

2.3.2012

Dnro 2550/4/10

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor**

## **HAKIJAN KUULEMINEN POTILASVAHINKOASIASSA**

### **HÖRANDE AV SÖKANDEN I ETT PATIENTSKADEÄRENDE**

#### **1 KANTELU**

Kantelija arvostelee - - - päivätyssä kirjeessään Potilasvakuutuskeskuksen (PVK) menettelyä hänen korvausasiansa käsittelyssä seuraavasti:

- Kielteiseen korvauspäätökseen ei ole liitetty PVK:n hankkimia selvityksiä, joihin päätöksessä viitataan.
- Kantelija ei myöskään saanut antaa vastinetta hankittuihin selvityksiin.
- PVK:n verkkosivuilla ei ole yleistä sähköpostiosoitetta asiointia varten.

- - -

#### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin PVK:n selvitys, joka on lähetetty kantelijalle tiedoksi vastineen antamista varten. Käytössäni ovat olleet myös kantelijan korvausasian asiakirjat. Lisäksi on hankittu asiakirjaselvitystä Finanssivalvonnasta.

#### **3 RATKAISU**

Käsitykseni mukaan PVK:n olisi ennen päätöksentekoa tullut kuulla kantelijaa ainakin A Oyj:stä hankkimastaan asianosaisen selvityksestä. Katson myös yleisesti, että PVK:n kuulemiskäytäntöä tulisi laajentaa (jälj. kohta 3.1.4).

- - -

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

##### **3.1 Kantelijan kuuleminen PVK:ssa**

###### **3.1.1 Oikeusohjeet**

### *Hallintolain soveltaminen*

Hallintolakia sovelletaan sen 2 §:n 2 momentin mukaan yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lain perusteluiden mukaan potilasvahinkovakuutusasioiden hoitamisessa on kyse julkisesta hallintotehtävästä (HE 72/2002 vp., s. 49). Tässä asiassa on siis sovellettava hallintolakia, jollei muussa laissa toisin säädetä. Totean, että potilasvahinkolaissa (585/1986) ei ole kuulemista koskevia erityissäännöksiä.

### *Asianosaisen kuuleminen hallintolain mukaan*

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Säännöksen 2 momentin mukaan asian saa ratkaista asianosaista kuulematta, jos:

- 1) vaatimus jätetään tutkimatta tai hylätään heti perusteettomana;
- 2) asia koskee palvelussuhteeseen tai vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista;
- 3) asia koskee hakijan ominaisuuksien arviointiin perustuvan edun myöntämistä;
- 4) kuuleminen saattaa vaarantaa päätöksen tarkoituksen toteutumisen tai kuulemisesta aiheutuva asian käsittelyn viivästyminen aiheuttaa huomattavaa haittaa ihmisten terveydelle, yleiselle turvallisuudelle taikka ympäristölle; tai jos
- 5) hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta.

Lain 36 §:n mukaan asianosaiselle on ilmoitettava kuulemisen tarkoitus ja selityksen antamiselle varattu määräaika. Kuulemistä koskevassa pyynnössä on tarvittaessa yksilöitävä, mistä seikoista selitystä pyydetään. Asianosaiselle on toimitettava kuulemisen kohteena olevat asiakirjat alkuperäisinä tai jäljennöksinä taikka varattava muutoin tilaisuus tutustua niihin.

Lain 34 §:n perusteluiden mukaan kuulluksi tulemisen oikeutta on perinteisesti pidetty oikeusturvaa edistävänä periaatteena. Tämän ohella kuulemisen on katsottu korostavan asianosaisasemaan olennaisesti liittyvää yksilön vaikuttamismahdollisuutta. Asianosaisen kuuleminen palvelee myös asian selvittämistä. Näin kuulemisvelvollisuus edistää viranomaistoiminnan tasapuolisuutta ja asioiden käsittelyn huolellisuutta (HE 72/2002 vp, s. 89).

Kuulemisvelvollisuudesta poikkeamiseen oikeuttavien 34 §:n 2 momentin säännösten soveltamisalaa on perusteluiden mukaan tarkasteltava erityisesti hyvän hallinnon vaatimusten kannalta. Oikeus tulla omassa asiassa kuulluksi on yksi perustuslain 21 §:ssä lausutuista hallinnon keskeisistä oikeusturvaperiaatteista, jotka edellytetään turvattavan lailla. Kuulluksi tulemisen oikeus koskee lähtökohdiltaan kaikkia sellaisia asioita, joissa asianosaisella voidaan katsoa olevan intressi antaa selvitystä (emt., s. 89).

