

## Á L I T

## 1. Inngangur.

Hinn 30. september 1992 skipaði heilbrigðis- og tryggingamálaráðherra starfshóp til þess að fjalla um vandamál þeirra sjúklinga sem orðið hafa fyrir heilsutjóni vegna mistaka við lækniáðgerðir, einkum og sér í lagi til þess að gera tillögur um hvernig tryggja megi fullt jafnræði slíkra sjúklinga án tillits til þess hvort mistökin kunna að hafa valdið örorku og þar með skapað sjúklingi bótarétt á því sviði.

Í starfshópinn voru skipuð Helgi Seljan, framkvæmdastjóri, Karvel Pálmason, fv. alþingismaður og Dögg Pálsdóttir, skrifstofustjóri, sem jafnframt var formaður hópsins.

Starfshópurinn hefur haldið fjóra fundi. Hópurinn fékk á sinn fund Matthías Halldórsson, aðstoðarlandlækni og Kristján Guðjónsson, deildarstjóra slysatryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins.

Niðurstöður starfshópsins og tillögur eru dregnar saman í lok þessa álits.

## 2. Ákvæði almannatryggingalaga um sjúklingatryggingar.

Með lögum nr. 74/1989 um breytingu á lögum um almannatryggingar nr. 67/1971 með síðari breytingum var kynnt nýtt bótaúrræði vegna tjóns sem sjúklingar verða fyrir sökum lækniáðgerða eða mistaka. Með lögunum var nýjum staflið, g-lið, bætt við 29. gr. í slysatryggingakafli almannatryggingalaganna. Fylgdum við þar í fótspör grannþjóða okkar á Norðurlöndum sem hafa á undanförunum árum komið á fót sérstökum bótakerfum til þess að greiða bætur sem menn verða fyrir í tengslum við heilbrigðisþjónustu. Lög um þetta efni, misjafnlega umfangsmikil eru því nú í gildi á öllum Norðurlöndunum. Dönsku lögín eru yngst, en þau gengu í gildi 1. júlí 1992 en þau sænsku eru frá árinu 1975.

Ákvæði almannatryggingalaga um sjúklingatryggingu er svohljóðandi:

"Sjúklingar, sem eru til meðferðar á sjúkrastofnunum, sem starfa samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu, og heilsutjónið eða örorkan er vegna lækniáðgerða eða mistaka starfsfólks sem starfar á þessum stofnunum."

Af ákvæðinu er eftirfarandi ljóst:

1. Sjúklingatryggingar almannatryggingalaga takmarkast við sjúklinga á opinberum sjúkrastofnunum. Sjúklingar, sem bíða tjón vegna meðferðar hjá heilbrigðisstéttum sem starfa sjálfstætt eiga ekki bótarétt.

2. Greiðsluskyldan er háð því að orsök slyssins sé *læknisaðgerð* eða *mistök starfsfólks*. Sjúklingatrygging almennatrygginga er því ekki bundinn því skilyrði að tjónþoli eigi skaðabótakröfu að lögum.

Sjúklingatryggingaákvæðið er í slysatryggingakafla almennatrygginga. Af því leiðir að örorkubætur eru ekki greiddar ef heilsutjóninu fylgir ekki varanleg örorka sem metin er 10% eða meira. Sjúklingatryggingin greiðir því ekki miskabætur.

Kostnaður við sjúklingatryggingu er borinn af árlegu framlagi á fjárlögum. Iðgjöld greiðast því ekki.

Hinn 7. mars 1990 samþykkti tryggingaráð reglur um málsmeðferð og mat á bótaskyldu í sjúklingatryggingunni. Samkvæmt þeim skal trygginga-yfirlæknir annast gagnaöflun í samráði við slysatryggingadeild og leita umsagna sérfræðinga ef við á. Að gagnaöflun lokinni sendir trygginga-yfirlæknir málið til umsagnar landlæknis og vinnur jafnframt álitsgerð sína um læknisfræðilegt orsakasamband. Á grundvelli álitsgerðar trygginga-yfirlæknis, landlæknis, og annarra gagna úrskurðar slysatryggingadeild um bótaskyldu. Við úrskurð um bótaskyldu skulu eftirfarandi reglur hafðar að leiðarljósi:

Heilsutjón þarf að vera unnt að rekja til:

1. Rannsókn, meðferðar eða athafnaleysis við rannsóknir eða meðferð.
2. Smits, ígerðar eða síðbúinna afleiðinga, sem líklegt má telja að hlotist hafi í sambandi við rannsóknir, meðferð eða aðrar svipaðar aðgerðir, sem sjúklingurinn gekkst undir.
3. Óhapps (slysn) á heilbrigðisstofnun:
  - a. sem tengist rannsóknnum, meðferð eða öðrum svipuðum aðgerðum, sem sjúklingur gekkst undir,
  - b. sem leiðir til áverka eða annars heilsutjóns,
  - c. sem rekja má til bilunar í búnaði eða tækjum.

