

UTKAST 3.7.2019**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av hälso- och sjukvårdslagen****PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att hälso- och sjukvårdslagen ändras så att Norra Savolax sjukvårdsdistrikt åläggs en skyldighet att tillsammans med övriga sjukvårdsdistrikt där det finns ett universitetssjukhus ordna lämnandet av medicinska sakkunnigutlåtanden som begärs av domstolarna. För lämnandet av utlåtanden ska Norra Savolax sjukvårdsdistrikt få ersättning av statens medel.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2020 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2020.

ALLMÄN MOTIVERING**1 Nuläge****1.1 Lagstiftning och praxis****Lagstiftning**

Utarbetandet av de medicinska utlåtanden som domstolarna behöver har inte genom lag ålagts någon organisation. I praktiken får domstolarna för närvarande inte de utlåtanden de behöver.

Före 2011 lämnade Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Valvira, på begäran domstolarna försäkringsmedicinska utlåtanden. Valvira slutade lämna utlåtanden 2011, eftersom uppgiften enligt lag inte hörde till verkets uppgifter och eftersom uppgiften kunde ha orsakat jäv i tillsynsärenden. I vissa typer av ärenden var det dessutom svårt att hitta någon som kunde lämna utlåtande.

Sedan 2014 har frågan om domstolarnas utlåtanden lösts på så sätt att social- och hälsovårdsministeriet i ett brev har begärt att de sjukvårdsdistrikt där det finns ett universitetssjukhus i tur och ordning lämnar utlåtanden enligt ett rullande system. Arrangemanget baserar sig på frivillighet. Åtminstone en del av de sjukvårdsdistrikt där det

finns ett universitetssjukhus har efter 2017 meddelat att de inte längre har möjlighet att lämna utlåtanden eftersom det inte gått att hitta någon sakkunnig som varit villig att lämna utlåtande.

Behovet av utlåtanden i olika domstolar

Högsta domstolen

Bestämmelser om högsta domstolen finns i lagen om högsta domstolen. I högsta domstolens arbetsordning (576/2006) finns närmare bestämmelser om behandlingen av mål och ärenden och om arbetet i högsta domstolen.

Högsta domstolen utövar den högsta domsrätten i tviste- och brottmål samt övervakar rättskipningen inom sitt behörighetsområde. Dess viktigaste uppgift är att skapa prejudikat. Som rättskipningsärenden behandlar högsta domstolen besvär över avgöranden som meddelats av hovrätterna samt i vissa fall också av försäkringsdomstolen, marknadsdomstolen och tingsrätten som jorrdomstol. Under vissa förutsättningar kan besvärstillstånd ansökas direkt hos högsta domstolen i fråga om ett avgörande av tingsrätten. Högsta domstolen behandlar även ärenden som gäller extraordinärt ändringssökande och som första och enda rättsinstans tjänstebrottsärenden som gäller domare i hovrätten och de högsta åklagarna. Högsta domstolen behandlar också justitieförvaltningsärenden.

Ledamöter i högsta domstolen är presidenten och ett visst antal justitieråd. Vid högsta domstolen kan det dessutom finnas ledamöter som utnämnts för viss tid. Högsta domstolen har inte någon läkarledamot och den har inte tillgång till någon som är skyldig att lämna medicinska utlåtanden i försäkringsrättsliga ärenden.

I vissa ersättningsärenden som grundar sig på lagstiftningen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar finns det en begränsad rätt att söka ändring i försäkringsdomstolens beslut hos högsta domstolen, om högsta domstolen beviljar besvärstillstånd. Högsta domstolen behöver oftast utlåtanden när den behandlar besvär över försäkringsdomstolens beslut i sådana ärenden enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar (459/2015) och lagen om lantbruksföretagares olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar (873/2015) i vilka det avgörs om en skada, en sjukdom eller ett dödsfall berättigar till ersättning eller vem som ska betala ersättningen.

Högsta domstolen har under tidigare år årligen begärt ungefär 10–20 utlåtanden i ärenden som gällt olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar. Dessutom har högsta domstolen tidigare begärt några utlåtanden i ärenden som gällt trafikförsäkringsersättningar. Till skillnad från ärenden som gäller olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar behandlas ärenden som gäller ändringssökande enligt trafikförsäkringslagen vid de allmänna domstolarna, med undantag för rehabiliteringsärenden. I ärenden som gäller rehabilitering söks ändring genom besvär hos försäkringsdomstolen på det sätt som föreskrivs i 16 § i lagen om rehabilitering som ersätts enligt trafikförsäkringslagen (626/1991).

Tingsrätterna och hovrätterna

Tings- och hovrätterna statistikför inte begärandena om medicinska utlåtanden och därför finns det inte några exakta uppgifter om antalet. Om man ser till antalet är det så att hovrätterna ofta inte begärt utlåtanden själva, utan de har i regel inhämtats redan i tingsrättsskedet och på så sätt blivit tillgängliga för hovrätten vid ändringssökandet. Vid tingsrätterna har begärandena om utlåtande varierat: en del av tingsrätterna har inte alls begärt utlåtanden de senaste åren, medan en del i regel alltid begär utlåtande när det är fråga om ett ärende som gäller trafikskada, olycksfall i arbetet, yrkessjukdom eller patientskada och där det i bakgrunden finns ett skadeärende enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar. I genomsnitt har utlåtanden begärts sporadiskt eller högst 1–2 gånger per år per tingsrätt. Sammanlagt begär tings- och hovrätterna uppskattningsvis högst 10 utlåtanden per år. Tings- och hovrätternas benägenhet att begära utlåtanden har minskat som en följd av att det de senaste åren har varit svårt att få utlåtanden eller att det med tanke på processen har tagit oskäligt länge att få ett utlåtande.

Även om antalet utlåtanden inte är så stort, behöver även tings- och hovrätterna oberoende medicinska sakkunnigutlåtanden vid behandlingen av bland annat ärenden som gäller trafikskador och patientskador eller till exempel ärenden som gäller olycksfall i arbetet i anslutning till brottmål. Till de vanligaste och samtidigt mest krävande fallen hör allvarliga hjärnskador och skador på flera extremiteter som uppkommit vid olycksfall i arbetet och trafikskador samt pisksnärtskador (whiplash) som uppkommit vid trafikskador. Ett oberoende sakkunnigutlåtande och stor sakkunskap garanterar ett materiellt riktigt slutresultat i respektive tvist. Sakkunnigutlåtandets betydelse accentueras eftersom det i domstolens sammansättning inte ingår någon läkarledamot och eftersom domstolarna inte heller har möjlighet att få utlåtanden som förutsätter medicinsk sakkunskap via något annat arrangemang på samma sätt som till exempel försäkringsdomstolen har. Sådana sakkunnigutlåtanden minskar klart den bevisning som parterna själva åberopar och därigenom också rättegångskostnaderna avsevärt.

Försäkringsdomstolen

Försäkringsdomstolen är specialdomstol för ärenden som gäller social trygghet. Försäkringsdomstolen behandlar bland annat ärenden som gäller individens rätt till arbetspension, folkpension, arbetslöshetsförmåner, lönegaranti, bostadsbidrag, studiebidrag, av Folkpensionsanstalten utbetalda handikappförmåner, förmåner som beviljas med stöd av sjukförsäkringslagen, rehabilitering, samt rätt till ersättning på grund av arbetsolycksfall, yrkessjukdomar, brottsskador eller skador eller olyckor som orsakats i militärtjänst.

Ledamöter vid försäkringsdomstolen är överdomaren och försäkringsrättsdomarna. Vid försäkringsdomstolen finns det en överläkare som är läkarledamot med uppgiften som huvudsyssla. Förutom arbetet som läkarledamot planerar och utvecklar överläkaren det medicinska bedömningsförfarandet vid försäkringsdomstolen, sköter den all-

männa planeringen och organiseringen av läkarledamöternas arbete samt sörjer för arbetets resultat. Överläkaren ska dessutom övervaka att läkarledamöterna tillämpar rättsprinciperna och tolkar lagen på ett enhetligt sätt.

Vid försäkringsdomstolen finns läkarledamöter, ledamöter som är insatta i förhållandena inom arbetslivet eller företagsverksamhet och ledamöter som är insatta i militärskadeärenden samt ersättare för dem. Dessa är ledamöter med uppgiften som bisyssla. Försäkringsdomstolens ledamöter med uppgiften som bisyssla förordnas av statsrådet för en mandattid på fem år i sänder. En läkarledamot ska vara legitimerad läkare. En läkarledamot med uppgiften som bisyssla är domstolsledamot i medicinska ärenden.

