

Reykjavík, 10. apríl 2014.

Hr. Kristján Þór Júlíusson
heilbrigðisráðherra
Hafnarhúsinu við Tryggvagötu
101 Reykjavík.

I.

Vísað er til bréfaskipta vegna kvörtunar A, dags. 2. janúar 2013, þar sem kvartað er m.a. yfir tögum á rannsókn embættis landlæknis á andláti sonar hennar. Byggir A á því að þær tafir hafi valdið því að bótakrafa hennar hafi fyrnst og stjórnvöld ekki fallist á kröfu hennar af þeim sökum. Hafi öllum sáttaumleitunum hennar verið hafnað á grundvelli fyrningar.

Hinn 15. febrúar sl. var undirritaður settur í embætti umboðsmanns Alþingis á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, og hefur farið með mál þetta frá þeim tíma.

Með bréfi, dags. í dag, lauk ég athugun minni á umræddu máli. Þar gerði ég A m.a. grein fyrir því að ég teldi rétt að hún freistaði þess að leita til ráðuneytis yðar með bótakröfu sína áður en ég tæki frekari afstöðu til málsins. Af því tilefni tel ég rétt að vekja athygli ráðuneytisins á eftirfarandi atriðum.

II.

Af gögnum málsins verður ráðið að lögmaður A hafi sent Landspítala Háskólasjúkrahúsi bréf, dags. 27. febrúar 2012, þar sem sett hafi verið fram bótakrafa vegna málsins. Bréfið var sent til ríkislögmans sem svaraði með bréfi, dags. 2. apríl 2012. Í bréfi ríkislögmans til lögmans A segir eftirfarandi:

„Landspítali hefur sent embætti ríkislögmans afrit af bréfi yðar til spítalans, dags. 27. febrúar 2012, sem varðar bótakröfu [A] vegna andláts sonar hennar [B] sem lést á Barnaspítalanum þann [...] 2001. Í bréfi yðar til spítalans er krafist viðurkenningar á bótaskyldu sem jafnframt felur í sér að samið verði um bætur vegna andláts [B]. Bréf yðar til spítalans ásamt gögnum var framsent ríkislögmanni til frekari umfjöllunar og afgreiðslu.

Ríkislögmaður vekur athygli yðar á því að sonur umbjóðanda yðar lést þann [...] 2001. Bótakrafa umbjóðanda yðar er því fyrnd samkvæmt 4. gr. laga nr. 14/1905 um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda, sbr. 28. gr. og 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda. Að gefnu tilefni vill ríkislögmaður benda sérstaklega á að bótakrafa umbjóðanda yðar hefur aldrei formlega verið viðurkennd af til þess bærnum aðila og verður því nú að hafna bótaskyldu á grundvelli fyrningar.“

Í svarbréfi velferðarráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis, dags. 20. mars 2013, er vikið að framangreindri afstöðu ríkislögmanns. Kemur þar m.a. fram að álitssgerð embættis landlæknis sé ekki forsenda bótakröfu á hendur íslenska ríkinu þar sem landlæknir hafi ekki sérstakt ákvörðunarvald til þess að ljúka deilu um ágreining og rjúfi því ekki fyrningu. Þá segir að samkvæmt 2. gr. laga nr. 51/1985, um ríkislögmann, sé það ríkislögmaður sem fari með uppgjör bótakrafna sem beint er að ríkissjóði. Á grundvelli gildandi laga um fyrningu séu ekki í gildi neinar undantekningar varðandi fyrningu mála í þessum málaflokki né önnur fyrirmæli sem kveða á um að slík mál séu undanþegin fyrningu. Með vísan til þessa taldi ráðuneytið sig ekki geta tekið afstöðu á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldna sinna til þess hvort tilefni væri til þess að íslenska ríkið bæri ekki fyrir sig fyrningu vegna krafna um viðurkenningu á bótaskyldu sem beint hefði verið til ríkislögmanns.

III.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 51/1985, um ríkislögmann, fer ríkislögmaður með uppgjör bótakrafna sem beint er að ríkissjóði. Ráðherrar geta óskað lögfræðilegs álits hans um einstök málefni og aðstoðar við vandasama samningagerð. Í 2. mgr. 2. gr. kemur fram að ríkislögmaður fari með vörn þeirra einkamála fyrir dómstólum og gerðardómum sem höfðuð eru á hendur ríkinu og sókn þeirra einkamála sem ríkið höfðar á hendur öðrum. Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 51/1985 kemur fram að málflutningsumboð ríkislögmanns samkvæmt 2. mgr. 2. gr. nái til dómsmála sem fjármálaráðherra, aðrir ráðherrar og ríkisstofnanir eigi aðild að. Þó þyki rétt að undanskilja hinar sjálfstæðustu ríkisstofnanir þannig að sérstakt umboð þurfi til að koma hverju sinni vegna þeirra. Í almennum athugasemdum sama frumvarps segir síðan:

„Frumvarp þetta felur í sér umboð til málflutnings og uppgjör bótakrafna. Tekið skal fram, að ákvörðunarvald um það, hvort bótaskylda sé viðurkennd í einstökum tilvikum eða ekki, liggur eftir sem áður hjá þeim aðilum sem kröfum er beint gegn. Loks skal nefnt, að með frumvarpinu er lagt til að ráðherra geti óskað lögfræðilegrar umsagnar ríkislögmanns og þar með um skyldu hans til að gefa lögfræðilegt álit verði eftir því leitað. Hið sama gildir um aðstoð við vandasama samningagerð.“ (Alþt. 1984-1985, A-deild, bls. 3163.)

