

28.6.2006

Dnr 2938/4/04

Beslutsfattare: Justitieombudsman Riitta-Leena Paunio

Föredragande: Justitieombudsmannasekreterare Mikko Sarja

PATIENTFÖRSÄKRINGSCENTRALENS RÄTTEGÅNGSKOSTNADER

1 KLAGOMÅL

Klaganden kritiserar i sitt brev - - -, Patientförsäkringscentralens förfarande i ett ärende som gäller rättegångskostnader. Han anser det vara oskäligt att Patientförsäkringscentralen anlitar advokatbyråer för svenskspråkiga rättegångar, medan den normalt driver sina ärenden med egna jurister när det är fråga om finskspråkiga rättegångar. Detta anser klaganden strida mot jämlikheten, eftersom rättegångskostnaderna i svenskspråkiga mål blir högre än i finskspråkiga mål.

- - -

3 AVGÖRANDE

3.1 Justitieombudsmannens behörighet och frågeställning

Enligt grundlagens 109 § 1 mom. skall justitieombudsmannen övervaka att myndigheterna och också andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Eftersom Patientförsäkringscentralens beslut om att anlita utomstående jurister har ett nära samband med centralens lagstadgade uppgifter, anser jag att också detta beslutsfattande utgör sådan skötsel av ett offentligt uppdrag enligt den ovan nämnda bestämmelsen, som justitieombudsmannen är behörig att pröva.

I detta beslut bedömer jag ärendet endast i fråga om Patientförsäkringscentralens förfarande. Däremot tar jag inte ställning till frågan om rättegångskostnader som domstolar ålagt är skäliga i detta ärende eller över huvud taget i patientskadeärenden.

Även om det i grund och botten är fråga om en normal kostnadsrisk som alla parter i en rättegång måste beakta, är det skäl att bedöma Patientförsäkringscentralens förfarande också utifrån de grundläggande rättigheterna. Enligt grundlagens 6 § 1 mom. är alla lika inför lagen och enligt 2 mom. i samma paragraf får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas t.ex. på grund av språk eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen i 1 mom. innebär bl.a. ett krav på enahanda bemötande i likadana fall (se RP 309/1993 rd, s. 42).

Den allmänna jämlikhetsbestämmelsen kompletteras av diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom., som också gäller åtgärder som indirekt leder till ett diskriminerande slutresultat. Till denna del måste diskrimineringsfrågan avgöras med förfarandets faktiska konsekvenser som utgångspunkt. T.ex. enligt 6 § 2 mom. 2 punkten i lagen om likabehandling är det fråga om indirekt diskriminering då en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt kriterium eller förfaringssätt särskilt missgynnar någon jämfört med andra som utgör jämförelseobjekt, om inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett godtagbart mål och medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga.

Ärendet måste bedömas också utifrån de språkliga rättigheter som tillkommer parter i patientskaderättegångar. Enligt grundlagens 17 § 1 mom. skall vars och ens rätt att hos domstol och andra myndigheter i egen sak använda sitt eget språk, antingen finska eller svenska, samt att få expeditioner på detta språk tryggas genom lag. Det allmänna skall tillgodose landets finskspråkiga och svenskspråkiga befolknings kulturella och samhällsliga behov enligt lika grunder.

I grundlagens 21 § och i Europeiska människorättskonventionens artikel 6 tryggas vars och ens rätt till en rättvis rättegång. Bl.a. har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en behörig domstol. Garantierna för en rättvis rättegång skall enligt paragrafens 2 mom. tryggas genom lag. Enligt grundlagens 22 § skall det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 3 § 1 mom. i den språklag som gällde till utgången av år 2003 hade finska medborgare rätt att i egen sak eller i sak, vari de hördes, använda sitt språk, finska eller svenska. Motsvarande bestämmelse ingår i den nuvarande språklagens 10 §. I den föreskrivs att i kontakter med statliga myndigheter – således också med domstolar – har var och en rätt att använda finska eller svenska. Enligt motiveringen till språklagens 10 § skall myndigheten se till att en enskild person endast av fri vilja avstår från rätten att använda sitt språk eller det valda språket (RP 92/2002 rd).

