

Retten til å uttale seg ved tvungen legeundersøkelse etter psykisk helsevernloven

20.5.2021 (2020/4469)

Etter at en kvinne med psykisk lidelse hadde angrepet en ansatt ved den lokale butikken, besluttet en kommuneoverlege at kvinnen skulle bli undersøkt av en lege med tvang for å bringe på det rene om lovens vilkår for tvungent psykisk helsevern var oppfylt. Pasientens far (klageren) klaget på kommuneoverlegens vedtak, blant annet fordi verken han eller pasienten hadde fått anledning til å uttale seg om tvangsbruken før vedtaket ble fattet.

Statsforvalteren konkluderte med at det i denne saken var anledning til å fravike regelen om at uttalelse fra pasienten og nærmeste pårørende skal innhentes før vedtak treffes.

Fylkesmannen viste til at pasienten unndro seg legeundersøkelse tidligere samme dag, og at det forelå et umiddelbart behov for å undersøke pasienten.

Ombudsmannen ber Statsforvalteren om å behandle saken på nytt. Ved den nye behandlingen må Statsforvalteren ta utgangspunkt i at pasienten og nærmeste pårørende har rett til å uttale seg før det treffes vedtak om tvungen legeundersøkelse etter psykisk helsevernloven § 3-1. Dersom Statsforvalteren mener det var adgang til å gjøre unntak fra retten til å uttale seg i denne saken, må de vise til det rettslige grunnlaget for dette

og for øvrig begrunne unntaket i tråd med kravene i forvaltningsloven § 25 og alminnelige regler om forsvarlig saksbehandling.

Ombudsmannen mener at Statsforvalteren skulle ha behandlet saken som en klagesak etter psykisk helsevernloven § 3-1 tredje ledd, og ikke som en anmodning om vurdering av pliktbrudd etter pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4.

Sakens bakgrunn

A, heretter kalt pasienten, skal 22. mars 2019 ha angrepet en ansatt ved den lokale dagligvarebutikken. På bakgrunn av blant annet denne hendelsen, samt hennes psykiske lidelse, besluttet kommuneoverlegen at pasienten skulle inn til tvungen legeundersøkelse etter psykisk helsevernloven § 3-1. Politiet ble kontaktet for bistand med å få gjennomført legeundersøkelsen og dro hjem til pasientens far B, heretter kalt klageren, og orienterte om hendelsen. Klageren fikk en forespørsel om pasienten kunne komme til en undersøkelse på legevakten, og han svarte da at han ikke trodde han ville få henne dit. Pasienten ble noe senere samme dag hentet med tvang av politi og ambulanse. Etter legeundersøkelsen ble pasienten lagt inn til tvungen observasjon, jf. psykisk helsevernloven § 3-2.

Klageren sendte i underkant av 3 uker senere, 10. april 2019, et brev til Fylkesmannen i Nordland (fra 1. januar 2021 Statsforvalteren i Nordland) med tittelen «[k]lage på kommuneoverlege C vedtak om tvungen legeundersøkelse 22.03.19 med assistanse fra politi». Der skrev klageren blant annet at pasienten og han har rett til å uttale seg før det treffes vedtak om tvungen legeundersøkelse, men at de ikke hadde fått anledning til det. De hadde heller ikke fått informasjon om at det var begjært tvungen legeundersøkelse, og ingen tok kontakt med dem for å avklare eventuelle andre tiltak som alternativ til undersøkelse under tvang.

I brev 9. juli 2019 til klageren fremgår det at Fylkesmannen behandlet saken som en anmodning om vurdering av pliktbrudd etter pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.) § 7-4. Ifølge bestemmelsen kan pasienten, brukeren eller andre som har rett til det, be tilsynsmyndigheten om en vurdering hvis de mener bestemmelser om plikter fastsatt i eller i medhold av helsepersonelloven, spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven eller tannhelsetjenesteloven er brutt. Fylkesmannen ba samtidig om å få tilsendt fullmakt fra pasienten om at klageren representerte henne. Fullmakt ble deretter sendt Fylkesmannen.

