

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-19

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore
samt justitierådet Anders Eka

Lag om försäkringsmedicinska utredningar

Enligt en lagrådsremiss den 22 februari 2018 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om försäkringsmedicinska utredningar,
2. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
3. lag om ändring i patientsäkerhetslagen (2010:659),
4. lag om ändring i patientdatalagen (2008:355),
5. lag om ändring i patientskadelagen (1996:799).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Joakim Beck-Friis, biträdd av ämnessakkunnige Tommy Sundholm och departementssekreteraren Jenny Gaudio.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om försäkringsmedicinska utredningar

Inledande synpunkter

Det remitterade förslaget innebär att landstingen åläggs ansvar för att försäkringsmedicinska utredningar kan tillhandahållas på begäran av Försäkringskassan. Förslaget innefattar en begränsning av den kommunala självstyrelsen.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. I förarbetena till bestämmelsen betonas vikten av att det i lagstiftningsprocessen görs noggranna analyser av den påverkan som olika förslag har på den kommunala självstyrelsen och i vad mån skälen för en tänkt reglering motiverar det intrång i självstyrelsen som regleringen innebär. Det framhålls att detta innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Om det finns olika möjligheter att nå samma mål bör den reglering väljas som lägger minst band på självbestämmanderätten.

De frågeställningar som är kopplade till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär behandlas inte på något samlat sätt i remissen. Inte heller förs några mer utvecklade resonemang. En proportionalitetsbedömning som bättre svarar mot de krav som ställs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör redovisas under den fortsatta beredningen.

1 §

I första stycket bör anges att lagen reglerar inte bara ansvar och befogenheter utan även krav vid försäkringsmedicinska utredningar (jfr rubriken före 8 §). Av paragrafen bör också framgå vad en försäkringsmedicinsk undersökning går ut på, nämligen att bedöma den försäkrades funktions- och aktivitetsförmåga (jfr 9 och 10 §§). En bestämmelse om det kan tas in i tredje stycket, se Lagrådets förslag till lagtext nedan.

2 §

Paragrafen passar inte in under rubriken före 1 §, Tillämpningsområde. Dess innehåll kan lämpligen placeras i slutet av lagen under en ny rubrik, Övriga bestämmelser. Det bör tydligare framgå att det är fråga om en upplysningsbestämmelse. Patientdatalagen bör behandlas i en egen paragraf och kompletteras med vissa patientdataregler, se Lagrådets synpunkter vid 4 kap. 2 § och 6 kap. 1 § patientdatalagen.

Lagrådet föreslår att två nya paragrafer, 13 och 14 §§, formuleras enligt följande, se Lagrådets förslag nedan.

Förslaget innebär att remissens 3–5 §§ får betecknas 2–4 §§.

Remissens 4 §

Lagrådet ifrågasätter om den inskjutna satsen ”i fråga om en person som är arbetslös” behövs.

Remissens 5 §

Eftersom informationsskyldigheten enligt andra stycket inte bara gäller när avtal har ingåtts enligt första stycket utan även när

utredningen ska utföras i egen regi bör den bestämmelsen tas in i en egen paragraf och de avslutande orden ”enligt 4 §” utgå, se Lagrådets förslag nedan (ny 5 §).

6 §

Paragrafens första stycke ger intryck av att vara uttömmande, inte minst eftersom punktform valts, samtidigt som det i författningskommentaren ges olika exempel på information som den försäkrade ska få som inte naturligt passar in i uppräkningslistan. Stycket bör formuleras mer övergripande, se Lagrådets förslag nedan.

7 §

Paragrafen kan förenklas, se Lagrådets förslag nedan.

10 §

Enligt första stycket ska iakttagelser och bedömningar av den försäkrades funktions- och aktivitetsförmåga sammanställas i ett skriftligt utlåtande (första meningen). Utlåtandet får inte överklagas (andra meningen).

I remissen görs bedömningen att ett utlåtande inte bör kunna överklagas enligt 41 § förvaltningslagen men att rättsläget är något oklart (avsnitt 9.2 och 6.3.6). Klart är under alla omständigheter att utlåtandet inte kan överklagas om utredningen utförts av ett enskilt organ; för det hade krävts en positiv regel om rätt att överklaga, jfr 1 § lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

När Försäkringskassan inhämtar ett utlåtande sker det som ett led i ett förfarande som avslutas med att den fattar beslut i frågan om den

försäkrade ska få en viss ersättning eller annan förmån. Allmänt sett torde det vara svårt att finna att utlåandet till Försäkringskassan har sådana verkningar som krävs för att det ska kunna överklagas. Lagrådet anser att bestämmelsen om överklagandeförbud kan undvaras.