Vid försäkringsdomstolen finns det dessutom utomstående sakkunnigläkare som lämnar utlåtanden och som inte ingår i domstolens sammansättning vid avgörande. Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet försäkringsdomstolens sakkunnigläkare för fem år i sänder. De lämnar på begäran ett skriftligt utlåtande, om vilket parterna hörs innan ett besvärsgörande avgörs.

De arvoden som vid försäkringsdomstolen 2018 har betalats till utomstående sakkunnigläkare för ett utlåtande inklusive bikostnader har beroende på ärendet varierat mellan 400 och 1200 euro, och priset på ett utlåtande inklusive bikostnader har legat på i genomsnitt 760 euro.

Försäkringsdomstolen begärde 19 utlåtanden 2016, 60 utlåtanden 2017 och 40 utlåtanden 2018. Försäkringsdomstolen får i regel de sakkunnigutlåtanden den behöver av de egna sakkunnigläkarna. Men den kan vid behov begära ett sakkunnigutlåtande också av någon annan sakkunnig.

I behandlingen av ärenden vid försäkringsdomstolen iakttas lagen om rättegång i försäkringsdomstolen (677/2016) och förvaltningsprocesslagen, som vid ingången av 2020 ersätts av lagen om rättegång i förvaltningsärenden. De förmånslagar som gäller utkomstskydd innehåller också procedurbestämmelser till exempel om att en besvärsskrift som riktas till försäkringsdomstolen ska lämnas till den försäkrings- eller pensionsanstalt som fattat det ursprungliga beslutet.

Besvärsnämnderna

Systemet för sökande av ändring i ärenden som gäller social trygghet är huvudsakligen uppbyggt enligt en tvåstegsmodell. Ändring i beslut av anstalter och bolag som beviljar förmåner söks i allmänhet hos den besvärsnämnd som behandlar ärendena i fråga.

Besvärsnämnderna hör inte till domstolsväsendet, men i fråga om rättskipningsverksamheten är de jämförbara med domstolarna. I sin rättskipningsverksamhet (behandlingen av ärenden) tillämpar besvärsnämnderna förvaltningsprocesslagen och i fortsättningen lagen om rättegång i förvaltningsärenden. För varje nämnd finns det dessutom en egen lag med bestämmelser om bland annat uppgifter och sammansättning.

Bestämmelser om sökande av ändring finns dessutom i sektorslagstiftningen om respektive förmån.

Besvärnämndernas beslut överklagas hos försäkringsdomstolen, som är högsta besvärinstans. I försäkringsdomstolens beslut får ändring inte sökas genom besvär. I vissa ärenden som gäller ersättning enligt lagstiftningen om olycksfallsförsäkring är det dock möjligt att ansöka om besvärstillstånd hos högsta domstolen.

I alla besvärnämnders sammansättning ingår det läkarledamöter och därför har nämnderna inte något behov av utlåtanden av utomstående sakkunnigläkare.

Avsikten är inte att i denna proposition föreskriva om de läkarutlåtanden som besvärnämnderna behöver.

Högsta förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolarna

Högsta förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolarna är förvaltningsdomstolar. På rättegångar i förvaltningsdomstolarna tillämpas förvaltningsprocesslagen.

Bestämmelser om högsta förvaltningsdomstolen finns i lagen om högsta förvaltningsdomstolen. I högsta förvaltningsdomstolens arbetsordning (1206/2016) finns närmare bestämmelser om behandlingen av mål och ärenden och om arbetet i högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessärenden och övervakar rättskipningen inom sitt behörighetsområde. Som rättskipningsärenden behandlar högsta domstolen besvär över förvaltningsdomstolarnas och vissa av marknadsdomstolens avgöranden samt över beslut som fattats av statsrådets allmänna sammanträde. Högsta förvaltningsdomstolen behandlar också justitieförvaltningsärenden. Ledamöter i högsta förvaltningsdomstolen är presidenten och ett visst antal justitieråd. Vid högsta förvaltningsdomstolen kan det dessutom finnas ledamöter som utnämnts för viss tid.

I förvaltningsdomstolarnas sammansättning vid avgörande ingår sakkunnigledamöter vid behandlingen av vissa ärenden. Vid en förvaltningsdomstol finns det sakkunnigledamöter som är insatta i barnskydd, adoption, mentalvårdsärenden, missbrukarvård och smittsamma sjukdomar samt med specialomsorger för personer med utvecklingsstörning. Sakkunnigledamöterna deltar i behandlingen och avgörandet av mål och ärenden med iakttagande av vad som föreskrivs i lagen om förvaltningsdomstolarna (430/1999) eller i någon annan lag.

Förvaltningsdomstolarna begär sällan på eget initiativ medicinska sakkunnigutlåtanden av en aktör utanför processen, och begärandena om utlåtande statistikförs inte. Högsta förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolarna har av aktörer utanför processen begärt medicinska sakkunnigutlåtanden uppskattningsvis högst en gång per år i genomsnitt, och det har det senaste åren inte varit något problem med att få utlåtanden. Medicinska sakkunnigutlåtanden har till exempel begärts i ärenden som gäller sökande av vård i ett annat EU-land och i ärenden som gäller medicinska lärotvister och samverkan mellan invaliditetsgrader som orsakats av flera skador.

Bestämmelser om bevisning vid rättegångar

Vid domstolarna tillämpas olika processuella bestämmelser beroende på ärendet och den domstol som behandlar ärendet. Bestämmelserna skiljer sig i viss mån från varandra.

Bestämmelserna i rättegångsbalken (4/1734) om rättegång, bevisning och rättegångskostnader tillämpas vid tingsrätterna, hovrätterna och högsta domstolen. Förvaltningsprocesslagen (586/1996) tillämpas i högsta förvaltningsdomstolen, de regionala förvaltningsdomstolarna, Ålands förvaltningsdomstol och försäkringsdomstolen. Också i marknadsdomstolen och arbetsdomstolen tillämpas förvaltningsprocesslagen vid behandlingen av förvaltningsprocessärenden. Lagen tillämpas dessutom i besvärnsämnen och förvaltningsmyndigheter vid behandlingen av besvär som anförts över förvaltningsbeslut.

Processuella bestämmelser i enlighet med rättegångsbalken

I rättegångsbalken finns allmänna processuella bestämmelser. En skillnad mellan en civilprocess och en förvaltningsprocess är bland annat att domstolen har olika skyldighet att utreda ett ärende. I en civilprocess får enligt 24 kap. 3 § i rättegångsbalken domstolen grunda sin dom i ett mål där förlikning är tillåten endast på en omständighet som en part har åberopat.

Enligt 17 kap. 7 § i rättegångsbalken har domstolen rätt att självmant inhämta sakkunnigutlåtanden, oberoende av målets art.

Enligt 17 kap. 36 § i rättegångsbalken ska en sakkunnig ge sitt utlåtande skriftligt. En sakkunnig ska höras muntligt i domstolen, om det behövs för att undanröja oklarheter, brister eller motstridigheter i hans eller hennes utlåtande, om domstolen anser att det behövs av någon annan orsak eller om en part begär det och det är uppenbart att det inte saknar betydelse att den sakkunnige hörs.

Enligt 23 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) gäller ett skriftligt utlåtande som en läkare gett och bestyrkt med orden "vilket jag härmed på heder och samvete försäkrar" utan edlig bekräftelse, om inte domstolen eller myndigheten av särskilda skäl förordnar att det ska styrkas med muntlig ed eller försäkran.

Enligt 17 kap. 66 § 1 mom. i rättegångsbalken har en sakkunnig rätt till skäligt arvode för sitt arbete och för tidsspillan samt till ersättning för behövliga kostnader. Om utlåtande har getts av en myndighet eller en innehavare av en offentlig tjänst eller befattning eller av någon som har förordnats att ge utlåtanden inom området i fråga, ska arvode och ersättning betalas endast om det föreskrivs särskilt om det.

