

13.3.2017

Sosiaali- ja terveysministeriö

PL 33

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö STM129:00/2014

LAUSUNTO POTILASVAKUUTUSTYÖRYHMÄN LOPPURAPORTISTA

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt Potilasvakuutuskeskukselta (PVK) lausuntoa potilasvakuutus-työryhmän loppuraportista, joka sisältää hallituksen esitysluonnokset potilasvakuutusta koskevan lain-säädännön uudistamiseksi. PVK esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavaa.

PVK:n käsityksen mukaan lakiuudistus on tarpeellinen. Nykyinen potilasvahinkolaki on osittain vanhentunut eikä se enää täytä kaikkia perustuslain nykylainsäädännölle asettamia vaatimuksia. Erityisesti vakuuttamista koskevat säännökset ovat olleet suppeat. Uusi potilasvakuutuslainsäädäntö tulee korjaamaan potilasvahinkoa koskevassa lainsäädännössä ilmenneitä puutteita ja täsmentämään epäselvyyksiä aiheuttaneita pykälämuotoiluja. Lakiin otetaan myös säännökset jakojärjestelmästä vastaavasti kuin liikenne- ja tapaturmavakuutuksessa. Ehdotettu vammaispalvelulain mukaisen takaisinsaantioikeuden poistuminen tuo potilasvakuutusjärjestelmän riskienhallintaan ja kustannuskehitykseen välttämätöntä vakautta. PVK pitääkin lakiesitystä hyvänä ja kannatettavana.

PVK viittaa lisäksi FK:n antamaan lausuntoon ja yhtyy siinä esitettyyn.

Seuraavassa esitämme lain jatkovalmistelussa huomioon otettavaksi vielä joitakin täsmennyksiä lakiehdotuksiin ja niiden perusteluihin.

Ulkomailla annettu hoito (PVL 1 §)

PVK esittää lain ja sen perustelujen vielä tarkempaa täsmentämistä työryhmän loppuraportissa esitetyn tahtotilan mukaisesti siten, että niistä selkeästi ilmenisi, että ulkomailla annettu hoito kuuluu potilasvakuutuslain mukaiseen soveltamisalaan ainoastaan niissä tilanteissa, kun potilaan lähettäminen hoitoon ulkomaille on välttämätöntä eikä hoitoa ole saatavissa Suomessa. Tämän vaatimuksen tulee perustelujen lisäksi olla myös soveltamisalaa koskevassa lakitekstissä. Nyt lakitekstin 1 §:n 2 momentista saa käsityksen, että potilasvakuutuslaki tulee sovellettavaksi myös niissä tilanteissa, kun hoitoa on saatavissa Suomesta, mutta hoidosta vastaava taho päättää järjestää sen vastuulle kuuluvan hoidon kuitenkin ulkomailla. Esitämme, että lakitekstin 1 §:n 2 momenttia muutetaan seuraavasti: "..., kun julkisen terveydenhuollon yksikkö päättää järjestää sen vastuulle kuuluvan hoidon ulkomailla ja se on potilaan terveydentilan kannalta välttämätöntä eikä hoitoa ole saatavissa Suomessa."

PVK esittää myös, että lain yksityiskohtaisissa perusteluissa otettaisiin vielä tarkemmin kantaa siihen, minkälaisissa tilanteissa ulkomaille lähettäminen olisi potilasvakuutuslain tarkoittamalla tavalla välttämätöntä potilaan terveydentilan kannalta ja miten vakavasti potilaan terveydentilaa uhkaavasta tilanteesta tulisi olla kysymys, jotta ulkomailla annettu hoito kuuluisi potilasvakuutuslain korvauspiiriin. PVK:n mielestä kyseessä täytyisi olla erittäin harvinainen sairaus. Ulkomaille hoitoon lähettävän yksikön tulisi ennen lähettämispäätöksen tekemistä tarkistaa, onko kyseessä olevan harvinaisen sairauden hoitoon saatavilla hoitoa muissa julkisen terveydenhuollon yksiköissä Suomessa. Lisäksi perusteluissa tulisi mainita, että jos tällaisessa tilanteessa hoitoa olisi saatavissa Suomessa, ei potilasvakuutusturva siirtyisi potilaan mukana, jos kyseinen yksikkö kuitenkin päättäisi lähettää potilaan hoitoon ulkomaille. PVK:n käsityksen

13.3.2017

mukaan tämä vastaisi myös työryhmän yksimielistä tahtotilaa. Säännöksellä ei sinänsä rajoiteta lähettävän tahon itsenäistä päätösvaltaa ja vastuuta potilaan lähettämisestä hoitoon lähettämisestä ulkomaille, vaan se koskee ainoastaan potilasvakuutusturvaa tällaisissa tilanteissa.

