

Høringssvar - forslag til lov om endringer i pasientskadeloven og enkelte andre lover og forskrifter (opprettelse av Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten og andre organisatoriske endringer i sentral helseforvaltning).

Vi viser til Høringsnotat fra Helse- og omsorgsdepartementet med forslag til lov om endringer i pasientskadeloven og enkelte andre lover og forskrifter (opprettelse av nasjonalt klageorgan for helsetjenesten og andre organisatoriske endringer i sentral helseforvaltning), og vil nedenunder på vegne av sekretariatet for Statens helsepersonellnemnd, for Klagenemnda for behandling i utlandet (Klagenemnda) og for Preimplantasjonsdiagnostikknemnda (PGD-nemnda) (nedenunder kun betegnet som sekretariatet) fremkomme med bemerkninger til det fremlagte forslaget. Våre bemerkninger gjelder kun det som angår våre nemnder og det nye klageorganet, men går samtidig ut over de rent konkret fremsatte endringsforslagene, da vi mener at det er langt flere områder som burde ha vært behandlet i det fremlagte forslaget, og at det er hensiktsmessig å påpeke dette i herværende høringssvar slik at disse forhold raskt kan gripes tak i.

1. Generelle bemerkninger

Det fremkommer innledningsvis at dette er nødvendige lov- og forskriftsendringer som følge av omorganisering i den sentrale helseforvaltning, og videre at det er forslag for å effektivisere pasientskadeordningen.

Det er sekretariatets vurdering at en ved denne prosessen burde ha sett på hele den foreslåtte nye modellen for det felles klageorganet hvor det skal være et felles sekretariat, men fortsatt adskilte nemnder. I en slik overordnet gjennomgang burde det ha vært foretatt en helhetlig vurdering av de forskjellige nemnders oppgaver, mandat, sammensetning, og av sekretariatsfunksjonene for de enkelte nemndene. Likeledes burde det i en samlet vurdering av den nye sekretariatsfunksjonen ha vært vurdert eventuelle rettslige konsekvenser av at en rekke nye klageordninger legges til samme sekretariat som forbereder saker for de forskjellige nemndene, særlig når avgjørelser i disse sakene legges til sekretariatet uten noen nemndbehandling. I en slik vurdering burde spørsmålet om noen av disse klagesakene heller burde knyttes til eksisterende eller nye nemnder ha vært vurdert. En slik helhetsvurdering ville da også ha hatt mulighet for å vurdere forskjellige habilitetskonflikter som kan oppstå i saker som berører samme helsepersonell, men som er brakt inn for det nye klageorganet ut i fra forskjellige rettsregler og som følgelig enten skal behandles av forskjellige nemnder eller av en av nemndene og i tillegg av sekretariatet hvis avgjørelsesmyndighet for den konkrete klagen er lagt til det.

Slik høringsnotatet fremstår nå, er den foretatte utredning og de fremsatte forslag fragmentariske og med et særlig fokus på Pasientskadenemnda og må føles opp med en snarlig videre utredning med forslag til ytterligere endringer i aktuelle lover og forskrifter.

2. Harmonisering av regler om saksbehandling i sekretariatet og for nemndene

Det er etter vår vurdering nødvendig å også vurdere reglene omkring behandlingen av klagesaker for våre fire klagenemnder for å se om det er behov for forskriftsendringer, herunder om det kan være grunnlag for å endre enkelte bestemmelser for på den måten kunne effektivisere behandlingen av klagesakene i Statens helsepersonellnemnd, se nedenunder, pkt. 4.

Generelt er reglene om saksbehandling for de enkelte nemndene og deres sekretariat sprikende, og for Klagenemnda og PGD-nemnda er regler om dette i stor grad fraværende, uten at vi kan se at disse forskjellene er begrunnet ut i fra reelle hensyn.

Et spørsmål ytterligere i en slik vurdering er i hvilken grad det fortsatt skal være åpnet opp for muntlig saksfremstilling i klagesaker ved at klager kan møte for en nemnd og gi forklaring. Dette legger uforholdsmessig mye beslag på nemndas møtetid.