På denna grund har högsta domstolen förkastat kraven på ersättning och arvode i två avgöranden (HD 2015:101, HD 2017:61). I det första avgörandet begärde Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt ersättning för ett utlåtande och i det andra fallet begärde en av sjukvårdsdistriktets tjänsteinnehavare arvode. Enligt den andra meningen i 17 kap. 66 § 1 mom. i rättegångsbalken förutsätter utbetalning av arvode att det föreskrivs särskilt om rätten till arvode. Eftersom det inte finns några sådana bestämmelser för sjukvårdsdistriktens och deras tjänsteinnehavares del konstaterade högsta domstolen att det inte föreligger någon rätt till arvode. Dessa avgöranden har för sin del gjort det svårare att få utlåtanden och minskat sjukvårdsdistrikten vilja att utarbeta utlåtanden.

I dag kan en sakkunnig höras muntligt vid en domstol också via videolänk eller per telefon. Det finns goda erfarenheter av detta och det har blivit vanligare med hörande genom video- eller telefonkonferens. Detta har i sin tur minskat på den sakkunniges behov av att resa till en muntlig förhandling och därmed förkortat den tid som en sakkunnig måste lägga på en muntlig förhandling.

I 17 kap. 66 § 2 mom. i rättegångsbalken finns det bestämmelser om betalning av en sakkunnigs arvode och ersättning. Enligt momentet svarar en enskild part som har åberopat en sakkunnig för arvodet och ersättningen till den sakkunnige. Om en sakkunnig har åberopats av flera parter, svarar de solidariskt för arvodet och ersättningen. Om domstolen självmant har åberopat en sakkunnig, ska de enskilda parterna solidariskt betala arvode och ersättning till den sakkunnige. I övriga fall betalas arvodet och ersättningen av statens medel.

I 17 kap. 48 § i rättegångsbalken finns det bestämmelser om förfarandet vid en rättegång, vilket omfattar ett huvudförhör, ett motförhör och domstolens och parternas rätt att ställa frågor till den som hörs. Enligt 49 § i kapitlet tillämpas förfarandet också på en sakkunnig. I det bevisningsförfarande som i dag iakttas vid tingsrätterna har det, för att det krav på en rättvis rättegång som garanteras av Finlands grundlag och internationella människorättskonventioner ska tillgodoses, även i fråga om kritisk sakkunnigbevisning ansetts mycket viktigt att den part som sakkunnigutlåtandet går emot får tillfälle att i ett motförhör enligt 17 kap. 48 § 3 mom. i rättegångsbalken ifrågasätta grunderna för utlåtandet och det faktaunderlag som används i det. Enligt 49 § 1 mom. i samma kapitel iakttas bestämmelsen också när en sakkunnig hörs. Sakkunnigläkarna upplever motförhöret som obehagligt, vilket har minskat läkarnas vilja att utarbeta medicinska sakkunnigutlåtanden. Motförhör är dock en nödvändig del av en rättegång där man försöker klarlägga den materiella sanningen. Det är domstolens ordförande som ska se till att också motförhöret hålls sakligt.

Processuella bestämmelser som gäller förvaltningsprocessen

Bestämmelser om förvaltningsprocessen finns i förvaltningsprocesslagen, som ska ersättas med en ny lag om rättegång i förvaltningsärenden vid ingången av 2020. Bestämmelserna om förvaltningsprocessen tillämpas i förvaltningsdomstolarna och försäkringsdomstolen, till den del lagen om rättegång i försäkringsdomstolen (677/2016) inte tillämpas.

Enligt 33 § i förvaltningsprocesslagen är förvaltningsdomstolen skyldig att se till att fakta klarläggs och vid behov för en part eller den förvaltningsmyndighet som fattat beslutet ange den tilläggsutredning som ska företas i ärendet.

Förvaltningsdomstolen ska på tjänstens vägnar skaffa utredning i sådan omfattning som en opartisk och rättvis behandling av ärendet och ärendets art kräver.

Vid förvaltningsdomstolar består en rättegång huvudsakligen av en skriftlig utredning. För att ett ärende ska kunna utredas hålls vid behov muntlig förhandling. Förvaltningsdomstolen ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det. Det samma gäller högsta förvaltningsdomstolen när den behandlar besvär som anförts över en förvaltningsmyndighets beslut. En parts begäran om muntlig förhandling kan avslås, om muntlig förhandling är uppenbart onödig.

I en förvaltningsprocess kan besvärsmyndigheten enligt 36 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen för inhämtande av utredning begära utlåtande av en myndighet som står utanför processen. Enligt 40 § i förvaltningsprocesslagen kan besvärsmyndigheten dessutom av en enskild sakkunnig inhämta ett utlåtande om en fråga som kräver särskild sakkunskap, med iakttagande i tillämpliga delar av 17 kap. 34–36, 43, 45, 46 och 50 §, 51 § 1 och 2 mom. samt 52 och 64 § i rättegångsbalken.

Enligt 50 § i förvaltningsprocesslagen betalas till en sakkunnig av statens medel skäligt arvode för arbete samt ersättning för nödvändiga kostnader. Högsta förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolarna har inte betalat arvode för sakkunnigutlåtanden till myndigheter som har lämnat ett utlåtande på basis av 36 §.

Riksdagen antog i februari 2019 lagen om rättegång i förvaltningsärenden (RP 29/2018). Den nya lagen avses träda i kraft den 1 januari 2020 och genom den upphävs den gällande förvaltningsprocesslagen. Enligt 43 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden kan förvaltningsdomstolen på eget initiativ begära ett utlåtande om en fråga som kräver särskild sakkunskap av någon annan myndighet än den som fattat beslutet eller av en enskild sakkunnig. Domstolen kan också höra en sakkunnig vid en muntlig förhandling. Enligt 77 § 3 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden ska det till en sakkunnig som har utsetts av förvaltningsdomstolen av statens medel betalas ett skäligt arvode för arbete samt ersättning för behövliga kostnader.

Avsikten med 77 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden har inte varit att ändra den gällande förvaltningsprocesslagen till denna del, och i regel får alltså inte en myndighet något arvode när den lämnar ett utlåtande. Bestämmelsen i 77 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden är dock inte entydig utan en sakkunnig som företräder en myndighet och som kallas till muntlig förhandling torde kunna få arvode, även om det är ytterst osannolikt, eftersom muntlig förhandling i syfte att höra en sakkunnig endast ordnas om det är nödvändigt för att utreda ärendet och inte på samma sätt som på allmänna sidan.

Enligt 95 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden är en delaktig i rättegången skyldig att helt eller delvis ersätta en annan delaktigs rättegångskostnader, om det särskilt med beaktande av avgörandet i ärendet är oskäligt att denne själv ska stå för sina

rättegångskostnader. När ersättningsskyldighetens skälighet bedöms kan hänsyn dessutom tas till ärendets rättsliga oklarhet, de delaktigas egna åtgärder och ärendets betydelse för parten. En enskild part får med avvikelse från 1 och 2 mom. åläggas att ersätta en myndighets rättegångskostnader endast om den enskilda parten har framställt ett uppenbart ogrundat yrkande.

1.2 Bedömning av nuläget

I nuläget har ingen aktör skyldighet att lämna medicinska sakkunnigutlåtanden på begäran av en domstol. Eftersom en myndighet eller en innehavare av en offentlig tjänst eller befattning enligt den gällande rättegångsbalken inte kan få arvode och ersättning för ett utlåtande har antalet aktörer som lämnar utlåtanden minskat. Den nuvarande situationen har lett till att de allmänna domstolarna inte får de medicinska sakkunnigutlåtanden de behöver. Detta har i sin tur lett till att de allmänna domstolarna har minskar på antalet begäranden om utlåtande eftersom det varit svårt eller tagit oskäligt länge att få dem.

En möjlighet att få opartiska medicinska sakkunnigutlåtanden förbättrar rättssäkerheten och domstolarnas förutsättningar att avgöra ett ärende i synnerhet i situationer där avgörandet förutsätter medicinsk sakkunskap. Ett opartiskt sakkunnigutlåtande förbättrar också rättssäkerheten för den som söker ändring och inverkar i betydande grad på den ändringssökandes rättegångskostnader.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Syftet med propositionen är att säkerställa att rättsväsendet får de medicinska sakkunnigutlåtanden det behöver.