Í athugasemdum greinargerðar við 2. gr. frumvarpsins kemur auk þess fram að uppgjör bótakrafna og atbeini ríkislögmanns að lausn

þeirra komi ekki til fyrr en mál séu komin á innheimtustig og dómstólameðferð framundan. Um aðild að slíkum málum og umboð ríkislögmanns til þeirra athafna sem greini í 1. og 3. mgr. 2. gr. gildi hið sama og greint hafi verið að framan um málflutningsumboð ríkislögmanns.

Af framangreindum lagaákvæðum og lögskýringargögnum verður ekki annað ráðið en að þrátt fyrir að lög nr. 51/1985 feli í sér umboð til handa ríkislögmanni til málflutnings og uppgjörs bótakrafna, sem beint er að ríkinu, liggi ákvörðunarvald um það hvort bótaskylda sé viðurkennd í einstökum tilvikum eftir sem áður hjá þeim aðilum sem kröfum er beint að þótt ríkislögmaður kunni að veita stjórnvöldum ráðgjöf vegna slíkra mála.

IV.

Eins og að framan greinir hef ég lokið athugun minni á kvörtun A þar sem ég bendi henni á að hún geti freistað þess að leita til ráðuneytis yðar til þess að fá afstöðu þess til bótakröfu hennar. Var málinu lokið með þeim hætti af minni hálfu með vísan til þess að ég telji að það sé á hendi ráðuneytis heilbrigðismála að taka afstöðu til bótakrafna sem beint er að ríkinu vegna mistaka sem eiga sér stað við veitingu heilbrigðisþjónustu. Bréf ráðuneytisins til umboðsmanns Alþingis, dags. 20. mars 2013, vegna máls A hefur aftur á móti gefið mér tilefni til þess að vekja athygli ráðuneytisins á tilteknum atriðum sem rakin eru hér á eftir.

Í bréfi ráðuneytisins er m.a. tekið fram að í gildandi lögum um fyrningu gildi hvorki neinar undantekningar varðandi fyrningu mála í þessum málaflokki né önnur fyrirmæli sem kveða á um slík mál séu undanþegin fyrningu. Ríkislögmaður fari samkvæmt lögum nr. 51/1985 með uppgjör bótakrafna sem beint sé að ríkissjóði. Ráðuneytið „geti ekki tekið afstöðu á grundvelli yfirstjórnunar- og eftirlitsskyldu sinnar, til þess hvort tilefni sé til að íslenska ríkið beri ekki fyrir sig fyrningu vegna krafna um viðurkenningu á bótaskyldu sem beint er til ríkislögmanns“.

Vegna þessarar afstöðu ráðuneytisins tek ég í fyrsta lagi fram að samkvæmt lögum nr. 51/1985 fer það stjórnvald sem kröfu er beint að með ákvörðunarvald um hvort bótaskylda sé viðurkennd í einstökum tilvikum eða ekki. Ríkislögmaður hefur aftur á móti umboð til málflutnings og uppgjörs bótakrafna. Af þessu leiðir að synjun ríkislögmanns á erindi A girðir ekki fyrir að ráðuneytið taki afstöðu til kröfu A. Í þessu sambandi bendi ég einnig á að færi málið fyrir dómstóla yrði ráðuneytið að öllum líkindum fyrirsvarsmaður í því enda fer það sem æðsti handhafi stjórnarsýsluvalds á sínu málaefnasviði með ákvörðunarvald um þá hagsmuni ríkisvaldsins sem sakarefni í slíku máli myndi líklega varða, sbr. 5. mgr. 17. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Í öðru lagi tek ég fram að þótt sjónarmið séu uppi um að skaðabótakrafa A sé fyrnd samkvæmt ákvæðum laga nr. 14/1905, um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda, útilokar það ekki að ráðuneytið taki afstöðu til bótakröfu hennar og taki í framhaldinu ákvörðun um hvort leita eigi leiða til að rétta hlut hennar, telji það á annað borð að stjórnvöld hafi valdið henni tjóni með bótaskyldri háttsemi. Sú lögvarða heimild sem tjónþoli hefur til að krefja tjónvald um greiðslu bóta vegna skaðabótaskyldrar háttsemi, og þar með samsvarandi skylda tjónvaldsins til að greiða, fellur niður þegar krafa er fyrnd; þ.e. krafan fellur úr gildi fyrir fyrningu, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 14/1905. Þrátt fyrir að engin skylda kunni að hvíla á ríkisvaldinu á grundvelli tiltekinnar kröfu er því eftir sem áður heimilt á grundvelli almennra starfsskyldna sinna að taka ákvörðun um að rétta hlut viðkomandi. Enda þótt stjórnvöld hafi svigrúm við mat á því hvort tilefni sé til að bregðast við með þeim hætti verður sú ákvörðun engu að síður að byggjast á málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og gæta þarf að jafnræði og samræmi í málum borgaranna. Þá verður að hafa í huga að fari mál fyrir dómstóla geta stjórnvöld á grundvelli forræðis síns á kröfugerð, röksemdum og ágreiningsatriðum ákveðið hvaða málsástæður þau bera fyrir sig í slíku máli. Ég legg að lokum á það áherslu að ég hef enga efnislega afstöðu tekið til álitaefnis málsins.

Virðingarfyllst,

Þorgeir Ingi Njálsson.