Poikkeamissäännöksen 5 kohdan perustelut ovat seuraavat (emt, s. 90):

Yleislausekkeen soveltamisala rajoittuisi lähinnä niihin tilanteisiin, joissa vastustetaan viranomaiselle tehdyn hakemuksen hyväksymistä esittämättä samalla mitään asian ratkaisemiseen vaikuttavaa selvitystä.

Hallintomenettelylain 15 §:n 2 momentin 4 kohtaan sisältyvää hallinnon tehokkuusnäkökohtiin perustuvaa kuulematta jättämisen perustetta ei ehdoteta otettavaksi hallintolakiin. Mainittu säännös mahdollistaa kuulematta jättämisen muun ohella asian kiireellisyyden perusteella tai sen vuoksi, että viranomaisen on säännösten mukaan ratkaistava asia tietyssä määräajassa. Hallinnon tehokkuuden varmistamisen asianosaisen oikeusturvan kustannuksella ei voida katsoa vastaavan vallitsevaa oikeuskehitystä.

*Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintö 11/2004 vp*

Työntekijän eläkelain (395/2006) 40 §:n kuuluu seuraavasti:

*Eläkelaitoksen asiantuntijalääkäri.* Yhden tai useamman laillistetun lääkärin on osallistuttava työkyvyttömyys- ja kuntoutusasioiden sekä muiden lääketieteellisiä kysymyksiä sisältävien asioiden valmisteluun eläkelaitoksessa. Eläkelaitoksen lääkäri voi merkitä kannanottonsa asiakirjoihin noudattamatta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 23 §:ssä säädettyjä lääkintäläillisiä todistuksia ja lausuntoja koskevia muotovaatimuksia.

Säännös sisältyi asiallisesti samansisältöisenä työntekijäin eläkelain (395/1961) 10 c §:n 2 momenttiin (885/2004). Totean, että vastaavaa säännöstä ei sisälly potilasvahinkolakiin.

Viimeksi mainitun työntekijäin eläkelain säännöksen eduskuntakäsittelyssä sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta totesi eläkelaitoksen lääkärin roolista seuraavaa (StVM 11/2004 vp) (kursivointi lisätty):

Esityksen perustelujen mukaan uuden säännöksen tarkoituksena on täsmentää eläkelaitoksen lääkärin asemaa suhteessa terveydenhuollon ammattihenkilöiden po. pykälään, jossa säädetään muun muassa lääkintäläillisiä todistuksia ja lausuntoja koskevista muotovaatimuksista.

Valiokunta toteaa, että eläkelaitoksen palveluksessa oleva lääkäri osallistuu päätöksen valmisteluun yhtenä asiantuntijana juristien, eläkkeenlaskijoiden ja muiden eläkelaitoksen asiantuntijoiden kanssa. Valiokunnan näkemyksen mukaan on sinänsä tarkoituksenmukaisuussyistä perusteltua, ettei asian valmistelussa laitoksen lääkärin esittämiä kannanottoja edellytetä kirjattavaksi asiakirjoihin noudattaen ammattihenkilöiden 23 §:ssä säädettyjä lausuntojen muotovaatimuksia. Kun lausuntoa pyydetään laitoksen ulkopuoliselta lääkäriltä, tulisi lausunto laatia mainitun pykälän edellyttämiä muotovaatimuksia noudattaen.

