



TRYGGINGASTOFNUN RÍKISINS

TRYGGINGAYFIRLÆKNIR

Alþingi

Erindi nr. D 115 1996

komudagur 24/4 1992

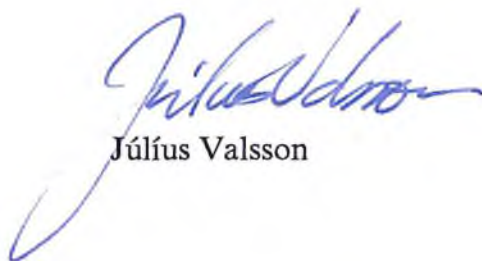
Hr. alþingismaður
Össur Skarphéðinsson
varaformaður allsherjarnefndar Alþingis

Reykjavík 24.04.1992

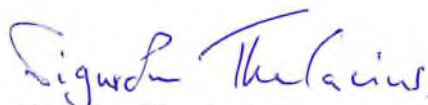
Hérmeð sendist yður skv. yðar beiðni umsögn tryggingayfirlæknis og annarra lækna Tryggingastofnunar ríkisins um frumvarp til skaðabótalaga, 250. mál.

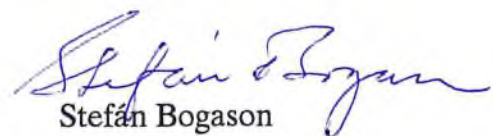
Virðingafyllst,


Björn Öundurson


Júlíus Valsson


Sigurjón Sigurðsson


Sigurður Thorlacius


Stefán Bogason



Björn Önundarson tryggingayfirlæknir ofl.:

Reykjavík 24.04.1992

Athugasemdir við frumvarp um skaðabótalög

Almennt:

Fyrr á öldum fengu íslenskir lögfræðingar ákúruð fyrir að þýða gagnrýnislaust dönsk lög yfir á íslensku, við samningu nýrra lagafrumvarpa. Margt virðist benda til, að þessi siður sé ekki með öllu horfinn hér á landi. Mikilvægt er, þegar ný íslensk lög eru samin að taka fullt tillit til þeirra aðstæðna, sem ríkja hér á landi og ekki eru ávallt sambærilegar við þær, sem eru í öðrum löndum. Hér eru aðstæður til mats á vinnufærni manna og möguleikum þeirra til að útvega sér vinnu allt aðrir en t.d. í Danmörku og Svíþjóð. Þessu til stuðnings má nefna, að í Svíþjóð hafa verið um árabíl rekin tvö sjúkrahús af sænsku tryggingastofnuninni, sem hafa það hlutverk að meta og prófa vinnuhæfni manna til fyrri og nýrra starfa og veita þeim viðeigandi endurhæfingameðferð. Á Íslandi er langt í land að sambærileg aðstaða skapist hvað þetta varðar.

Í nýlegu frumvarpi um skaðabótalög er að mestu leyti stuðst við danskt lagafrumvarp frá 1984, þar sem verið er að aðlaga vinnureglur að dönskum aðstæðum og löggjöf. Hér á landi eru forsendur hins vegar allt aðrar og virðist sem þetta nýja frumvarp sé á skjön við þær reglur, sem gilt hafa og jafnvel stangast á við ákvæði íslensku almannatryggingalaganna.

Í íslenska frumvarpinu eru notuð hugtök, jafnvel læknisfræðileg, sem hvergi, eða mjög illa eru skilgreind. Þessu til stuðnings má nefna, að í frumvarpinu eru notuð hugtök svo sem: "*afleiðingar tjóns frá læknisfræðilegu sjónarmiði*", "*orkuskerðing*", "*stig orkuskerðingar*", "*fjárhagsleg örorka*"!, "*að vera rúmfastur*" ofl. án þess að nánar sé skilgreint hvað þau merkja. Hins vegar eru hugtökin: "*varanlegt mein*", "*líkamstjón*" og "*örorka*" skilgreind. Veldur þetta ruglingi og er þess ekki að vænta, að almenningur skilji

frumvarpið, þar sem mjög erfitt er oft á tíðum jafnvel fyrir fagfólk að átta sig á því hvað við er átt. Oft er um að ræða hugtök, sem geta haft mismunandi merkingu eftir því samhengi, sem þau standa í.