För att de ändringssökande ska bli behandlade lika är det viktigt att det finns en opartisk aktör som centraliserat lämnar utlåtanden till domstolarna i medicinska ärenden. Det är viktigt med en opartisk medicinsk bedömning i synnerhet när det behövs sakkunskap inom ett visst medicinskt specialområde eller när ett fall lämnar rum för tolkning. En opartisk sakkunnigaktör ökar rättssäkerheten och den medicinska bedömningens genomskinlighet och tillförlitlighet.

En domstols möjlighet att få medicinska sakkunnigutlåtanden utan kostnadsansvar för en part förbättrar de ändringssökandes möjligheter att söka ändring i ärenden som gäller deras lagstadgade rättigheter. Att få en av parterna oberoende och därmed opartisk sakkunnig

ståndpunkt i försäkringsrättsliga ärenden förbättrar rättssäkerheten. Möjligheten för en fullföljdsdomstol, i synnerhet högsta domstolen, att få ett medicinskt sakkunnigutlåtande förbättrar dessutom dess förutsättningar att fungera som prejudikatdomstol i försäkringsrättsliga ärenden.

De medicinska sakkunnigutlåtandena har mycket stor betydelse för parterna eftersom de ofta gäller förmåner som är omfattande och långvariga med tanke på både mottagarna och betalarna. Därför måste också de domstolsavgöranden som gäller dessa ärenden grunda sig på bästa möjliga information.

För den ändringssökande är det väsentligt att utlåtandena är avgiftsfria. De ändringssökandes utkomst kan vara beroende av avgörandet i ett försäkringsrättsligt ärende. Rättssäkerheten för dem som söker ändring försämras avsevärt om de av rädsla för kostnaderna för sakkunnigutlåtandena inte kräver sina rättigheter genom att söka ändring i en situation där det finns grunder för ändringssökande.

2.2 Alternativ

Lämnandet av utlåtanden blir en uppgift för Valvira

Som en alternativ lösning har man bedömt möjligheten att ålägga Valviras sakkunnigläkare uppgiften att lämna utlåtanden. Detta förutsätter eventuellt att nya sakkunnigläkare måste rekryteras och att de arvoden som betalas för sakkunnigutlåtandena måste justeras.

Valvira har för närvarande mer än 300 utomstående permanenta sakkunniga som det vid behov är möjligt att begära skriftliga sakkunnigutlåtanden av. Valvira kan begära ett sakkunnigutlåtande antingen i ett ärende som avgörs av verket eller i ett ärende som behandlas av någon annan myndighet eller en domstol och i vilket det har begärts ett utlåtande av Valvira. Valvira begär sakkunnigutlåtanden i klagomåls- och tillsynsärenden som är anhängiga vid Valvira och som gäller yrkesutbildade personer eller verksamhetsenheter inom hälso- och sjukvården eller socialvården, i ärenden som gäller abort eller sterilisering och i ärenden som gäller innehålllet i så kallad oreglerad utbildning. Dessutom begärs sakkunnigutlåtanden i sådana fall när en annan tillsyns- eller undersökningsmyndighet har begärt ett sakkunnigutlåtande av Valvira i till exempel ärenden som gäller en yrkesutbildad persons eller verksamhetsenhets förfarande, en misstanke om felbehandling eller utredning av dödsorsak.

Före 2011 gav Valvira och föregångaren Rättsskyddscentralen för hälsovården utifrån den tidigare Medicinalstyrelsens praxis så kallade försäkringsmedicinska utlåtanden närmast på begäran av domstolarna och konsumenttvistenämnden. I dessa begäranden om utlåtande var det i allmänhet fråga om en bedömning av orsakssambandet vid olyckor och av invaliditetsklassen eller en bedömning av om kriterierna för en yrkes sjukdom var uppfyllda. Dessa anknöt inte till Valviras lagstadgade uppgifter. Valvira

hade inte heller någon egen sakkunskap för att lämna ovannämnda utlåtanden, utan lämnandet av utlåtanden grundade sig huvudsakligen på sakkunnigutlåtanden som Valvira begärde.

Valviras system med permanenta sakkunniga är avsett för skötseln av lagstadgade uppgifter, och inte för bedömningar av försäkringsmedicinska ersättningstvister. Valvira konstaterade den 3 november 2011 att verket inte längre i framtiden har möjlighet att lämna försäkringsmedicinska utlåtanden. Samtidigt föreslog Valvira att social- och hälsovårdsministeriet ska inleda åtgärder för att skapa ett nationellt system för avgörande av försäkringsmedicinska tvister.

Vid den tidpunkten lämnade Valvira ungefär 100–150 utlåtanden per år på begäran av domstolarna. Tiderna för behandlingen av försäkringsmedicinska utlåtanden vid Valvira var långa bland annat på grund av att flera av Valviras sakkunniga avgick från sitt uppdrag vilket också försvårade rekryteringen av nya sakkunniga. Den genomsnittliga tiden för behandlingen av försäkringsmedicinska utlåtanden vid Valvira var 10,5 månader 2010, medianen 10,2 månader och den längsta tiden 25 månader.

Valviras har tillstånds- och tillsynsuppgifter i ärenden som gäller social- och hälsovårdstjänster. I dessa bedöms det om vården är ändamålsenlig. När det gäller försäkringsmedicinska frågeställningar bedöms det inte om vården är ändamålsenlig, och i dem är det inte fråga om tillstånds- eller tillsynsverksamhet inom social- och hälsovården. Delta-gande i avgörandet av försäkringsrättsliga ersättningstvister hör inte till Valviras grundläggande uppgifter, och Valvira bör inte utföra uppgifter som äventyrar skötseln av dess grundläggande uppgift.

Valvira kan inte samtidigt utöva tillsyn över yrkesutbildade personer eller organisationer och i försäkringsmedicinskt hänseende ta ställning till ärenden där dessa övervakade yrkesutbildade personer eller organisationer är delaktiga. I många fall har de aktörer som är delaktiga i försäkringsmedicinska tvister varit eller kommer att vara föremål för tillsyn, och Valvira måste bevara sin oinskränkta förmåga att utöva tillsyn över dessa. Ur Valviras synvinkel är det inte enbart fråga om resurser (även om den också är viktig) utan en fråga om att säkerställa den grundläggande uppgiften. Av denna orsak kan det inte anses ändamålsenligt att ålägga Valvira uppgiften.

Lämnandet av utlåtanden blir en uppgift för någon annan organisation

Under handläggningen av ärendet har det som en alternativ lösning föreslagits att någon annan organisation ska åta sig uppgiften att svara för en sakkunnigläkargrupp som lämnar försäkringsmedicinska sakkunnigutlåtanden och uppgiften att administrera utlåtandena. Systemet kunde fungera på samma sätt som Valviras tidigare system. Den organisation som svarar för verksamheten ska föra en förteckning med kontaktuppgifter till frivilliga sakkunnigläkare och förmedla begärandena om utlåtande till de sakkunniga.

I vissa sammanhang har det föreslagits att uppgiften ska åläggas social- och hälsovårdsministeriet. Social- och hälsovårdsministeriet har till uppgift att ansvara för planeringen, styrningen och verkställigheten av social- och hälsopolitiken, att bereda lagstiftning och

centrala reformer inom sitt förvaltningsområde och att styra genomförandet av reformer. Förvaltandet av ett system med sakkunnigläkare anknyter inte till ministeriets kärnuppgifter och ministeriet har inte den personal och andra resurser som behövs för uppgiften.

Domstolsverket som stärker domstolarnas oberoende inleder sin verksamhet 2020. Domstolsverket ska sörja för domstolsväsendets verksamhetsförutsättningar och för utvecklingen, resultatstyrningen, planeringen och stödjandet av domstolarnas verksamhet. Till Domstolsverket överförs merparten av de centralförvaltningsuppgifter som nu sköts av justitieministeriet. Verket bedriver sin verksamhet inom justitieministeriets förvaltningsområde, men är ett självständigt centralt ämbetsverk som betjänar hela domstolsväsendet.

En alternativ lösning som föreslagits vid beredningen har varit att uppgiften och kostnadsansvaret påförs det nya Domstolsverket. Förvaltandet av en sakkunnigpool som lämnar försäkringsmedicinska sakkunnigutlåtanden anknyter inte heller till Domstolsverkets kärnuppgifter, även om det ligger i domstolarnas intresse att det är smidigt få sakkunnigutlåtanden.

