



ASIA **Potilasvakuutuskeskuksen menettely korvausasiassa**

KANTELU

A on oikeuskanslerille 12.5.2010 osoittamassaan kirjoituksessa arvostellut Potilasvakuutuskeskuksen menettelyä edesmenneen äitinsä B:n potilasvahinkoasiassa. Potilasvakuutuskeskus oli tehnyt korvauspäätöksen asiassa 20.7.2009 ja myöntänyt potilasvahingon tapahtuneen sekä luvannut maksaa kivusta ja särystä asianmukaisen korvauksen. A oli tehnyt korvaushakemuksen 24.3.2010 ja lähettänyt sen Potilasvakuutuskeskukselle. Lisäksi A oli pyytänyt ratkaisusuositusta potilasvahinkolautakunnalta, koska hän oli katsonut, että kivun ja säryn lisäksi korvausta tulisi saada myös alaraajan amputaatiosta. Potilasvahinkolautakunta oli antanut ratkaisusuosituksen 16.3.2010. Uudessa korvauspäätöksessään 12.4.2010 Potilasvakuutuskeskus oli todennut potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen mukaisesti, että korvausta potilasvakuutuksesta ei myönnetä lainkaan.

A on katsonut, että Potilasvakuutuskeskus on kieltäytynyt maksamasta jo lupaamaansa korvausta. Potilasvakuutuskeskuksen myönteiset ratkaisut eivät vaadi potilasvahinkolautakunnan hyväksymistä. Potilasvakuutuskeskus ei myöskään ilmoittanut, että myönteinen päätös on voimassa vain tiettyyn ajankohtaan asti tai että myönteinen päätös voi muuttua kielteiseksi, jos päätöksestä valittaa. Päätöksestä valittava ei voi olla huonommassa asemassa kuin sellainen, joka ei valita päätöksestä.

A on pyytänyt oikeuskansleria toimimaan niin, että Potilasvakuutuskeskuksen 12.4.2010 antama päätös kumotaan. Samalla pitää vahvistaa, että Potilasvakuutuskeskuksen 20.7.2009 tekemä päätös on edelleen voimassa. Potilasvakuutuskeskuksen pitää maksaa potilasvahingosta kivusta ja särystä, mikä on riidaton osuus.

POTILASVAKUUTUSKESKUKSEN SELVITYS

Kantelun perusteella Potilasvakuutuskeskus on antanut 17.9.2010 päivätyn, yksikönjohtajan allekirjoittaman seuraavan selvityksen.

Tapahtumatietoja

Selvityksessä on todettu, että A:n allekirjoittama B:n hoitoa Päijät-Hämeen keskussairaalassa koskeva vahinkoilmoitus oli saapunut Potilasvakuutuskeskukseen 16.4.2008. Hankittujen selvitysten perusteella oli annettu kielteinen korvauspäätös 17.9.2008. A oli tehnyt keskukselle 27.5.2009 saapuneen oikaisupyynnön. Sen johdosta hankittujen uusien kannanottojen perusteella oli annettu 20.7.2009 uusi korvauspäätös, jossa oli katsottu, että kysymyksessä oli osittain korvattava potilasvahinko.

A oli pyytänyt 13.8.2009 päivätyllä kirjeellä potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuositusta, koska hän oli tyytymätön siihen, miltä osin keskus oli katsonut vahingon korvattavaksi. Hän oli jo sitä ennen ilmoittanut keskukselle puhelimitse, ettei aio palauttaa korvaushakemusta ennen suosituksen saamista. Lautakunta oli antanut suosituksen 16.3.2010. Keskus oli antanut 12.4.2010 uuden korvauspäätöksen, jossa oli todettu, ettei lautakunnan suosituksen mukaisesti tule korvausta maksettavaksi. Ennen sen antamista lautakunnassa asian esitelleeltä lakimieheltä vielä varmistettiin, että suosituksen sisältö oli tulkittu oikein.

Jo ennen asian ratkaisemista potilasvahinkolautakunnassa A oli tehnyt uuden vahinkoilmoituksen, joka koski B:n myöhempää hoitoa Lahden kaupunginsairaalassa ja Päijät-Hämeen keskussairaalassa. Sen johdosta oli annettu kielteinen korvauspäätös 4.6.2010.

B oli kuollut 1.2.2010.

Potilasvahinkolaista ja sen esitöistä

Selvityksen mukaan kantelussa kysymyksessä olevan ongelman kannalta keskeistä on, mikä merkitys potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksella on korvauksenhakijan ja Potilasvakuutuskeskuksen väliseen suhteeseen.

Hallituksen esitykseen potilasvahinkolaiksi (HE 54/1986) sisältyneen säännösehdotuksen 11 §:ssä esitettiin, että lautakunnan tehtävänä olisi antaa ratkaisusuosituksia potilasvahinkojen korvaamisesta sille, joka vaatii tai jolta vaaditaan korvausta potilasvahingosta. Esitöissä todettiin, että lausunnon pyytäjänä voisi vakuutetun lisäksi olla sekä vakuutuksenantaja että se vakuutuksenottaja, jonka toimintaa korvausvaatimus koskee. Eduskunta hyväksyi lain kuitenkin kyseisiltä osin seuraavassa muodossa: ”...potilasvahinkolautakunta, jonka tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia potilasvahinkojen korvaamisesta sille, joka vaatii tai jolta vaaditaan korvausta potilasvahingosta sekä sille, jolla on oltava vakuutus tämän lain mukaisen vastuun varalta.”