Fylkesmannen fattet avgjørelse i saken 22. mai 2020, og konkluderte med at kommuneoverlegen ikke hadde brutt helselovgivningen. Fylkesmannen kom til at vilkårene for etablering av tvungen legeundersøkelse etter psykisk helsevernloven § 3-1 var oppfylt. Det ble særskilt vurdert om det var et lovbrudd at pasienten og pårørende ikke fikk uttale seg før det ble truffet vedtak om undersøkelse. Fylkesmannen mente at det i utgangspunktet skal innhentes uttalelse fra pasienten og pårørende som er direkte involvert før det fattes vedtak om tvungen undersøkelse, men at dette i unntakstilfeller kan unnlates. På bakgrunn av opplysninger om at pasienten unndro seg undersøkelse, og at det forelå et umiddelbart behov for å undersøke henne, vurderte Fylkesmannen at det var anledning til å fravike regelen om at det skal innhentes uttalelse.

Fylkesmannen mente videre at det ikke var eksplisitte regler om at pårørende skal gis informasjon før det vedtas tvungen undersøkelse, og det derfor ikke var et lovbrudd at pårørende ikke ble varslet før den tvungne legeundersøkelsen ble vedtatt. På bakgrunn av at pasienten skal ha unndratt seg frivillig legeundersøkelse tidligere på dagen, mente Fylkesmannen det var forsvarlig at kommuneoverlegen ikke kontaktet pårørende for å avklare eventuelle frivillige tiltak.

Klageren påklaget Fylkesmannens avgjørelse inn for ombudsmannen.

Våre undersøkelser

På bakgrunn av klagen og saksdokumentene besluttet vi å undersøke enkelte sider av saken nærmere. Vi stilte spørsmål om pasienten og klagerens rett til å uttale seg, samt om Fylkesmannens behandlingsmåte og begrunnelse.

Vi spurte Fylkesmannen om de hadde behandlet saken som en klagesak etter psykisk helsevernloven § 3-1 eller som en anmodning om vurdering av pliktbrudd i helsetjenesten etter pbrl. § 7-4, eventuelt som en tilsynssak på annet grunnlag.

Dersom Fylkesmannen hadde behandlet saken etter pbrl. § 7-4, spurte vi om de hadde plikt til å overholde saksbehandlingsreglene i pbrl. § 7-4a. Dersom de hadde behandlet den som en klagesak, spurte vi om de hadde plikt til å overholde forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak.

Vi ba videre om en redegjørelse for den rettslige bakgrunnen for Fylkesmannens vurdering av at det i denne saken var adgang til å gjøre unntak for pasientens og pårørendes rett til å uttale seg etter psykisk helsevernloven § 3-9 første ledd.

Til slutt spurte vi Fylkesmannen om avgjørelsen var begrunnet i tråd med det som kreves etter blant annet forvaltningsloven og alminnelige normer for forsvarlig saksbehandling og god forvaltningsskikk.

Statsforvalteren (tidligere Fylkesmannen) svarte at de hadde behandlet klagen som en anmodning om vurdering av pliktbrudd etter pbrl. § 7-4. De hadde forstått klagens innhold som at det var ønskelig med tilsynssak. Blant annet fordi det hadde gått om lag en måned fra den aktuelle

hendelsen, hadde Fylkesmannen den gang ment at det var mest hensiktsmessig med en tilsynssak. Til oss opplyste Statsforvalteren at de nå i ettertid ser at de skulle ha kontaktet klageren for å avklare hvordan han ønsket saken behandlet.