3.2

Motivering för att anlita utomstående ombud

På basis av vad som utretts i ärendet anser jag för det första att det inte finns något hinder för att också myndigheter och andra som sköter offentliga uppdrag anlitar utomstående ombud för rättegångar som gäller deras beslut, trots att de har egna jurister i sin anställning. Patientförsäkringscentralen är part i civila rättegångar som gäller patientskador, och på centralens ställning och rättigheter under rättegången tillämpas också bestämmelserna om rättegångsförfarandet.

I Patientförsäkringscentralens utredning nämns på vilka grunder utomstående ombud har anlåtats. Den viktigaste orsaken har varit de egna juristernas arbetssituation och beredskap att åta sig rättegångar. Försäkringsinspektionen anser i sitt yttrande att ärendet inte föranleder några åtgärder från dess sida i egenskap av tillsynsmyndighet.

I detta sammanhang är det enligt min åsikt på sin plats att ytterligare framhålla den aspekten att Patientförsäkringscentralen skall sköta sina offentliga uppdrag, dvs. patientskadeärendena, utan ogrundat dröjsmål så som grundlagens 21 § förutsätter. Om centralen skulle vara tvungen att sköta alla rättegångar utan utomstående hjälp, kunde detta beroende på arbetssituationen vid respektive tidpunkt fördröja behandlingen av de egentliga patientskadeärendena. Också från denna synpunkt kan anlitaandet av utomstående ombud motiveras.

3.3

Bedömning av Patientförsäkringscentralens förfarande från jämlikhetssynpunkt

Patientförsäkringscentralen kan efter eget övervägande bestämma hur den skall företrädas vid rättegångar. Dess beslut i detta avseende får emellertid inte kränka någons grundläggande rättigheter – t.ex. jämlikheten – och prövningsrätten får inte missbrukas.

Av det material som jag haft till mitt förfogande framgår att av de 24 rättegångar om patientskador som blev anhängiga år 2000 var endast en, dvs. den som gällde klagandens fall, svenskspråkig och uppdrogs åt en utomstående advokat. Under samma år sköttes sammanlagt tre mål av utomstående, dvs. det nämnda svenskspråkiga målet och två finskspråkiga mål. År 2001 var samtliga 18 rättegångar finskspråkiga och tre av dem uppdrogs åt utomstående advokater. I utredningen saknas uppgifter om år 2002. År 2003 var samtliga 16 rättegångar finskspråkiga och två av dem uppdrogs åt utomstående advokater. Av de mål som blev anhängiga 2004 (28 stycken till 28.12.2004) var ett svenskspråkigt och sköttes av en utomstående advokat. Det året anlitaades utomstående advokater för sammanlagt fem mål, av vilka ett var svenskspråkigt och fyra finskspråkiga.

Av det som anförs ovan framgår att utomstående ombud anlitaades för alla svenskspråkiga mål som blev anhängiga under de fyra åren – även om de var endast två till antalet – medan utomstående ombud anlitaades för 11 av de 84 finskspråkiga målen. Merparten av de finskspråkiga målen, dvs. 73 mål, sköttes sålunda av Patientförsäkringscentralens egna jurister.

Enligt vad som utretts är timdebiteringen 100 euro då Patientförsäkringscentralens egna jurister sköter ett mål. Dessutom debiterar de för t.ex. rese- och bevisningskostnader. De genomsnittliga rättegångskostnaderna i tingsrätten uppgår sålunda till 3000–5000 euro. Om en utomstående advokat sköter ett mål baseras rättegångskostnaderna på advokatens fakturering som granskas av domstolen. I klagandens fall ålade tingsrätten honom att till Patientförsäkringscentralen betala 17 822,42 euro i rättegångskostnader.