PVK esittää vielä, että vakuutusturvaa ei annettaisi ulkomaille kokeelliseen hoitoon, vaan kyse tulisi olla jo tunnetuista ja hyväksytyistä hoitomuodoista, joita ei Suomessa esimerkiksi resurssisyistä ole syytä ylläpitää.

Potilasvakuutuslain hallituksen esityksen yleisperusteluissa s. 14 käsitellään etälääketiedettä. Siinä todetaan, että etälääketieteen piiriin kuuluvan hoidon on katsottu olevan potilasvahinkolain soveltamisalan piirissä vain silloin, kun sekä hoidonantaja että potilas ovat Suomessa. Yleisperustelujen lisäksi tämä kanta on syytä kirjata myös lain alueellista soveltamisalaa koskevan 1 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin.

Vakuuttamisvelvollisuus (PVL 6 §)

PVK esittää, että lain jatkovalmistelussa vakuuttamisvelvollisuutta koskevia yksityiskohtaisia perusteluja vielä selkeytettäisiin ja täsmennettäisiin siten, että niistä muodostuisi selkeästi etenevä kokonaisuus peruseriaatteista tarvittaviin yksityiskohtiin. Nyt ne muodostuvat ainakin osin liiaksi yksittäistapauksia käsitteleviksi osiksi ja "heitoiksi" irrallaan asiayhteydestä. Perustelut eivät nyt täysin etene merkittävyys- ja tärkeysjärjestyksessä. Säännöksen perusteluissa olisi syytä vielä enemmän korostaa lakiehdotuksen 2 §:ssä olevien määritelmien, kuten terveydenhuollon ammattihenkilö, terveydenhuollon toimintayksikkö ja terveyden- ja sairaanhoito, keskeistä merkitystä vakuuttamisvelvollisuutta yksittäistapauksessa arvioidessa ja siitä päätettäessä.

Ammatillinen kuntoutus (PVL 25 - 27 §)

Uuteen potilasvakuutuslakiin sisältyisi säännökset potilasvakuutuksesta järjestettävästä ja korvattavasta ammatillisesta kuntoutuksesta. PVK pitää kuntoutusta koskevia pykäläehdotuksia asianmukaisina.

Lisäksi PVK ehdottaa, että kuntoutusta koskevat hallituksen esityksen yksityiskohtaiset perustelut muokattaisiin kuntoutusta koskevien, sinänsä asianmukaisten pykäläehdotusten mukaisiksi, jolloin lain perusteluista voitaisiin selkeämmin ja paremmin hakea johtoa lain tulkintaan käytännön eri tilanteissa. Esitämme seuraavaa:

25 §:n 2 momentin perusteluissa olisi hyvä mainita tilanteista, joissa vahingon kärsijä on lapsi tai nuori, joka ei välttämättä vielä ole aloittanutkaan saati suorittanut peruskoulua tai keskiasteen koulutusta. Selvyyden vuoksi olisi hyvä todeta, että tällainen peruskoulutus tulee lähtökohtaisesti jokaisen hankkia ja se olisi ollut hankittava ilman potilasvahinkoakin. Tällainen koulutus kuuluu koululainsäädännön perusteella kunnan kustannettavaksi eikä siten ole potilasvakuutuksesta kuntoutuksena korvattavaa koulutusta. Vastaavasti näin ei ole myöskään tilanne liikenne- tai työtapaturma- ja ammattitautivakuutuksessa. Siltä osin kuin tällaisesta koulutuksesta kuitenkin aiheutuisi potilasvahingon vuoksi lisäkustannuksia, korvattaisiin ne potilasvakuutuksesta kuntoutuksena. Lisäksi perusteluissa tulisi todeta, että nuorena vammautuneen tulee mahdollisuuksien mukaan pyrkiä huomioimaan vamman aiheuttamat rajoitteet koulutus- ja urasuunnitelmissaan sekä näihin liittyvässä ammatinvalinnassaan.