Dessutom finns det andra organisationer som kunde tänkas lämna sakkunnigutlåtanden, till exempel Institutet för hälsa och välfärd. Institutet för hälsa och välfärd har bland annat till uppgift att undersöka och följa befolkningens välfärd och hälsa samt bereda sig på hot mot hälsan. Institutet för hälsa och välfärd kan inte, med beaktande av dess grundläggande uppgifter, anses vara en ändamålsenlig aktör när det gäller att svara för uppgiften.

Högsta domstolen har dessutom begärt sakkunnigutlåtanden av Arbetshälsoinstitutet i ärenden som gäller yrkessjukdomar. Arbetshälsoinstitutet har bland annat till uppgift att göra klassificeringar av yrkessjukdomar och undersökningar inom sitt verksamhetsområde samt lämna utlåtanden och ta initiativ i frågor som gäller det egna verksamhetsområdet. I frågor som gäller yrkessjukdomar har Arbetshälsoinstitutet hög sakkunskap och erfarenhet av att lämna utlåtanden. Om det i ett försäkringsrättsligt ärende har varit fråga om en yrkessjukdom har Arbetshälsoinstitutet redan i ett tidigare skede av behandlingen ofta undersökt misstankarna om yrkessjukdom, och ett utlåtande om dem har redan fogats till handlingarna. Av denna orsak är det inte möjligt att utnyttja Arbetshälsoinstitutets sakkunnigutlåtande i besvärinstansen, och dessutom omfattar Arbetshälsoinstitutets verksamhetsområde och sakkunskap endast yrkessjukdomar.

Privatpersoner lämnar utlåtanden

Som en alternativ lösning har det övervägts att man går in för en princip om att det inte ankommer på myndigheterna eller den offentliga hälso- och sjukvården att lämna medicinska sakkunnigutlåtanden i anslutning till avgörandet av tvister vid domstolarna. Utlåtandena kan i så fall lämnas av frivilliga sakkunniga som privatpersoner, varvid de får arvode för utlåtandena i enlighet med de allmänna processrättsliga bestämmelserna.

I detta sammanhang blir det problematiskt att ange vilken aktör som ska föra en förteckning över de frivilliga sakkunniga. I detta alternativ är det inte heller möjligt att säkerställa utlåtandenas kvalitet och enhetliga riktlinjer, bland annat så att innehållet i utlåtandena motsvarar den praxis och de vårdlinjer som följs inom den offentliga hälso- och sjukvården, bland annat de enhetliga grunderna för vård samt rekommendationerna God medicinsk praxis. Denna lösning tillgodoser inte heller målet att utlåtandena ska lämnas av en opartisk sakkunnigaktör.

Om en domstol begär ett sakkunnigutlåtande av en privatperson har den sakkunnige enligt rättegångsbalken och förvaltningsprocesslagen rätt till skäligt arvode. Sakkunnigarvodet till en privatperson kan vara rätt betydande. Om de allmänna processrättsliga reglerna för ersättning av kostnaderna tillämpas i ett ärende kan sakkunnigarvodet bli en kostnad som ska betalas av en part. Med beaktande av de försäkringsrättsliga ärendenas socialförsäkringsrättsliga natur är det viktigt för en part att sakkunnigutlåtandena är avgiftsfria, och en risk för kostnader kan leda till att en part inte vill söka ändring.

Domstolarnas rätt enligt rättegångsbalken att inhämta utlåtanden ger dock inte någon aktör skyldighet att lämna de begärda utlåtandena. Till denna del kan bristen på frivilliga sakkunniga som lämnar utlåtande alltså bli ett problem.

Ändring av rättegångsbalken vad gäller ersättningar

Som en alternativ lösning har man bedömt en särskild bestämmelse om att ett sjukvårdsdistrikt eller dess tjänsteinnehavare kan få ersättning eller arvode för ett sakkunnigutlåtande och för muntligt hörande. Det är ändamålsenligt att ta in en sådan särskild bestämmelse i den lagstiftning inom justitieministeriets förvaltningsområde där det också i övrigt föreskrivs om bevisningskostnaderna.

Enligt 17 kap. 66 § 1 mom. i rättegångsbalken har en sakkunnig rätt till skäligt arvode för sitt arbete och för tidsspillan samt till ersättning för behövliga kostnader. Om utlåtande har getts av en myndighet eller en innehavare av en offentlig tjänst eller befattning eller av någon som har förordnats att ge utlåtanden inom området i fråga, ska arvode och ersättning betalas endast om det föreskrivs särskilt om det.

På denna grund har högsta domstolen förkastat kraven på ersättning och arvode i två avgöranden (HD 2015:101, HD 2017:61). Eftersom det inte finns någon sådan särskild bestämmelse som avses i paragrafen konstaterade högsta domstolen att sjukvårdsdistriktet eller dess tjänsteinnehavare inte hade rätt till arvode.

Om en särskild bestämmelse om arvode fogas till lagstiftningen blir det möjligt att av statens medel betala ersättning för utlåtanden till sjukvårdsdistriktet och deras tjänsteinnehavare. Detta ökar i sin tur sjukvårdsdistriktets och enstaka tjänsteinnehavares vilja att lämna utlåtanden. Detta säkerställer dock inte att det är möjligt att få ett utlåtande i alla situationer eftersom skyldigheten att lämna utlåtanden inte genom lag har ålagts någon organisation.

Fler läkarledamöter vid domstolarna

Ett alternativ är att en eller flera läkarledamöter ingår i domstolarnas sammansättning. Till exempel högsta domstolens sammansättning skulle i så fall i detta avseende motsvara försäkringsdomstolens sammansättning där en av ledamöterna är läkare om en medicinsk utredning kan inverka på avgörandet i ärendet.

Inom den allmänna rättskipningen inhämtas sakkunskap i allmänhet med hjälp av sakkunnigutlåtanden, vilket innebär att en utökning av antalet sakkunnigledamöter är en betydande principiell ändring av de allmänna domstolarnas sammansättning. Det finns inte skäl att göra en sådan ändring för en till antalet rätt liten grupp av ärenden.

Försäkringsdomstolens sakkunnigläkare lämnar utlåtanden också till andra domstolar

Vid försäkringsdomstolen finns det utomstående sakkunnigläkare som lämnar utlåtanden och som inte ingår i domstolens sammansättning vid avgörande. Statsrådet förordnar på framställning av justitieministeriet försäkringsdomstolens sakkunnigläkare för fem år i sänder. De lämnar på begäran ett skriftligt utlåtande, om vilket parterna hörs innan ett besvärsgörande avgörs. Försäkringsdomstolens sakkunnigläkare har den försäkringsmedicinska sakkunskap som behövs för utarbetandet av utlåtandena.

Som ett alternativ har man övervägt möjligheten att begära utlåtanden av försäkringsdomstolens sakkunnigläkare också i andra ärenden. Detta alternativ kunde vara en lösning i ärenden som behandlas i tingsrätterna och hovrätterna eller i sådana ärenden i högsta domstolen som inte gäller olycksfall i arbetet eller yrkessjukdomar. Det största problemet med att få utlåtanden har dock för närvarande funnits i anslutning till de ärenden i högsta domstolen som gäller olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar och i vilka försäkringsdomstolens sakkunnigläkare redan i ett tidigare behandlingsskede har lämnat ett utlåtande. I detta fall måste ett senare utlåtande lämnas av en annan person. Detta alternativ är inte någon lösning i alla situationer på grund av problemen med jäv, och därför anses det inte ändamålsenligt.

2.3 De viktigaste förslagen

Det föreslås att hälso- och sjukvårdslagen ändras så att Norra Savolax sjukvårdsdistrikt åläggs att tillsammans med de övriga sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus lämna medicinska sakkunnigutlåtanden som begärs av en domstol. För denna uppgift ska Norra Savolax sjukvårdsdistrikt inrätta en sakkunniggrupp som svarar för utarbetandet av utlåtandena. Sakkunniggruppen ska bestå av sakkunnigläkare. De övriga sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus ska vara skyldiga att delta i lämnandet av utlåtanden via sakkunniggruppen genom att utse sakkunniga till gruppen.

Sakkunniggruppen ska lämna utlåtanden endast på begäran av en domstol. Den nya bestämmelse som nu föreslås ska inte gälla utlåtanden som parterna själva inhämtar. Enligt

17 kap. 66 § i rättegångsbalken ska arvode och ersättning betalas endast om det föreskrivs särskilt om det, om ett utlåtande ges av en myndighet. Någon sådan särskild bestämmelse finns inte och planeras inte heller, och därför betalar en domstol inte ersättning enligt rättegångsbalken. För den nya uppgiften att lämna utlåtande kommer det däremot att av statens medel betalas en ersättning till sjukvårdsdistriktet.