Kyseinen säännös oli voimassa yllä mainitussa muodossa 1.5.1987 – 30.4.1999. Potilasvahinkolain muutoksen (879/1998) myötä lain 11 § muutettiin kyseisiltä osin seuraavaan muotoon: ”Lautakunnan tehtävänä on korvauksen hakijan, Potilasvakuutuskeskuksen, terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittavan tai korvausten erottelua 9 a §:n nojalla vaativan vakuutuslaitoksen pyynnöstä antaa ratkaisusuositus korvausasiassa...”

Koska kysymys oli tältä osin aiemman säännöksen sanamuodon muuttamisesta, lakimuutoksen esitöissä (HE 91/1998) ei käsitellä kysymystä siitä, missä tilanteissa ja millä perusteilla eri tapoilla on oikeus pyytää lausuntoa ja mikä sen merkitys on yksittäisessä korvausasiassa.

Oikeudesta pyytää potilasvahinkolautakunnan lausuntoa tai ratkaisusuositusta säädetään nykyisin potilasvahinkolain 11 a §:ssä, joka tuli voimaan 1.8.2000. Säännös on samansisältöinen

kuin aiempi 11 §. Samalla tuli voimaan 11 b §, jonka kolmannessa momentissa todetaan: Lautakunta saa käsitellä korvausasian myös korvausperusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmääristä.

Hallituksen esityksessä (HE 54/2000) todetaan säännöksen säätämisen perusteluna seuraavaa: Säännöksellä lautakunnalle annettaisiin poikkeuksellinen toimivalta puuttua lausunnon tai ratkaisusuosituksen hakijan oikeuteen päättää itsenäisesti siitä, mistä seikoista lautakunnan lausuntoa tai ratkaisusuositusta halutaan pyytää. Jotta korvauskäytännössä kuitenkin saavutettaisiin mahdollisimman suuri yhtenäisyys, on perusteltua, että mainituissa tapauksissa lautakunnalla olisi mahdollisuus varmistua yhtenäisen käytännön noudattamisesta myös korvausten perusteiden osalta.

Esityksessä ei käsitellä kysymystä lautakunnan ratkaisusuosituksen merkityksestä tilanteessa, jossa lautakunta korvausten suuruutta koskevaa lausuntopyyntöä käsitellessään päätyy katsomaan, ettei kyse olisi lainkaan korvattavasta vahingosta.

Potilasvakuutusjärjestelmästä

Potilasvakuutusjärjestelmä poikkeaa rahoitukseltaan merkittävästi muista vakuutusjärjestelmistä. Julkisen sektorin vakuuttaminen on hoidettu sairaanhoitopiirien ja valtion ottamilla vakuutuksilla, jotka perustuvat ns. täysomavastuuseen. Se tarkoittaa sitä, että kunkin vakuutuksen vakuutusmaksu on maksettujen korvausten ja järjestelmän hoitokulujen suuruinen. Tästä seuraa, että riskin, jonka normaalisti vakuutus sopimuksessa kantaa vakuutuksenantaja, kantaakin vakuutuksenottaja. Tämän vuoksi yksittäisen potilasvahinkoasian ratkaisulla on myös taloudellista merkitystä terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittavalle, minkä vuoksi on perusteltua, että myös sillä on oikeus pyytää lautakunnan ratkaisusuositus.

Yksityisen terveydenhuollon osalta potilasvakuutus on aito vakuutus, jossa riskin kantavat Potilasvakuutuskeskuksen jäsenenä olevat vakuutusyhtiöt.

Potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuositusten merkityksestä

Selvityksessä on todettu, että potilasvahinkolautakunnalle on 1.8.2000 voimaan tulleella potilasvahinkolain 11 b §:n 3 momentilla annettu oikeus käsitellä asia myös korvausperusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta olisi pyydetty vain korvausmääristä. Tätä ennen lautakunta katsoi laissa olleen velvoitteen huolehtia korvauskäytännön yhtenäistämisestä oikeuttavan vastaavaan menettelyyn. Jotta tällä säännöksellä olisi jotain merkitystä, täytyy keskuksella olla myös oikeus noudattaa lautakunnan ratkaisusuositusta, vaikka tätä ei lakitekstissä tai esitöissä suoraan sanotakaan. Muussa tapauksessa säännös jäisi täysin kuolleeksi kirjaimeksi. Sen säätäminen perustui potilasvahinkojärjestelmän kustannusrakenteeseen, minkä katsottiin edellyttävän sitä, että lautakunta asiaa käsitellessään voi ottaa huomioon myös terveydenhuoltojärjestelmän edun järjestelmän kustantajana.

Joka tapauksessa terveyden- ja sairaanhoidon harjoittajalla on aina myös oikeus pyytää lautakunnan ratkaisusuositus yksittäisen korvauspäätöksen johdosta. Laissa ei ole määräaikaa sille, missä ajassa tämä pyyntö tulee tehdä. On selvää, että keskuksella on ainakin tällaisessa tapauksessa oltava oikeus – jopa velvollisuus – noudattaa lautakunnan kantaa, mikäli se katsoo, ettei kyseessä ollut korvattava vahinko. Näin ollen korvauksen saajan tulee joka tapauksessa aina olla varautunut siihen, että terveyden- ja sairaanhoidon harjoittaja vie asian lautakunnan käsiteltäväksi ja että tästä voi seurata korvausten maksamisen päättymisen.

