



Tässä päätöksessä on sivuilla 7 ja 8 havaittu hallintolain (434/2003) 51 §:ssä tarkoitettu kirjoitusvirhe.*

Hallintolain 52 §:n perusteella 22.7.2013 korjattu päätös toimitetaan aikaisemmin annetun päätöksen saaneille tahoille.

ASIA Potilasvakuutuskeskuksen päätöksen muuttaminen

KANTELU

Kantelija A on kirjoituksessaan 14.5.2012 oikeuskanslerille kertonut, että Potilasvakuutuskeskus korvasi päätöksellään 13.5.2009 potilasvahinkona hänelle leikkaushoidon jälkeisestä infektiosta aiheutuneet kulut ja haitan.

Tyytymättömänä Potilasvakuutuskeskuksen infektion perusteella maksamien korvausten tasoon ja eräisiin muihin käsittelyssä ilmenneisiin seikkoihin A pyysi 26.8.2011 ratkaisusuositusta potilasvahinkolautakunnalta. Hän pyysi lausuntoa vain korvausmääristä, mutta potilasvahinkolautakunta käsitteli potilasvahinkolain (585/1986) 11 b §:n (640/2000) antaman valtuutuksen nojalla asian myös korvausperusteen osalta ja katsoi ratkaisusuosituksessaan 16.3.2012, että infektio ei ollutkaan potilasvahinkolain mukaisesti korvattava potilasvahinko.

Ratkaisusuosituksen perusteella Potilasvakuutuskeskus 26.3.2012 teki uuden korvauspäätöksen, jonka mukaan A:n tapauksessa ei vastoin keskuksen aiempaa päätöstä ollut kyseessä potilasvahinko.

A:n kertoman mukaan Potilasvakuutuskeskus ei kuullut häntä ennen uuden päätöksen tekemistä. Hänellä oli tilaisuus antaa vastine potilasvahinkolautakunnalle siellä kuullun asiantuntijalääkärin lausunnon johdosta. A:n käsityksen mukaan hyvän hallintotavan mukaista olisi ollut kuulla häntä myös ennen korvausten peruuttamista koskevan hallintopäätöksen tekemistä.

A pyytää oikeuskansleria tutkimaan, onko Potilasvakuutuskeskus toiminut hyvän hallintotavan ja perustuslain 21 ja 22 §:n mukaisesti ja onko päätöstä tehtäessä noudatettu perustuslain taakamia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sisältövaatimuksia. A toteaa, että perustuslain 21 §:n 2 momentissa taatun hyvän hallinnon materiaallinen sisältö lausutaan hallintolain (434/2003) 6 §:ssä, jossa taataan muun muassa luottamuksensuoja pysyväksi tarkoitettuja hallintopäätöksiä kohtaan. Hän viittaa lisäksi hallintolain 31 §:ään (viranomaisen selvittämisvelvollisuus) sekä 50 §:n 2 momenttiin (asiavirheen korjaaminen).

A katsoo myös, että potilasvahinkolautakunnan olisi perustuslain 106 §:n nojalla tullut jättää potilasvahinkolain 11 b § huomiotta, koska se on ristiriidassa sekä perustuslain että EU-oikeuden ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin) kanssa.

SELVITYS

Potilasvahinkolautakunta on antanut selvityksen 9.10.2012.

Potilasvakuutuskeskus on antanut selvitykset 16.10.2012 ja 2.1.2013. Selvityksiin on liitetty jäljennökset korvausasiaa koskevista, jäljempänä tässä päätöksessä mainittavista Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan asiakirjoista.

VASTINE

A on 14.12.2012 antanut vastineen hankittujen selvitysten johdosta.

RATKAISU

Oikeuskysymys

Kantelun perusteella ratkaistava oikeuskysymys ensiksikin on, onko Potilasvakuutuskeskus voinut ratkaista A:n potilasvahinkoa koskevan asian uudelleen ja muuttaa aikaisemman myönteisen päätöksensä infektiovahingon korvaamisesta potilasvahinkolautakunnan antaman ratkaisusuosituksen perusteella kielteiseksi. Jos tämä on ollut mahdollista, on toisena oikeuskysymyksenä ratkaistava, mikä olisi ollut muuttamisessa noudatettava menettely ja erityisesti, miten mahdollinen kuuleminen olisi tullut järjestää.

Potilasvahingoista ja niiden korvaamisjärjestelmästä

Potilasvahinkojen korvaamisesta säädetään potilasvahinkolaissa (879/1998). Lain 2 §:ssä säädetään korvausoikeuden edellytyksistä. Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan korvausta suoritetaan henkilövahingosta, jos on todennäköistä, että se on aiheutunut tutkimuksen, hoidon tai muun vastaavan käsittelyn yhteydessä alkaneesta infektiosta, jollei potilaan ole siedettävä vahinkoa ottaen huomioon infektion ennakoitavuus, aiheutuneen vahingon vakavuus, käsiteltävänä olleen sairauden tai vamman laatu ja vaikeusaste sekä potilaan muu terveydentila.

