

15.5.2006

3546/4/04

Ratkaisija: Oikeusasiamies Riitta-Leena Paunio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Håkan Stoor

VIIVÄSTYS KORVAUSHAKEMUKSEN KÄSITTELYSSÄ POTILASVAKUUTUSKESKUKSESSA

1

KANTELU

A arvosteli 30.12.2004 päivätyssä kirjeessään Potilasvakuutuskeskuksen menettelyä hänen vaimonsa B:n korvaushakemuksen käsittelyssä. A:n mielestä Potilasvakuutuskeskus viivytteli asian käsittelyssä, eikä se vastannut korvauksiin liittyviin lisäselvityspyyntöihin. Lisäksi hän katsoi, että uuden lääkärinlausunnon pyytäminen ansionmenetykskorvauksen maksamista varten oli turhaa.

2

SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Potilasvakuutuskeskuksen selvitys 20.5.2005, johon A antoi vastineen 26.7.2005. Potilasvakuutuskeskukselle asiantuntijalausunnon antanut professori C antoi selityksen 19.9.2005. Potilasvakuutuskeskus antoi lisäselvityksen 7.4.2006.

3

RATKAISU

Katson, että B:n asian käsittely Potilasvakuutuskeskuksessa on kestänyt kohtuuttoman kauan, kun asian käsittelyaika kokonaisuudessaan kesti yli kolme vuotta. Käsitykseni mukaan viivästyminen on ollut osittain aiheetonta seuraavista syistä.

Potilasvakuutuskeskuksen asiantuntija, professori C laiminlöi velvollisuutensa käsitellä B:n lausuntoasia ilman aiheetonta viivytystä, kun häneltä 17.9.2002 pyydetty lausunto saapui Potilasvakuutuskeskukseen vasta 2.7.2003. Tämän vuoksi katson hänen menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti (jälj. kohta 4.1.3.).

Potilasvakuutuskeskus ei asettanut professori C:lle 17.9.2002 lähetettyyn lausuntopyyntöön määräaika lausunnon antamiselle ja se ryhtyi toimenpiteisiin lausunnon kiirehtimiseksi vasta 11.3.2003. Lisäksi katson Potilasvakuutuskeskuksen viivytelleen, kun se vasta 13.5.2002 tiedusteli yliopistosairaalaalta sieltä 7.1.2002 kahden viikon määräajalla pyydetyn selvityksen viipymisen syytä. Tämän vuoksi katson myös Potilasvakuutuskeskuksen menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti (jälj. kohta 4.1.4.).

Katson Potilasvakuutuskeskuksen menetelleen lainvastaisesti siinä, että se ei toimittanut B:lle tämän pyytämää viranomaisen asiakirjaa julkisuuslaissa säädettyssä määräajassa (jälj. kohta 4.3).

Katson, että Potilasvakuutuskeskuksen asiantuntijalääkäreitä koskeva lainsäädäntö on puutteellista. Siitä ei käy ilmi, hoitaako asiantuntijalääkäri perustuslaissa ja hallintolaissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää (jälj. kohta 4.1.3.).

4

PERUSTELUT

4.1

B:n asian käsittelyaika

4.1.1

Asian käsittelyn pääpiirteet

B:n vahinkoilmoitus saapui Potilasvakuutuskeskukseen 1.11.2001 ja täydennetty vahinkoilmoitus 27.12.2001. Hoitolaitosten selvitykset saatiin 23.5.2002 mennessä. Tämän jälkeen asia siirtyi korvauskäsittelijälle. Tämä pyysi 17.9.2002 lausuntoa ulkopuoliselta asiantuntijalta, professori C:ltä, joka antoi lausuntonsa 2.7.2003. Tämän jälkeen asia siirtyi Potilasvakuutuskeskuksen oman asiantuntijalääkäriin käsiteltäväksi, joka antoi lausuntonsa 19.9.2003. Ensimmäinen korvauspäätös, jossa todettiin potilasvahingon tapahtuneen, annettiin 23.9.2003 (ns. perustepäätös).