Potilasvakuutuskeskuksen A:lle 20.7.2009 antamaan päätökseen liitettyssä muutoksenhakuohjeessa on kerrottu sekä lautakunnan oikeudesta käsitellä asia aina myös korvausperusteen osalta että terveyden- ja sairaanhoidon harjoittajan oikeudesta pyytää ratkaisusuositus.

Potilasvakuutuskeskus on katsonut, että sekä korvauksensaajien että keskuksen etu vaatisi nykyisen lainsäädännön ja oikeustilan selventämistä. Potilasvakuutuskeskus on viitannut myös valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökseen dnro 1088/1/00. Selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä on ollut tarkoitus käynnistää potilasvahinkolain osittaisuudistus, mutta toistaiseksi ministeriöllä ei ole ollut resursseja työn aloittamiseen. Uudistuksen valmistelemissä laaditussa muistiossa on otettu huomioon myös nyt kysymyksessä oleva ongelma.

VASTINE

A on antanut Potilasvakuutuskeskuksen selvityksestä 10.10.2010 päivätyn vastineen. A on todennut, että Potilasvakuutuskeskus oli myöntänyt korvauksen B:lle potilasvahingosta 20.7.2009 tekemällään päätöksellä. Kysymyksessä oli kertakorvaus kivusta ja särystä. Korvauksen maksamiselle ei asetettu ehtoja. A oli aikanaan ilmoittanut, että hän haluaa odottaa potilasvahinkolautakunnan ratkaisun ennen korvaushakemuksen lähettämistä. A:n mukaan yksinkertaisuudessaan tässä asiassa on kysymys siitä, että korvauksen maksamista ei saa ratkaista se, lähetetäänkö korvaushakemus Potilasvakuutuskeskukselle aikaisemmin vai myöhemmin.

A on vastineessaan viitannut myös erääseen toiseen potilasvahinkoasiaan, jossa hän lääkärinä oli valittanut potilaalle myönteisestä Potilasvakuutuskeskuksen päätöksestä potilasvahinkolautakunnalle. Potilasvahinkolautakunnan päätös oli potilaalle kielteinen ja A:n kannalta siis myönteinen. Potilasvakuutuskeskus oli ilmoittanut korvauspäätöksessään, että se ei peri potilaalle aiheuttomasti maksettua korvausta takaisin.

RATKAISU

Potilasvakuutuskeskuksen menettelyn arviointia

Hallintolain soveltaminen

Hallintolaki jakaantuu kahteen keskeiseen asiakokonaisuuteen. Laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä (HE 72/2002 vp. s. 45).

Hallintolain hyvän hallinnon perusteita sovelletaan viranomaistoimintaan yleisesti (HE 72/2002 vp, s. 45). Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan nimenomaisesti, että hyvän hallinnon perusteet olisi otettava huomioon kaikessa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvässä toiminnassa. (s. 46). Potilasvakuutuskeskus on yksityisoikeudellinen vakuutuslaitos, mutta hoitaa julkista hallintotehtävää. Hallintolain hallituksen esityksen perustelut (HE 72/2002 vp. s. 49) mainitsevat lakisääteisen potilasvahinkovakuutusasioiden hoitamisen esimerkkinä julkisesta hallintotehtävästä. Toimintaan sovelletaan hallintolakia (hallintolain 2 § 3 mom) ellei potilasvahinkolaista tai muusta erityislainsäädännöstä muuta johdu.

Hallintolain 2 § 3 momentin perusteella on siis selvää, että Potilasvakuutuskeskuksen ollessa säännöksen tarkoittama laissa määrättyä julkista tehtävää hoitava laitos soveltuu muun muassa luottamuksensuojaa koskeva hallintolain 6 § sen toimintaan.

Toinen soveltamisalaa koskeva kysymys on se, onko potilasvahinkoasia hallintolain tarkoittama hallintoasia. Toisin sanoen soveltuvatko hallintolain säännökset hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä potilasvahinkoasian käsittelyyn Potilasvakuutuskeskuksessa.

Hallintolain esitöissä todetaan, että hallintoasiassa saattaa olla kysymys muun muassa viranomaiselle esitetystä vaatimuksesta, jota tavallisimmin kutsutaan hakemukseksi. Hakemusasioita ovat esimerkiksi jonkun taloudellisen etuuden hakeminen. (HE 72/2002 vp, s. 45). Hallituksen esityksen mukaan ”hallintoasian rajan määräävänä yleisohjeena voidaan pitää asian kuulamista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin. Tätä perustaa vasten asiat, jotka eivät voi tulla käsiteltäviksi hallintotuomioistuimissa, eivät lähtökohdiltaan ole hallintoasioita.”

Potilasvahingolla tarkoitetaan potilaalle terveyden- ja sairaanhoidon yhteydessä aiheutunutta henkilövahinkoa (Palonen, Reima – Nio, Asko – Mustajoki, Pertti: Potilas- ja lääkevahingot, Helsinki 2005, s. 22) Perustaltaan kyse on yksityisoikeudellisesta vahingonkorvausasiasta, johon potilasvahinkolain nimenomaisen säännöksen perusteella sovelletaan vahingonkorvauslakia.

Vahinkojen kattamiseksi on luotu vakuutusjärjestelmä, josta henkilövahinkoja korvataan. Korvausjärjestelmää hallinnoi ja vakuutuksia myöntää Potilasvakuutuskeskus. Sen korvauspäätöksistä haetaan muutosta yksityisoikeudellisella korvauskanteella yleisessä tuomioistuimessa. Potilasvahinkolautakunta antaa ei-sitovia asiantuntijalausuntoja keskukselle.