Under moment 33.60.34 i statsbudgeten har det för denna nya uppgift föreslagits 0,5 miljoner euro. Norra Savolax sjukvårdsdistrikt ska på ansökan få ersättning för de kostnader som lämnandet av medicinska sakkunnigutlåtanden medför. Det är ändamålsenligt att utbetalningen åläggs ett enda regionförvaltningsverk.

Genom de föreslagna bestämmelserna ändras inte domstolarnas eller besvärsnämndernas sammansättningar, och bestämmelserna har inte heller någon inverkan på de nuvarande läkarledamöternas verksamhet och uppgifter eller på de sakkunnigläkarens verksamhet som har uppgiften som bisyssla vid försäkringsdomstolen.

3 Propositionens konsekvenser

När en domstol har möjlighet att få opartiska medicinska sakkunnigutlåtanden förbättras domstolens möjligheter att träffa avgörande i ett ärende där avgörandet baserar sig på en medicinsk bedömning och parterna har företett egna motsatta sakkunnigutlåtanden. I och med möjligheten att få opartiska medicinska sakkunnigutlåtanden förbättras fullföljdsdomstolens förutsättningar att träffa ett avgörande och fungera som prejudikatdomstol. I försäkringsrättsliga ärenden förbättras rättssäkerheten om det går att få en av parterna oberoende, och därmed opartisk, sakkunnigs syn på saken.

När en domstol begär ett medicinskt sakkunnigutlåtande förbättras de ändringssökandes möjligheter att söka ändring i ärenden som gäller deras lagstadgade rättigheter. De ändringssökandes rättssäkerhet förbättras avsevärt när en ändringssökande kan kräva sina rättigheter i en fullföljdsdomstol utan att han eller hon blir tvungen att betala kostnaderna för ett sakkunnigutlåtande.

Uppskattningarna av hur många utlåtanden domstolarna behöver varierar. Högsta domstolen har utifrån tidigare års praxis bedömt att behovet är 10–20 utlåtanden per år i ärenden som gäller olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar samt dessutom några utlåtanden i andra ärenden. Det är svårt att bedöma behovet av utlåtanden i tings- och hovrätterna eftersom begärandena om utlåtande inte statistikförs. Behovet har uppskattats till cirka 10 utlåtanden per år. Högsta förvaltningsdomstolen och de regionala förvaltningsdomstolarna behöver uppskattningsvis cirka 1 utlåtande per år. Dessutom kan försäkringsdomstolen behöva vissa enstaka utlåtanden, om en läkarledamot eller sakkunnigläkarna vid försäkringsdomstolen inte har behövlig kompetens inom ett specialområde.

Under den tid när de sjukvårdsdistrikt där det finns ett universitetssjukhus lämnade sakkunnigutlåtanden på begäran av social- och hälsovårdsministeriet lämnade

Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt under det första halvåret cirka 80 utlåtanden, varefter antalet under de övriga sjukvårdsdistriktens perioder jämnades ut till cirka 30–40 utlåtande under vardera halvåret.

Antalet begäranden om utlåtande påverkas också av hur lätt det är att få ett utlåtande. När sjukvårdsdistrikten inte längre kunde lämna begärda utlåtanden minskade domstolarnas begäranden om utlåtande i motsvarande mån. Behovet av utlåtanden kan uppskattas till cirka 80–200 utlåtanden per år.

Kostnader uppkommer för utarbetandet av utlåtanden, för ett eventuellt muntligt hörande av en sakkunnig i domstolen samt för förberedelserna för ett muntligt hörande. Staten ersätter Norra Savolax sjukvårdsdistrikt för kostnaderna för utarbetandet av utlåtanden på basis av sjukvårdsdistriktets ansökan. Bestämmelser om eurobeloppen av de ersättningar som ska betalas för utlåtandena utfärdas genom förordning. Ersättningen torde bli cirka 800 euro för ett kortfattat utlåtande och 1500 euro för ett omfattande utlåtande. För förberedelserna för en rättegång och för rättegången betalas en ersättning per timme. Ersättningen kommer att vara mellan 50 och 80 euro per timme.

Dessutom kommer Norra Savolax att ha administreringskostnader motsvarande 0,5 årsverken av en byråsekreterares arbetsinsats samt cirka 10–20 procent av en läkares arbetsinsats. Kostnaderna hänför sig till handläggningen av begärandena om utlåtande, fördelningen av dem till de sakkunniga, faktureringen och utbetalningen av ersättningar samt letande efter en lämplig sakkunnig.

I budgetpropositionen för 2020 har ett tilläggsanslag på 0,5 miljoner euro föreslagits under moment 33.60.34.

Regionförvaltningsverket betalar på ansökan ersättningarna i efterhand. Det är ändamålsenligt att ålägga uppgiften endast ett regionförvaltningsverk eftersom det inte är ändamålsenligt att fördela uppgiften på alla regionförvaltningsverk. Den arbetsmängd som uppgiften kräver vid regionförvaltningsverket är rätt liten och den kan skötas med nuvarande personalresurser.

4 Beredningen av propositionen

Social- och hälsovårdsministeriets styrgrupp för utvecklandet av försäkringsläkarsystemet publicerade sitt förslag i arbetsgruppens promemoria (social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2014:1, 21.1.2014). Styrgruppen lade fram förslag bland annat om motivering av beslut, en skyldighet för besvärsnämndernas ledamöter att anmäla sina bindningar, ökande av läkarnas kunskaper om lagstadgade försäkringar och försäkringsmedicin samt inrättande av en delegation som följer hur de föreslagna åtgärderna genomförs och hur andra utvecklingsförslag framskrider.

Den 9 april 2018 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en delegation med bred sammansättning som har i uppdrag att fortsätta utveckla systemet med försäkringsläkare utifrån tidigare projekt och utredningar. I delegationen medverkar företrädare för

olika ministerier, försäkringsbranschen, behandlande läkare och försäkringsläkare samt patient- och klientorganisationer. Delegationen har tillsatts för tre år i sänder. Ett av de viktigaste frågekomplexen är försäkringsläkarnas och de behandlande läkarnas utbildning. Det allmänna målet är att öka insynen i systemet med försäkringsläkare och hela socialförsäkringssystemet samt medborgarnas förtroende för systemet. Delegationen ska också följa och utvärdera genomförandet av de åtgärder som det tidigare fattats beslut om och se till att kommunikationen utvecklas så att insynen ökar.

Högsta domstolen gjorde den 13 september 2018 en framställning hos statsrådet om vidtagande av lagstiftningsåtgärder. Högsta domstolen föreslog att det i lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar och i lagen om lantbruksföretagares olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar ska tas in en skyldighet för Valvira att lämna sakkunnigutlåtanden på begäran av högsta domstolen.

Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund ry skickade den 20 maj 2019 en framställning till statsrådet där förbundet hänvisar till högsta domstolens framställning och gör ytterligare en framställning i ärendet. Förbundet konstaterar i sin framställning att motsvarande problem med medicinska utlåtanden också finns vid de övriga allmänna domstolarna (tings- och hovrätterna) i ärenden som gäller trafikförsäkring och frivillig olycksfallsförsäkring och som behandlas som tvistemål, i synnerhet när det gäller utredning av frågor om orsakssamband. I sin framställning konstaterade förbundet vidare att behovet av sakkunnigläkarutlåtanden också gäller försäkringsdomstolen till den del försäkringsdomstolens läkarledamöter eller sakkunnigläkare inte har behövlig medicinsk sakkunskap. Förbundet föreslog att statsrådet vidtar åtgärder för att ändra lagstiftningen så att en oberoende sakkunnigaktör med medicinsk toppkompetens åläggs en skyldighet att lämna utlåtanden också till andra domstolar än högsta domstolen i ärenden som förutsätter medicinsk sakkunskap.

Biträdande justitiekanslern meddelade den 21 mars 2014 ett beslut (OKV/7/50/2012) som innehöll ett konstaterande om att det utan dröjsmål bör inrättas ett system eller ett organ genom vilket domstolarna kan få de försäkringsmedicinska utlåtanden de behöver. Biträdande justitiekanslern begärde den 12 februari 2019 ett utlåtande av justitieministeriet och social- och hälsovårdsministeriet om de åtgärder de avser vidta med anledning av situationen.