Potilasvakuutuslain luonnoksesta puuttuu säännös siitä, mitä tapahtuu, jos kuntoutuksen alkaminen viivästyy tai se keskeytyy tai pitkittyy sellaisesta vahinkoa kärsineestä johtuvasta syystä, joka ei johdu potilasvahingosta (vrt. TyTAL 149 § ja LiikKuntL 9§). Nykyisen ehdotuksen mukaan niin kuntoutuksen selvittelyaika, sen alkamisen odotusaika kuin itse kuntoutusaikakin on aikaa, jona vahinkoa kärsinyt olisi oikeutettu täysimääräiseen ansionmenetykskorvaukseen, vaikka hän itse menettelisi kuntoutusaikaa epä-

13.3.2017

asianmukaisesti pidentäen. Potilasvakuutuslaissa ei ole nyt ehdotettu keinoja puuttua tällaiseen toimintaan toisin kuin liikennevakuutuslaissa ja työtaturma- ja ammattitautilaissa. Näiden perusteella tällaisen viiveen ajalta ei makseta kuntoutusajan etuutta, vaan korvaus määritellään esimerkiksi arvioiden, että asianmukaisesti menetellen koulutus olisi ollut saatettavissa loppuun tiettyyn ajankohtaan mennessä ja siitä eteenpäin korvauksessa huomioidaan tulot, jotka henkilön olisi koulutuksen mukaisessa työssä ollut mahdollista saada. Nyt ehdotetun potilasvakuutuslain perusteella korvaus pitäisi maksaa täysimääräisenä kunnes kuntoutettava saa ammatillisen kuntoutuksen päätökseen, vaikka siinä viivyteltäisiin perusteettomasti. Tämä ei ole perusteltua, vaan liikenne- ja tapaturmavakuutusta vastaavan käytännön mahdollistava menettely on aiheellista kirjoittaa lakiin tai vähintään sen perusteluihin.

Korvausten yhteensovitus ja korvausjärjestelmien suhde (PVL 29 - 30 §)

Erityisesti 30 §:n säännös siitä, ettei työntekijän eläkelain 3 §:ssä mainittujen lakien perusteella jo tehdyn korvauspäätöksen mukaisia tulevaisuudessa erääntyviä korvauseriä voitaisiin vähentää potilasvakuutuslain perusteella maksettavasta korvauksesta, on laissa ehdotetussa muodossa ongelmallinen. Näin siksi, että työeläkelainsäädännön mukaan työeläkeyhtiöt maksavat tietyissä tilanteissa työeläkettä, vaikka potilasvakuutuksesta maksettava korvaus olisi suurempi kuin työeläkkeen kokonaiskarttuma. Työeläkelainsäädännössä on vahinkotapahtumavuoden jälkeinen työeläkekarttuma suojattu ja eläkkeensaajalla on oikeus vähintään sen mukaiseen työeläkkeeseen siitä huolimatta siitä, että potilasvakuutuslain mukainen korvaus kattaa jo täyden menetyksen. Jos tätä ei huomioida potilasvakuutuksesta maksettavassa korvauksessa, on lain sanamuodon mukainen lopputulos vahingonkorvausoikeudellisen rikastumiskiellon, vahingonkorvauslain ja potilasvakuutuslain peruseriaatteiden vastainen. Puhtaasti ehdotetun lain sanamuodon mukaisesti asian ymmärtäen ja korvauksen laskien potilas saisi ansionmenetykskorvausta enemmän kuin hänen ansiotulonsa olisivat olleet ilman potilasvahinkoa. Tämä ei voi olla missään nimessä säännöksellä tarkoitettu tavoititella.

PVK esittää tämän johdosta, että ehdotetusta 30 §:stä poistettaisiin poikkeusmaininta työntekijän eläkelain 3 §:ssä mainittujen lakien osalta ja vielä selkeyttävänä lisättäisiin vähentämisedellytykseksi se, että tulevaisuudessa erääntyvän korvauserän tulee olla potilasvakuutuskorvausta vastaava. Muutoksen jälkeen lainkohta olisi seuraava: "Jos vahinkoa kärsineelle on jo suoritettu korvausta muun lain perusteella, suoritettu korvaus voidaan vähentää tämän lain perusteella suoritettavasta korvauksesta, silloin kun se vastaa tämän lain mukaista korvausta. Myös jo tehdyn korvauspäätöksen perusteella suoritettava, mutta tulevaisuudessa erääntyvä korvauserä voidaan vähentää tämän lain perusteella suoritettavasta korvauksesta."