Jos sovelletaan hallintolain perusteluissa olleita perusteita hallintoasian määrittämiseksi, ei potilasvahinkoa koskevaa korvausasiaa ole pidettävä hallintoasiana. Se ei ole hakemus etuuden saamiseksi, eikä sitä koskevaan päätökseen voi hakea muutosta hallintotuomioistuimessa. Kun potilasvahinkoasiaa ei siten voi rinnastaa hallintoasiaan, ei hallintoasiassa noudatettava menettely, esimerkiksi selvittämismuutoksen koskeva 31 § taikka hallintopäätöksen muuttamista koskeva 50 § 2 momentti, siihen sovellu.

Korvauspäätöksen muuttaminen, peruuttaminen ja takaisinperintä

Sosiaali- ja terveysministeriö totesi oikeuskanslerille kantelun dnro 1088/1/00 johdosta antamassaan lausunnossa potilasvahinkolain muutoksesta (s. 2) seuraavasti: ”Tapauksissa, joissa Potilasvakuutuskeskus on tehnyt uuden korvauspäätöksen korvauksen saajan vahingoksi potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen mukaisesti, Potilasvakuutuskeskus ei kuitenkaan ole perinyt korvauksen hakijalle mahdollisesti jo maksettuja korvauksia takaisin.”

Kantelija on myös liittänyt asiakirjoihin kopion toista henkilöä koskevasta korvauspäätöksestä, jossa ”aiheettomasti jo maksettua korvausta” ei peritä takaisin.

Korvauksen määräämisestä potilasvahinkolaissa on viitattu vahingonkorvauslain 2 luvun 8 §:ään, jossa on säädetty korvauksen muuttamisesta. Säännös kuitenkin viittaa vain korvauksen määräämisen perusteena olleiden olosuhteiden muutokseen eikä siten sovellu jo tehdyn päätöksen kumoamiseen. Potilasvahinko-, vahingonkorvaus- taikka vakuutus sopimuslaissa ei ole erityisiä säännöksiä korvauksen takaisinperinnästä, sen peruuttamisesta tai muuttamisesta.

Käytettävissä ei siis ole säännöksiä korvauspäätöksen pysyvyydestä. Tätä kysymystä tarkasteli korkein oikeus ratkaisussaan 2003:116.

Korkeimman oikeuden ratkaisu 2003:116

Käräjäoikeus oli todennut, että korvauspäätös ei luo sopimussuhdetta potilaan ja keskuksen välille, jonka vuoksi sopimuksen pätemättömyyttä tai kohtuullistamista tarkoittavia oikeustoimilain säännöksiä ei voitu soveltaa. Asia oli käräjäoikeuden mukaan ratkaistava yleisten oikeusperiaatteiden mukaan, joiden mukaan korvauksen maksamisen lopettamispäätös ei saisi johtaa potilaan osalta kohtuuttomuuteen. Potilasvakuutuskeskuksen päätös ei ollut johtanut potilaan kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen. Korvauksen maksamisen lopettaminen ei johtanut siihen, että potilas jäisi vaille elatusta. Potilaalle oli maksettu useita vuosia ilman perustetta korvausta, jota häneltä ei tultu perimään takaisin. Ei voitu katsoa, että potilaalle olisi syntynyt oikeus pitää yllä sellaista elintasoa, johon hänellä ei olisi mahdollisuutta, jos hän olisi vain työkyvyttömyyseläkkeen varassa. Potilaalta saamatta jäänyt korvaus ei ollut hänen omaisuuttaan eikä Potilasvakuutusyhdistyksen päätös loukannut käräjäoikeuden mukaan potilaan omaisuuden suojaa.

Edelleen käräjäoikeus totesi päätöksessään, että kun korvauksen maksamisen perustetta ei ollut, potilaalla ei ollut mihinkään oikeusperiaatteisiin perustuvaa oikeutta vaatia Potilasvakuutuskeskusta jatkamaan korvauksen maksamista. Potilasvakuutuskeskuksella oli myös ollut oikeus muuttaa käsitystään siitä, oliko kyseessä potilasvahinko vai ei. Minkään säännöksen mukaan päätös ei ollut edellyttänyt erityisen painavien syiden olemassaoloa.

Käräjäoikeus hylkäsi kanteen.

Itä-Suomen hovioikeus totesi muun muassa, että Suomen oikeusjärjestelmä tunnustaa mahdollisuuden aikaisemman ratkaisun oikaisemiseen, mikäli se on perustunut virheellisiin perusteisiin. Tästä on osoituksena nimenomaiset säännökset eräissä laeissa siitä, missä järjestyksessä virhe oikaistaan, ja lukuisat tapaukset oikeuskäytännössä, joissa virheellisiin selvityksiin perustuneita ratkaisuja on voitu muuttaa. Ratkaisujen muuttamiselle ei ole asetettu määräaika. Eräissä laeissa säädettyjen määräaikojen lisäksi niissä on jätetty mahdollisuus ylittää näitä määräaikoja huomattavastikin, mikäli asiassa on esitetty esimerkiksi erityisen painavia syitä. Ratkaisu voidaan muuttaa, mikäli virheellisiksi osoittautuneisiin tietoihin on vedottu kohtuullisessa ajassa. Myös oikeudenmukaisuus edellyttää, että virheellisiin tietoihin perustuneita ratkaisuja voidaan oikaista.