Lain 4 §:n mukaan terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittavilla on oltava vakuutus potilasvakuutuslain mukaisen vastuun varalta. Lain 3 §:n mukaan korvaus määrätään noudattaen soveltuvien osin vahingonkorvauslain säännöksiä. Korvausta on 10 §:n mukaan vaadittava Potilasvakuutuskeskukselta kolmen vuoden kuluessa siitä, kun korvaukseen oikeutettu sai tietää

vahingosta tai hänen olisi pitänyt tietää siitä. Potilasvakuutuskeskuksen muodostavat potilasvakuutustoimintaa Suomessa harjoittavat vakuutusyhtiöt. Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa Potilasvakuutuskeskuksen säännöt. Keskuksen menettelytapojen valvonta kuuluu Finanssi- valvonnalle.

Lain 11 a §:n (640/2000) 2 momentin mukaan Potilasvakuutuskeskuksen on ennen lopullisen korvauspäätöksen tekemistä saatettava korvausasia potilasvahinkolautakunnan käsiteltäväksi, jos kysymys on pysyvän työkyvyttömyyden perusteella suoritettava korvauksen tai kuoleman johdosta suoritettavan elatusapukorvauksen määräytymisperusteista. Pykälän 3 momentin mukaan lautakunnan tulee erityisesti pyrkiä potilasvahinkoja koskevan korvauskäytännön yhtenäistämiseen. Pykälän 1 momentin mukaan potilasvahinkolautakunnan tehtävänä on korvauksen hakijan, Potilasvakuutuskeskuksen, terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittavan tai vakuutuslaitoksen pyynnöstä antaa ratkaisusuositus korvausasiassa. Lain 11 b §:n (640/2000) 1 momentin mukaan lautakunnan ei tarvitse antaa ratkaisusuositusta, jos sille esitetty pyyntö on ilmeisen aiheeton. Lautakunta voi siirtää asian käsittelyn Potilasvakuutuskeskukselle, mikäli keskus ei ole aikaisemmin käsitellyt asiaa. Pykälän 3 momentin mukaan lautakunta saa käsitellä korvausasian myös korvausperusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta pyydetään vain korvausmääristä. Pykälän 4 momentin mukaan asioita lautakunnassa käsiteltäessä noudatetaan, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Potilasvakuutusjärjestelmä poikkeaa rahoitukseltaan merkittävästi muista vakuutusjärjestelmistä. Terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittavan julkisen sektorin vakuuttaminen on hoidettu muun muassa sairaanhoitopiirien ja valtion ottamilla vakuutuksilla, jotka perustuvat ns. täysomavastuuseen. Se tarkoittaa, että vakuutusmaksu ei ole sopimukseen perustuva, vaan kunkin vakuutuksen perusteella maksettujen korvausten ja järjestelmän hoitokulujen suuruinen. Tästä seuraa, että riskin, jonka normaalisti vakuutus sopimuksessa kantaa vakuutuksenantaja, kantaakin vakuutuksen ottaja. Tämän vuoksi yksittäisen potilasvahinkoasian ratkaisulla on taloudellista merkitystä myös terveyden- tai sairaanhoitotoimintaa harjoittavalle vakuutuksenottajalle. Tätä ilmentää se, että myös vakuutuksenottajalla on oikeus pyytää lautakuntaa antamaan ratkaisusuositus korvausasiassa.

Yksityisen tahon harjoittaman terveydenhuollon osalta potilasvakuutus on aito vakuutus, jossa riskin kantavat Potilasvakuutuskeskuksen jäseninä olevat vakuutusyhtiöt.

Edellä esitetyn mukaisesti Potilasvakuutuskeskuksella on tietyissä, laissa erikseen määritellyissä tapauksissa velvollisuus pyytää asiassa potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuositus. Sen sijaan sillä sekä korvauksenhakijalla ja vakuutuksenottajalla on rajoittamaton oikeus saattaa asia lautakunnan käsiteltäväksi. Lautakunnan ei ole kuitenkaan pakko antaa ratkaisusuositusta. Se voi myös siirtää pyynnön Potilasvakuutuskeskuksen käsiteltäväksi, ellei keskus ole asiaa jo käsitellyt. Sen sijaan lautakunnasta voi pyytää ratkaisusuositusta, vaikka Potilasvakuutuskeskus olisi jo tehnyt asiassa päätöksen. Toisaalta korvauksenhakijalla on mahdollisuus saattaa lautakunnalta ratkaisusuositusta pyytämättä asia kanteella alioikeudessa käsiteltäväksi silloin, kun on tyytymätön Potilasvakuutuskeskuksen päätökseen.