Potilasvakuutuslain 30 §:n perusteluissa sivulla 77 todetaan, että vapaaehtoisten vakuutusten perusteella suoritettavien immateriaalikorvausten tai ansionmenetykskorvausten vähentäminen ei ole mahdollista, koska niiden osalta kysymys on vahinkoa kärsineen hankkimasta tai saamasta lakisääteisiä etuuksia paremmasta lisäturvasta. PVK esittää, että lain perusteluihin otetaan ehdottomasti maininta, että oikeus vähentää maksetut korvaukset koskee kuitenkin vastuuvakuutusta. Vastuuvakuutuksesta maksettavien korvausten käsittelyä ja siihen liittyvää menettelyä suhteessa potilasvakuutukseen ei voida rinnastaa potilaan itsensä hankkimisiin vapaaehtoiisiin vakuutuksiin.

Korvausvaatimuksen esittäminen (PVL 31 §)

Lakiehdotuksen 31 §:n mukaan vahinkoa kärsineen olisi esitettävä korvausvaatimus Potilasvakuutuskeskukselle kolmen vuoden kuluessa siitä, kun hän on saanut tietää tai hänen olisi pitänyt tietää vahinkotapahtumasta ja siitä aiheutuneesta vahinkoseuraamuksesta. Korvausvaatimus olisi joka tapauksessa esitettävä kymmenen vuoden kuluessa vahinkotapahtumasta. Erityisestä syystä korvausvaatimus voitaisiin kuitenkin käsitellä myös 1 momentissa säädetyn määräajan jälkeen.

13.3.2017

Lakiehdotuksen sanamuoto tarkoittaisi, että nykylainsäädäntöön sisältyvä potilasvahinkojen niin sanottu absoluuttinen vanhenemisaika, 10 vuotta, poistuisi, koska korvausvaatimus voitaisiin erityisestä syystä esittää ja tapaus katsoa korvattavaksi myöhemminkin kuin 10 vuoden kuluessa vahinkotapahtumasta.

PVK esittää, että lain yksityiskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin esimerkkejä sellaisista erityisistä syistä, joiden perusteella korvausvaatimus voitaisiin tutkia kolmen vuoden määräajan ylityttyä. Nykyisessä oikeuskäytännössä tällaisena syynä on pidetty esim. tilannetta, jos potilaalla on lääkärin antaman informaation, hoidon jatkumisen tai muuten ollut perusteltu syy uskoa, että vahinko ei tule jättämään pysyvää haittaa tai että sen seuraukset tulevat kokonaan hoidetuiksi. Toinen esimerkki voisi olla tilanne, jossa komplikaatio ilmaantuu välittömästi tutkimuksen tai hoidon yhteydessä, mutta on mahdollista, että se voidaan hoidolla parantaa tai sitä ainakin lievittää. Tällöin on vakiintuneessa korvauskäytännössä katsottu potilaalla olevan oikeus odottaa hoidolla saavutettavaa lopputulosta ennen korvausvaatimuksen esittämistä, vaikka kolmen vuoden määräaika ylittyisikin.

PVK esittää täsmennystä myös erityisen syyn käsitteeseen, jolla 10 vuoden vanhentumisaika voidaan lain mukaan ylittää. PVK:n käsityksen mukaan erityisenä syynä ei voida pitää esimerkiksi potilaalle aiheutuneen vahinkoseuraamuksen vakavuutta, mikä olisi syytä todeta lain perusteluissa. Jos erityisenä syynä sovellettavaksi tulisi ainoastaan se tilanne, että lapsena saatu vamma aiheuttaa menetyksiä aikuisiällä eivätkä huoltajat ole tehneet vaatimusta oikeassa ajassa, tulisi tästä tehdä mainita lakitekstiin.

Korvauksen viivästyminen (PVL 43 §)

Korvauksen viivästyminen koskevassa 43 §:n 1 momentissa todetaan, että velvollisuus maksaa korvaus korotettuna ei koske lakisääteistä vakuutusta harjoittavien vakuutus- ja eläkelaitosten välisiä yhteensovittukseen eikä takautumisoikeuteen perustuvia suorituksia.