Hovioikeuden mukaan potilasvahinkolaki ei sisällä nimenomaisia säännöksiä siitä, missä järjestyksessä virhe oikaistaan. Tämä ei tarkoita sitä, etteikö potilasvahinkolain säätämässä asioissa virheiden oikaisua saisi tehdä. Potilasvahinkoasioissa ratkaisua muutetaan tai oikaistaan siten, että Potilasvakuutuskeskus tekee asiassa uuden päätöksen. Tämä päätös voidaan saattaa yleisen tuomioistuimen tutkittavaksi, kuten nyt oli tapahtunutkin. Edellä mainituilla perusteilla ja kun Potilasvakuutuskeskus oli vedonnut virheeseen kohtuullisen ajan kuluessa virheen selviämisestä, Potilasvakuutuskeskuksella oli hovioikeuden mukaan sinällään ollut oikeus muuttaa aiempaa päätöstään.

Hovioikeus totesi itse asiasta seuraavasti: Potilasvakuutusyhdistyksen alkuperäinen korvauspäätös oli perustunut yhdistyksen asiantuntijalääkäriin 5.7.1991 antamaan lausuntoon. Asiantuntijalääkäri oli perustanut lausuntonsa siihen mennessä kertyneeseen potilasta koskevaan lääketieteelliseen selvitykseen. Asiassa ei ollut ilmennyt, että potilas olisi antanut virheellisiä tai puutteellisia tietoja vammastaan taikka että Potilasvakuutusyhdistyksellä olisi alkuperäisen korvauspäätöksen tehdessään ollut potilaan tuolloisesta terveydentilasta olevaan selvitykseen nähden puutteelliset tiedot. Potilasvakuutusyhdistyksen alkuperäinen päätös oli perustunut riittävään asiantuntemukseen ja lääketieteelliseen selvitykseen. Jutussa oli esitetty ristiriitaisia lääketieteellisiä arvioita siitä, oliko potilaalle aiheutunut potilasvahinko.

Hovioikeus katsoi, ettei Potilasvakuutusyhdistyksen alkuperäisen päätöksen voitu katsoa olevan ilmeisesti potilasvahinkolain vastainen. Alkuperäinen korvauspäätös oli ollut Potilasvakuutusyhdistyksen, nykyisin Potilasvakuutuskeskuksen, julkisoikeudellista tehtävää sivuavan toiminnan luonteen vuoksi ratkaisu, jonka pysyvyyteen potilaalla oli ollut oikeus luottaa. Asia oli tullut uudelleen käsiteltäväksi pitkän ajan kuluttua sattumanvaraisista seikoista johtuen. Potilas oli rakentanut elämänsä ja tulevaisuutensa päätöksen pysyvyyden varaan. Potilasvahinkolautakunnan lausunto oli ollut potilaalle yllätys. Potilas oli ajan kulumisen vuoksi menettänyt mahdollisuutensa esittää asianmukaista näyttöä potilasvahingon korvaamisen perusteeksi, koulutautua uuteen ammattiin tai hakea vamman johdosta mahdollista korvausta muun lainsäädännön tarjoaman korvaustien kautta. Näillä perusteilla Potilasvakuutuskeskuksen 3.6.1999 tekemää päätöstä oli pidettävä potilasta kohtaan kohtuuttomana.

Hovioikeus kumosi Potilasvakuutuskeskuksen 3.6.1999 tekemän päätöksen. Hovioikeus vahvisti, että Potilasvakuutusyhdistyksen alkuperäinen 29.8.1991 tekemä päätös oli edelleen voimassa ja että Potilasvakuutuskeskuksen tuli 1.7.1999 jälkeenkin maksaa potilaalle eläkettä ja 1.7.1999 jälkeen kuukausittain erääntyneelle eläkkeelle oli maksettava potilasvahinkolain 10 a §:n mukaista korvauksen korotusta kunkin kuukauden ensimmäisestä päivästä lukien.

Korkein oikeus totesi muun muassa seuraavaa:

”Erimielisyys koskee sitä, onko Potilasvakuutuskeskuksella ollut oikeus lakkauttaa korvauksen maksaminen. Asiasta ei ole säännöksiä potilasvahinkolaissa. Kun kenelläkään ei voi olla oikeutta saada potilasvahinkokorvausta perusteettomasti tai väärin perustein, on selvää, että korvauspäätöstä on voitava myöhemmin muuttaa myös korvauksensaajan vahingoksi. Perusteettoman korvauksen maksamisen lopettaminen ja jopa maksettujen korvausten takaisinperiminen ei ole yleensä saajan kannalta kohtuutonta.

Vapaata valtaa korvauspäätösten uudelleenarviointiin ei Potilasvakuutuskeskuksella kuitenkaan ole. Kun korvausratkaisujen tulee perustua lääketieteelliseen ja vakuutus oikeudelliseen asiantuntemukseen sekä hyväksyttävään menettelyyn, on vähintäänkin samat vaatimukset asetettava päätösten muuttamiselle. Vielä jossain määrin pitemmälle voidaan mennä silloin, kun kysymys on muutoksista korvauksensaajan vahingoksi. Potilasvahinkojen korvaamista muistuttavassa työtapaturmien korvausjärjestelmässä mainitaan mahdollisina muutosperusteina olosuhteiden olennainen muuttuminen, päätökseen vaikuttanut selvästi virheellinen tai puutteellinen selvitys sekä ilmeisen väärä lain soveltaminen. Osin samantapaisia perusteita on otettu myös useimpiin sosiaalivakuutuksen ja -avustuksen etuuksia koskeviin lakeihin.