Vilket språk en part har rätt att få sin sak behandlad på har en central betydelse med tanke på de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Det är fråga om förutsättningarna för en rättvis rättegång. Det är särskilt viktigt att de språkliga rättigheterna förverkligas vid en rättegång, eftersom de beslut som fattas under rättegången i olika avseenden har en stor betydelse för parterna och deras rättigheter.

Den omständigheten att Patientförsäkringscentralen anlitar en utomstående advokat för svenskspråkiga mål och att rättegångskostnaderna för en part som förlorat mot Patientförsäkringscentralen blir högre än när det gäller finskspråkiga mål som sköts av centralens egna jurister, kan i praktiken leda till att kändanden i ett patientskadeärende eventuellt måste avstå från sina språkliga rättigheter och anhängiggöra sitt ärende på finska eller inte över huvud taget driva ärendet. Valet av språk är då inte i språklagens bemärkelse fritt från utomstående påverkan.

Patientförsäkringscentralen medger inte i sin utredning att språket skulle ha någon betydelse uttryckligen när det gäller svenskspråkiga ärenden. I utredningen hänvisas emellertid – liksom beträffande de finskspråkiga målen – till juristernas arbetssituation men också till deras beredskap att åta sig rättegångar. Enligt min åsikt är sålunda inte heller den möjligheten utesluten att förfarandet kan bero t.ex. på Patientförsäkringscentralens juristers beredskap att åta sig mål på svenska. Jag konstaterar också att sådana skäl som en organisations arbetssituation inte från laglighetskontrollens synpunkt har ansetts vara godtagbara skäl för att avvika från förfaranden som tryggar de grundläggande rättigheterna.

De ombud som Patientförsäkringscentralen under de senaste fyra åren har anlitat för rättegångar i patientskadeärenden förefaller starkt indikera att behandlingsspråket har haft betydelse för hur Patientförsäkringscentralens ärenden drivs. En omständighet som pekar i samma riktning är enligt min åsikt också att Försäkringsinspektionen i sitt yttrande anser att Patientförsäkringscentralen på grund av det ringa antalet svenskspråkiga ärenden inte kan förutsättas anställa svenskspråkig personal för att sköta dessa.

Av den utredning som kommit in framgår emellertid å andra sidan att också finskspråkiga mål sköts antingen av Patientförsäkringscentralens egna jurister eller med anlitan av utomstående ombud. Oberoende av rättegångsspråket bestäms kostnaderna sålunda relativt slumpmässigt, dvs. beroende på de egna juristernas arbetssituation vid respektive tidpunkt. Sålunda är inte heller finskspråkiga målsägande i detta avseende helt likställda sinsemellan.

De stora skillnaderna i rättegångskostnaderna, beroende på om målet sköts av Patientförsäkringscentralens egna jurister eller utomstående ombud, kan ha betydelse för kändandens rättssäkerhet i ett patientskadeärende. De kan nämligen vara avgörande för om han över huvud taget väcker talan i domstol.

Jag anser emellertid att det i ärendet inte framkommit bevis för att Patientförsäkringscentralen – eventuellt endast i svenskspråkiga mål – genom anlitan av utomstående ombud skulle försöka påverka parterna över huvud taget eller svenskspråkiga parter i synnerhet så att de på grund av rädsla för höga kostnader avstår från att väcka talan i patientskadeärenden.

Patientförsäkringscentralens praxis i fråga om anlitan av ombud har emellertid de facto under de år som utretts varit den att utomstående har fått i uppdrag att sköta alla svenskspråkiga mål, medan endast en del av de finskspråkiga målen har getts ut. Detta har oundvikligen lett till en större kostnadsrisk i fråga om de svenskspråkiga målen. Å andra sidan har målsägandena också i en del av de finskspråkiga målen varit sinsemellan ojämlika, eftersom utomstående har fått sköta en liten del av de finskspråkiga

målen medan merparten av målen har drivits av Patientförsäkringscentralens egna jurister.