Til spørsmålet om uttalerett viste Statsforvalteren til at det følger av psykisk helsevernloven § 3-9 at den personen vedtaket gjelder skal gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Statsforvalteren viste til at vurderingstemaet var om det var grunnlag for å gjøre unntak fra hovedregelen om at pasienten, og eventuelt pårørende, skal gis anledning til å uttale seg før det treffes vedtak om tvungen legeundersøkelse etter psykisk helsevernloven § 3-1. De skrev at retten for pasienten til å uttale seg før det treffes vedtak etter psykisk helsevernloven kapittel 3 følger av både psykisk helsevernloven § 3-9 og de alminnelige reglene om informasjon og medvirkning i pbrl., samt at også pasientens nærmeste pårørende har rett til å uttale seg etter § 3-9. Det ble påpekt at pårørende kan ha viktig informasjon om pasientens tilstand og fungering med og uten behandling som kan påvirke faglig ansvarliges vurderinger. Statsforvalteren erkjente at de i sin tidligere vurdering av saken hadde lagt til grunn at pårørendes rett til å uttale seg etter § 3-9 ikke omfattet begjæring om tvungen legeundersøkelse etter § 3-1, og at dette var en saksbehandlingsfeil fra deres side.

Avslutningsvis la Statsforvaltningen til at gjennomgangen av saken i forbindelse med ombudsmannens undersøkelse hadde vist at det var gjort flere feil i saksbehandlingen. Statsforvalteren ville derfor gå gjennom saksbehandlingen og vurdere hvilke tiltak som kan gjøres for å unngå tilsvarende feil i fremtiden.

Klageren kommenterte deretter Statsforvalterens redegjørelse.

Ombudsmannens syn på saken

1. Klagebehandling eller vurdering av pliktbrudd i helsetjenesten?

Statsforvalteren har opplyst at de behandlet saken som en anmodning om vurdering av pliktbrudd etter pbrl. § 7-4.

Det fremgår av psykisk helsevernloven § 3-1 tredje ledd andre setning at vedtak om tvungen legeundersøkelse etter bestemmelsens andre ledd kan påklages til fylkesmannen. Henvendelsen som klageren sendte til Fylkesmannen hadde overskriften «[k]lage på kommuneoverlege C vedtak om tvungen legeundersøkelse ...». Helt innledningsvis i dokumentet står det at «[d]et klages herved på kommuneoverlege C **vedtak om tvungen legeundersøkelse** av min datter ...». Dokumentet er videre datert 10. april 2019, og dermed innen den alminnelige klagefristen på tre uker, se forvaltningsloven § 29. På bakgrunn av dette synes det for ombudsmannen som klart at henvendelsen var å anse som en klage etter psykisk helsevernloven § 3-1 tredje ledd, og ikke en anmodning om vurdering av pliktbrudd. Klagen skulle derfor ha blitt behandlet etter forvaltningslovens regler for klagebehandling av enkeltvedtak, med mindre noe annet hadde vært avklart med klager.

Statsforvalteren bes derfor om å behandle saken på nytt som en klagesak etter psykisk helsevernloven § 3-1 tredje ledd.

2. Fylkesmannens vurdering av om pasienten og klageren hadde rett til å få uttale seg før det ble fattet vedtak om tvungen legeundersøkelse

I denne saken ble det fattet vedtak om tvungen legeundersøkelse av pasienten med hjemmel i psykisk helsevernloven § 3-1 andre ledd. Lovens § 3-9 første ledd lyder:

«Før vedtak fattes etter dette kapittel, skal den person saken direkte gjelder, gis anledning til å uttale seg. Retten til å uttale seg gjelder blant annet spørsmålet om etablering av tvungen observasjon og tvungent psykisk helsevern, samt hvilken institusjon som skal ha ansvaret for det tvungne vernet. Også vedkommendes nærmeste pårørende og offentlig myndighet som er direkte engasjert i saken, har rett til å uttale seg».