Potilasvakuutuskeskus on 3.6.1999 tekemässään korvauspäätöksessä nojautunut Potilasvahinkolautakunnan lausuntoon, jonka mukaan kysymys ei ole vuonna 1988 ollut korvausvastuuseen johtavasta diagnoosin viivästymisestä. Samaan tulokseen on päätynyt myös Terveydenhuollon oikeusturvakeskus ja sille lausunnon antanut pysyvä asiantuntija. Uusi korvauspäätös perustuu siten tapaukseen liittyvien tosiseikkojen ja syy-yhteyksien sekä lääketieteellisten kokemussääntöjen uudelleenarviointiin. Siinä on tultu toiseen lopputulokseen kuin vuonna 1991 tehdyssä korvauspäätöksessä, joka sekin on perustunut arvostetun lääketieteen asiantuntijan lausuntoon. Olennaisesti uusia seikkoja tai olosuhteiden muuttumista ei ole asiassa osoitettu. A:n ei ole väitetty menetelleen vilpillisesti korvauksen saadakseen eikä ole viitattu myöskään ilmeisen väärään lain soveltamiseen tai muuhunkaan niihin rinnastettavaan perusteeseen. Pelkästään uudenlainen lääketieteellinen arvio korvaukseen johtaneista seikoista ja olosuhteista ei oikeuta korvauksen epäämiseen.”

Tällä perusteella korkein oikeus ei muuttanut hovioikeuden ratkaisua. Korkeimman oikeuden mukaan korvauspäätös on siis muutettavissa, mutta tietyn, päätöksessä kuvatuin edellytyksin.

Ratkaisua on kommentoitu edellä mainitussa Palosen, Nion ja Mustajoen kirjassa (s. 365). Sen mukaan ”koska lautakunta ratkaisi asian ennen (potilasvahinkolain) 11 b §:n voimaantuloa, korkeimman oikeuden tuomion ennakkotapausarvo on nykyisin kyseenalainen. Ennen ko. säännöksen voimaantuloa lautakunta katsoi, että velvollisuus yhtenäistää korvauskäytäntöä antoi oikeutuksen menettelyyn.”

Näyttäisi siltä, että kirjoittajat katsovat ratkaisun koskevan lautakunnan toimivaltaa tutkia omaaloitteisesti asiaa hakemusta laajemmin ja sen merkitystä ei-sitovien lausuntojen antamisessa. Tämä ei ole kuitenkaan ollut korkeimman oikeuden ratkaisun kohteena, vaan Potilasvakuutuskeskuksen oikeus ja edellytykset muuttaa aiempaa päätöstään. Alemmat oikeusasteet pohtivat samaa periaatteellista kysymystä ja niiden arviointi ja lopputulos on päälinjoissaan korkeimman oikeuden yksiselitteisen ratkaisun kanssa yhteneväinen. Palosen, Nion ja Mustajärven tähän näkemykseen korkeimman oikeuden ennakkopäätöksen arvosta on siten vaikea yhtyä.

Potilasvakuutuskeskuksen selvityksessä on käsitelty samaa korkeimman oikeuden ratkaisua. Keskus arvioi päätöstä muun muassa seuraavasti: ”Korkeimman oikeuden mukaan keskuksella ei kuitenkaan ole vapaata valtaa korvauspäätöksen uudelleenarviointiin. Korkein oikeus viittasi tapaturmavakuutusjärjestelmään, jossa muutosperusteina mainitaan olosuhteiden olennainen muuttuminen, päätökseen vaikuttanut selvästi virheellinen tai puutteellinen selvitys sekä ilmeisen väärä lain soveltaminen. Koska olennaisesti uusia seikkoja tai olosuhteiden muuttumista ei ollut asiassa osoitettu, koska potilaan ei ollut väitetty menetelleen vilpillisesti ja koska ilmeisen väärään lain soveltamiseen ei ollut viitattu, ei oikeutta korvauksen epäämiseen ollut. Pelkästään uudenlainen lääketieteellinen arvio korvaukseen johtaneista seikoista ja olosuhteista ei siihen oikeuttanut.”

Keskus toteaa selvityksessään vielä seuraavaa: ”Alemmat oikeusasteet päätyivät siihen, ettei kysymyksessä ollut korvattava potilasvahinko ja korkein oikeus ei erikseen lausunut tästä kysymyksestä, joten sekin lienee ottanut lähtökohdaksi sen, ettei kysymyksessä ollut lain mukaan korvattava vahinko. Keskuksen käsityksen mukaan tällaisessa tapauksessa kysymys ei voi olla muusta kuin ilmeisen väärään lain soveltamiseen tai siihen rinnastettavaan perusteeseen perustuvasta päätöksestä. Potilasvahinkoasioissa oikeudellinen ja lääketieteellinen arviointi kytkeytyvät tiukasti toisiinsa, eivätkä ne ole erotettavissa siten kuin korkein oikeus tuomiossaan katsoo. Tässä mielessä potilasvakuutus eroaa tapaturmavakuutuksesta, eivätkä tapaturmavakuutuksen mukaiset perusteet päätöksen muuttamisesta keskuksen käsityksen mukaan soveltu ainakaan sellaisinaan.