Ef tilvikið er úrskurðað bótaskyldt skal tryggingayfirlæknir meta örorku hins tryggða.

### 3. Ýmis vandkvæði við framkvæmd sjúklingatryggingar almennatrygginga.

Sjúklingatrygging almennatrygginga hefur nú verið við lýði síðan um mitt ár 1989. Reynslan hefur sýnt eftirfarandi vankanta á lagaákvæðum um sjúklingatryggingu:

1. Einstaklingur sem verður fyrir varanlegu heilsutjóni en nýtur örorkubóta á ekki rétt á bótum úr sjúklingatryggingunni.
2. Gildissvið tryggingarinnar er bundið við stofnanir samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu. Heilsutjón vegna læknisaðgerða eða mistaka hjá sjálfstætt starfandi heilbrigðisstéttum er ekki bætt af tryggingunni.
3. Tryggingin greiðir eingöngu heilsutjón sem nær 10% örorku.

Í tengslum við vinnu starfshópsins vegna athugunar á ýmsum þeim vandkvæðum sem upp hafa komið við framkvæmd sjúklingatryggingarinnar komu Matthías Halldórsson, aðstoðarlandlæknir og Kristján Guðjónsson, deildarstjóri slysatryggingadeildar Tryggingastofnunar ríkisins á fund hópsins.

Umræður við þessa aðila voru hinar gagnlegustu. Þær leiddu í ljós að hjá embætti landlæknis ríkti sá skilningur að gildissvið sjúklingatryggingarinnar væri bundinn við mistök. Þessi skilningur á ekki við rök að styðjast eins og komið hefur fram hér að framan og hefur þetta verið leiðrétt. Jafnframt kom fram að nokkuð skortir á nauðsynlegt samstarf milli Tryggingastofnunar ríkisins og embættis landlæknis. Sjúklingar, sem orðið hafa fyrir heilsutjóni, sem sjúklingatryggingin nær e.t.v. til, snúa sér oft fyrst til embættis landlæknis með mál sitt. Það mun ekki föst vinnuregla hjá embætti landlæknis að beina viðkomandi sjúklingi strax til Tryggingastofnunar til að tryggja það að meðferð kröfu á hendur sjúklingatryggingar hefjist sem fyrst. Þá virðist sem samstarf milli tryggingayfirlæknis, sem annast upplýsingaöflun fyrir slysatryggingadeild og embættis landlæknis í þeim tilvikum sem mál er til meðferðar hjá báðum aðilum, sé í lágmarki. Loks leiddi umræðan í ljós að þrátt fyrir reglur tryggingaráðs er það undantekning að tryggingayfirlæknir sendi sjúklingatryggingamál til umsagnar landlæknis.

#### 4. Niðurstöður og tillögur.

Starfshópurinn telur að á framkvæmd sjúklingatryggingar séu nokkrir vankantar, sem nauðsynlegt sé að sníða af til að tryggja það að þetta nýja bótaúræði komi sjúklingum sem verða fyrir heilsutjóni, sem mest til góða. Vankantar þessir eru af tvennum toga, annars vegar vegna ónákvæmni við setningu lagaákvæðanna um sjúklingatryggingu og hins vegar vegna stíðleika í framkvæmd. Nefndin leyfir sér því að leggja til eftirfarandi úrbætur:

1. Að 51. gr. laga um almannatryggingar verði breytt þannig að saman geti farið bætur sjúklingatryggingar og elli- eða örorkulífeyrir. Þegar lagabreyting af þessu tagi nær fram að ganga þarf að tryggja það að mál þeirra einstaklinga sem fengið hafa synjun á greiðslu úr sjúklingatryggingunni af þeim sökum að þessar bætur mættu ekki fara saman, verði tekin upp með afturvirkum hætti. Hér mun vera um að ræða innan við 10 einstaklinga.