Med beaktande av bestämmelserna om indirekt diskriminering kan denna praxis enligt min åsikt anses vara problematisk såtillvida att den utredning som jag haft tillgång till inte ger något svar på frågan om vilket godtagbart syfte Patientförsäkringscentralen har eftersträvat med sin praxis. Enligt Försäkringsinspektionen har det visserligen varit förenligt med god förvaltning att låta en utomstående jurist med svenska som modersmål och kontor på rättegångsorten sköta rättegången i detta fall. På så sätt har man enligt Försäkringsinspektionen kunnat spara kostnader. Patientförsäkringscentralen framhåller i sin utredning dessutom att man genom att regelbundet anlita utomstående advokater i mål som kräver speciellt vetande och kunnande kan minska rättegångskostnaderna, eftersom advokaterna då inte behöver använda tid för att sätta sig in i patientskadelagen och rättspraxis.

Enligt min åsikt framstår de ovan nämnda motiveringarna, som närmast fokuserar på kostnaderna, i en något märklig dager med beaktande av att rättegångskostnaderna t.ex. i klagandens fall var drygt tre gånger högre än den övre gränsen för vad Patientförsäkringscentralens egna jurister i genomsnitt skulle ha debiterat i ett fall som detta.

Om Patientförsäkringscentralen genom att anlita utomstående ombud kan påverka handläggningstiderna för sina offentliga uppgifter på ett positivt sätt, kan förfarandet i sig anses vara godtagbart. Också i så fall måste metoderna emellertid stå i en rimlig proportion till målet. Sålunda får Patientförsäkringscentralen inte förkorta handläggningstiderna på ett sådant sätt att parterna i rättegångar om patientskador försätts i en ojämlig ställning när det gäller rättegångskostnaderna.

En förutsättning för att jämlikheten skall kunna förverkligas i kostnadshänseende är enligt min åsikt att innehållsmässigt och kvalitativt likartade ärenden om möjligt skall behandlas till samma kostnader. Avvikelser i detta avseende måste kunna motiveras med särdragen i det enskilda fallet.

Enligt min uppfattning skulle alla parter som driver patientskadeärenden de facto vara likställda i fråga om risken för att få betala motpartens rättegångskostnader, om alla rättegångar sköts av Patientförsäkringscentralens egna jurister och enligt enhetliga kostnadskriterier. I situationer där en utomstående jurist av motiverad anledning ges i uppdrag att driva ett mål skulle jämlikheten kunna förverkligas på så sätt att Patientförsäkringscentralen också då kräver ersättning för sina kostnader enligt samma kriterier som då centralens egen jurist driver mål. I så fall skulle emellertid en enskild näringsidkare som uppträder som ombud inte få ersättning för skillnaden mellan sina faktiska kostnader och det ersättningsyrkande som läggs fram vid rättegången, vilket vore problematiskt med tanke på näringsidkarens grundläggande rättigheter och framförallt näringsfriheten. Den gällande lagstiftningen förpliktar inte Patientförsäkringscentralen att handla så som jag anför ovan även om detta enligt min åsikt inte heller vore uteslutet, om lagen tolkades positivt med avseende på de grundläggande rättigheterna.

3.4 Slutsats

I detta ärende har inte framkommit skäl att anse att Patientförsäkringscentralen handlat lagstridigt. Med tanke på den faktiska jämligheten mellan dem som driver patientskadeärenden kan Patientförsäkringscentralens förfarande emellertid på det sätt som nämns ovan anses vara problematiskt. Därför meddelar jag för kännedom Patientförsäkringscentralen och Försäkringsinspektionen de synpunkter som jag anför ovan.

Till övriga delar har i ärendet inte framkommit sådant som föranleder ytterligare yttranden från min sida.

4 ÅTGÄRDER

Jag meddelar för kännedom Patientförsäkringscentralen och Försäkringsinspektionen de synpunkter på jämligheten som jag framför ovan i avsnitt 3.3. Bilagorna till klagomålet returneras härmed.