Social- och hälsovårdsutskottet gav den 14 februari 2019 sitt betänkande om medborgarinitiativet om systemet med försäkringsläkare (ShUB 33/2018 rd – MI 4/2018 rd). I sitt betänkande uppmärksammade social- och hälsovårdsutskottet flera behov av att utveckla systemet med försäkringsläkare. I sitt betänkande hänvisade utskottet till högsta domstolens lagstiftningsinitiativ från hösten 2018 och konstaterade att det vid beredningen också måste övervägas om ett oberoende expertorgan som inte hör till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården bör inrättas för att göra försäkringsmedicinska bedömningar. Riksdagen förkastade lagförslaget i anslutning till medborgarinitiativet, men godkände ett uttalande om systemet med försäkringsläkare (RSk 39/2018 rd – MI 4/2018 rd). I uttalandet förutsatte riksdagen att statsrådet bereder en proposition för att åtgärda missförhållandena i systemet med försäkringsläkare och lämnar riksdagen förslag till ändringar i lagstiftningen under vårsessionen 2020.

Samtidigt ska det utredas om formkraven på utlåtanden från försäkringsläkare ska tas in i lagstiftningen.

Social- och hälsovårdsministeriet beslöt våren 2019 att inleda ett lagberedningsprojekt som syftar till att säkerställa att domstolarna får de utlåtanden de behöver. Ärendet har beretts vid social- och hälsovårdsministeriet i samarbete med justitieministeriet och de sjukvårdsdistrikt där det finns ett universitetssjukhus.

I statsminister Antti Rinnes regeringsprogram konstateras det att missförhållandena i försäkringsläkarsystemet åtgärdas i enlighet med social- och hälsovårdsutskottets enhälliga betänkande (ShUB 33/2018 rd).

Utkastet till regeringens proposition sändes på remiss till justitieministeriet, finansministeriet, sjukvårdsdistrikten, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, regionförvaltningsverken, högsta domstolen, hovrätterna, tingsrätterna, högsta förvaltningsdomstolen, förvaltningsdomstolarna, försäkringsdomstolen, Patientförsäkringscentralen, Trafikförsäkringscentralen, Olycksfallsförsäkringscentralen, Finansbranschen, Finlands fackförbunds Centralorganisation FFC, STTK, Finlands näringsliv, Akava, Suomen tuomariliitto – Finlands domareförbund, Finlands Kommunförbund, Suomen Lääkäriliitto – Finlands Läkarförbund, Suomen vakuutuslääkärien yhdistys, Finlands Patientförbund, Invalidförbundet och Hjärnskadeförbundet.

(kompletteras senare)

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2020 och avses bli behandlad i samband med den.

DETALJMOTIVERING

Hälso- och sjukvårdslagen

xx §. *Lämnande av medicinska sakkunnigutlåtanden.*

I paragrafen åläggs Norra Savolax sjukvårdsdistrikt att tillsammans med de övriga sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus lämna medicinska sakkunnigutlåtanden som begärs av en domstol. För denna uppgift inrättar Norra Savolax sjukvårdsdistrikt en sakkunniggrupp med representanter från alla sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus och med tillräcklig kompetens från behövliga medicinska områden. Alla

sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus ska delta i sakkunniggruppens verksamhet genom att utse sakkunnigläkare till den.

Inom den specialiserade sjukvården är det nödvändigt att koncentrera vissa uppgifter till vissa enheter. I 45 § i hälso- och sjukvårdslagen föreskrivs det om arbetsfördelningen inom den specialiserade sjukvården och om sammanslagning av undersökningar, åtgärder och behandlingar till de större enheterna. I statsrådets förordning om arbetsfördelning och centralisering av vissa uppgifter inom den specialiserade sjukvården (582/2017) föreskrivs om de uppgifter som ska centraliseras till alla sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus och om de uppgifter som ska centraliseras till färre än fem universitetssjukhus. Det är nödvändigt att ålägga ett sjukvårdsdistrikt som är huvudman för ett universitetssjukhus specialuppgiften att lämna utlåtanden på så sätt att alla fem sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus deltar i lämnandet av utlåtanden genom att utse sakkunniga till en sakkunniggrupp.

I praktiken har det största behovet av medicinska sakkunnigutlåtanden de senaste åren funnits inom områdena neurologi och neurokirurgi. Vid neurocentret vid Kuopio universitetssjukhus finns en klinik för neurologi och neurokirurgi samt det nationella epilepsicentret som ingår i det europeiska referensnätverket för ovanliga och komplexa epilepsier. I statsrådets förordning om arbetsfördelning och centralisering av vissa uppgifter inom den specialiserade sjukvården har Norra Savolax sjukvårdsdistrikt ålagts uppgifter som gäller den nationella planeringen av och samordningen av verksamheten vid diagnostisering och behandling av svår epilepsi. På denna grund är det ändamålsenligt att ålägga Norra Savolax sjukvårdsdistrikt uppgiften att lämna sakkunnigutlåtanden.

Det har också begärts en del utlåtanden inom områdena psykiatri och ortopedi. I praktiken arbetar de bästa sakkunniga inom dessa områden vid universitetscentralsjukhusen. Detta betyder att målet ska vara att varje universitetssjukhus utser sakkunniga inom områdena neurologi, neurokirurgi, ortopedi och psykiatri till sakkunniggruppen. Sakkunniggruppen ska svara för att enhetliga riktlinjer tillämpas vid lämnandet av utlåtanden i enlighet med tillgängliga enhetliga grunder för vård. Flera läkare som ingår i sakkunniggruppen kan delta i utarbetandet av ett utlåtande. Om behovet av utlåtande gäller något specialområde från vilket inte finns någon sakkunnig i sakkunniggruppen ska sjukvårdsdistrikten inhämta utlåtandet av en sådan sakkunnig som behövs. Sannolikt kommer läkare vid universitetssjukhusen att anlitas som sakkunniga.

Uppgiften gäller endast medicinska sakkunnigutlåtanden som en domstol begär på eget initiativ, inte utlåtanden som parterna i en rättegång inhämtar. Alla domstolar ska kunna begära ett utlåtande, även om behovet av utlåtanden varierar hos olika domstolar. Tings- och hovrätterna behöver utlåtanden vid behandlingen av ärenden som gäller trafikskador och patientskador samt ärenden som gäller till exempel olycksfall i arbetet i anslutning till brottmål och där det i bakgrunden finns ett skadeärende enligt lagen om olycksfall i arbetet och om yrkessjukdomar. Högsta domstolen behöver utlåtanden i synnerhet vid behandlingen av mål som gäller olycksfall i arbetet och yrkessjukdom och som avgjorts av försäkringsdomstolen samt i mål som gäller trafikförsäkringsersättningar. Högsta förvaltningsdomstolen har begärt enstaka utlåtanden bland annat i ärenden som gällt sökande av vård i ett annat EU-land. Även försäkringsdomstolen och förvaltningsdomstolarna kan begära medicinska sakkunnig-

utlåtanden av den sakkunniggrupp som avses i bestämmelsen, även om deras behov av utomstående utlåtanden är mindre eftersom de också har egna sakkunniga eller en läkarledamot i sammansättningen vid avgörande.

I 2 mom. föreskrivs det om statens ersättning till Norra Savolax sjukvårdsdistrikt för kostnaderna för uppgiften.

Norra Savolax sjukvårdsdistrikt ska i enlighet med bestämmelsen av statens medel få ersättning för de kostnader som lämnandet av utlåtanden medför. Den domstol som begärt sakkunnigutlåtandet bestämmer i dessa fall inte att sakkunnigarvudet och kostnaderna ska ersättas med stöd av rättegångsbalken eller lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Ersättning enligt denna lag ska betalas om en allmän domstol tillämpar den bestämmelse i 17 kap. 66 § i rättegångsbalken enligt vilken ersättning inte betalas om den sakkunnige är en myndighet eller en innehavare av en offentlig tjänst eller befattning. Ersättning betalas enligt denna lag också när en förvaltningsdomstol inte tillämpar den bestämmelse i 77 § 3 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden enligt vilken ersättningar i regel inte betalas till en myndighet som varit sakkunnig.