- - -

Hallituksen esityksessä muutosehdotusta perustellaan muun ohella sillä, ettei lääkäri ole eläkelaitoksen ulkopuolinen tietolähde, jonka kannanotoista pitäisi hakijaa kuulla erikseen. Valiokunta toteaa, ettei ehdotettu lainmuutos, joka koskee laitoksen lääkärin kannanoton esittämistä, vaikuta laitoksen velvollisuuteen kuulla asianosaista lääkärin kannanotoista. Asianosaisen kuulemisesta hallintoasioissa on yleissäännös hallintolain 34 §:ssä. Sitä sovelletaan myös eläke- ja tapaturmavakuutusasioissa. Säännöksen mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun. Hallintolaissa lähdetään siitä, *ettei asianosaista tarvitse ennen päätöksen antamista kuulla päätöksen tehneen viranomaisen tai laitoksen*

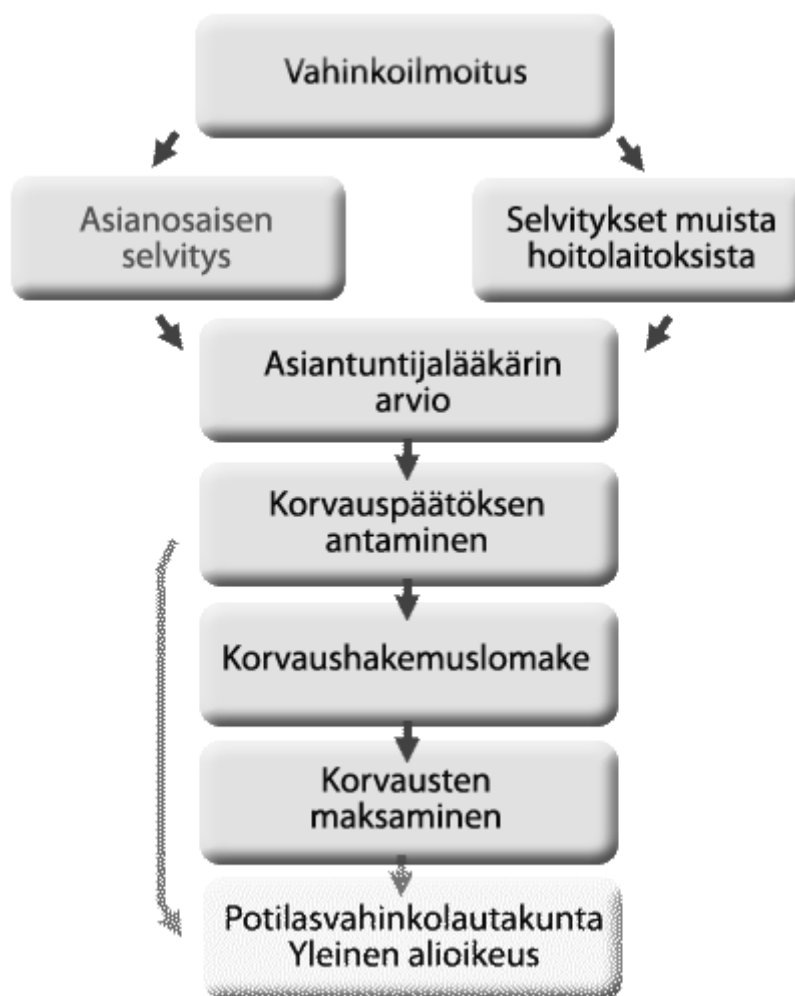
*sisäisestä asian valmistelusta eikä päätöksen perusteluista silloinkaan, kun päätöksestä muodostuu lopputulokseltaan asianosaisten kannalta kielteinen. Sen sijaan ulkopuoliselta taholta hankitusta lisäselvityksestä, kuten lääkärin lausunnosta, on hakijaa hallintolain perusteella kuultava.*

Valiokunta korostaa, että eläkelaitoksen asiantuntijalääkäreiden toiminta on tärkeä osa sitä menettelyä, johon luottamus eläkejärjestelmän toimeenpanoon perustuu. *Luottamusta eläkejärjestelmän toimeenpanoa kohtaan lisääisi menettely, jossa yksityiselle asianosaiselle lähetettäisiin ennen varsinaista päätöksentekoa selvitys laitoksen lääkärin kannanotoista ja sen keskeisistä perusteista.* Menettely olisi tarpeen ainakin silloin, kun päätöksestä muodostuu asianosaisten kannalta kielteinen. Valiokunta on aiemmin mietinnössään (StVM 5/2001 vp) kiinnittänyt huomiota eläkelaitosten ratkaisuprosessien tämänsuuntaisiin kehittämistarpeisiin. Kehittämisen tavoitteena tulisi olla sellainen menettely, joka vähentää tarvetta turvautua muutoksenhakuun ja joka lisää luottamusta ratkaisujen oikeellisuuteen.

