

Reykjavík, 16. október 2023

Umsögn Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu (SFV) um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu, lögum um landlækni og lýðheilsu og lögum um réttindi sjúklunga (refsiábyrgð heilbrigðisstofnana og rannsókn alvarlegra atvika, 225. mál).

Athugasemdir SFV við frumvarpið

Skipulag starfsemi heilbrigðisþjónustu

Í 1. mgr. 1. gr. kemur fram að “Stofnunum og rekstraraðilum sem veita heilbrigðisþjónustu ber að skipuleggja starfsemi sína þannig að heilbrigðisstarfsmenn getið staðið við sínar lögbundnu skyldur.” Það ákvæði er svo útskýrt í greinargerð á þann hátt að það hafi í för með sér að “að veitendum heilbrigðisþjónustu verður skylt að sjá til þess að starfsemi þeirra sé mönnuð á fullnægjandi hátt með starfsfólki sem hefur nauðsynlega fagþekkingu, tækjabúnaður sé viðunandi miðað við starfsemi og skýr skipting á ábyrgð, verkefnum, verkferlum o.s.frv.”.

Hér benda SFV á að samhliða slíkri lagaskyldu þurfi stjórnvöld og fjárveitingarvaldið að tryggja að nægt fjármagn sé til staðar svo hægt sé að uppfylla kröfu um fagþekkingu, tækjabúnað og fleira. Í dag er staðan á hjúkrunarheimilum landsins sú að þau ná ekki að uppfylla viðmið Embættis landlæknis um mönnun, fagmönun og umönnunarklukkustundir. Eins og fram kom í skýrslu verkefnisstjórnar um rekstrarkostnað hjúkrunarheimila (Gylfa-nefndin) er fjármagn ekki nægilegt til að ná þeim viðmiðum.

Þessari grein í frumvarpinu þarf því að fylgja umfjöllun um hlutverk ríkisins til að veita nægu fjármagni til rekstraraðila heilbrigðisþjónustu, svo mögulegt sé að uppfylla þessa skyldu. Skipulag meginhluta heilbrigðisþjónustu í dag er þannig háttáð að stjórnvöld stýra algerlega því hversu mikið er hægt að manna þjónustuna. Það er því ekki skynsamlegt að setja lög til að refsa þjónustuveitendum fyrir eitthvað sem þau hafa ekki stjórn á, þ.e. mönnun í heilbrigðisþjónustunni sem stýrist að langmestu leyti af því hversu miklu fjármagni stjórnvöld og Alþingi veita til þjónustunnar. SFV hvetja virðingarfyllst Velferðarnefnd til að gera breytingar á frumvarpinu er þetta varðar, til þess að þessi mikilvægu lög nái fram tilgangi sínum.

Nær frumvarpið fram sínu meginmarkmiði: “að bæta starfsumhverfi heilbrigðisstarfsmanna með því að skýra og auka réttaröryggi þeirra”

Að mati SFV er það ekki ljóst hvernig frumvarpinu er ætlað að auka réttaröryggi heilbrigðisstarfsfólks. Það helsta sem frumvarpið gerir er að innleiða hlutlæga uppsafnaða refsiábyrgð hjá lögaðilum, en í öllum meginatriðum verður staða heilbrigðisstarfsfólks og það ferli sem þau þurfa að fara í þegar atvik verða – óbreytt. Eins og fjallað er um hér að neðan er mat SFV að ekki sé rétt staðið að innleiðingu hlutlægrar uppsafnaðrar refsiábyrgðar fyrir lögaðila í frumvarpinu. Frumvarpið nær því ekki fram tilgangi sínum, staða heilbrigðisstarfsfólks er ekki styrkt og rekstrarumhverfi þjónustuaðila verður óskýrt og letjandi fyrir öflugra öryggismenningu. Refsiábyrgðin hefur ekki verið færð af starfsfólki yfir á stofnanir, í takt við markmið frumvarpsins, heldur hefur refsiábyrgðin verið víkkuð út og nær nú yfir hvoru tveggja stofnanir og starfsfólk.

Refsiábyrgð heilbrigðisstofnana

Í 2.gr. frumvarpsins kemur fram að:

“Gera má heilbrigðisstofnun, hvort sem er opinberri eða einkarekinni, eða öðrum rekstraraðila sem ber ábyrgð á veitingu heilbrigðisþjónustu sekt fyrir brot gegn almennum hegningarlögum óháð því hvort sök verði sönnuð á tiltekinn fyrirvarsmann rekstraraðilans, starfsmann hans eða annan aðila sem starfar á hans vegum.”

Þá kemur fram í greinargerð frumvarpsins að: “með öðrum orðum er gerð tillaga um að ekki þurfi að sýna fram á að brot sem er refsivert samkvæmt almennum hegningarlögum hafi verið framið af ásetningi eða gáleysi tiltekins einstaklings sem starfar á vegum heilbrigðisstofnunar”.

SFV eru almennt ekki mótfallin því að fjallað verði í lögum um refsíábyrgð heilbrigðisstofnana, en mat samtakanna er að í frumvarpinu sé of langt gengið í að innleiða refsíábyrgð, án þess að því fylgi kröfur um að sanna þurfi að refsivert atferli hafi átt sér stað. Að mati samtakanna þarf að endurskoða þennan texta, svo skýrt sé að refsíábyrgð eigi við ef sannað er að innan stofnunarinnar hafi átt sér stað refsivert athæfi, þó það þurfi e.t.v. ekki að sanna slíkt á einn tiltekinn starfsmann.

Hjá heilbrigðisstofnunum getur reynst erfitt að benda á einn tiltekinn starfsmann og sýna fram á sök hans. Það er því alvanalegt í erlendum rétti að refsíábyrgð lögaðila sé látin ná yfir svokölluð nafnlaus mistök og mistök hópa. Jafnframt getur reynst erfitt við rannsókn máls að finna þann einstakling sem framdi ákveðið brot með refsínæmri háttsemi sinni, þó vitað sé að slík háttsemi hafi átt sér stað í starfsemi heilbrigðisstofnunar. Vegna alls ofangreinds er refsíábyrgð lögaðila í heilbrigðisþjónustu, í stað starfsmanna, ágæt lausn á þessum vanda. Markmið frumvarpsins virðist vera að ná þessu fram, en eins og frumvarpið er sett fram nú, mun það ekki ná markmiði sínu.

Alvarleg atvik

Í 3. gr. eru alvarleg atvik skilgreind sem: „Óvænt atvik í heilbrigðisþjónustu sem valdið hefur eða hefði getað valdið sjúklingi alvarlegu tjóni, svo sem dauða eða varanlegum örkuðum“. Hér þarf að mati SFV að skýra mun betur hvers konar atvik átt er við. Það er alls ekki ljóst við hvað er átt, þegar tekin eru inn í skilgreininguna öll þau atvik sem *hefðu getað valdið* sjúklingi alvarlegu tjóni. Það mun eingöngu skapa réttaróvissu að hafa svo óskýrt orðalag, sem aukinheldur opnar fyrir mismunandi túlkun aðila.

Að síðustu þá þakka SFV fyrir tækifærið til að veita málinu umsögn og óskar virðingarfyllst eftir því að fá að koma til fundar með Velferðarnefnd til að fylgja umsögn samtakanna eftir.

Auk ofangreindrar umfjöllunar er vísað til og tekið undir umsögn Hrafnistu um málið.

F.h. Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu
Sigurjón Norberg Kjærnested, framkvæmdastjóri