

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 6. nóvember 2013

Efni: Umsögn Réttar um frumvarp til laga um sjúkraskrár (aðgangsheimildir), 24. mál.

Vísað er til tölvupósts yðar 30. október 2013 þar sem Rétti er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um sjúkraskrár (aðgangsheimildir). Að því tilefni er þess getið að lögmenn Réttar hafa að undanförunu gætt hagsmuna aðila sem óskað hafa eftir aðgangi að sjúkraskrár látinna ættingja sinna.

Eftirfarandi athugasemdir eru gerðar við frumvarpið og eru þær í meginatriðum tvíþættar. Í fyrsta lagi er gerð athugasemd við þann meginþráð frumvarpsins að kærueimild til ráðherra velferðarmála verði afnumin, svo sem kveðið er á um í 1. gr.-4. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi er gerð athugasemd við það að frumvarpið kveði ekki með skýrum hætti á um að endurskoðun stjórnvaldsákvörðunar á æðra stigi skuli lúta hvoru tveggja að formi og efni þeirrar ákvörðunar sem tekin er á lægra stjórnvaldsstigi.

I. Kærueimild til ráðherra

Meginregla stjórnsluréttarins er endurskoðun æðra stjórnvalds á ákvörðunum þess lægra setta, sbr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 (stjórnslulög). Svo sem réttilega kemur fram í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er embætti landlæknis ekki æðra sett stjórnvald yfir umsjónarmanni sjúkraskráa í þeim skilningi sem í hann er lagður skv. 26. gr. stjórnslulaga heldur er embættinu, samkvæmt frumvarpinu, falið vald til að taka endanlega ákvörðun á stjórnslustigi vegna þeirrar fagþekkingar sem embættið skal búa yfir og víkur frumvarpið þannig frá þeirri meginreglu íslensks stjórnsluréttar að ráðherra beri ábyrgð á embættisverkum öllum.

Gerðar eru alvarlegar athugasemdir við frumvarpið að þessu leyti. Í fyrsta lagi er minnt á að embætti landlæknis er eftirlitsaðili með heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsmönnum, sbr. f liður 1. mgr. 4. gr. laga um landlækni og lýðheilsu nr. 41/2007 (landlæknislög) og veitir starfsleyfi og sinnir kvörtunum almennings vegna heilbrigðisþjónustu, sbr. g og i liður sama ákvæðis. Sem eftirlitsaðili með heilbrigðisþjónustu hefur embættið heimild til að krefjast gagna og upplýsinga sem nauðsynlegar eru til að embættið geti sinnt eftirlitshlutverki sínu og getur embættið beint tilmælum um úrbætur ef heilbrigðisþjónusta uppfyllir ekki faglegar kröfur, sbr. 1. og 2. mgr. 7. gr. landlæknislaga. Sem eftirlitsaðili með heilbrigðisstarfsmönnum hefur embættið víðtækar heimildir til að grípa til aðgerða verði embættið þess áskynja að heilbrigðisstarfsmaður sýni af sér vanrækslu eða aðra miður æskilega hegðun við starfa sinn, sbr. III. kafli landlæknislaga.

Sjúkraskrár geta sýnt fram á athafnir eða athafnaleysi starfsmanna sem hefðu öllu jöfnu átt að leiða til aðgerða af hálfu embættisins en gerðu það ekki. Embætti landlæknis getur, samkvæmt framansögðu, haft af því hagsmuni að heimila eða synja aðgangi að sjúkraskrá. Á þeim grundvelli verður að telja ótækt að embættinu sé falið það vald án afskipta ráðuneytisins svo sem frumvarp þetta kveður á um.