Selostus tapahtumista

(---) Päätöksen suluissa oleva ja katkoviivoilla merkitty kohta sisältää viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja, minkä vuoksi teksti on poistettu.

A pyysi Potilasvakuutuskeskukselle 27.11.2008 saapuneella vahinkoilmoituksellaan korvausta hänelle näin aiheutuneesta potilasvahingosta.

Potilasvakuutuskeskus ei pyytänyt potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuositusta A:n ilmoituksen johdosta vaan katsoi 13.5.2009 antamassaan päätöksessä, että A:lle infektiosta aiheutunut vahinko oli niin vakava verrattuna A:n hoidettavaan sairauteen ja muuhun terveydentilaan, että kyseessä oli tältä osin potilasvahinkolain 2 §:n perusteella korvattava henkilövahinko.

Potilasvakuutuskeskuksen korvauspäätöksen mukaan A:lle tehtyyn toimenpiteeseen liittyy korkeintaan kahden prosentin infektioriski. (---) Päätöksen suluissa oleva ja katkoviivoilla merkitty kohta sisältää viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja, minkä vuoksi teksti on poistettu.

(---) Päätöksen suluissa oleva ja katkoviivoilla merkitty kohta sisältää viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja, minkä vuoksi teksti on poistettu. Infektiovahingosta päätettiin maksaa korvausta potilasvahinkolain 2 §:n perusteella.

A teki 26.8.2011 potilasvahinkolautakunnalle ratkaisupyynnön. (---) Päätöksen suluissa oleva ja katkoviivoilla merkitty kohta sisältää viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja, minkä vuoksi teksti on poistettu. Lisäksi A katsoi, että Potilasvakuutuskeskuksen infektion perusteella maksamia korvauksia kivusta ja särystä sekä pysyvästä ja tilapäisestä haitasta oli tuntuvasti korotettava. Hän pyysi potilasvahinkolautakuntaa antamaan ratkaisusuosituksen potilasvahingosta kokonaisuutena.

Potilasvahinkolautakunta katsoi 16.3.2012 antamassaan ratkaisusuosituksessa, toisin kuin Potilasvakuutuskeskus päätöksessään 13.5.2009, että (---) Päätöksen suluissa oleva ja katkoviivoilla merkitty kohta sisältää viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 25 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja, minkä vuoksi teksti on poistettu. Suosituksessa oli todettu, että nämä yksilölliset tekijät huomioon ottamalla oli leikkaukseen liittynyt yli kahden prosentin infektioriski ja infektio oli siten ollut potilasvahinkolain tarkoittamassa mielessä ennakoitavissa. Suosituksen mukaan hallituksen esityksen perusteluissa potilasvahinkolain muuttamiseksi todetaan, että ennakoitavissa olevan infektion aiheuttaman vahingon on oltava vakavuudeltaan harvinainen ja yllättävä, jotta se korvattaisiin siedettävyysharkinnan perusteella. Lautakunta katsoi, että tässä tapauksessa potilaan oli ollut siedettävä infektion aiheuttama vahinko.

Potilasvakuutuskeskus oli maksanut A:lle korvauksena tilapäisestä haitasta 3.500 euroa, pysyvästä haitasta 1.917,50 euroa ja korvannut matkakuluja 1.409,72 euroa. Lautakunta ei suositannut lisäkorvausten maksamista.

Potilasvakuutuskeskus antoi ratkaisusuositukseen perustuvan päätöksen 26.3.2012. Päätöksen mukaan Potilasvakuutuskeskus ei maksa lisäkorvauksia infektiovahingosta. Päätöksessä A:lle on ilmoitettu mahdollisuudesta nostaa Potilasvakuutuskeskusta vastaan potilasvahinkolain mukainen korvauskanne. Päätöksensä mukaisesti Potilasvakuutuskeskus on 2.5.2012 palauttanut A:lle hänen 27.4.2012 tekemänsä korvausvaatimuksen laboratorio-, matka- ja lääkekuluista.

A pyysi 16.8.2012 Potilasvakuutuskeskusta oikaisemaan 26.3.2012 annettua päätöstä muun muassa sillä perusteella, että Potilasvakuutuskeskus ei kuullut häntä ennen päätöksen tekemistä. Potilasvakuutuskeskus on oikaisuvaatimukseen antamassaan päätöksessä 2.1.2013 ilmoittanut, ettei se muuta päätöksensä lopputulosta.

Potilasvahinko hallintoasiana

Hallintolaki on viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien tahojen menettelyä säätelevä yleislaki. Hallintolaki jakaantuu kahteen keskeiseen asiakokonaisuuteen. Laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista ja hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä.

