mikäli hallintolain 8 luku soveltuu, koko 42 § voidaan tarpeettomana poistaa tai korkeintaan jättää informatiivinen viittaus, joka sekin on turha hallintolain 8 luvun soveltuessa.

Kanneaika ja korvausasian käsittely tuomioistuimessa (1. lakiehdotuksen 6 luku)

Kanneaika ja korvausasian käsittelyä tuomioistuimessa koskevat säännökset on sisällytetty 1. lakiehdotuksen 6 lukuun (Erinäiset säännökset). Ottaen huomioon, että sanotut säännökset koskevat korvausasian käsittelyä, oikeusministeriö esittää harkittavaksi näiden säännösten ottamista 4 luvun yhteyteen.

Kanneajasta säädettäisiin 52 §:ssä, joka muotoilultaan vastaa liikennevakuutuslain (460/2016) muotoilua ja osittain velan vanhentumisesta annetun lain 11 §:ää. Kun Potilasvakuutuskeskus on tehnyt korvausta koskevan

tai muun korvaukseen oikeutetun asemaan vaikuttavan päätöksen, korvaukseen oikeutettu, joka on päätökseen tyytymätön, voi nostaa kanteen Potilasvakuutuskeskusta vastaan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun tämä on saanut kirjallisen tiedon päätöksestä ja säännöksessä tarkoitettusta määräajasta.

Oikeusministeriö katsoo, että 52 §:n 1 momentissa, samoin kuin 1. lakiehdotuksen 31 §:ssä, painottuu pykälän otsikkoa myöten määräaika kanteen nostamiselle, vaikka keskeisin seikka on se, että kanne voidaan nostaa, kunhan Potilasvakuutuskeskus ensin on antanut (kielteisen) päätöksen. Momentin muotoilu on muutoinkin epäselvä ja vanhahtava. Säännöksessä viitataan korvaukseen oikeutettuun, vaikka on mahdollista, että päätöksessä, johon kanne liittyy, katsotaan, ettei korvausta vaatinut ole oikeutettu korvaukseen. Momentissa viitataan myös asianosaiseen. Ilmeisesti tällä viitataan hallintolain 11 §:n asianosaisen määritelmään. Tämä olisi syytä avata pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Edelleen 52 §:n 4 momentin viimeisessä virkkeessä todetaan ”Kanneaikaa voidaan pidentää tällä tavoin vain yhden kerran.” Pykälässä ei kuitenkaan missään muussa virkkeessä mainita kanneajan pidentämisestä. Kaiken kaikkiaan 52 §:ää tulee jatkovalmistelussa selkeyttää.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 53 §:n otsikon mukaan pykälä koskee korvausasian käsittelyä tuomioistuimessa. Otsikko ei vastaa pykälän sisältöä, sillä siinä säädetään vain siitä, milloin on mahdollista vaatia kanteella yleisessä tuomioistuimessa vahingon aiheuttajalta vahingonkorvausta, joka perustuu potilasvahinkolain (vai tarkoitetaanko tässä potilasvakuutuslain?) mukaan korvattavaan vahinkoon. Pykälä on laadittu vastakkaispäätelmän muotoon ja oikeus saada vaatimus tuomioistuimen käsiteltäväksi on kytketty näytön esittämiseen. Oikeusministeriö katsoo, että pykälä olisi monimutkaisuutensa vuoksi syytä laatia kokonaan uudelleen.

Vahingonkorvausta potilasvahingon perusteella voisi lakiehdotuksen 53 §:n mukaan toissijaisesti vaatia yleisessä tuomioistuimessa joko Potilasvakuutuskeskukselta tai vahingon aiheuttajalta, tai molemmilta samanaikaisesti. Vahingonkorvausta ei siten ole enää tuomioistuimessa vaadittava ensisijaisesti Potilasvakuutuskeskukselta. Tämä seikka ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi laista tai lain perusteluista.

Muutoksenhaku

Laiminlyöntimaksuja koskevan 1. lakiehdotuksen 21 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan vakuuttamisvelvollisella olisi hallintolain mukaan mahdollisuus hakea Valtiokonttorilta oikaisua tehtyyn päätökseen. Pykälätekstissä 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin kuitenkin ”Päätökseen voi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.” Perustelut ja pykäläteksti ovat näiltä osin ristiriidassa. Mikäli jatkovalmistelussa arvioi-

daan, että laiminlyöntimaksua koskevaan päätökseen tulisi voida hakea muutosta ensivaiheessa oikaisuvaatimuksella, tulee oikaisuvaatimusmenettelyn käytöstä säätää erikseen. Itse oikaisuvaatimusmenettelyn menettelysäännökset ovat hallintolain 7 a luvussa.