Í öðru lagi verður að teljast afar einkennileg sú röksemdarfærsla að ráðuneytið búi ekki yfir nægjanlegri fagþekkingu til þess að taka afstöðu til aðgangs að sjúkraskrá sem æðra sett stjórnvald. Telja verður að ráðuneytinu sé vel treystandi fyrir slíkum embættisverkum, sem eru í eðli sínu stjórnvaldsákvörðanir og í samræmi við fyrrgreinda meginreglu að embættisverk öll skuli vera á ábyrgð ráðherra. Um er að ræða ráðherra heilbrigðismála og verður að telja að illa sé fyrir komið ef ráðuneyti heilbrigðismála býr ekki yfir þeirri fagþekkingu að geta eftir atvikum tekið afstöðu til ákvarðana annarra stofnanna á heilbrigðissviði, svo sem embættis landlæknis en minnt er á að sami ráðherra fer með yfirstjórn embættisins samkvæmt 1. mgr. 2. gr. landlæknislaga og ekki er treyst til að endurskoða ákvarðanir þess, samkvæmt frumvarpinu. Er þetta í hæsta máta óeðlilegt.

Í þriðja lagi eru gerðar þær athugasemdir við það frumvarp sem fyrir liggur að með þeirri leið sem þar er farin að loka kæruleið til ráðuneytis vegna leiðréttingar, eyðingar eða aðgangs að sjúkraskrá, er aðgangur að dómstólum sem tryggður skal borgurum samkvæmt 70. gr. stjórnarskrárinnar, skertur. Þær upplýsingar sem fram koma í sjúkraskrá eru oftast en ekki grundvöllur og forsenda þess að hægt sé að meta hvort að saknæm háttsemi eða mistök hafi átt sér stað við veitingu heilbrigðisþjónustu. Til nánari útskýringar þá væru atvik með þeim hætti að við andlát sjúklings á sjúkrastofnun þyrftu nákomnir einstaklingar að geta metið hvort bótaskyld háttsemi heilbrigðisstarfsfólks hafi valdið andlátinu. Það að beina borgurunum til dómstóla strax á þessu stigi máls eykur kostnað sem borgararnir þurfa að bera, cingöngu til að hafa forsendur til að meta hvort að grundvöllur sé fyrir málishöfðun, með slíkum hætti að mörgum verður svo þungbært bæði tímalega og fjárhagslega að leita réttar sína að þeim gæti orðið það ókleift. Þetta er fráleit staða og í öllu falli ómögulegt að koma auga á að frumvarp það sem hér er til umræðu, styrki réttindi borgaranna.

II. Endurskoðun bæði forms og efnis ákvörðunar lægra setts stjórnvalds

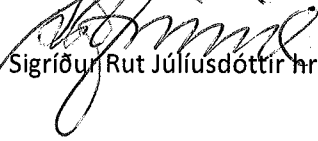
Gerð er athugasemd við að frumvarpið taki ekki af skarið með skýrum hætti að endurskoðun æðra stjórnvalds skuli ekki eingöngu lúta að því hvort að réttra formreglna hafi verið gætt við töku stjórnvaldsákvörðunar um leiðréttingu, eyðingu eða aðgang að gögnum á lægra stjórnvaldsstigi, heldur skuli hið æðra stjórnvald jafnframt meta niðurstöðu hins lægra stjórnvalds efnislega. Telja verður óhjákvæmilegt að taka af þann vafa sem myndast hefur í meðförum stjórnvalda á þessum málaflokki undanfarin misseri.

Það hlýtur að blasa við að óeðlilegt er að þrengja endurskoðunarvald æðra stjórnvalds á ákvörðun umsjónaraðila sjúkraskrár að synja aðgangi að sjúkraskrá. Umsjónaraðili sjúkraskrár er skv. 4. gr. laga um sjúkraskrár nr. 55/2009 sá aðili sem líklegastur er til að bera bótaábyrgð vegna mistaka heilbrigðisstarfsfólks. Að þrengja endurskoðunarvald æðra stjórnvalds er jafngild því að veita þeim aðila sem ber ábyrgð á mistökum heilbrigðisstarfsfólks og þar með hugsanlega bótaábyrgð, sjálfðæmi um hvort sá aðili afhendi

gögn sem sanna mistökin og þar með bótaábyrgð stofnunarinnar sem um afhendingu gagnanna synjar.

Að öðru leyti eru ekki gerðar aðrar athugasemdir við frumvarpið.

Virðingarfyllt,



Sigríður Rut Júlíusdóttir hrl.