Ef semja á ný skaðabótalög er alveg nauðsynlegt að hefja starfið frá grunni, þannig að ljóst sé við hvað er átt með þeim hugtökum, sem notuð eru. Það er ósennilegt, að lækna hafi komið nærri samningu þessa frumvarps eða að samráð verið haft við þá lækna, sem vanir eru að meta líkamstjón og skerta vinnugetu.

Einnig er það ljóst, að ef þetta frumverp verður að lögum kemur það til með að valda misræmi á þeim vinnubrögðum, sem þá verða höfð frammi hjá svokallaðri "örorkunefnd" og hjá T.R. sbr. 29.grein laga um almannatryggingar. Skv. frumvarpinu skal leggja "fjárhagslega örorku en ekki læknisfræðilega örorku til grundvallar mati á skerðingu á vinnugetu". Hér er vikið í grundvallaratriðum frá því verklagi, sem gilt hefur hér á landi og kemur til með að skerða til muna bótarétt margra þeirra, sem slasast, þar sem þetta getur leitt til þess að engar örorkubætur greiðist, þótt tjónþoli hljóti læknisfræðilega örorku til frambúðar.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTAKAR GREINAR FRUMVARPSINS:

I. kafli. Bætur fyrir líkamstjón.

1. gr. Líkamstjón, sem veldur ekki dauða.

Hér þarf að skilgreina, hvað við er átt með "*fjártjóni*", "*sjúkrakostnaði*", "*varanlegum afleiðingum*", "*meini*", "*varanlegum missi eða skerðingu á getu til að afla vinnutekna*" og "*þjáningarbótum*".

Verðmæti til vinnu við heimilisstörf skal lagt að jöfnu við launatekjur, án þess að nokkuð sé fjallað um, hvernig meta eigi slík verðmæti. Á að meta störf heimavinnandi húsmóður til jafns við fulla vinnu á alm. vinnumarkaði?

2.gr. Tímabundið atvinnutjón.

Hvenær eru greiðslur frá tryggingafélögunum "*raunveruleg skaðabót*" og hvenær ekki?

3.gr. Þjáningar.

Hvernig og hver á að meta hvenær viðkomandi er "*rúmfastur*"? Hvernær er maður veikur án þess að vera rúmfastur? Hvenær stendur þannig á, að rétt sé að greiða þjáningarbætur, þótt tjónþoli sé ekki veikur?

4.gr. Varanlegt mein.

Eins og fyrr segir þarf að skilgreina hugtökin: "*afleiðingar tjóns út frá læknisfræðilegu sjónarmiði*", "*erfiðleika, sem það veldur í lífi tjónþola*", "*stig sem orkuskerðing*" og "*orkuskerðingu*". Alls ekki er ljóst, hvað við er átt með þessum hugtökum. Þetta býður upp á misskilning og á vafalítið eftir að valda deilum.

Þegar orkuskerðing er alger (100%), skulu bætur vera 4.000.000. Hvaðan er þessi tala fengin og við hvað er miðað? Hvenær stendur svo sérstaklega á, að ákveða beri hærri upphæð en 4.000.000?

Hvers vegna skal ekki greiða bætur, þegar orkuskerðing er metin minni en 5%? Hvað þýðir hér orðið *orkuskerðing*? Hver á að meta orkuskerðinguna og á hvaða forsendum? Mjög hæpið er að lækka bætur tjónþola einungis fyrir það eitt að vera 60 ára og eldri.

Hver er hinn raunverulegi munur á "læknisfráðilegri örorku" og "fjárhagslegri örorku"? Hér er hættu á, að mönnum verði stórlega mismunað eftir fjárhag, þótt þeir verði fyrir sambærilegum líkamlegum skaða og í öðru lagi standa læknað oft á tíðum frammi fyrir þeim vanda að meta örorku þeirra manna, sem ekki telja sig vinnufæra eftir slys, þótt út frá læknisfræðilegu sjónarmiði ættu þeir að geta stundað fulla vinnu eða amk. að hluta. Í slíkum tilfellum er því rétt að meta örorkuna út frá þeim forsendum, sem í gildi eru og gera mönnum jafnt undir höfði og koma í veg fyrir misnotkun.

5.gr. Varanleg örorka.