Jatkovalmistelussa tulisi tarkastella, voidaanko mainituissa asioissa käyttää oikaisuvaatimusmenettelyä. Perustuslakivaliokunnan mukaan oikaisuvaatimusmenettelyä ei tule esimerkiksi ottaa käyttöön silloin, jos oikaisuvaatimusvaihe tarpeettomasti pidentää asian käsittelyn kokonaiskestoa. Edelleen valiokunta on pitänyt perusteltuna hallituksen esityksessä 230/2014 vp omaksuttuja kriteereitä oikaisuvaatimusmenettelyn käytölle: oikaisuvaatimusmenettelyä ei mainitussa esityksessä ehdotettu asianosaisten oikeusturvan kannalta erityisen merkittäviin asioihin, joissa on tärkeää saada asia tarvittaessa nopeasti tuomioistuimen ratkaistavaksi. Lisäksi oikaisuvaatimusmenettelyn ulkopuolelle jäivät muut asiaryhmät, joissa asia selvitetään erityisen perusteellisesti jo ensi vaiheen hallintomenettelyssä tai joihin liittyy yleensä vaativaa oikeudellista harkintaa. (PeVL 55/2014 vp ja HE 230/2014 vp). Esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida oikaisuvaatimusmenettelyn soveltuvuutta 21 §:ään.

Lisäksi nyt esitetty muotoilu 21 §:n 2 momentissa tarkoittaa sitä, että hallinto-oikeuden päätökseen saa hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että asian laatu tai merkittävyys ei välttämättä edellytä kaikissa näissäkään asiaryhmissä pääsyä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. Valiokunta on omassa käytännössään muun muassa katsonut, että valituslupasäätely ei ole poissuljettua silloinkaan, kun kysymys on hallinnollista seuraamusta koskevasta asiasta (PeVL 14/2013 vp, s. 5). Kokonaisarvioinnissa voidaan tällöin oikaisuvaatimusmenettelyn puuttumisesta huolimatta päätyä valituslupamenettelyyn ottaen huomioon esimerkiksi seuraamuksen vähäisyys ja oikeuskysymysten yksinkertaisuus sekä ne perusteet, joiden vuoksi korkeimman hallinto-oikeuden on hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentin mukaan myönnettävä valituslupa (PeVL 32/2012 vp ja PeVL 55/2014 vp). Jatkovalmistelussa tulee tarkastella mahdollista valituslupasäännösten liisäämistä (ks. muutoksenhaun osalta Lainkirjoittajan opas, osio 12.13). Oikeusministeriö puoltaa valituslupaan perustuvaa sääntelyvaihtoehtoa.

Julkisuus- ja henkilötietolaki

Kuten Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -osiossa on todettu, viitasta hallinnon yleislakeihin ei perustuslain 124 §:n vuoksi ja perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti enää tarvita. Oikeusministeriö kuitenkin muistuttaa, että tältä osin on otettava huomioon se, että julkisuuslain soveltaminen on lain soveltamisalasäännöksissä kytketty julkisen vallan käyttöön. Jotta julkisuuslakia sovelletaan yksityiseen sen hoitaessa julkista hallintotehtävää, tulisi siitä erikseen säätää. Edelleen jos hallinnon yleislakeihin halutaan esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi viitata (nk.

informatiivinen viittaus), viittauksen on katettava kaikki hallinnon yleislait (ks. Lainkirjoittajan opas jakso 12.2).

Tiedonsaantioikeus

Loppuraportin 1. lakiehdotuksen 54 §:ssä säädettäisiin Potilasvakuutuskeskuksen tiedonsaantioikeudesta. Pykälä on muotoiltu vakiintuneesta sääntelytekniikasta poiketen. Oikeampi muotoilu olisi ”Potilasvakuutuskeskuksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä...”. Pykälän 3 momentissa on oikeaoppisesti rajattu tiedot välttämättömiin tietoihin. Kuitenkin 1 momentin 1 kohdan muotoilu ”sekä muulta taholta, johon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia sovelletaan” on hyvin erikoinen sekä epäselvä ja tätä tuleekin jatkovalmistelussa selkeyttää. Asiasa jää epäselväksi, mitä tahoja tällä tarkoitetaan.