Potilasvakuutuskeskus on yksityisoikeudellinen vakuutuslaitos, mutta hoitaa julkista hallinto-tehtävää. Potilasvakuutuskeskuksen päätökseen ei voi varsinaisesti hakea muutosta. Päätökseen tyytymätön voi pyytää lautakunnalta ratkaisusuositusta tai saattaa asian yleisen alioikeuden ratkaistavaksi. Hallintolakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) mukaan hallintoasian rajoja määrittävänä yleisohjeena voidaan pitää asian kuulumista hallinto-oikeudellisen muutoksenhakujärjestelmän piiriin.

Olen aikaisemmassa, Potilasvakuutuskeskuksen menettelyä koskevassa päätöksessäni 8.6.2012 dnro OKV/672/1/2010 todennut, että jos sovelletaan hallintolain hallituksen esityksen perusteissa olleita perusteita hallintoasian määrittelemiseksi, ei potilasvahinkoa koskevaa korvausasiaa ole pidettävä hallintoasiana. Potilasvakuutuskeskuksen menettelyyn ei siten ole sovellettava A:n mainitsemia niitä hallintolain säännöksiä, joissa säädetään hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä (esimerkiksi viranomaisen selvitysvelvollisuus ja asiavirheen korjaaminen). Potilasvakuutuskeskus ei siten ollut velvollinen hallintolain perusteella kuulemaan A:ta ennen asian ratkaisemista.

Luottamuksensuojasta

Luottamuksensuoja on yleisenä oikeusperiaatteena yksi osa oikeusvaltioon kuuluvaa oikeusvarmuutta. Oikeusvarmuus ilmenee muun muassa päätösten pysyvyytenä eli oikeusvoimana. Oikeuskirjallisuudessa (esimerkiksi teoksessa Pohjolainen-Tarukannel: Käytännön hallintotoiminta ja hallintolain käyttö, Jyväskylä 1990 s. 343) on todettu niin sanotun negatiivisen oikeusvoiman tarkoittavan sitä, että päätöksen tehnyt viranomainen ei voi uudelleen ottaa asiaa käsiteltäväkseen (ne bis in idem), ellei nimenomainen säännös anna tähän oikeutta.

Hallintolaissa luottamuksensuojan periaate lausutaan nimenomaisesti julki hyvää hallintoa ilmentävässä 6 §:ssä. Kyseisen lainkohdan mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain hyvän hallinnon perusteiden taustalla on perustuslain 21 §, jonka 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon julkista tehtävää hoitavien Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan menettelyssä.

Luottamuksensuojan periaate tarkoittaa yksityisen suojaa julkista valtaa vastaan. Se, että vain oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia suojataan, ilmaisee käänteisesti toisen yleisen oikeusperiaatteen eli sen, että perusteettomia etuja ei suojata.

Ilmaisu ”oikeusjärjestys” (teoksessa Niemivuo-Keravuori-Rusanen-Kuusikko: Hallintolaki, Juva 2010 s. 132) käsittää paitsi kansallisen ja Euroopan yhteisön lainsäädännön, myös oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. Oikeusperiaatteet ovat siis oikeussääntöjen tavoin oikeusnormeja. Hallinto-oikeudelliset (Olli Mäenpää: Hyvän hallinnon perusteet, Helsinki s. 2002, s.132) periaatteet määrittelevät ensisijaisesti oikeusnormien soveltamista täsmentäviä puitteita ratkaisutoiminnalle. Ne toimivat siis lähinnä harkintavallan rajoitusperiaatteina. Mäenpään (s.125-126) mukaan hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate, objektiiviteettiperiaate, suhteellisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuuden periaate ja luottamuksen-suojaperiaate.

Hallintolakiin liittyvän hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 57) mukaan luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsuovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Luottamuksensuojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun (s. 58).

Asiaa luottamuksensuojan kannalta punnittaessa kysymys on osaltaan viranomaisen päätöksen odottamattomuudesta. Potilasvakuutuskeskus on antamassaan selvityksessä todennut, että keskuksen antamiin korvauspäätöksiin liitettävissä menettelyohjeissa kerrotaan sekä lautakunnan oikeudesta käsitellä asia myös perusteen osalta uudestaan sekä terveyden- ja sairaanhoidon harjoittajan oikeudesta pyytää lautakunnan ratkaisusuositus. Selvityksen mukaan keskus on näin pyrkinyt tuomaan avoimesti ilmi sen, että korvauspäätösten oikeellisuus voi tulla arvioitavaksi myös muuten kuin korvauksenhakijan aloitteesta.