PVK on kuitenkin velvollinen maksamaan ehdotetun 47 §:n mukaisesti vakuutuslaitoksen takautumisoikeuden perusteella korvausta myös muille kuin lakisääteistä vakuutusta harjoittaville vakuutus- ja eläkelaitoksille. Esimerkiksi 47 §: 1 momentissa mainitaan muu vastuuvakuutus kuin tuotevastuuvakuutus ja 2 momentissa vapaaehtoinen henkilövakuutus. Ei ole perusteltua soveltaa korvauksen korotusta koskevaa säännöstä myöskään näiden vakuutusten perusteella korvausta suorittaneiden vakuutusyhtiöiden takautumisvaatimuksiin.

PVK esittää, että lakiehdotuksen 43 §:n 1 momentista poistetaan sana "lakisääteistä".

Potilasvakuutuskeskuksen takautumisoikeus muuta etuuden maksajaa kohtaan (PVL 46 §)

Uuden potilasvakuutuslain 46 §:ssä todetaan: Jos vahinkoa kärsineelle on jo suoritettu korvausta tai etuutta jonkin muun lain perusteella, vahinkoa kärsineen oikeus vaatia korvausta siirtyy Potilasvakuutuskeskukselle siihen määrään saakka kuin tämä on korvausta maksanut.

Jotta lainkohdan viittaus kohdistuisi lain tarkoittamaan oikeaan tahoon, tulisi ilmaisun "tämä" tilalla käyttää esimerkiksi ilmaisua " korvauksen tai etuuden maksaja"

Tilastoaineiston käyttäminen potilasturvallisuustyössä ja vahinkojen torjunnassa (Laki potilasvakuutuskeskuksesta 20 §)

PVK esittää, että ehdotetun Potilasvakuutuskeskusta koskevan lain 20 §:ssä säädettäisiin keskukselle itsenäinen oikeus antaa tutkimuslupa historiallista ja tieteellistä tutkimusta tai tilastointia varten viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §:n mukaisesti. Tällä hetkellä PVK:n oikeus myöntää

13.3.2017

tutkimuslupa julkisuuslain perusteella itsenäisesti, ilman sosiaali- ja terveysministeriöltä erikseen haettava lupaa, ilmenee vakuutusyhtiölain esitöistä uudeksi vakuutusyhtiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 13/2008, 30 luvun 3 §:n perustelut), mutta oikeudesta ei ole säädetty nimenomaisesti lain ta-solla.

Vakuutusyhtiölain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 13/2008 todetaan: "Voimassa olevan lain 18 luvun 6 b §:n 3 momentin säännös liikennevakuutuskeskuksen, potilasvakuutuskeskuksen ja ympäristövakuutuskeskuksen oikeudesta luovuttaa salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja ei ole tarpeen, koska kyseiset keskuksat hoitavat julkisen vallan alaisia tehtäviä ja koska tässä tarkoitettut keskuksat noudattavat hallintolakia ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säännöksiä. Näin ollen vakuutusyhtiölaissa ei ole tarpeen erikseen säätää tässä tarkoitettujen keskusten oikeudesta luovuttaa salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja."

Laissa nimenomaisesti säädetty oikeus tutkimuslupien myöntämiseen olisi vahinkojen torjunnan ja potilasturvallisuuden edistämiseen liittyvän ja PVK:n tavoitteena olevan yhä lisääntyvän tutkimustoiminnan joustavan hallinnoimisen kannalta tarkoituksenmukaista. Julkisuuslain 28 §:n mukaiseen tutkimuslupan myöntämiseen liittyy vastaava salassapitovelvollisuussäätely ja tutkijalle asettavat velvoitteet kuin STM:n vakuutusyhtiölain mukaisesti myöntämiin lupiin. Tällä hetkellä PVK myöntää tutkimusluvut lain perusteluista ilmenevän oikeuden perusteella itse ja aiemman käytännön jatkaminen olisi PVK:n näkemys mukaan perusteltua.

PVK toimittaa tämän lausunnon lisäksi ministeriölle erikseen loppuraporttiin kirjoitetut kieliasun korjaukset ja huomiot lainkohtien ja perustelujen osalta tekstin luettavuuden ja ymmärrettävyyden parantamiseksi (liite).



Ulla Niku-Koskinen
toimitusjohtaja



Asko Nio
esittelijä, lainsäädäntöjohtaja