2. Að sjúklingatrygging geti greitt tiltekna lágmarksbætur þótt orkutapið sé metið minna en 10%.
3. Að reglur tryggingaráðs frá 7. mars 1990 um málsmeðferð og mat á bótaskyldu vegna sjúklingatryggingar verði endurskoðaðar, m.a. með það fyrir augum að einfalda og hraða málsmeðferð hjá Tryggingastofnun ríkisins. Vinnuhópurinn telur t.d. að ákvæði reglnanna um það að óska skuli eftir umsögn landlæknis í hverju máli sé ónauðsynleg. Í framkvæmd hefur þessu ákvæði einungis í undantekningartilfellum verið beitt.
4. Að tryggja markvissara samstarf, t.d. við gagnaöflun, milli trygginga-yfirlæknis og embættis landlæknis í þeim tilvikum þegar sama málið er til meðferðar hjá báðum aðilum.
5. Að kanna hvort ástæða sé til að víkka gildissvið sjúklingatryggingar þannig að hún nái einnig til læknisaðgerða og mistaka hjá sjálfstætt starfandi heilbrigðisstéttum. Ef sú leið yrði farin er eðlilegt að fjármagna þann hluta þessarar tryggingar með iðgjöldum, sem greidd yrðu af hinum tryggðu sjálfum, þ.e. hinum sjálfstætt starfandi heilbrigðisstéttum.

| Tekjur ekkjúlífeyriþega skv. skattframtali 1993 í tryggingaumboðinu Keflavík. |           |         |           |         |             |           |            |           |              |                |
|---|-----------|---------|-----------|---------|-------------|-----------|------------|-----------|--------------|----------------|
|   |           |         |           |         |             |           |            |           |              | Maki           |
|   |           |         |           |         |             |           |            | Tekjur án | Lækkun       | stofn til útr. |
| Fæðingarár  | Laun      | Dagpen. | Ö. hlunn. | TRST    | Lífeyrissj. | A. tekjur | Skattstofn | TRST      | skv. 66. gr. | tsk/útsv       |
| 1927  | 769.049   |         |           | 110.344 | 193.290     | 149.843   | 1.222.526  | 1.112.182 |              |                |
| 1927  | 971.481   |         |           | 147.124 | 279.077     |           | 1.397.682  | 1.250.558 |              |                |
| 1928  | 355.646   |         |           | 156.325 | 260.741     |           | 772.712    | 616.387   |              |                |
| 1928  | 653.804   |         |           | 95.632  |             |           | 749.436    | 653.804   |              |                |
| 1928  | 917.143   |         |           | 105.017 | 109.192     | 200.000   | 1.331.352  | 1.226.335 |              | 711.703        |
| 1928  | 285.516   |         |           | 125.060 | 603.442     | 27.656    | 1.041.674  | 916.614   |              |                |
| 1928  | 412.490   |         |           | 147.124 | 183.178     |           | 742.792    | 595.668   |              |                |
| 1928  | 934.456   | 66.625  | 21.088    | 125.060 | 310.195     |           | 1.457.424  | 1.332.364 |              |                |
| 1928  | 1.249.784 |         |           |         | 252.842     |           | 1.502.626  | 1.502.626 |              |                |
| 1928  | 558.701   |         |           | 147.124 | 218.441     | 65.932    | 990.198    | 843.074   |              |                |
| 1929  | 962.035   |         |           | 139.772 | 101.883     |           | 1.203.690  | 1.063.918 |              |                |
| 1929  | 918.626   |         |           | 125.060 | 242.636     | 202.805   | 1.489.127  | 1.364.067 |              |                |
| 1929  | 1.064.746 |         |           | 147.124 | 236.429     |           | 1.448.299  | 1.301.175 |              |                |
| 1929  | 458.771   |         |           | 88.273  | 101.701     | 4.795     | 653.540    | 565.267   |              |                |
| 1930  | 1.044.016 |         |           |         | 132.412     | -10.540   | 1.165.888  | 1.165.888 |              |                |
| 1930  | 1.659.664 |         |           | 191.477 | 95.632      |           | 1.946.773  | 1.755.296 |              |                |
| 1930  | 1.374.110 |         |           | 117.696 |             |           | 1.491.806  | 1.374.110 |              |                |
| 1930  | 1.395.887 |         |           | 73.568  |             |           | 1.469.455  | 1.395.887 |              |                |
| 1930  | 859.544   |         |           | 147.124 | 508.039     |           | 1.514.707  | 1.367.583 |              |                |
| 1930  | 647.070   |         |           | 95.632  |             |           | 742.702    | 647.070   |              |                |
| 1930  | 1.870.000 |         |           | 147.124 |             | 217.420   | 2.234.544  | 2.087.420 |              |                |
| 1930  | 1.205.074 |         |           | 117.696 | 743.563     |           | 2.066.333  | 1.948.637 |              |                |
| 1930  | 508.675   |         |           | 117.696 | 88.824      | 224.763   | 939.958    | 822.262   |              |                |
| 1931  | 1.333.321 |         |           | 102.984 |             |           | 1.436.305  | 1.333.321 |              |                |
| 1931  | 1.514.149 |         |           | 73.568  | 176.537     |           | 1.764.254  | 1.690.686 |              |                |
| 1931  | 1.894.484 | 2.400   |           | 110.344 | 24.000      |           | 2.031.228  | 1.920.884 |              |                |
| 1931  |           |         |           | 80.920  | 558.585     |           | 639.505    | 558.585   |              |                |
| 1932  | 1.311.170 | 2.100   |           | 80.920  | 203.345     |           | 1.597.535  | 1.516.615 |              |                |