Koska potilasvakuutuksen korvausratkaisuissa on aina kyse myös lääketieteellisestä arviosta, korkeimman oikeuden kanta johtaisi käytännössä siihen, ettei korvauksen maksamisen lopettaminen tulisi potilasvakuutuksessa kyseeseen juuri koskaan, ellei potilas ole menetellyt vilpillisesti. Tämä on ristiriidassa sen kanssa, että korkeimman oikeudenkin käsityksen mukaan väärä päätös pitäisi voida pääsääntöisesti muuttaa. Tuomiosta ei myöskään ilmene, millä perusteella korkein oikeus ylipäänsä katsoo, että oikeudellinen ja lääketieteellinen arvio ovat eri asemassa.

Tuomion perusteella jää avoimeksi, miksi vahingonkorvausoikeuteen pohjautuvassa potilasvahinkojärjestelmässä tulisi noudattaa työtapaturmajärjestelmän mukaisia päätöksen muuttamisen perusteita, eikä vahingonkorvausoikeuden oppeihin perustuvia periaatteita.

Kuten aiempaan todetaan, Potilasvakuutuskeskuksella oli asetuksen nojalla velvollisuus pyytää lautakunnan lausuntoa. Korkein oikeus ei tuomiossaan viittaa lainkaan tähän säännökseen, eikä käsittele sen merkitystä asiassa. Korkeimman oikeuden kannan hyväksyminen johtaisi siihen, että keskuksella olisi velvollisuus pyytää lautakunnan ratkaisusuositus, mutta ei oikeutta noudattaa sitä.

Potilasvakuutuskeskus katsoo edellä todetun perusteella, että korkeimman oikeuden tuomion perusteluissa on monia puutteita, jotka heikentävät sen arvoa ennakkoratkaisuna. Jo ennen tuomion antamista oli tullut voimaan potilashäiriölain 11 b §:n 3 momentti, jonka perusteella lautakunnalla on aina oikeus ottaa kantaa myös korvausperusteeseen. On myös huomattava, että tapaturmavakuutuslakiin on sittemmin lisätty 53 d §, jonka mukaan virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen perustuva taikka ilmeisen lainvastainen päätös voidaan poistaa.”

Keskuksen selvityksestä poiketen on syytä huomata, että korkein oikeus ei kuitenkaan katsonut, että kyse olisi ollut ilmeisestä väärästä lain soveltamisesta. Jos näin olisi ollut – kun se oli mainittu perusteena muuttaa aiempaa päätöstä – on oletettavaa, että korkein oikeus olisi sitten tullut vastakkaiseen lopputulokseen. Korkein oikeus kuitenkin nimenomaan totesi, että kyse oli ollut vain uudesta lääketieteellisestä arviosta. Korkeimman oikeuden ratkaisussa ei siten ole nähtävissä keskuksen siihen lukemaa sisäistä ristiriitaa.

On syytä vielä huomata, että korkein oikeus ei viitannut tapaturmavakuutuslakiin sellaisenaan, vaan rinnastettavana esimerkkinä perusteista, joissa yksilöä on yleisiin oikeusperiaatteisiin perustuen suojattu kohtuuttomuuksilta. Myöhemmin tehty lisäys tapaturmavakuutuslakiin ei myöskään näyttäisi olevan ristiriidassa korkeimman oikeuden linjauksen kanssa.

Hovioikeus myös viittasi siihen, että alkuperäinen korvauspäätös oli ollut Potilasvakuutuskeskuksen ja sen julkisoikeudellista tehtävää sivuavan toiminnan luonteen vuoksi ratkaisu, jonka pysyvyyteen potilaalla oli ollut oikeus luottaa. Hovioikeus viittasi siis epäsuorasti hallinnon luottamuksensuojaperiaatteeseen. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen (HE 72/2002, s. 56). Kuten aiemmin todettiin, vaikka Potilasvakuutuskeskusta ei sidokaan hallintolain 50 §:n säännökset hallintopäätöksen korjaamisesta, sitä sitoo hyvään hallintoon kuuluva luottamuksensuojaperiaate.

Korkein oikeus mainitsee mahdollisina seikkoina päätöksen muuttamiselle olosuhteiden olennainen muuttuminen, päätökseen vaikuttanut selvästi virheellinen tai puutteellinen selvitys sekä ilmeisen väärä lain soveltaminen taikka potilaan vilpillinen menettely korvauksen saamiseksi.

Kiinnostavaa on verrata hallintolain päätöksen muuttamista koskevia perusteita siihen, miten korkein oikeus niitä arvioi. Hallintolain 50 §:n mukaanhan viranomainen voi poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos: 1) päätös perustuu selvästi virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen; 2) päätös perustuu ilmeisen väärään lain soveltamiseen; 3) päätöstä tehtäessä on tapahtunut menettelyvirhe; tai 4) asiaan on tullut sellaista uutta selvitystä, joka voi olennaisesti vaikuttaa päätökseen.

Saman pykälän 2 momentin nojalla päätös voidaan korjata 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa asianosaisen eduksi tai vahingoksi. Päätöksen korjaaminen asianosaisen vahingoksi edellyttää, että asianosainen suostuu päätöksen korjaamiseen. Asianosaisen suostumusta ei kuitenkaan tarvita, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta me-

nettelystä. Päätös voidaan korjata 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa ainoastaan asianosaisen eduksi.

Vaikka hallintolain säännös ei tulekaan suoraan sovellettavaksi kantelijan tapauksessa, konkretisoi se kuitenkin luottamuksensuojan sisältöä. Ennakkopäätös on näiden suhteen varsin samansisältöinen. Merkittävin ero koskee sitä, millä edellytyksillä päätös on korjattavissa potilaan vahingoksi. Korkein oikeus viittaa vain siihen, että tällöin edellytykset muuttamiselle ovat ankarammat, mutta ei nivo sitä enemmälti hallintolain 50 §:n tavoin yksittäisiin ehtoihin.