Om en bestämmelse om överklagandeförbud ändå behålls bör den placeras i slutet av lagen, under den av Lagrådet föreslagna nya rubriken Övriga bestämmelser.

12 §

Enligt paragrafen ska vissa bestämmelser i förvaltningslagen tillämpas när försäkringsmedicinska utredningar utförs i enskild verksamhet, bl.a. 5–8 §§ (grunderna för god förvaltning). Det framstår som motiverat att bestämmelsen i 5 § om legalitet, objektivitet och proportionalitet även tillämpas av enskilda vårdgivare. Däremot är bestämmelserna i 6–8 §§ mindre aktuella i sammanhanget och bör kunna utgå.

Nya 13 och 14 §§

Se Lagrådets synpunkter vid 2 § och vid 4 kap. 2 § och 6 kap. 1 § patientdatalagen.

Ny 15 §

Se Lagrådets synpunkter vid 110 kap. 30 a § socialförsäkringsbalken.

Lagrådet föreslår att lagen, med tillkommande redaktionella ändringar i paragraferna, formuleras enligt följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag reglerar ansvar, befogenheter och krav vid undersökningar som Försäkringskassan får begära att den försäkrade ska genomgå när det behövs för bedömningen av frågan om ersättning eller andra förmåner enligt socialförsäkringsbalken (försäkringsmedicinska utredningar).

Med försäkrad avses detsamma som i 4 kap. 3 § socialförsäkringsbalken.

I en försäkringsmedicinsk utredning ska den försäkrades funktions- och aktivitetsförmåga bedömas. En sådan utredning utgör inte hälso- och sjukvård i den mening som avses i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Landstingets ansvar och befogenhet

2 § Landstingen ansvarar för att försäkringsmedicinska utredningar kan tillhandahållas på begäran av Försäkringskassan.

Det som sägs om landsting gäller även en kommun som inte ingår i ett landsting.

3 § Ett landstings ansvar enligt 2 § avser försäkrade som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller i fråga om försäkrade som har skyddad folkbokföring enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) och som stadigvarande vistas inom landstinget.

Landstingets ansvar omfattar även den som, utan att vara bosatt inom landstinget, är försäkrad i Sverige enligt vad som följer av Europa-parlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen och är förvärvsverksam eller [, i fråga om en person som är arbetslös,] registrerad som arbetssökande inom landstingets område.

4 § Ett landsting får sluta avtal med ett annat landsting eller någon annan om att i egenskap av vårdgivare utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för enligt denna lag. Ett sådant avtal ska ange de villkor som gäller för överlämnandet och utförandet av uppgifterna.

5 § Landstinget ska informera Försäkringskassan om vilken eller vilka vårdgivare som ska utföra de försäkringsmedicinska utredningar som landstinget ansvarar för.

Försäkringskassans ansvar

6 § Försäkringskassan ska inför en försäkringsmedicinsk utredning informera den försäkrade om utredningens syfte och förutsättningarna för den samt om vad utredningen närmare innebär för den försäkrade.

Försäkringskassan ska vidare informera den försäkrade om vilka uppgifter som kommer att överlämnas till den vårdgivare som ska utföra utredningen.

Den försäkrade ska ges möjlighet att lämna kompletterande uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen.

7 § Försäkringskassan ska lämna ett underlag till den vårdgivare som ska utföra den försäkringsmedicinska utredningen. Underlaget ska innehålla de uppgifter om den försäkrade som vårdgivaren behöver för att utföra utredningen.

Försäkringskassan ska även informera vårdgivaren om den försäkrade har särskilda behov som måste beaktas i samband med utredningen.

Krav på vårdgivare och på hälso- och sjukvårdspersonal

8 § En försäkringsmedicinsk utredning ska utföras av legitimerad läkare och annan hälso- och sjukvårdspersonal hos vårdgivaren.

Vårdgivaren ska utse en legitimerad läkare som ansvarig för utredningen.

9 § Den hälso- och sjukvårdspersonal som utför försäkringsmedicinska utredningar ska ha den kompetens som krävs för att bedöma den försäkrades funktions- och aktivitetsförmåga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kompetenskrav för den personal som ska utföra försäkringsmedicinska utredningar.

10 § Iakttagelser och bedömningar av den försäkrades funktions- och aktivitetsförmåga ska sammanställas i ett skriftligt utlåtande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de krav som ska gälla för utlåtandet, dess innehåll och utformning.

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om olika slag av försäkringsmedicinska utredningar.