### 3.1.2

Potilasvahinkoasioiden käsittelyprosessi PVK:ssa

PVK:n verkkosivuilla olevan kaavion mukaan korvauskäsittelyn kulku on seuraava:



Asianosaisen selvitys pyydetään siltä taholta, jonka toiminnasta vahinko on voinut aiheutua. Selvityksessä potilasta hoitanut taho voi ilmaista käsityksensä ilmoitetusta vahingosta ja keskus saa käyttöönsä vahinkoilmoituksen ratkaisemiseen tarvittavat tiedot. Selvitys annetaan keskuksen laatimalle lomakkeelle. Lisäksi keskus hankkii tarvittavat potilasasiakirjat. (Palonen – Nio – Mustajoki, Potilas- ja lääkevahingot, 2005, s. 354 s.)

Asiantuntijalääkärin arvion antavat yleensä keskuksen omat asiantuntijalääkärit, mutta osa tapauksista lähetetään ulkopuolisille asiantuntijoille. Ulkopuolisen asiantuntijan lausunnon rakenne vastaa normaalin lääkärilausunnon rakennetta. Hänen tulee vakuuttaa lausuntonsa oikeaksi kunniansa ja omantuntonsa kautta. Omien lääkäreiden lausunnoille asetettavat muotovaatimukset ovat väljemmät. (emt., s. 357 ss.)

### 3.1.3 Selvitys

#### *PVK:n selvitys*

PVK viittaa selvityksessään hallintolain 34 §:n 2 momentin 5 kohtaan, jonka mukaan asian saa ratkaista kuulematta asianosaista muun muassa silloin, kun kuuleminen on ilmeisen tarpeetonta. Vakuutusvalvontavirasto (nykyään Finanssivalvonta) on kannanotossaan 16.11.2007 katsonut, että asianosaista kuullaan vain silloin, jos asia ei ole eri osapuolilta saatujen asiakirjojen perusteella riittävästi selvitettävissä. PVK on järjestänyt korvauskäsittelyprosessinsa tämän mukaisesti.

Lisäksi PVK viittaa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, [julkisuuslaki](#)) 11 §:n 2 momentin 3 kohdan säännökseen, jonka mukaan asianosaisella ei ole oikeutta saada tietoa esittelymuistiosta, ratkaisuehdotuksesta ja niihin verrattavista asiakirjoista ennen kuin asian käsittely on viranomaisessa päättynyt. Muun muassa PVK:n omien asiantuntijalääkäreiden muistiot rinnastetaan säännöksessä mainittuihin asiakirjoihin.

Kantelijan asiassa on lääketieteellisen arvion antanut PVK:n oma asiantuntijalääkäri. Hän tai asian korvauskäsittelijä eivät ole katsoneet, että asian selvittämiseksi tulisi hankkia lisäselvitystä.

Asiakirjoista käy ilmi, että kantelijalle on asian ratkaisemisen jälkeen lähetetty kopio asiantuntijalääkärin lausunnosta.

#### *Vakuutusvalvontaviraston kannanotto*

Vakuutusvalvontavirasto pitää edellä mainitussa kannanotossaan 16.11.2007 asianmukaisena PVK:n sille esittämää näkemystä, jonka mukaan kuuleminen voi vain tulla kysymykseen sellaisten erikseen annettujen selvitysten osalta, jotka eivät muuten olisi asianosaisen saatavissa.

Viraston käsityksen mukaan hallintolain kuulemisvelvollisuus ei koske selvityksiä, jotka vahingonkärsinyt on itse toimittanut keskukselle tai joiden sisältö muutoin on korvauksen hakijan tiedossa. Näiden selvitysten osalta kuulemista voidaan pitää ilmeisen tarpeettomana. Kuuleminen ei siten lähtökohtaisesti tule kysymykseen niiden selvitysten osalta, jotka keskus saa korvauksenhakijaa hoitaneilta tahoilta. Virasto toteaa, että samaa käytäntöä noudatetaan myös lakisääteisessä liikennevakuutuksessa.

Lisäksi virasto toteaa, että asiantuntijalääkärin lausunnon hankkiminen on osa keskuksen sisäistä potilasvahinkoasian käsittelyprosessia, josta hakija voi saada tiedon vasta sen jälkeen, kun kor-

vauspäätös on annettu.