Keskus on velvollinen noudattamaan hyvään hallintoon kuuluvaa hallintolain 6 §:n mukaista luottamuksensuojaa. Korkein oikeus on konkretisoinut ennakkopäätöksessään luottamuksensuojan sisältöä potilasvakuutuksessa ja päätöstä noudattamalla keskus turvaa asiakkaidensa luottamuksensuojaa. Tämän perusteella keskuksella voidaan katsoa olevan jopa korostunut velvoite noudattaa korkeimman oikeuden ratkaisussa määriteltyjä ehtoja päätöksen muuttamiselle asetettuina luottamuksensuojan vähimmäisehtoina.

Johtopäätös

Kumotessaan B:n hyväksi aiemmin tekemänsä korvauspäätöksen Potilasvakuutuskeskus on jättänyt ottamatta huomioon korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä kuvatut kumoamista rajoittavat seikat eikä ole noudattanut hallintolain 6 §:ssä säädettyä luottamuksensuojaperiaatetta.

Potilasvahinkolain uudistamistarpeet

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ssä säädetään oikeuskanslerin aloiteoikeudesta. Pykälän mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Potilasvakuutuskeskus on selvityksessään viitannut silloisen oikeuskansleri Paavo Nikulan 24.10.2002 antamaan ratkaisuun asiassa, joka koski potilasvahinkolain 11 b §:n perustuslainmukaisuutta (dnro 1088/1/00). Kantelussa oli epäilty, että 1.8.2000 voimaan tulleen potilasvahinkolain muutoksen mukainen potilasvahinkolautakunnan uusi toimivalta on ristiriidassa perustuslain mukaisen oikeusturvajärjestelmän kanssa. Kantelun perusteella 8.1.2001 antamassaan lausunnossa sosiaali- ja terveysministeriö oli ilmoittanut käsityksensä, että potilasvahinkolaisissa säädetty toimivalta on ratkaisusuosituksen antamista koskevan menettelyn tavoite eli korvauskäytännön yhtenäisyys huomioon ottaen perusteltu eikä kyseisen toimivallan voida katsoa vaarantavan ratkaisusuositusta pyytävän korvauksen hakijan oikeusturvaa.

Oikeuskansleri Nikula oli lähettänyt jäljennöksen ratkaisustaan ja kantelijan toimittamista kirjoituksista tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle otettavaksi sen harkinnan mukaan huomioon lainsäädännön vaikutusten seurannassa ja mahdollisista lainsäädäntöesityksistä päätettäessä. Oikeuskansleri Nikulan ratkaisun mukaan asiassa ei ollut tuolloin tullut esille valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ssä tarkoitettua syytä oikeuskanslerin aloitteen tekemiselle.

Tämän jälkeen potilasvahinkolain 11 b §:n 3 momentin ja potilasvahinkolautakunnan sen nojalla antaman ratkaisusuosituksen merkityksestä on ainakin Potilasvakuutuskeskuksen käsityk-

sen mukaan ilmennyt epätietoisuutta korkeimman oikeuden annettua edellä selostetun ratkaisunsa KKO 2003:116.

Oikeuskanslerinvirastoon on hankittu sosiaali- ja terveysministeriöstä 19.9.2008 päivätty luonnos muistioksi potilasvahinkolain muutostarpeista. Muistiossa on muutostarpeena tuotu esiin myös potilasvahinkolain 11 b §:n 3 momentin merkitys eli potilasvahinkolautakunnan toimivalta käsitellä korvausasia myös korvausperusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmääristä. Muistion mukaan korkeimman oikeuden ratkaisu KKO 2003:116 on aiheuttanut hämmennystä sen suhteen, mikä vaikutus potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksella on Potilasvakuutuskeskuksen ja korvauksenhakijan väliseen suhteeseen. Potilasvakuutuskeskus oli katsonut 23.8.2004 antamassaan muistiossa, että lainsäädäntöä olisi tässä suhteessa tarpeen täsmentää.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä marraskuussa 2011 saadun tiedon mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltiin koko hallitusohjelmakauden lainsäädäntösuunnitelmaa. Potilasvahinkolain uudistaminen ei sisälly hallitusohjelmaan. Lakihankkeen aloittamismahdollisuuksia on arvioitu vuosittain toimintasuunnitelmaa laadittaessa. Tällä hetkellä lakihanke on sosiaali- ja terveystalouden virkamiesvalmistelussa kirjattu ryhmään muut tiedossa olevat säädöstarpeet. Toteutuessaan hanke olisi yhteishanke ministeriön vakuutusosaston kanssa.

Edellä mainituilla perusteilla esitän sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, tulisiko potilasvahinkolain osittaisuudistuksen aloittamista kiirehtiä muun muassa sen selkeyttämiseksi, mikä potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen merkitys on Potilasvakuutuskeskuksen ja korvauksenhakijan välisessä suhteessa.

TOIMENPITEET

Kiinnitän Potilasvakuutuskeskuksen huomiota edellä esittämäni johtopäätökseen ja lähetän jäljennöksen päätöksestäni tässä tarkoituksessa Potilasvakuutuskeskukselle.

Esitän sosiaali- ja terveysministeriölle harkittavaksi potilasvahinkolain uudistuksen kiirehtimistä ja lähetän tässä tarkoituksessa jäljennöksen päätöksestäni ministeriölle.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