Hugtakið "varanleg örorka" er hér ekki skilgreint á fullnægjandi hátt, sem er þó algjörlega nauðsynlegt. Í frumvarpinu er kveðið á um að *"þegar tjón vegna örorku er metið skal líta til þeirra kosta, sem tjónþoli á til að afla sér tekna með vinnu, sem sanngjarnt er að ætlast til að hann starfi við"*. Þetta ákvæði frumvarpsins brýtur algjörlega í bága við þær vinnureglur, sem gilt hafa hér á landi og í flestum öðrum löndum. Hingað til hefur varanleg örorka e. slys verið metin með hreinu læknisfræðilegu mati og ekki verið tekið tillit til starfa viðkomandi. Hér er um að ræða alþjóðlega viðurkennda vinnureglu.

Algengt er hér á landi að menn stundi fleiri en eina tegund vinnu og eru því aðstæður hér á landi að vissu leyti sérstakar. Ef breyta á þessari venju þarf að semja um það nýjar og skýrar vinnureglur og þetta ákvæði kemur eflaust til með að fjölga bótaþegum og hækka bætur. Þetta er óþörf breyting og kemur til með að mismuna fólki.

Samkvæmt þessu frumvarpi greiðast ekki bætur ef örorka er **minni en 15%**.

Hjá T.R. er miðað við **10%** og er því þarna um töluvert misræmi að ræða. Þannig er bæði um mismun í örorkustigi og löggjöf að ræða hvað varðar hið opinbera (T.R.) og þetta frumvarp. Hvers vegna er hér miðað við **15%** lágmark? Hver á að meta örorkuna?

7.gr.

Hvers vegna er ekki miðað við hærri árslaun en **4.500.000**? Mjög hæpið er að binda hámark árslauna við ákveðna upphæð. Úr því að hér er um að ræða nánast orðréttu þýðingu á dönsku frumvarpi um skaðabótalög frá 1984, hvers vegna eru árslaun ekki miðuð við helmingi hærri upphæð en greidd er vegna 100% varanlegs meins, eins og í danska frumvarpinu?

Hver á að meta, hvenær "**óvenjulegar aðstæður**" eru fyrir hendi og á hvaða forsendum?

8.gr.

Hvað er átt við með *orkuskerðingarstigi*? Á hverju byggjast uppgefnu

hundraðshlutatölurnar í þeim dæmum, sem gefin eru í skýringum með frumvarpinu. Er

þar átt við hundraðshluta af starfsemi líkamshluta, t.d. handleggs eða handar eða alls líkamans? Þetta er mjög mikilvægt að taka skýrt fram því á þessu er reginmunur.

9. gr.

Hér er alvarlega vegið að þeim, sem eru orðnir eldri en 56 ára án raunhæfrar ástæðu. Markmiðið virðist að spara tryggingafélögunum fé. Hvers vegna er miðað við 56 ára aldur? Hvers vegna á síðan að athuga hvort viðkomandi verði vinnufær eftir sjötugt og hver á að geta séð það fyrir?

10. gr. Örorðunefnd.

Hingað til hefur réttur slasaðra og forsvarsmanna þeirra verið óskertur til að leita álits hverra þeirra lækna, sem þeir treysta best til að meta tímabundna og varanlega örorku. Með 10. gr. frumvarpsins er verið að auka miðstýringu og áhrifamátt lögfræðinga á kostnað læknastéttarinnar og slasaðra. Virðist ætlunin að flytja mat á læknisfræðilegu efni frá heilbrigðiskerfinu yfir í dómskerfið. Hvers vegna á dómsmálaráðherra að skipa í þessa örorkunefnd? Hvernig eru menn valdir í þessa nefnd? Hver á að skoða tjónpola? Verður það formaður örorkunefndar?

Nefnd er ekki færari um að meta örorku en hver einstakur læknir. **Hér er verið að fjalla um hreint læknisfræðilegt efni, en þrátt fyrir það á formaður nefndarinnar að vera lögfræðingur!** Erfitt er að sjá fyrir hvernig samræma á vinnubrögð þessarar nefndar og þau vinnubrögð, sem tíðkast hjá T.R. þar sem unnið er eftir allt öðrum forsendum sbr. hér að framan. Rætt er um ,að hvor aðili fyrir sig geti óskað álits um ákvörðun um orkuskerðingarstig og örorkustig hjá nefndinni en ekki kemur fram hvort nefndin á að fjalla um öll mál af þessu tagi eða einungis að vera úrskurðaraðili í vafa- og ágreiningsmálum. Ýmist er gert ráð fyrir, að örorkunefnd meti örorku allra (sbr. lið 6.1 bls. 22 í skýringum við frumvarpið) eða aðeins ef annar aðili óskar þess (sbr. 10. gr. frumvarpsins).