B:n korvaushakemus saapui 14.11.2003. Sairaanhoidokuluja ja aineetonta vahinkoa koskevat korvauspäätökset annettiin 26.3.2004 ja 16.4.2004. Tämän jälkeen asia siirtyi ansionmenetystä koskevaan korvauskäsittelyyn, jonka osalta annettiin päätös 24.11.2004.

Vahinkoilmoituksesta perustepäätöksen tekemiseen kului siten lähes vuosi ja yksitoista kuukautta. Korvauspäätösten tekemiseen kului tämän jälkeen noin vuosi. Kokonaisuudessaan asian käsittely kesti yli kolme vuotta. Korvausasian käsittelyn vaiheiden yksityiskohdat käyvät ilmi Potilasvakuutuskeskuksen 20.5.2005 antamasta selvityksestä.

4.1.2

Asian viipymiseen vaikuttaneet tekijät

Asiassa on kiistatonta, että B:n asian käsittely on kestänyt tavallista kauemmin. Vuosina 2001–2004 keskimääräiset käsittelyajat ns. perustepäätöksen osalta vaihtelivat 7 ja 10 kuukauden välillä.

Potilasvakuutuskeskuksen selvityksen mukaan merkittävin syy perustepäätöksen viipymiseen olivat alkuvaiheessa tapahtunut väärinkäsitys

siitä, että B olisi ollut hoidettavana yliopistosairaalassa ja professori C:n lausunnon viipyminen.

Mielestäni näytti siltä, että Potilasvakuutuskeskuksen käytäntö, jonka mukaan ansionmenetyksen selvittäminen aloitetaan vasta sen jälkeen kun muiden kulujen korvaamisesta on päätetty, pitkitti lisäksi käsittelyaikaa. Pyysin sen vuoksi keskukselta lisäselvitystä tästä asiasta.

Arvioin seuraavassa ensin professori C:n menettelyä ja sen jälkeen Potilasvakuutuskeskuksen menettelyä.

4.1.3

Professori C:n menettely

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta

Professori C toimii Potilasvakuutuskeskuksen ulkopuolisena neurokirurgian asiantuntijana. Hänen tehtävänsä perustuu keskuksen kanssa solmittuun toimeksiantosopimukseen.

Perustuslain 109 §:n mukaan eduskunnan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Potilasvakuutuskeskus ei ole viranomainen tai julkisyhteisö, eivätkä sen työntekijät toimi virkavastuulla. Lakisääteisen potilasvahinkovakuutuksen hoitamista pidetään kuitenkin julkisena tehtävänä, joten Potilasvakuutuskeskuksen toiminta kuuluu tältä osin oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Potilasvakuutuskeskus voi tehtäviensä hoitamiseksi käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita. Tämä käy ilmi myös potilasvahinkolain (585/1986) 13 §:stä, jossa säädetään potilasvakuutuskeskuksen asiantuntijana toimeksiannon perusteella toimivan henkilön salassapitovelvollisuudesta.

Potilasvakuutuskeskuksella on noin 20 omaa asiantuntijalääkärinä ja noin 150 ulkopuolista asiantuntijalääkärinä, jotka ovat lupautuneet antamaan lausuntoja. Yleisimmät syyt ulkopuolisen asiantuntijan käyttämiseen ovat omien asiantuntijoiden jääviys tai se, että keskuksella ei ole kyseisen alan omaa asiantuntijalääkärinä. Lääketieteellinen arviointi on periaatteessa samanlaista riippumatta siitä, tekeekö sen oma vai ulkopuolinen asiantuntijalääkäri (Palonen, R., Nio, A. ja Mustajoki, P., Potilas- ja lääkevahingot, Helsinki 2005, s. 357). Lääkäri toimii lausunnonantajana, ei varsinaisena päätöksentekijänä.

Ryhtyessään Potilasvakuutuskeskuksen asiantuntijaksi ulkopuoliset asiantuntijat täyttävät keskuksen laatiman lomakkeen, jossa he sitoutuvat antamaan tietyn määrän lausuntoja yksittäisissä vahinkoasioissa. Lomakkeella annetaan myös tietoja lääkärin mahdollisen esteellisyyden arvioimiseksi.

Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sosiaalivakuutusta tai muita lakisääteisiä vakuutuksia hoitavissa vakuutusyhtiöissä toimivat asiantuntijalääkärit ovat korvausasian päätöksenteossa mukana olevia henkilöitä (esim. vuosikertomus 1999, s.233, dnro 2238/4/97, vuosikertomus 2003, s. 189, dnro 2238/4/97). Heidän tehtävänsä liittyy julkisen tehtävän hoitamiseen ja heidän menettelynsä kuuluu tältä osin oikeusasiamiehen valvonnan piiriin. Tämän vuoksi tutkin professori C:n menettelyn.

Katson kuitenkin, että Potilasvakuutuskeskuksen ulkopuolisen asiantuntijalääkäriin oikeudellinen asema ei selvästi ilmene lainsäädännöstä. Julkisen tehtävän käsite liittyy läheisesti perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Vuonna 2004 voimaan tulleen hallintolain esitöissä todetaan, että lainsäädännön toimivuuden kannalta on tärkeää, että lainsäätjä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista (HE 72/2002, s. 49). Tämän vuoksi lähetän tämän päätökseni anonymisoituna tiedoksi sosiaali- ja terveysministeriölle huomioon otettavaksi potilasvahinkolainsäädäntöä kehitettäessä.

Lausunnon viipyminen

Lausuntopyyntö professori C:lle lähetettiin Potilasvakuutuskeskuksesta 17.9.2002. Kirjeessä ei asetettu määräaikaa lausunnon antamiselle. Kun lausunto viipyi, asiasta muistutettiin 11.3.2003, 27.5.2003 ja 18.6.2003. Lausunto saapui 2.7.2003. Lausunnon antamiseen kului siten noin yhdeksän ja puoli kuukautta.

Perustuslain 21 §:n 1 momentin nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Käsitykseni mukaan Potilasvakuutuksen asiantuntijalääkäriin on julkista tehtävää hoitaessaan noudatettava perustuslaista ilmeneviä hyvän hallinnon periaatteita. Hallintoasioiden joutuisasta käsittelystä säädetään nykyään tarkemmin 1.1.2004 voimaan tulleen hallintolain (434/2003) 23 §:ssä.

Professori C myöntää selityksessään aiheuttaneensa merkittävän viiveen asian käsittelyssä, mitä hän pahoittelee syvästi. Hän kertoo, että viive johtui hänen suuresta työmäärästään yliopistosairaalan neurokirurgian klinikan johtajana, sen vaikeimpien leikkauksien suuresta määrästä sekä hänen kansainvälisistä tehtävistään. Lisäksi B:n asian asiakirjat olivat jääneet ns. pinon alimmaisiksi hänen käsiteltävinään olleiden asiakirjojen joukossa.

Käsitykseni mukaan professori C on viivytellyt lausunnon antamisessa. Kun otetaan huomioon lausunnon antamiseen kulunut poikkeuksellisen pitkä aika, yli yhdeksän kuukautta, pidän menettelyä moitittavana siitä huolimatta, että Potilasvakuutuskeskus ei ollut asettanut määräaikaa lausunnon antamiselle ja siitä huolimatta, että ensimmäinen muistutuskirje lähetettiin vasta, kun lähes puoli vuotta oli kulunut lausuntopyyntöä.

Edellä kerrotun perusteella katson professori C:n laiminlyöneen velvollisuutensa käsitellä B:n lausuntoasia ilman aiheetonta viivytystä ja menetelleen näin ollen hyvän hallinnon vastaisesti.

4.1.4

Potilasvakuutuskeskuksen menettely

Asian alkuvaiheessa tapahtunut viivästyminen

Potilasvakuutuskeskus pyysi 7.1.2002 yliopistosairaalta selvitystä B:n hoidosta. Selvitys pyydettiin lähettämään kahden viikon kuluessa. Asiasta muistutettiin kirjeellä 13.5.2002. Tämän jälkeen kävi ilmi, että B:tä ei ollut hoidettu yliopistosairaalassa.

Kun otetaan huomioon, että muiden hoitolaitosten selvitykset oli saatu 15.1.2002 mennessä, olisi selvityksen viivymisen syytä yliopistosairaalta tullut mielestäni tiedustella aikaisemmin. Tämän vuoksi katson Potilasvakuutuskeskuksen viivytelleen tässä asiassa.