## EKKJULIF.XLS

|  |            |        |         |           |            |           |            |            |         |           |
|--|------------|--------|---------|-----------|------------|-----------|------------|------------|---------|-----------|
| 1933   | 1.087.655  |        |         | 95.632    | 145.042    | 8.563     | 1.336.892  | 1.241.260  |         |           |
| 1933   | 1.781.151  |        |         | 127.569   | 99.183     |           | 2.007.903  | 1.880.334  | 150.000 | 119.727   |
| 1933   | 1.375.696  |        |         | 46.344    | 432.495    |           | 1.854.535  | 1.808.191  | 150.000 | 1.217.297 |
| 1933   | 1.359.731  |        |         | 73.568    | 364.362    | -81336    | 1.716.325  | 1.642.757  |         |           |
| 1934   |            |        |         | 73.568    | 326.809    |           | 400.377    | 326.809    |         |           |
| 1934   | 940.638    |        | 56.016  | 110.344   | 7.250      |           | 1.114.248  | 1.003.904  |         |           |
| 1934   | 337.305    |        |         | 144.425   | 501.554    | 1.881.195 | 2.864.479  | 2.720.054  |         |           |
| 1934   | 1.156.073  |        |         | 102.984   | 234.677    | 37.332    | 1.531.066  | 1.428.082  |         |           |
| 1935   | 1.270.565  |        |         | 88.273    |            |           | 1.358.838  | 1.270.565  |         |           |
| 1935   | 1.347.089  |        |         | 88.273    | 178.416    |           | 1.613.778  | 1.525.505  |         |           |
| 1935   | 956.000    |        |         |           | 46.344     |           | 1.002.344  | 1.002.344  |         | 900.000   |
| 1935   | 934.652    |        |         | 102.984   |            | 12.844    | 1.050.480  | 947.496    |         |           |
| 1935   | 1.296.392  |        |         | 88.273    | 276.584    |           | 1.661.249  | 1.572.976  |         |           |
| 1936   | 1.542.533  |        |         | 95.632    | 413.190    | 76.294    | 2.127.649  | 2.032.017  |         |           |
| 1937   | 911.859    |        |         | 73.568    | 168.677    | 77.621    | 1.231.725  | 1.158.157  |         |           |
| 1937   | 802.067    |        |         | 95.632    | 136.266    | 220.376   | 1.254.341  | 1.158.709  |         |           |
| 1938   | 578.661    |        |         | 73.568    | 338.292    |           | 990.521    | 916.953    |         |           |
| 1938   | 1.005.503  |        |         | 73.568    | 109.115    |           | 1.188.186  | 1.114.618  |         |           |
| 1938   | 970.294    |        |         | 73.568    | 273.665    |           | 1.317.527  | 1.243.959  |         |           |
| 1938   | 766.747    |        |         | 73.568    |            | 152.519   | 992.834    | 919.266    |         |           |
| 1939   | 890.252    |        |         | 235.762   | 436.383    | 66.690    | 1.629.087  | 1.393.325  |         |           |
| 1939   | 1.274.369  |        |         | 73.568    | 132.269    |           | 1.480.206  | 1.406.638  |         |           |
| 1940   | 2.429.759  |        |         | 123.417   | 637.764    |           | 3.190.940  | 3.067.523  |         |           |
| 1940   | 213.599    |        |         | 77.240    | 1.260.180  |           | 1.551.019  | 1.473.779  | 150.000 | 1.358.088 |
| 1940   | 1.031.372  |        |         |           | 127.663    |           | 1.159.035  | 1.159.035  |         |           |
| 1941   | 738.515    |        | 30.318  | 116.832   | 250.046    |           | 1.135.711  | 1.018.879  |         | 551.044   |
| Samtals:   | 54.127.889 | 71.125 | 107.422 | 5.443.948 | 12.520.210 | 3.534.772 | 75.805.366 | 70.361.418 | 450.000 | 4.857.859 |
| Samtals 54 einstaklingar   |            |        |         |           |            |           |            |            |         |           |
| Meðallaun pr. einstakling án greiðslna frá TRST  |            |        |         |           |            |           |            |            |         |           |
|  |            |        |         |           |            |           |            |            |         |           |
| Aths. Í einstaka tilviki er um hlunnindi að ræða, sem dragast frá skattstofni (ökutækjastyrkur). |            |        |         |           |            |           |            |            |         |           |
|  |            |        |         |           |            |           |            |            |         |           |