I Ot.prp. nr. 11 (1998-1999) side 95 og 158 er pasientens rett til å uttale seg før det fattes vedtak etter psykisk helsevernloven kapittel 3 karakterisert som en «fundamental rettighet». Tvungen legeundersøkelse etter lovens § 3-1 er et betydelig inngrep i en persons autonomi, og det klare utgangspunktet etter § 3-9 vil derfor være at pasienten og nærmeste pårørende har rett til å uttale seg om saken før et slikt vedtak fattes. Som Statsforvalteren fremhever i redegjørelsen hit, kan pasientens nærmeste pårørende ha «viktig informasjon om pasientens tilstand og fungering med og uten behandling som kan påvirke faglig ansvarliges vurderinger». Også pasienten må antas å kunne ha slik informasjon. Videre fremgår det av Ot.prp. nr. 65 (2005-2006) side 69 at den faglig ansvarlige skal vurdere «de synspunkter på alternative løsninger pasienten eller pårørende måtte ha», noe som innebærer at uttaleretten er et virkemiddel for om mulig å unngå tvang. På side 90 samme sted er det presisert at i den grad pasienten eller pårørende gir uttrykk for at pasienten har hatt negative erfaringer med tvungent psykisk helsevern eller spesifikke tvangstiltak, skal dette innebære en høyere terskel for gjentakelse av slike tiltak, samt en særlig forpliktelse til å vurdere alternativer. Etter ombudsmannens syn understreker dette viktigheten av å innhente pasientens og de pårørendes synspunkter før det treffes vedtak etter psykisk helsevernloven kapittel 3.

Etter psykisk helsevernloven § 3-9 hadde altså både pasienten og klageren, som pasientens nærmeste pårørende, rett til å uttale seg før det ble fattet vedtak om tvungen legeundersøkelse i denne saken. Når det gjelder klagerens uttalerett, opplyste Statsforvalteren i svarbrevet hit at de ved sin vurdering av saken hadde lagt til grunn at pårørendes rett til å uttale seg etter § 3-9 ikke omfattet begjæring om tvungen undersøkelse etter § 3-1. Statsforvalteren erkjente at dette var en saksbehandlingsfeil fra deres side. Dette er ombudsmannen enig i.

I sin avgjørelse 22. mai 2020 konkluderte Statsforvalteren med at det i dette tilfellet var anledning til å fravike regelen om å innhente pasientens uttalelse før vedtak om tvungen legeundersøkelse ble fattet. Statsforvalteren har imidlertid verken vist til et rettslig grunnlag for å gjøre unntak fra pasientens rett til å uttale seg, eller vist til hvorfor unntaket eventuelt kommer til anvendelse i denne saken. Dersom Statsforvalteren ved en ny behandling av saken kommer til at det var adgang å gjøre

unntak fra retten til å uttale seg etter psykisk helsevernloven § 3-9, må de vise til det rettslige grunnlaget for dette og for øvrig begrunne unntaket i tråd med kravene i forvaltningsloven § 25 og alminnelige regler om forsvarlig saksbehandling.

Konklusjon

Ombudsmannen mener at Statsforvalteren skulle ha behandlet saken som en klagesak etter psykisk helsevernloven § 3-1 tredje ledd, og ikke som en anmodning om vurdering av pliktbrudd etter pbrl. § 7-4. Statsforvalteren bes derfor om å behandle saken på nytt.

Ved den nye behandlingen må Statsforvalteren ta utgangspunkt i at pasienten og nærmeste pårørende etter psykisk helsevernloven § 3-9 har rett til å uttale seg før det treffes vedtak om tvungen legeundersøkelse etter § 3-1. Dersom Statsforvalteren mener det var adgang til å gjøre unntak fra retten til å uttale seg i denne saken, må de vise til det rettslige grunnlaget for dette og for øvrig begrunne unntaket i tråd med kravene i forvaltningsloven § 25 og alminnelige regler om forsvarlig saksbehandling.

Statsforvalteren bes om å behandle saken på nytt innen 25. juni 2021.

20.5.2021 (2020/4469)