Toimenpiteet professori C:n asiantuntijalausunnon osalta

Kuten edellä on käynyt ilmi, Potilasvakuutuskeskus ei ollut asettanut määräaika lausunnon antamiselle ja ensimmäinen muistutuskirje lähetettiin noin puoli vuotta lausuntopyynnön lähettämisen jälkeen.

Potilasvakuutuskeskus esittää selvityksessään, että suurimmalla osalla keskuksen ulkopuolisista asiantuntijoista on lausuntokiintiö työmäärän hallitsemiseksi. Monilla erikoisaloilla lausuntotilanne on ruuhkautunut. Tällaisessa tilanteessa lausuntopyynnön peruminen ja asiakirjojen pyytäminen takaisin ei välttämättä nopeuta käsittelyä. Tämän vuoksi pyritään ensisijaisesti siihen, että asiantuntijalääkäri antaa pyydetyn lausunnon, vaikkakin myöhässä. Professori C:n tilanne oli ruuhkautunut vuosina 2002–2003.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen hallintomenettelylain (598/1982) 12 §:n mukaan lausuntoa ja muuta selvitystä pyydetäessä oli asetettava määräaika. Nykyään asiasta säädetään hallintolain 33 §:ssä.

Toisin kuin nykyään voimassa olevaa hallintolakia hallintomenettelylakia sovellettiin vain viranomaisiin, eivätkä sen säännökset sellaisinaan koskeneet Potilasvakuutuskeskusta. Hoitaessaan lakisääteiseen potilasvakuutukseen kuuluvia tehtäviään, keskus edustaa kuitenkin perustuslain 22 §:ssä tarkoitettua julkista valtaa. Näin ollen se on omalta osaltaan velvollinen turvaamaan perusoikeuksien toteutumisen. Perusoikeuksiin kuuluvat perustuslain 21 §:ssä mainitut hyvän hallinnon takeet, joista tapahtuma-aikaan säädettiin tarkemmin hallintomenettelylaissa. Käsitykseni mukaan Potilasvakuutuskeskuksessa oli korvausasioita käsiteltäessä otettava huomioon ne hyvän hallinnon periaatteet, jotka ilmenevät perustuslaista ja hallintomenettelylaista.

Edellä kerrotun perusteella katson, että Potilasvakuutuskeskuksen olisi tullut asettaa professori C:lle määräaika lausunnon antamiselle. Lisäksi katson, että keskuksen olisi tullut ryhtyä toimenpiteisiin lausunnon kiirehtimiseksi aikaisemmin kuin nyt tapahtui. Tämän vuoksi katson Potilasvakuutuskeskuksen tältä osin menetelleen hyvän hallinnon vastaisesti.

Ansionmenetykskorvauksen määrittelemisen

Pyysin Potilasvakuutuskeskukselta selvitystä siitä, miksi ansionmenetyksen selvittäminen aloitetaan vasta muiden korvausten ratkaisemisen jälkeen ja siitä, voitaisiinko käsittelyaikaa lyhentää muunlaisella työjärjestyksellä.

Potilasvakuutuskeskus on 7.4.2006 antamassaan lisäselvityksessä perustellut käytäntöään sillä, että Potilasvakuutuskeskuksen korvausyksikön toiminta on organisoitu ryhmiin siten, että käsiteltävä asia siirtyy käsittelyn edetessä seuraavaan ryhmään. Vuonna 1999 tähän toimintatapaan siirryttäessä tiedostettiin, että tapauksen siirtäminen ryhmästä toiseen voi hidastaa käsittelyä verrattuna siihen, että sama henkilö käsittelisi asian alusta loppuun. Toisaalta tämän toimintatavan etuna on, että korvauskäsittelijät voivat erikoistua, mikä taas nopeuttaa käsittelyä. On myös tärkeää, että uusien työntekijöiden perehdytys voidaan toteuttaa pienemmissä osissa, jolloin uudet työntekijät pääsevät nopeammin tuottavaan työhön.