Luottamuksensuoja tarkoittaa erityisesti suojaa päätösten taannehtivaa vaikutusta vastaan. Potilasvakuutuskeskus ei ilmoituksensa mukaan ole perinyt takaisin jo myönnettyjä etuja silloin, kun asiassa on lautakunnan suosituksen perusteella tehty uusi, kielteinen päätös. Keskus on kuitenkin selvityksessään katsonut, että myös jo maksettujen korvausten takaisinperintä olisi mahdollista.

Potilasvakuutuskeskuksen päätöksen muuttamisesta

Luottamuksensuojaperiaate ei tarkoita sitä, että edunsuovia, lainvoimaisia ja siten myös oikeusvoimaisia päätöksiä ei voitaisi lainkaan muuttaa. Päätöksen tehneellä viranomaisella on mahdollisuus muuttaa päätöstään, jos laissa on siihen annettu mahdollisuus. Yleislain eli hallintolain asiavirheen korjaamista koskevan muutosmahdollisuuden lisäksi useissa erityislaeissa on säädetty mahdollisuus päätöksen muuttamiseen tietyin edellytyksin.

Näin toteaa myös korkein oikeus ratkaisussaan 2003:16: ”Kun kenelläkään ei voi olla oikeutta saada potilasvahinkokorvausta perusteettomasti tai väärin perustein, on selvää, että korvauspäätöstä on voitava myöhemmin muuttaa myös korvauksensaajan vahingoksi”. Samalla korkein oikeus toteaa toisen yleisen oikeusperiaatteen eli sen, että perusteeton etu ei saa oikeudenkäytössä suojaa.

Kuten edellä on esitetty, viranomaisen päätöksen muuttamiseen tarvitaan kuitenkin siihen oikeuttava normi.

Potilasvahinkolain mukaan päätösvalta potilasvahingon korvaamista koskevassa asiassa on Potilasvakuutuskeskuksella. Potilasvahinkolaisissa ei ole säädetty siitä, että Potilasvakuutuskeskus voisi oma-aloitteisesti muuttaa aiemman myönteisen päätöksensä kielteiseksi. Potilasvahinko-

laissa ei säädetä myöskään siitä, voiko ja millaisin perustein ja rajoituksin Potilasvakuutuskeskus muuttaa aikaisempaa päätöstään lautakunnan suosituksen perusteella.

Korvauksen hakija, Potilasvakuutuskeskus tai terveyden- ja sairaanhoitotoimintaa harjoittava voi saattaa potilasvahingon korvaamista koskevan asian potilasvahinkolautakunnan käsiteltäväksi, joka voi potilasvahinkolain 1.8.2000 voimaan tulleen 11 b §:n 3 momentin (640/2000) mukaisesti omasta aloitteestaan käsitellä asian myös korvauserusteen osalta, vaikka ratkaisusuositusta olisi pyydetty vain korvausmääristä.

Samaan aikaan voimaan tulleen lain 11 a §:n 3 momentin (640/2000) mukaan lautakunnan erityistehtävänä on potilasvahinkoja koskevan korvauskäytännön yhtenäistäminen. Kyseiseen lakimuutokseen liittyvän hallituksen esityksen (HE 54/2000) mukaan lautakunnalle on annettu ”poikkeuksellinen” toimivalta puuttua ratkaisusuosituksen hakijan oikeuteen päättää itsenäisesti siitä, mistä seikoista ratkaisusuositusta on haluttu pyytää. Tällä lienee pyritty turvaamaan lautakunnan mahdollisuuksia pitää korvauskäytäntö yhtenäisenä.

**Potilasvakuutuskeskus (aikaisemmin annetussa päätöksessä erheellisesti potilasvahinkolautakunta)* on selvityksessään katsonut, että keskuksella on oikeus ja jopa velvollisuus noudattaa lautakunnan kantaa, vaikka tätä ei lakitekstissä tai esitöissä suoraan sanotakaan. Tämä siksi, että lautakunnan velvollisuus huolehtia yhtenäisestä ratkaisukäytännöstä jäisi muussa tapauksessa kuolleeksi kirjaimiksi.

Kuten aikaisemmasta päätöksestäni 8.6.2012 ilmenee, sosiaali- ja terveysministeriö on jo 19.9.2008 päivätyssä muistiossaan potilasvahinkolain muutostarpeista katsonut, että potilasvahinkolain 11 b §:n (korvausasian käsitteleminen lautakunnassa) merkitystä on selvennettävä. Muistion mukaan edellä selostettu korkeimman oikeuden ratkaisu 2003:16 on aiheuttanut hämmennystä sen suhteen, mikä vaikutus potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksella on Potilasvakuutuskeskuksen ja korvauksenhakijan väliseen suhteeseen. Muistiossa on todettu, että lainsäädäntöä olisi tässä suhteessa tarpeen täsmentää.