Saman pykälän 1 momentin 3 kohdassa mainittu ”Potilasvakuutuskeskuksen pyynnöstä” on tarpeettomana poistettavissa.

Lisäksi 54 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että Potilasvakuutuskeskuksen pyytämistä lausunnoista on lausunnon antajalla oikeus saada kohtuullinen palkkio. Yksityiskohtaisissa perusteluissa puhutaan lääkärin antamasta lausunnosta. Momenttiin olisi syytä tarkentaa, mitä lausuntoja (asiantuntijalääkäreiden lausuntoja?) tältä osin tarkoitetaan.

Edelleen 54 §:n 5 momentissa säädettäisiin, että Potilasvakuutuskeskuksella on oikeus saada Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta sekä aluehallintovirastoilta virka-apua tiedonsaantioikeuden hoitamiseksi. Voimassaolevassa laissa virka-apusääntely on muotoiltu: ”Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ja aluehallintovirastot ovat velvolliset antamaan potilasvahinkolautakunnalle virka-apua sen tehtävien suorittamiseksi.” Esityksessä ei ole perusteltu, minkä vuoksi virka-apusääntelyä ei olisi voimassaolevankaltainen yleinen vaan kohdistuisi vain tiedonsaantioikeuteen. Sama koskee 3. lakiehdotuksen 15 §:ää.

Tiedonsaantioikeutta koskevassa sääntelyssä omaksuttu rakenne on hieman erikoinen: potilasvakuutuslaissa säädetään potilasvakuutuskeskuksen oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja. Lisäksi säädettäisiin erikseen potilasvakuutuskeskusta koskeva laki. Potilasvahinkolautakunnan tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin kuitenkin potilasvahinkolautakunnasta annettavassa laissa.

Edellä 1. lakiehdotuksen 54 §:stä esitetyt kommentit koskevat myös 3. lakiehdotuksen 15 §:ää, jossa on omaksuttu sama muotoilu koskien potilasvahinkolautakunnan tiedonsaantioikeutta.

Tietojen luovuttaminen

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 55 §:ssä ja 3. lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin salassapitovelvollisuudesta ja oikeudesta tietojen luovuttami-

seen. Kuten perustuslain 124 §:ää koskevassa osiossa on edellä todettu, esityksessä ei ole käsitelty lain suhdetta julkisuuslakiin. Oikeusministeriö huomauttaa, että julkisuuslain soveltamisala huomioiden myös julkisuuslaki tulee sovellettavaksi, kun mainitut henkilöt käyttävät julkista valtaa. Niiltä osin kuin on kyse sellaisesta julkisesta hallintotehtävästä, jota julkisuuslain 4 §:n 1 momentti ei koske, on jatkovalmistelussa tarkasteltava, mihin aineistoon julkisuussäntely tulisi julkisuusperiaatteen tarkoitus huomioon ottaen ulottaa, sekä otettava tarpeelliset viittaussäännökset erityislakiin (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.4.4).

Potilasvakuutuskeskuksella olisi 1. lakiehdotuksen 55 §:n mukaan oikeus ilmoittaa sen tietoon tulleesta seikasta, joka voi vaarantaa potilasturvallisuutta, terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa valvovalle viranomaiselle. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan vastaavansisältöinen säännös on sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastosta annetun lain 6 §:ssä. Yksityiskohtaisten perusteluiden säännös on tarpeen lisätä myös potilasvakuutuslakiin, jossa säädetään sekä salassapitovelvollisuudesta että mistäkin salassapitovelvollisuutta koskevista poikkeuksista. Oikeusministeriö toteaa, että salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset voidaan sijoittaa joko tietoa luovuttavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin taikka tietoja saavaa viranomaista tai tämän toimintaa koskevaan lakiin, mutta molempiin niitä ei saa kirjoittaa (ks. Lainkirjoittajan opas, osio 12.4.6)

Lisäksi 1. lakiehdotuksen 55 §:ssä terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa valvovalla viranomaisella tarkoitetaan ilmeisesti Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirastoa sekä aluehallintovirastoja. Minkä vuoksi näitä ei ilmaista suoraan, kun muualla 1. lakiehdotuksessa kuitenkin käytetään termiä Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto?