Denna bestämmelse gäller de ersättningar som staten betalar till Norra Savolax sjukvårdsdistrikt. Sjukvårdsdistriktet betalar ersättningarna till de sakkunnigläkare som utarbetar utlåtandena i enlighet med de avtal som ingåtts om verksamheten. Ersättningen ska grunda sig på antalet utlåtanden och deras omfattning. Bestämmelser om ersättningsbeloppet i euro ska utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. Avsikten är att storleken på ersättningarna ska graderas bland annat utifrån den arbetstid som använts. I vissa fall kan utarbetandet av ett medicinskt sakkunnigutlåtande förutsätta kompetens inom flera medicinska specialområden och då kan utarbetandet av ett utlåtande kräva flera sakkunnigläkares arbetsinsats.

De arvoden som försäkringsdomstolen har betalat till sina sakkunnigledamöter har varierat mellan 400 och 1200 euro, och priset på ett utlåtande har inklusive bikostnader legat på i genomsnitt 760 euro. Avsikten är att bestämmelser om ersättningsbeloppen i euro ska utfärdas genom förordning. Utifrån det som sägs ovan kunde ersättningen till sjukvårdsdistriktet vara cirka 800 euro för ett kortfattat utlåtande och 1500 euro för ett omfattande utlåtande.

Enligt 17 kap. 36 § i rättegångsbalken är huvudregeln att en sakkunnig i en rättsprocess kan ge sitt utlåtande skriftligt. Domstolen kan dock kalla den sakkunnige som utarbetat ett utlåtande för att höras muntligt. Det har blivit vanligare att sakkunniga hörs via videolänk eller per telefon, vilket minskar den tid som en sakkunnig måste lägga på ett muntligt hörande. Enligt 37 § i förvaltningsprocesslagen kan en myndighet som lämnat utlåtande höras vid en muntlig förhandling. Också enligt 43 § i den nya lagen om lagen om rättegång i förvaltningsärenden kan förvaltningsdomstolen höra en sakkunnig vid en muntlig förhandling. Förvaltningsprocessen är dock huvudsakligen skriftlig. En muntlig förhandling sker ofta lång tid efter att ett utlåtande utarbetats och därför krävs det att den sakkunnige förbereder sig för den muntliga förhandlingen och sätter sig in i handlingarna på nytt före förhandlingen. För förberedelser för en muntlig förhandling i domstolen och för deltagandet i den ska den sakkunnige få ett timarvode vars eurobelopp fastställs genom förordning. Timarvodet kunde vara 50–80 euro per timme.

Norra Savolax sjukvårdsdistrikt åsamkas kostnader för administreringen av verksamheten. Skötseln av uppgifterna i anslutning till administreringen av verksamheten antas uppta 0,5 årsverken av en byråsekreterares arbetstid samt en arbetsinsats på cirka 10–20 procent av arbetstiden för den läkare som svarar för samordningen. I samordningsuppgifterna ingår att fördela begärandena om utlåtande till de sakkunniga i sakkunniggruppen, att betala arvoden, att föra statistik, att ansöka om statens ersättning och vid behov att leta fram andra än utsedda sakkunniga inom ett specialområde.

Norra Savolax sjukvårdsdistrikt ska en gång i året ansöka om ersättningar genom en ansökan som lämnas till regionförvaltningsverket. Ansökan om ersättning för kostnaderna ska för respektive kalenderår göras före utgången av mars månad följande år.

Efter lagens ikraftträdande, åren 2020 och 2021, ska ansökan göras två gånger per år så att det är lättare att följa antalet utlåtanden och de utbetalda ersättningarna och anpassa anslaget i statsbudgeten till användningen. I fråga om det första halvåret ska ansökan om ersättning göras före utgången av september och i fråga om det andra halvåret före utgången av mars följande år. Det är svårt att förutse antalet utlåtanden som begärs av domstolarna utifrån de gångna åren, eftersom svårigheterna att få utlåtanden har gjort att domstolarnas begäranden om utlåtande har minskat. Man kan anta att antalet begäranden om utlåtande kommer att öka om det går smidigt och snabbt att få dem. Efter lagens ikraftträdande kommer därför utbetalningen att ske två gången per år de två första åren.

Enligt lagen om regionförvaltningsverken (896/2009) sköter ett regionförvaltningsverk inom sitt verksamhetsområde de uppgifter som föreskrivits för det och utövar den behörighet som tillkommer det, så som om detta bestäms i den lagen eller någon annan lag. Ett regionförvaltningsverk kan dock sköta uppgifter också inom verksamhetsområdet för fler än ett regionförvaltningsverk, om en utvidgning av verksamhetsområdet kan effektivisera verkens verksamhet och användning av statens personalresurser och andra resurser, förbättra tillgången till service, främja tillgodoseendet av de språkliga rättigheterna för regionens finsk- och svenskspråkiga minoritet eller, inom samernas hembygdsområde enligt sametingslagen (974/1995), dess samiska minoritet eller säkerställa tillgången till sådan särskild sakkunskap som behövs för uppgifterna, eller om utvidgningen av verksamhetsområdet är ändamålsenlig av någon annan motsvarande orsak. Bestämmelser om hur ansvarsområden placeras i regionförvaltningsverken och om hur verkens verksamhetsområden utvidgas utfärdas genom förordning av statsrådet. I statsrådets förordning om regionförvaltningsverken (906/2009) anges regionförvaltningsverkens namn, verksamhetsområden och verksamhetsställen samt särskilda uppgifter i hela landet för varje regionförvaltningsverk.

Betalningen av statens ersättningar på basis av en ansökan som Norra Savolax sjukvårdsdistrikt lämnar en gång i året kräver inte någon stor arbetsinsats av regionförvaltningsverket. Det är ändamålsenligt att uppgiften koncentreras till ett enda regionförvaltningsverk. Detta förutsätter att statsrådets förordning om regionförvaltningsverken ändras till denna del.

Närmare bestämmelser och föreskrifter

Bestämmelser om eurobeloppen av de ersättningar som staten betalar till Norra Savelax sjukvårdsdistrikt utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. Genom förordningen föreskrivs det om det ersättningsbelopp som betalas för ett utlåtande så att ersättningen är graderad beroende på om det är fråga om ett kortfattat eller ett omfattande utlåtande. Genom förordning utfärdas det också bestämmelser om eurobeloppet av det arvode som ska betalas för förberedelser för hörande och för hörande i domstolen.

Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2020.
Under övergångsperioden, åren 2020 och 2021, betalas statens ersättning två gånger per år. Avsikten med övergångsbestämmelsen är att säkerställa att det finns tillgång till aktuell information om antalet utlåtanden som domstolarna begärt och om huruvida den finansiering som reserverats i statsbudgeten är tillräcklig.

Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

(...kompletteras senare...)

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

LAGFÖRSLAG

Lag om ändring av hälso- och sjukvårdslagen

I enlighet med riksdagens beslut

fogas till hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) en ny xx § som följer:

x § Lämnande av medicinska sakkunnigutlåtanden

Norra Savolax sjukvårdsdistrikt svarar, tillsammans med de övriga sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus, för lämnandet av medicinska sakkunnigutlåtanden som begärs av en domstol. För denna uppgift inrättar Norra Savolax sjukvårdsdistrikt en sakkunniggrupp med representanter från alla sjukvårdsdistrikt som är huvudmän för ett universitetssjukhus och med tillräcklig kompetens från behövliga medicinska områden.

För kostnaderna för lämnande av medicinska sakkunnigutlåtanden betalas en statlig ersättning av statens medel. Ersättningsbeloppet grundar sig på antalet sakkunnigutlåtanden och arbetsmängden för utarbetandet av dem, tidsåtgången för rättegången och förberedelserna för den samt administreringen av begärandena om utlåtande och utlåtandena. Bestämmelser om ersättningsbeloppet i euro utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet.

Regionförvaltningsverket betalar ersättningen på ansökan av Norra Savolax sjukvårdsdistrikt. Ansökan för respektive kalenderår ska göras före utgången av mars månad följande år.

—
Denna lag träder i kraft den 20 .

Åren 2020 och 2021 betalar regionförvaltningsverket ersättningen två gånger per år på ansökan av Norra Savolax sjukvårdsdistrikt. I fråga om det första halvåret ska ersättning sökas senast den 30 september samma år och i fråga om det andra halvåret senast den 31 mars följande år.