Ansionmenetykskorvauksen yhteensovittamiseen muiden lakisääteisten korvausten kanssa liittyy myös Potilasvakuutuskeskuksen mukaan tekijöitä, jotka estävät korvauksen määrittelemisen asian alkuvaiheessa. Näin ollen työn organisointi edellä kuvatulla tavalla ei suuressa osassa tapauksia ainakaan merkittävästi viivytä käsittelyä. Tapauksissa, joissa ansionmenetykskorvauksen käsittely on kestänyt poikkeuksellisen kauan, on usein kyse eri vaiheissa tapahtuneiden viiveiden kumuloitumisesta. Usein näiden viiveiden syynä on se, että tapaukseen sisältyy lääketieteellisesti, juridisesti tai korvausoikeudellisesti vaikeita arviointeja useammassa vaiheessa. Näin on käynyt juuri B:n tapauksessa.

Keskus toteaa lisäksi, että se on selvityspyyntöni jälkeen muuttanut ohjeistustaan siten, että ainakin ne tapaukset, joissa voidaan päätellä, että korvausten käsittely tulee kestäämään keskimääräistä pitempään tai joissa ansionmenetyksen selvittely alusta asti kuuluu eläkeryhmälle, tunnistettaisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ja siirrettäisiin eläkeryhmään.

Asia ei anna minulle tältä osin enää aihetta toimenpiteisiin.

4.2

Uuden lääkärintodistuksen pyytäminen

Ansionmenetykskorvausta koskevassa päätöksessään 24.11.2004 Potilasvakuutuskeskus pyysi B:tä toimittamaan uuden arvioin terveydentilastaan 31.12.2004 jälkeen.

Selvityksen hankkiminen potilasvahinkoasiassa on Potilasvakuutuskeskuksen harkinnassa. Keskuksen antaman selvityksen perusteella en näe aihetta epäillä, että se olisi tältä osin käyttänyt harkintavaltaansa väärin.

4.3

Tiedusteluihin ja asiakirjapyyntöön vastaaminen

B pyysi 3.12.2004 faksilla jäljennöstä professori C:n lausunnosta. Samana päivänä hän lähetti myös faksin, jossa hän tiedusteli myös aikaisemmin annettujen korvauspäätösten perusteita. Hän lähetti asiaa koskevan muistutuksen 27.12.2004. Tiedusteluihin vastattiin 25.1.2005 a nnetussa korvauspäätöksessä. Päätöksen liitteenä oli professori C:n lausunto.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (632/1999, julkisuuslaki) 14 §:n 4 momentin mukaan pyyntö saada tieto viranomaisen asiakirjasta on käsiteltävä viivytyksettä, ja *tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa* siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön (korostus tässä).

Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan Potilasvakuutuskeskuksen toimintaan silloin, kun keskus käyttää julkista valtaa. Potilasvahinkoasian käsittely sisältää julkisen vallan käyttöä, joten lakia sovelletaan B:n esittämään asiakirjapyyntöön.

Asiantuntijalääkärin lausunto oli B:lle asianosaisjulkinen. Asiassa ei ole esitetty mitään syytä sille, miksi asiakirjaa ei olisi voitu lähettää hänelle julkisuuslain osoittamalla tavalla mahdollisimman pian tai viimeistään kahden viikon kuluessa asiakirjapyyntöön esittämisestä. Joka tapauksessa asiakirja olisi tullut antaa viimeistään kuukauden kuluessa. Kun lausunto annettiin vasta noin kuukauden ja kolmen viikon kuluttua, katson Potilasvakuutuskeskuksen tältä osin menetelleen lainvastaisesti.

4.4

Muut kantelussa esitetyt asiat

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että tältä osin asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

5

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 ja 4.1.3 esittämäni käsityksen professori C:n hyvän hallinnon vastaisesta menettelystä hänen tietoonsa.

Saatan edellä kohdissa 3 ja 4.1.4 esittämäni käsityksen Potilasvakuutuskeskuksen hyvän hallinnon ja julkisuuslain vastaisesta menettelystä keskuksen tietoon.

Saatan edellä kohdassa 3 ja 4.1.3 esittämäni käsityksen lainsäädännön puutteellisuudesta sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.