3. Oppgavedelinger mellom sekretariat og nemnd

Utredningen burde også ha vurdert om de aktuelle lovene og forskriftene i tilstrekkelig grad angir hvilke oppgaver som ligger til nemndene og hvilke som ligger til sekretariatet. Til nå har for vår virksomhet betegnelsen Statens helsepersonellnemnd vært benyttet til både å betegne nemnda som sådan, men også som navn på sekretariatet. Når oppdrag således har vært gitt, har det ofte vært uklart om det er nemnda eller sekretariatet en sikter til. Det skaper uklarheter som i ytterste konsekvens kan lede til konflikt mellom nemnd og sekretariat. Et konkret eksempel på slike oppgaver er det å avgi høringsuttalelser. Er det nemndas oppgave eller er det sekretariatets? Forhåpentligvis vil det nye klageorganet med forskjellig navn på sekretariat og nemndene, skape større klarhet og bevissthet omkring dette, men det forutsetter at skillene blir bevisst valgt og at de som kommer med oppdrag er seg bevisst skillene.

4. Behov for bestemmelser om delegering for Statens helsepersonellnemnd

Saksmengden for Statens helsepersonellnemnd har blitt mer enn tredoblet i løpet av de siste syv årene, fra 88 nye saker i 2008 til 297 nye slike i 2014, samtidig som det fortsatt kun er en nemnd på syv personer som skal behandle alle klagesakene. Videre er det relativt mange klagere som møter. Situasjonen er i dag slik at antall saker som kommer inn, er i overkant av hva én nemnd kan behandle. Det er derfor helt nødvendig at det omgående vurderes om avgjørelser av enkelte saker kan delegeres til sekretariatet og eller om nemnda kan gis mulighet til å delegere til sekretariatet adgangen til å fatte avgjørelser i nærmere bestemte klagesaker.

En del av en slik vurdering bør også være om det er nødvendig at det er syv medlemmer i nemnda, og om den alltid må settes med fullt antall nemndmedlemmer.

5. Bestemmelser om oppnevning og fungeringstid for de ulike nemndene

Utredningen burde også ha vurdert om det kunne ha vært foretatt harmoniseringer i den del av regelverket som gjelder oppnevning av nemnder og fungeringstid for nemndmedlemmene.

Det er i dag, uten at det er lett å se noen klar begrunnelse for det, ulike regler for fungeringstid og reoppnevning for henholdsvis Statens helsepersonellnemnd, Klagenemnda og PGD-nemnda. Dersom det ikke skal e like regler for dette for de forskjellige nemndene, må det etter vår vurdering foreligge en klar og tydelig begrunnelse for det.

Når det gjelder Pasientskadenemnda så ser vi at den er i en annen stilling i og med at det er mange nemnder.

6. Klager over avslag fra første instans på å få dekket saksomkostninger

Helse- og omsorgsdepartementet har ment at klage over slik avgjørelse fra Statens helsetilsyn skulle behandles av nemnda. Nemnda har ennå ikke vurdert dette spørsmålet. Det må her vurderes om dette også gjelder for alle slike avgjørelser fra førsteinstans for de andre nemndene, og hvis ikke, bør reglene harmoniseres, enten ved at alle slike behandles i det nye klageorganet, eller ingen. Sekretariatet har tidligere uttrykt tvil om hvorvidt dette er oppgaver som skal tilligge nemnda eller sekretariatet.

7. Full kompetanse for nemnda i klagesaker

Et ytterligere forhold som bør vurderes, er hvorvidt Statens helsepersonellnemnd i større grad enn hva tilfelle er i dag, skal ha anledning til å fatte vedtak til ugunst for klager. Det hender for eksempel at nemnda har klager over avgjørelser fra Statens helsetilsyn til behandling hvor den administrative reaksjonen enten er begrensning i autorisasjon eller advarsel, og hvor nemnda ser at en strengere reaksjon ville ha vært mer i samsvar med forvaltningspraksis og i større grad ivaretatt hensynet bak helsepersonelloven. I dag er adgangen til å omgjøre til ugunst for klager ved å gi en strengere administrativ reaksjon i realiteten svært liten på grunn av de varslingsregler som gjelder om dette i forvaltningsloven. En slik utvidet kompetanse vil både kunne begrense antall ubegrunnede klager, og således også være kostnadsbesparende, styrke tilliten til nemndas avgjørelser og ytterligere styrke pasientsikkerheten og tilliten til helsevesenet.