Loppuraportin 1. lakiehdotuksen 60 §:ssä säädettäisiin, että vakuutusyhtiöillä on oikeus luovuttaa salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja Potilasvakuutuskeskukselle tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Saman lakiehdotuksen 54 §:ssä on säädetty Potilasvakuutuskeskukselle oikeus saada vakuutuslaitoksilta tiettyjä tietoja salassapitovelvollisuuden ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä. Luonnoksen 60 § vaikuttaa turhalta sekä päällekkäiseltä 54 §:n kanssa. Jos 60 §:ssä on tarkoitus säätää jostain eri asiasta kuin 54 §:ssä, tulisi jatkovalmistelussa pyrkiä yhdistämään nämä samaa asiaa käsittelevät pykälät. Lisäksi oikeusministeriö viittaa yllä mainittuun päällekkäisen sääntelyn välttämiseen salassapidettävien tietojen luovuttamisen osalta (Lainkirjoittajan opas, osio 12.4.6).

Potilasvahinkorekisteri

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 57 §:ssä säädettäisiin Potilasvakuutuskeskuksen ylläpitämästä potilasvahinkorekisteristä. Rekisteri sisältää salassa pidettäviä tietoja. Mikäli näitä on tarpeen luovuttaa, tulee tästä erikseen

säätää. (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osio 12.5) Lisäksi 57 §:n otsikko ei täysin vastaa pykälän sisältöä.

Asetuksenantovaltuudet

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 24 §:n 4 momentissa säädettäisiin, että sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään potilasvahingon johdosta suoritettavan jatkuvan korvauksen sijasta maksettavan kertakaikkisen korvauksen laskemisperusteista. Esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin avattu, mitä nämä laskemisperusteet ovat. Jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota siihen, että asetuksella säädettävästä asiasta on perustuslain 80 §:n 1 momentti huomioiden riittävät perussäännökset laissa. Lisäksi asetuksenantovaltuus olisi syytä muotoilla vakiintuneesti.

Potilasvahinkolautakuntaa koskevan 3. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella säädetään tarkemmin potilasvahinkolautakunnan organisaatiosta, hallinnosta ja hallintoasiain ratkaisemisesta sekä nimenkirjoitusoikeudesta. Luonnoksesta ei käy ilmi, mitä kaikkea nämä pitävät sisällään. Vaikuttaa siltä, että tällaisen asetuksenantovaltuuden nojalla annettu asetus saattaisi sisältää lain tasolle kuuluvaa sääntelyä, esim. hallintoasian ratkaisemisesta. Asetuksenantovaltuutta ja asetuksen sisältöä tulee jatkovalmistelussa tarkastella perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Säädösteknisiä huomioita

Lakiehdotusten rakenne

Esitysluonnoksessa potilasvahinkolautakunnasta, sen toiminnasta, siellä käsiteltävistä asioista ja noudatettavista menettelyistä säädettäisiin sekä 1. että 3. lakiehdotuksessa. Oikeusministeriö ei pidä säännösten jaottelua lakien kesken täysin onnistuneena. Esimerkiksi potilasvahinkolautakunnan luonteesta toimielimenä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 36 §:ssä ja sen tehtävistä 3. lakiehdotuksen 1 §:ssä: 1. lakiehdotuksen 36 §:ssä säädettäisiin, että potilasvahinkolautakunta on riippumaton ja puolueeton potilasvahinkoasioita käsittelevä oikeussuojaelin ja viitattu potilasvahinkolautakunnasta annettavaan lakiin. Puolestaan potilasvahinkolautakunnasta annettavan lain 1 §:ssä (3. lakiehdotus) säädettäisiin, että ”potilasvahinkolautakunta tehtävänä (sic!) on antaa ratkaisusuosituksia ja lausuntoja yksittäisissä potilasvakuutuslain mukaisissa korvausasioissa ja tarvittaessa myös yleisiä lain soveltamista koskevia suosituksia”. Mainitut säädökset vaikuttavat keskenään hieman ristiriitaisilta. Asian jatkovalmistelussa tulisi tarkastella näiden kahden säännöksen suhdetta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan jaottelua olisi jatkovalmistelussa selkeytettävä esimerkiksi siten, että 3. lakiehdotukseen otettaisiin johdonmukaisessa järjestyksessä yleiset säännökset lautakunnan luonteesta,