### 3.1.4 Arviointi

#### *PVK:n menettelyn yleinen arviointi*

Hallintolain 34 §:n 1 momentin mukaan asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä "sellaisista selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun". Nähdäkseni on selvää, että asianosaisen selvitys, potilasasiakirjat ja asiantuntijalääkärin lausunto ovat yleensä säännöksessä tarkoitettuja asiakirjoja. Niistä tulisi siten lähtökohtaisesti kuulla hakijaa, jollei kuulemisesta luopumista voida perustella lain 34 §:n 2 momentin mukaisesti.

Selvityksen mukaan PVK kuulee hakijoita hankkimistaan selvityksistä harkinnan mukaan ja lähinnä silloin, kun asiassa on tarpeen hankkia lisäselvitystä, joka ei käy ilmi eri osapuolten toimittamista asiakirjoista. Mielestäni tällainen menettely jättää hakijan näkökulman liian vähälle huomiolle. Hallintolain esitöissä korostetaan, että kuulemisen tehtävänä on asian selvittämisen ohella hakijan vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen. Viimeksi mainittua näkökohtaa vahvistaa myös asianosaisjulkisuus, joka oikeuttaa asianosaisen saamaan tiedon myös sellaisista asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia.

Kuulemisesta voidaan kuitenkin luopua silloin, kun "hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista tai kuuleminen on muusta syystä ilmeisen tarpeetonta" (hallintolain 34 § 2 mom. 5 kohta). Lain esitöiden mukaan poikkeussäännöstä on kuitenkin tulkittava ahtaasti. Niissä todetaan muun muassa, että hallinnon tehokkuuden varmistamisen asianosaisen oikeusturvan kustannuksella ei voida katsoa vastaavan vallitsevaa oikeuskehitystä (HE 72/2002, vp. s. 89. edellä kohta 3.1.1).

Jos selvitysten perusteella kuitenkin on selvää, että korvaushakemus hyväksytään, kuuleminen saattaa olla ilmeisen perusteetonta. Sitä se saattaa olla myös silloin, jos selvityksessä viitataan asiakirjoihin, jotka hakija on itse esittänyt hakemuksensa tueksi. Muissa tapauksissa hakijaa olisi nähdäkseni pääsääntöisesti kuultava ainakin asianosaisen selvityksestä ja ulkopuolisen asiantuntijalääkärin antamasta lausunnosta.

Mitä tulee asianosaisen selvityksen liitteenä oleviin tai muuten hankittuihin potilasasiakirjoihin, kuulemista on pidetty ilmeisen tarpeettomana muun muassa sen vuoksi, että potilasasiakirjat ovat muutenkin hakijan saatavissa (Vakuutusvalvontaviraston kannanotto 16.111.2007, edellä kohta 3.1.3).

En pidä viimeksi mainittua perustelua ongelmattomana. Hakija ei välttämättä ole tutustunut niihin potilasasiakirjoihin, joita PVK pitää olennaisina ratkaisun kannalta. Olen kuitenkin valmis hyväksymään keskuksen menettelyn, kun otetaan huomioon, että hakijalle tiedotetaan potilasasiakirjojen hankkimisesta hakemuslomakkeeseen liitetyissä ohjeissa. Pidän kuitenkin suositeltavana, että PVK ilmoittaa hakijalle kuulemisen yhteydessä, mistä hänen potilasasiakirjojaan on hankittu ja että hän voi halutessaan tutustua niihin joko PVK:ssa tai hoitolaitoksessa (hallintolain 36 §).

PVK:n hankkimia asiantuntijalääkäreiden lausuntoja voidaan mielestäni tarkastella niiden periaatteiden mukaan, joilla sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta on arvioinut eläkeasioiden käsittelyssä hankittavia lääkärlausuntoja (StVM 11/2004 vp, edellä kohta 3.1.1). Sen mukaan PVK:n omien lääkä-

reiden lausuntoja voidaan pitää osana keskuksen sisäistä päätöksentekoprosessia, jolloin niitä ei tarvitse antaa hakijalle käsittelyn ollessa kesken (julkisuuslain 11 §:n 2 mom. 3 kohta). Jos keskus sen sijaan hankkii ulkopuolisen lääkärin lausunnon, siitä on kuultava asianosaista hallintolain mukaan.