Korkein oikeus on päätöksessään todennut, että Potilasvakuutuskeskuksen valtuuksista päätöksensä muuttamiseen ei ole säädetty potilasvakuutuslaissa. Päätöksessä katsotaan, että Potilasvakuutuskeskuksella ei ole vapaata valtaa korvauspäätösten uudelleenarviointiin. Kuten olen edellä mainitussa, aikaisemmassa päätöksessäni 8.6.2012 todennut, korkein oikeus on kyseisessä ennakkopäätöksessään katsonut viranomaispäätösten pysyvyyteen liittyvän luottamuksensuojan sisällöksi, että päätöksiä voidaan muuttaa vain tietyin edellytyksin. Muutosperusteen voisi korkeimman oikeuden mukaan muodostaa olosuhteiden olennainen muuttuminen, väärä lain soveltaminen tai päätökseen vaikuttanut selvästi virheellinen tai puutteellinen selvitys. Korkein oikeus on nimenomaisesti todennut, ettei muutosperusteeksi riitä uudenlainen lääketieteellinen arvio potilasvahingon korvattavuudesta.

Korkein oikeus on näin päätöksessään linjannut, mikä sisältö yleisenä oikeusperiaatteena sovellettavalle luottamuksensuojalle on potilasvahingon korvattavuutta uudelleen ratkaistaessa annettava. Korkein oikeus ei ole varsinaisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että valtuuttavaa normia Potilasvakuutuskeskuksen päätöksen muuttamiselle ei laissa ole ollut tai siihen, onko lautakunnan ratkaisusuosituksella merkitystä Potilasvakuutuskeskuksen päätöksenteossa.

Luottamuksensuojan harkinnasta Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan toiminnassa

Edellä esitetyn mukaisesti luottamuksensuoja on peruste rajoittaa viranomaisella olevaa harkintavaltaa ja se vaikuttaa siten muutostilanteen oikeudelliseen arviointiin.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Outi Suviranta on artikkelissaan ”Oikeusvoimasta luottamuksen suojaan”, Lakimies 7-8/2004 s.1421-1422 todennut: ”Jos päätöksen muuttaminen näyttäisi loukkaavan luottamuksensuojan periaatetta, jouduttaisiin vielä pohtimaan, mitkä (oikeudellisesti merkittävät) seikat tästä huolimatta puhuvat päätöksen muuttamisen puolesta. Luottamuksensuojan periaatetta ja näitä seikkoja tulisi sitten punnita keskenään. Päätöksen muuttamisen puolesta saatettaisiin viitata esimerkiksi siihen, että yleinen tai julkinen etu vaatii päätöksen muuttamista taikka että hallinnon lainalaisuuden periaate tai yhdenvertaisuuden periaate edellyttäisi erheellisen tai linjasta poikkeavan päätöksen korjaamista.” Vielä sivulla 1431 Suviranta toteaa, että ”...päätösten oikeusvoimaisuutta harkittaessa esimerkiksi yleisellä edulla, yhdenvertaisuusperiaatteella, olosuhteiden ja arvioiden muutoksilla sekä hallinnon lainalaisuuden periaatteella saatettaisiin perustella toisensuuntaista lopputulosta kuin luottamuksensuojan periaatteella.”

Kun potilasvahingon korvattavuuden arviointi ja päätöksenteko jakaantuvat pääasiassa Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan kesken, on keskeistä pohtia sitä, miten näiden viranomaisten tulee päätöksenteossaan harkita luottamuksensuojan ja muiden yleisten oikeusperiaatteiden merkitystä asian ratkaisussa.

Potilasvahingon korvaamista voidaan käsitellä Potilasvakuutuskeskuksessa, potilasvahinkolautakunnassa sekä yleisessä alioikeudessa muutoksenhakuasteineen. Lain mukainen päätösvalta on Potilasvakuutuskeskuksella, mutta lautakunnalle säädettyä korvauskäytännön yhtenäisyyttä koskevan velvoitteen vuoksi Potilasvakuutuskeskuksen valta päättää aikaisemman ratkaisun muuttamisesta vaikuttaa ainakin käytännössä olevan lähinnä muodollinen. Koska lopullinen päätösvalta on keskuksella, on epäselvää, miten lautakunta voi toteuttaa sille säädettyä velvollisuutta säilyttää ratkaisukäytäntö yhtenäisenä. Tosiasiallisesti tämä ei näytä olevan mahdollistakaan, koska lautakuntaan tulevat asiat sattumanvaraisesti ja sen voimatta itse vaikuttaa niiden vireille tuloon. Laissa ei myöskään ole mitään säännöksiä siitä, onko lautakunnan otettava harkinnassaan huomioon Potilasvakuutuskeskuksen asiassa aikaisemmin antama myönteinen päätös.

Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan epäselvä suhde sekä vahinkojen korvaamista koskeva monivaiheinen arviointi- ja päätöksentekojärjestelmä tekevät myös vaikeaksi hahmottaa, miten ja missä vaiheessa ratkaisuprosessissa on otettava huomioon muun muassa hallintolaissa julkilausuttujen yleisten oikeusperiaatteiden ratkaisuharkintaa rajoittava vaikutus.

A on vastineenaan esittänyt hallinto-oikeuden professori Heikki Kullan lausunnon 13.12.2012. Siinä on katsottu A:n osalta, että vaikka lautakunta antoi vain ratkaisusuosituksen, sen olisi erityislaatuisena oikaisuelimenä pitänyt vähintään todeta edellä mainitusta korkeimman oikeuden ratkaisusta ilmenevä soveltamisohjaus ja luottamuksensuojasta johtuvat harkinnan rajoitukset.

Potilasvahinkolaki velvoittaa lautakuntaa nimenomaisesti huolehtimaan ratkaisukäytännön yhtenäisyydestä ja siten potilasvahingon korvaamista hakevien yhdenvertaisesta kohtelusta. **Keskuksen (aikaisemmin annetussa päätöksessä erheellisesti lautakunnan)* näkemyksen mukaan Potilasvakuutuskeskuksella on tämän velvoitteen toteutumiseksi velvollisuus muuttaa päätöstään ratkaisusuosituksen mukaiseksi. Kysymys olisi siten tosiasiallisesti keskuksen päätöksen muuttamisesta. Ongelmallista tällöin on, voidaanko katsoa lautakunnankaan ilman luottamuksensuojan asettamia rajoituksia voivan perustaa ratkaisusuosituksensa pelkästään uudenlaiseen lääketieteelliseen arvioon potilasvahingon korvattavuudesta.

A:n potilasvahingon korvaamista koskevasta lautakunnan ratkaisusuosituksesta ei ilmene, että asian ratkaisussa olisi punnittu, onko suosituksen antamisessa pantava ratkaiseva merkitys ratkaisukäytännön yhtenäisyydelle vai A:n korkeimman oikeuden linjaamalle luottamuksensuojalle.

Niissä tapauksissa, joissa Potilasvakuutuskeskus, korvauksen hakija tai muu taho ei ennen Potilasvakuutuskeskuksen ratkaisua pyydä lautakunnan ratkaisusuositusta, Potilasvakuutuskeskuksen tiedossa ei ole, noudattaako sen päätös lautakunnan määrittämää yhtenäistä ratkaisulinjaa. Mikäli asiaa ei viedä lautakunnan käsiteltäväksi, voimaan saattaa jäädä yleisestä ratkaisulinjasta poikkeava päätös. Ratkaisulinjan todellisen yhtenäisyyden ja potilasvahinkojen korvaamista hakevien yhdenvertaisen kohtelun perusteella olisi siten kaikki asiat vietävä lautakunnan käsitelyyn.

Mikäli asia viedään lautakunnan käsiteltäväksi, saa Potilasvakuutuskeskus tiedon lautakunnan ratkaisulinjasta oman päätöksensä tekemisen jälkeen. Mikäli potilasvahinkolautakunta ei ole ratkaisusuositusta tehdessään ottanut huomioon niitä luottamuksensuojasta johtuvia ratkaisun rajoittamisperusteita, jotka korkein oikeus on edellä mainitussa päätöksessään linjannut, saattaa hakijalle kielteinen ratkaisusuositus korkeimman oikeuden kannan mukaan tarkasteltuna olla luottamuksensuojan vastainen. Keskuksella on siten vasta lautakunnan ratkaisusuosituksen jälkeen mahdollisuus perustaa asian ratkaisu julkisen ja yksityisen edun väliseen punnintaan. Kyseisenlainen harkinta siirtäisi tosiasiallisesti yhtenäistä ratkaisukäytäntöä koskevan päätösvallan Potilasvakuutuskeskukselle, vaikka se potilasvahinkolaissa on säädetty potilasvahinkolautakunnalle.

Potilasvakuutuskeskus on 26.3.2012 tehnyt A:n asiassa lautakunnan antaman ratkaisusuosituksen mukaisen kielteisen päätöksen. Päätöksestä ei ilmene, että keskus olisi tehnyt harkintaa tietoonsa saaman yleisen ratkaisulinjan ja aikaisemman myönteisen päätöksensä A:lle muodostaman luottamuksensuojan välillä.

JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Kanteluasia

Luottamuksensuoja tarkoittaa, että viranomaisissa asioivien on voitava luottaa paitsi yksittäisten päätösten, myös viranomaisten aikaisempien tulkintalinjojen ja -periaatteiden pysyvyyteen.

A:n kantelussa on kyse siitä, että hänen näkemyksensä mukaan Potilasvakuutuskeskus ja potilasvahinkolautakunta ovat loukanneet luottamuksensuojaperiaatetta, kun hänelle myönteinen Potilasvakuutuskeskuksen päätös on myöhemmin muutettu kielteiseksi lautakunnan antaman ratkaisusuosituksen perusteella.