toimivallasta ja tehtävistä, ja ainoastaan menettelystä yksittäisten ratkaisusuositusten ja lausuntojen antamisessa säädettäisiin 1. lakiehdotuksessa. Esikuvana voisi hyödyntää esimerkiksi kuluttajariitalautakunnasta annetun lain (8/2007) 1 luvun systematiikkaa. Näin tehtäessä voitaisiin 1. lakiehdotuksen 36 § poistaa tarpeettomana.

Edelleen mainittu 3. lakiehdotuksen 1 § on hyvin epäselvä myös verrattuna nykytilaan (potilasvahinkolaki 585/1986, 11 a §). Lautakunnan tehtävistä ei ole loppuraportin esitysluonnoksissa säädetty selkeästi.

Luonnoksen 1. lakiehdotuksen 22 §:n mukaan Potilasvakuutuskeskuksen on huolehdittava noudattamansa korvauskäytännön yhdenmukaisuudesta. Myös 3. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan Potilasvahinkolautakunnan tulee varmistaa korvauskäytännön yhtenäisyys. Säännökset vaikuttavat päällekkäisiltä ja Potilasvakuutuskeskuksen sekä Potilasvahinkolautakunnan tehtäviä näiltä osin tulisi tarkentaa.

Työryhmän tarkoituksena on ollut uudistaa potilasvakuutusta koskevaa lainsäädäntöä sekä uudistaa nykyisen lain rakenne kokonaisuudessaan. Modernisointiyritykset eivät ole kaikin puolin onnistuneet. Sääntely on osittain päällekkäistä, eikä 1.-3. lakiehdotusten keskinäinen suhde ole kovin selkeä. Lisäksi lakien sekä yksittäisten pykälien rakenteet kaipaavat hiomista.

Pykälän muotoilu

Kautta linjan esitysluonnoksissa tulee kiinnittää huomiota siihen, että pykälän otsikoinnin tulee vastata sen sisältöä. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 39 § on otsikoitu Asian käsittely potilasvahinkolautakunnassa, vaikka pykälässä säädetään vain siitä, että lautakunta saa käsitellä korvausasian myös korvausperusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmääristä.

Yhdessä pykälässä tulisi säätää vain yhdestä asiasta, ja yhdessä momentissa myös vain yhdestä asiasta. Pykälän rakennetta ja otsikointia ei voida pitää monin paikoin kovin onnistuneena. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 33 §:n otsikko on Korvauksen suorittamisen määräaika. Sen 1 momentti koskee korvausasian selvittämisen aloittamista määräajassa. Pykälän 2 ja 4 momentti koskee korvauksen suorittamista tietyssä määräajassa. Kuitenkin 3 momentissa säädetään otsikon ja pykälän muun sisällön kanssa ristiriitaisesti vakuutusyhtiön ilmoitusvelvollisuudesta holhousviranomaiselle, jos vajaavaltaiselle suorittavan korvauksen kokonaismäärä on suurempi kuin 1000 euroa. Otsikko, pykälän muu sisältö ja mainitun 3 momentin sisältö eivät täsmää keskenään.

Pykälän keskinäistä ja sisäistä rakennetta olisi myös muutoin asianmukaisella tavalla tarkistettava jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö muistuttaa, että yksityiskohtaisissa perusteluissa ei tule ainoastaan toistaa pykälää, esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 35 § ja 36 §, 3. lakiehdotuksen 17 § (ks. HELO-ohjeet, s. 19–20).