Viimeksi kuvatun menettelyn ongelmana on kuitenkin hakijoiden eriarvoisuus: Voi olla sattumanvaraista, hankitaanko tietyn asian käsittelyä varten ulkopuolinen asiantuntijalausunto (josta on pääsääntöisesti kuultava) vai arvioiko asian PVK:n oma lääkäri (jolloin hakijaa ei tarvitse kuulla). Tämän vuoksi suosittelen sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä ehdottamaa menettelyä, jonka mukaan asianosaiselle lähetettäisiin ennen varsinaista päätöksentekoa selvitys laitoksen lääkärin kannanotoista ja sen keskeisistä perusteista ainakin silloin, kun se on hakijan kannalta kielteinen.

### *Menettelyn arviointi kantelijan asiassa*

Kantelijan korvausasiassa - - - PVK hankki asianosaisen selvityksen A Oyj:ltä. Selvitys muodostuu PVK:n selvityslomakkeella olevista tiedoista ja sen liitteenä olevasta 6-sivuisesta selvityksestä. Liitteenä ovat myös kantelijan potilasasiakirjat ja muita hänen asiaansa liittyviä asiakirjoja, yhteensä yli 100 sivua. Asiantuntijalääkärin arvion on antanut PVK:n oma asiantuntijalääkäri. Se on laadittu käsin PVK:n muistioloimakkeelle.

PVK:n - - - antaman päätöksen perusteluissa todetaan: "Saamiimme selvityksiin perustuvan arviomme mukaan tutkimukseen ja hoitonne (...) on toteutunut asianmukaisesti (...)."

Edellä esittämieni periaatteiden mukaan PVK:n olisi ennen päätöksentekoa tullut kuulla kantelijaa ainakin asianosaisen selvityksestä. Tällä tavalla perustelut olisivat myös jälkeinpäin olleet helpommin ymmärrettävissä, eikä asiakirjojen lähettäminen jälkikäteen ehkä enää olisi ollut tarpeellista.

## 3.2

### Sähköisen asioinnin järjestäminen

#### 3.2.1

##### Oikeusohjeet

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 2 §:n mukaan lakia sovelletaan myös silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä.

Lain 5 §:n mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määriteltyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi. Tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomaiselle sille toimitettavaksi säädetyt tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vastaavia asiakirjoja taikka muita viestejä. Viranomaisen on lisäksi varmistettava riittävä tietoturvallisuus asioinnissa ja viranomaisten keskinäisessä tietojenvaihdossa.

### 3.2.2 Selvitys

Selvityksessään PVK on esittänyt muun muassa, että se ei avaa yleistä mahdollisuutta lähettää viestejä keskukselle ennen kuin se on teknisesti mahdollista toteuttaa suojatulla yhteydellä. Keskuksessa on käynnistynyt sähköiseen asiankäsittelyyn ja asiointiin tähtäävä monivuotinen hanke, jonka viimeisessä vaiheessa on tarkoitus avata korvauksenhakijoille mahdollisuus sähköiseen asiointiin.

### 3.2.3 Arviointi

Lainsäädännössä sähköisen asiointin edellytykseksi on asetettu se, että tarvittavat tekniset valmiudet ovat olemassa ja että riittävä tietoturvallisuus on varmistettu. Hallituksen esityksessä eduskunnalle sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa (HE 17/2002 vp, s. 34) todettiin, että ehdotonta sähköisten asiointipalvelujen velvoitetta ei voida säätää.

PVK:lla on siten harkintavaltaa sen suhteen, milloin se järjestää asiakkailleen sähköisen asiointimahdollisuuden. Nähdäkseni PVK on tässä asiassa menetellyt harkintavaltansa puitteissa lainmukaisesti. Tämän vuoksi minulla ei ole aihetta puuttua asiaan.

### 3.4

- - -

## 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.4 esittämäni käsityksen menettelyn virheellisyydestä PVK:n tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän sinne jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän PVK:ta ilmoittamaan minulle 31.5.2012 mennessä, mihin toimenpiteisiin päätökseni on antanut aihetta.

Lähetän anonymisoidun jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Finanssivalvonnalle ja potilasvahinkolautakunnalle tiedoksi.