Potilasvahinkoa koskevan korvauksen hakijan oikeusturva edellyttää, että potilasvahingon korvaamista koskevassa arvioinnissa ja päätöksenteossa otetaan huomioon potilasvahinkolaissa huomioitavaksi säädetyn julkisen edun (yhtenäinen ratkaisulinja) lisäksi myös potilasvahinkoasioihin soveltuvat hyvän hallinnon periaatteet ja yleiset oikeusperiaatteet. Näistä periaatteista luottamuksensuojan sisältöä korkein oikeus on linjannut jo kymmenen vuotta sitten antamassaan ennakkopäätöksessä. Korkein oikeus on ennakkopäätöstuomioistuin, joka antamallaan ratkaisulla ohjaa oikeuskäytäntöä.

Tässä, kuten myös 8.6.2012 ratkaisemassani asiassa (dnro OKV/672/1/2010) Potilasvakuutuskeskus ja potilasvahinkolautakunta ovat päätöksenteossaan jättäneet huomiotta korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä kuvatut kumoamista rajoittavat seikat eivätkä siten noudattaneet velvollisuuttaan ottaa harkinnassaan huomioon muun muassa hallintolain 6 §:ssä julkaistu luottamuksensuojaperiaate.

Laillisuusvalvoja ei kuitenkaan voi ottaa kantaa siihen, mikä tämän harkinnan lopputulos A:n asiassa olisi oleva. Toisin sanoen, onko A:n luottamuksensuojaa loukattu eli siihen, mikä ratkaisu A:n asiassa tulisi edellä kuvatussa yleisen ja yksityisen edun välisessä viranomaispunninnassa tehdä. Tämä kuuluu viime kädessä asiassa A:lle oikeusturvaa antavan tuomioistuimen tehtäviin. Hänellä on mahdollisuus saattaa vahinkonsa korvattavuutta koskeva asia käräjäoikeuden ratkaistavaksi.

Epäselvä lainsäädäntö

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

Potilasvahinkolaissa ei ole nimenomaisesti ja riittävän selvästi säädetty, että Potilasvakuutuskeskus voisi muuttaa aikaisempaa päätöstään potilasvahinkolautakunnan ratkaisusuosituksen perusteella. Laissa ei ole säädetty myöskään siitä, onko ja millä perusteilla Potilasvakuutuskeskuksen noudatettava lautakunnan antamaa ratkaisusuositusta.

Potilasvahinkolakiin (585/1986) liittyvän hallituksen esityksen (HE 54/1986) mukaan lailla on pyritty potilaan kannalta yksinkertaiseen ja nopeaan korvausjärjestelmään. Korvauksesta päättää ja sen suorittaa Potilasvakuutuskeskus. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen asetetun potilasvahinkolautakunnan tehtäviä koskevat säännökset sisällytettiin potilasvahinkolakiin.

Näiden toimijoiden keskinäiset suhteet ja potilasvahinkojen korvattavuutta koskeva päätöksenteko ovat jääneet potilasvahinkolaissa riittämättömästi säännellyksi. Nähdäkseni tämä seikka on vaikuttanut myös potilasvahingosta korvausta hakevien perustuslaissa taatun oikeusturvan toteutumiseen.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sosiaali- ja terveysministeriöstä 15.5.2013 puhelimitse saadun tiedon mukaan potilasvahinkolakia koskeva lainuudistushanke on ministeriön hankelistalla, mutta ministeriössä ei ole ollut riittävästi voimavaroja hankkeen eteenpäin viemiseen. Asiaan liittyvän muistion mukaan muutostarve koskee lähinnä potilasvahinkolain 11 b §:n (korvausasian käsittely lautakunnassa) merkityksen selventämistä korkeimman oikeuden ratkaisun 2003:16 perusteella.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n 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.

Esitän uudelleen sosiaali- ja terveysministeriön harkittavaksi, tulisiko potilasvahinkolain uudistuksen aloittamista kiirehtiä. Esitän myös harkittavaksi, että edellä esittämiäni näkökohtien perusteella laissa selvennetään ministeriön jo esiin tuoman 11 b §:n merkityksen lisäksi Potilasvakuutuskeskuksen ja potilasvahinkolautakunnan välistä suhdetta sekä esitetään säännökset niistä perusteista, joilla Potilasvakuutuskeskuksen päätöksiä voidaan muuttaa.

Tässä tarkoituksessa lähetän päätöksestäni jäljennöksen sosiaali- ja terveysministeriölle. Pyydän ministeriötä vastaamaan esitykseeni viimeistään 31.12.2013.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Outi Kauppila