Nefndin skal semja töflur um örorkuskerðingarstig. Hér kemur fram vanþekking á þessum málum. Á Íslandi er stuðst við samnorrænar og bandarískar örorkumatstöflur og

skilgreiningar og eru þær bandarísku mjög ýtarlegar og nákvæmar. Það er hrein firra að ætla að þriggja manna nefnd geti samið nýjar örorkumatstöflur, slík vinna tæki fleiri ár og ólíklegt er að slíkar töflur tækju þeim fram, sem þegar eru fyrir hendi. Að baki þeim töflum liggur margra áratuga vinna og reynsla lækna í mörgum löndum.

11.gr. Endurupptaka.

Skv. frumvarpinu verður heimilt að taka upp að nýju ákvörðun um bætur fyrir varanlegt mein eða örorkubætur og er skilyrði endurupptöku "*að ófyrirsjáanlegar breytingar hafi orðið á heilsu tjónþola, þannig að ætla megi að orkuskerðingarstig eða örorkustig sé verulega hærra en áður var talið*". Það er auðsætt sanngirnismál, að taka mál upp að nýju við breyttar aðstæður. Ómögulegt er í flestum tilfellum að sjá fyrir allar breytingar á heilsufari tjónþola. Þessi grein er því í raun óþörf. Hvað er átt við með því að orkuskerðingarstig eða örorkustig sé **verulega hærra** en áður var talið? Hér má skjóta málinu til örorkunefndar, er það ekki nauðsynlegt?

Lokaorð.

Hér hefur stuttlega verið fjallað um frumvarp til nýrra skaðabótalaga. Svo virðist, sem frumvarp þetta hafi verið samið í miklum flýti. Það er nánast bein þýðing á dönsku lagafrumvarpi frá 1984. Við lestur íslenska frumvarpsins koma fram margir alvarlegir gallar, sem raktir hafa verið lauslega hér að framan. Taka ber þó sérstaklega fram, að læknar T.R. höfum einkum beint sjónum okkar að læknisfræðilegum þáttum. Þær aðstæður, sem ríkja í Danmörku og í öðrum norrænum löndum eru alls ekki að öllu leyti sambærilegar við þær, sem eru hér á landi. Hér eru aðstæður til mats á vinnufærni manna og möguleikum þeirra til að útvega sér atvinnu allt aðrir en t.d. í Danmörku og Svíþjóð. Á Íslandi er langt í land með, að sambærileg aðstaða skapist og á hinum Norðurlöndunum, hvað þetta varðar.

Það sýnist ljóst, að þetta frumvarp er fyrst og fremst til ávinnings fyrir tryggingafélögin, en til skerðingar bóta þeirra, sem fyrir slysum verða. Ætlunin er að hverfa frá

læknisfræðilegu mati á örorku og taka upp í staðinn svokallað "fjárhagslegt mat", sem valdið getur því að stór hluti slasaðra njóti engra bóta þrátt fyrir líkamlega örorku. Einnig er mjög erfitt að meta þau tilfelli, þegar viðkomandi telur sig af einhverjum ástæðum ekki vinnufæran vegna afleiðinga slyss, þrátt fyrir að læknar telji litla eða enga örorku vera til staðar. Þetta er skref aftur á bak og til efs að löggjafi annarra Norðurlanda grípi til slíkra ráða.

Við viljum nefna, að mat á örorku er nánast undirgrein embættislækninga. Þessi "sérgrein" er í stöðugri þróun meðal embættislækna og mikil vinna er lögð í að samræma mat á örorku víða um lönd. Læknar Tryggingastofnunar ríkisins sitja á ráðstefnum og fundum, stundum oft á ári, en auk þess eiga þeir í samvinnu við gerð örorkutafna við erlenda lækna, einkum norrænna.

Það er von okkar, að hið háa Alþingi skoði hug sinn vel áður en frumvarp það, er hér liggur fyrir verður að lögum.