8. Bestemmelser om søksmålsfrist

Ett videre eksempel på en ønsket harmonisering av reglene er bestemmelsene om søksmålsfrist. Dette følger riktignok av en annen høring som ikke er ferdigbehandlet, men forventet resultat av denne er innarbeidet i de foreslåtte lovtekster. Slik vi har påpekt i den høring som gjelder dette, men som ikke synes å bli fulgt opp av departementet, kan vi ikke se at det er grunnlag for å gi en særregel for Statens helsepersonellnemnd og for Klagenemnda om at søksmål uansett kan tas ut når det er gått seks måneder fra klage første gang ble fremsatt, se notatets punkt V side 17. For Pasientskadenemnda gjelder ikke denne unntaksbestemmelsen, se pasientskadeloven § 18 annet ledd, og det gjør den heller for PGD-nemnda, se bioteknologiloven § 2A-9 annet ledd. Herværende revisjon burde etter sekretariatets oppfatning ha harmonisert disse reglene. Vi foreslår derfor at særregelen for Statens helsepersonellnemnd og for Klagenemnda sløyfes.

9. Rett saksøkt

Det er foreslått at det for alle nemnder er inntatt bestemmelser om rett saksøkt kombinert med angivelse av hva som er rett verneting.

Når det gjelder rett saksøkt er det nå foreslått satt til Staten ved de respektive nemndene. Vi savner en nærmere vurdering av om det er nemndenes oppgave å ivareta dette etter at de har fattet sitt vedtak, herunder å vurdere innhold i prosesskriv, eventuell anke og mulige forlik, eller om det bør være sekretariatet som sådan som ivaretar denne funksjonen på vegne av Staten. Vi mener ut i fra praktiske hensyn, og for å begrense hva som belaster nemndene, at det er sekretariatet bør som ivaretar Statens interesse her og ikke de forskjellige nemndene.

10. Rett verneting

Rett verneting er som følge av at virksomheten skal relokaliseres til Bergen, foreslått som Bergen.

Vi mener det er det korrekte, men at ikrafttredelse av denne bestemmelsen bør utsettes til 1. januar 2018 når større deler av virksomheten kan forventes å være drevet fra Bergen. Før det, er det fare for at søksmål anlegges med Bergen som verneting samtidig som saksbehandlere og advokater fortsatt er lokalisert i Oslo. Det vil lede til en ikke ubetydelig merutgift i form av reise- og oppholdsutgifter og bør derfor unngås. En slik utsettelse av ikrafttredelse kan etter vår vurdering ikke sees å ha noen negative konsekvenser for de som anlegger søksmål.

*

Ovennevnte punkter er på ingen måte uttømmende. Det er etter vår oppfatning viktig at det snarest mulig gjøres en bred vurdering av de ovennevnte punkter og øvrige rettslige konsekvenser av etableringen av Nasjonalt klageorgan, slik at det nye felles sekretariatet i størst mulig grad vil kunne arbeide etter et harmonisert regelsett. Det vil både styrke effektiviteten, være kostnadsbesparende og fremstå som brukervennlig over de som ønsker å bringe saker inn for de forskjellige nemndene, uten at det kan sees å komme i konflikt med de hensyn de forskjellige nemndene skal ivareta.

Øyvind Bernatek

Direktør

Statens helsepersonellnemnd, Klagenemnda for behandling i utlandet og
Preimplantasjonsdiagnostikknemnda
Postboks 8022 Dep, 0030 Oslo
Telefon: + 47 24 10 13 10
E-post: oeb@shpn.no