Yksityiskohtaisia huomioita

Oikeusministeriö nostaa jatkovalmistelussa huomioitaviksi vielä seuraavat yksityiskohdat:

- 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdissa lakiviittaus on virheellinen.
- 1. lakiehdotuksen 8 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa toisen kappaleen lopussa todetaan: ”Vakuutusyhtiö voi ehdoissa yksilöidyillä perusteilla varata itselleen oikeuden muuttaa vakuutusaikana vakuutusmaksua ja muita sopimusehtoja...”. Tässä pitänee olla vakuutuskauden vaihtuessa.
- 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin viivästyskorosta. Koska kyse on yritysten välisistä kaupallisista sopimuksista, oikea korkokanta olisi korkolain 4 a §:n mukainen.
- 1. lakiehdotuksen 33 §:n otsikko (Korvauksen suorittamisen määräaika) ja sen 3 momentin sisältö (holhousviranomaiselle tehtävät ilmoitukset) eivät vastaa toisiaan. Lisäksi pykälän rakenne on epäselvä.
- 1. lakiehdotuksen 4 luvun otsikko ei ole laissa ja esitysluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sama.
- 1. lakiehdotuksen 40 §:ssä säädettäisiin otsikon mukaan asian jättämisestä käsittelemättä potilasvahinkolautakunnassa. Pykälän johdantoosan mukaan siinä kuitenkin säädettäisiin ratkaisusuosituksen tai lausunnon antamatta jättämisestä. Oikeusministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota lakiehdotuksessa yleisesti havaittavaan käsitteiden käytön epätarkkuuteen.
- 1. lakiehdotuksen 68 §:ssä siirtymäsäännöksissä todetaan, että potilasvakuutuskeskuksessa lain voimaan tullessa vireillä olleisiin laiminlyöntitapauksiin, joista ei ole annettu päätöstä lain voimaantullessa, sovelletaan 19–21 §:ää. Termi laiminlyöntitapaukset on hieman epäselvä, joten sitä olisi syytä jatkovalmistelussa tarkentaa. Tällä viitattaneen laiminlyöntimaksuihin.
- 1. lakiehdotuksen 43 §:ssä säädetty pienimmän maksettavan viivästyskorotuksen määrä on yksityiskohtaisissa perusteluissa eri kuin pykälätekstissä.
- 1. lakiehdotuksen 47 §:n yksityiskohtaisten perustelujen lakiluettelosta on jäänyt pois liikennevakuutuslaki, joka löytyy pykälätekstistä.

- Oikeudenkäymiskaaren 17 luku on uudistettu. Uudistuksen yhteydessä luovuttiin muun muassa todistajan valasta. Nykyään todistaja antaa aina vakuutuksen. Asianosainen ei enää anna totuusvakuutusta, kun häntä kuullaan todistelutarkoituksessa. 1. lakiehdotuksen 40 §:n yksityiskohtaiset perustelut olisi sanotuilta osin tarkistettava.
- 3. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin asianmukaisempi muotoilu olisi: Lautakunnan täysistunnon puheenjohtajana toimii lautakunnan puheenjohtaja.
- Yleisperusteluissa todetaan virheellisesti kohdassa 1.1 Lainsäädäntö sivulla 27 alaotsikon ”Potilasvahinkolautakunta” kohdalla sekä kohdassa 2.2 Keskeiset ehdotukset sivulla 45 alaotsikon ”Potilasvahinkolautakunta ja päätöksen oikaisu”, että vakuutuksenottaja voisi vakuuttamiseen, vakuutusehtojen soveltamiseen tai tulkintaan liittyvissä kysymyksissä saattaa asian Vakuutuslautakuntaan. Vakuutus- ja rahoitusneuvonta antaa neuvontaa myös potilasvahinkoasioissa, mutta sen yhteydessä toimiva Vakuutuslautakunta ei käsittele potilasvakuutusasioita miltään osin.
- Yksityiskohtaisissa perusteluissa on runsaasti virheellisiä pykäläviittauksia ja myös pykälätekstistä löytyi virheellinen viittaus 22 §:n 2 momentin 1 kohdassa.
- Potilasvakuutuskeskus on loppuraportissa toisaalla kirjoitettu isolla alkukirjaimella, toisaalla pienellä.
- Loppuraportissa on monin kohdin epäselvää, käytetäänkö ehdotettavasta laista nimitystä potilasvakuutuslaki vai potilasvahinkolaki. Lain nimen käyttö tulisi yhtenäistää.

Lopuksi

Yhteenvedona oikeusministeriö toteaa, että useat säännökset sekä säästösten rakenteet edellyttävät vielä perusteellista jatkovalmistelua ennen hallituksen esityksen antamista.

Lopuksi oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös sosiaali- ja terveysministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

osastopäällikkö, ylijohtaja


Sami Manninen

erityisasiantuntija


Heini Färkkilä