12 § När försäkringsmedicinska utredningar utförs inom en enskild verksamhet ska den vårdgivare som bedriver verksamheten, utöver vad som i övrigt föreskrivs, tillämpa följande bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900)

- legalitet, objektivitet och proportionalitet 5 §,
- tolkning och översättning 13 §, och
- jäv 16–18 §§.

Övriga bestämmelser

13 § Av patientdatalagen (2008:355) framgår att den lagen gäller vid tillämpningen av denna lag.

Behörigheten enligt 4 kap. 2 § patientdatalagen ska alltid begränsas så att personuppgifter som behandlas hos en annan vårdenhet eller inom en annan vårdprocess hos vårdgivaren inte får göras tillgängliga genom elektronisk åtkomst vid en försäkringsmedicinsk utredning.

En vårdgivare får vid en försäkringsmedicinsk utredning inte ha direktåtkomst enligt 6 kap. 1 § patientdatalagen till personuppgifter om den försäkrade som behandlas av andra vårdgivare.

14 § Av patientskadelagen (1996:799) och patientsäkerhetslagen (2010:659) framgår att dessa lagar gäller vid tillämpningen av denna lag.

15 § Ett landsting har rätt till ersättning från staten för kostnader för försäkringsmedicinska utredningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter om ersättning för kostnader som ett landsting har med anledning av skyldigheter enligt denna lag.

Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

110 kap. 30 §

Det nya tredje stycket innebär att frågan om förskott regleras i lag medan grundfrågan om rätt till ersättning enligt första och andra styckena regleras på förordningsnivå eller genom myndighetsföreskrifter. Stycket bör utgå och frågan om förskott regleras på förordningsnivå.

Första och andra styckena innehåller upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela ”ytterligare” föreskrifter om ersättning för kostnader. Eftersom det saknas grundbestämmelser på lagnivå om rätt till ersättning bör orden ”ytterligare” i dessa stycken utgå.

110 kap. 30 a §

I remissen anges att landstingen ska få full kompensation för de kostnader som de har för att göra de försäkringsmedicinska utredningarna (avsnitt 8.6). Paragrafen ger dock inte uttryck för detta. Uttrycket ”ytterligare föreskrifter” kan dessutom inte användas när det saknas en grundbestämmelse i lag, se Lagrådets synpunkter vid 110 kap. 30 §.

Det bör mot denna bakgrund övervägas att införa en särskild lagbestämmelse om landstingens rätt till ersättning. En sådan bestämmelse bör placeras i lagen om försäkringsmedicinska utredningar och inte i socialförsäkringsbalken.

Innehållet i den nu kommenterade paragrafen kan – om en upplysningsbestämmelse bedöms erforderlig – bilda ett nytt andra stycke till den nya paragraf som Lagrådet föreslår, se 15 § i lagen om försäkringsmedicinska utredningar enligt förslaget ovan.

Förslaget till lag om ändring i patientdatalagen

4 kap. 2 §

Första meningen i det föreslagna nya andra stycket gäller endast de som utför försäkringsmedicinska utredningar och bör lämpligen placeras i den nya lagen om försäkringsmedicinska utredningar, se Lagrådets förslag till en ny 13 § i den lagen.

Återstoden av stycket ska beaktas av alla vårdgivare och bör placeras i förevarande paragraf tillsammans med en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser om elektronisk åtkomst i lagen om försäkringsmedicinska utredningar. Den bör formuleras enligt följande.

Personuppgifter som behandlas i en utredning enligt lagen (2018:000) om försäkringsmedicinska utredningar för ändamål som anges i 2 kap. 4 § första stycket 1 och 2 får inte göras tillgängliga genom elektronisk åtkomst för den som arbetar vid en annan vårdenheter eller inom en annan vårdprocess hos samma vårdgivare. I den lagen finns särskilda bestämmelser om elektronisk åtkomst vid sådana utredningar.

6 kap. 1 §

Andra meningen i det föreslagna nya andra stycket gäller endast de som utför försäkringsmedicinska utredningar och bör lämpligen placeras i den nya lagen om försäkringsmedicinska utredningar, se Lagrådets förslag till ny 13 § i den lagen.

Återstoden av stycket ska beaktas av alla vårdgivare och bör placeras i förevarande paragraf i tillsammans med en upplysning om att det finns särskilda bestämmelser om direktåtkomst i lagen om försäkringsmedicinska utredningar och formuleras enligt följande.

En vårdgivare får inte ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas av en annan vårdgivare i en utredning enligt lagen (2018:000) om försäkringsmedicinska utredningar. I den lagen finns särskilda bestämmelser om direktåtkomst vid sådana utredningar.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.