



SIVILOMBUDET

HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
Postboks 8011 Dep
0030 OSLO

Vår referanse
2024/6440

Deres referanse

Vår saksbehandler
Tonje Østvold Byhre

Dato
13.01.2025

Høringssvar - Endringer i helsetilsynsloven mv. og opphevelse av lov om statens undersøkelseskommissjon - ny meldeordning

Innledning

Vi viser til Helse- og omsorgsdepartementets høringsbrev om endringer i helsetilsynsloven mv. og opphevelse av lov om statens undersøkelseskommissjon - ny meldeordning (Oppfølging av Varselutvalgets rapport) datert 26. november 2024 med høringsfrist 20. januar 2025.

Sivilombudet er oppnevnt av Stortinget, og skal føre kontroll med den offentlige forvaltningen og alle i dens tjeneste for å hindre at det øves urett mot den enkelte, og for å bidra til at forvaltningen respekterer og sikrer menneskerettighetene, jf. sivilombudsloven § 1. Ombudet har også et særskilt ansvar for å jobbe for at personer som er fratatt friheten ikke utsettes for tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff, jf. sivilombudsloven § 17 og § 3 bokstav c.

Departementets forslag berører alvorlige forhold og oppgaveløsningen i flere organer, og kan ha omfattende konsekvenser for forebyggingen av brudd på rettighetene til mennesker som mottar helsetjenester, eller deres pårørende. Ombudet finner derfor grunn til å minne om utredningsinstruksen punkt 3-3 som slår fast at fristen skal tilpasses omfanget av tiltaket og hvor viktig det er. Høringsfristen synes på denne bakgrunn å være uforholdsmessig kort, særlig sett i lys av at julen inngår i perioden. Det kan bidra til å begrense departementets kunnskapsgrunnlag i arbeidet med lovendringene.

Sivilombudets merknader

Departementet foreslår en ny meldeordning for alvorlige hendelser i helse- og omsorgstjenesten. Forslaget tilsvare i stor grad forslag i Varselutvalgets rapport og vi viser derfor til våre merknader til rapporten i brev til Helse- og omsorgsdepartementet av 24. august 2023.

Høringssvaret gis på bakgrunn av Sivilombudets funn og anbefalinger fra mer enn 100 besøk til steder for frihetsberøvelse og klagesaker som gjelder mennesker som mottar helsetjenester eller deres pårørende.

Utredning av menneskerettslige konsekvenser

Utredningsinstruksen § 1-1 slår fast at det skal legges grunnlag for tilstrekkelig utredning av forholdet til Grunnloven og Norges folkerettslige forpliktelser, herunder menneskerettighetene.

Dersom det er indikasjoner på at brudd på forbudet mot umenneskelig eller nedverdiggende behandling etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonens artikkel 3 har funnet sted, påhviler det forvaltningen å sikre nødvendige undersøkelser. Gode meldeordninger og effektive tilsynsorganer vil være viktige verktøy elementer i en slik plikt til å avdekke, følge opp og forebygge fremtidige krenkelser.

I lys av dette savner vi en redegjørelse for hvilke konsekvenser forslaget kan ha for statens overholdelse av forpliktelser som følger av menneskerettighetene.

Endringer i meldeordningen

Alvorlige hendelser som det i dag foreligger en meldeplikt for, kan blant annet omfatte selvmord, selvmordsforsøk, alvorlig selvskading og vold i tvungent psykisk helsevern, fengsler, arrester, barnevern og overfor mennesker med utviklingshemning.

Sivilombudet peker særlig på at mange av de som mottar helse- og omsorgstjenester og som kan være utsatt for alvorlige hendelser, er underlagt tvang og makt. Dette øker statens ansvar for å sørge for at disse beskyttes. Det er ombudets erfaring at uavhengige tilsyn utgjør en viktig del av dette ansvaret.

Som vi har beskrevet i vårt hørings svar til Varselutvalgets rapport, finner vi alvorlige mangler som omfatter helse- og omsorgstjenester til mennesker i alle disse sektorene. Det mangler gode strukturer for å avdekke, undersøke og følge opp alvorlige hendelser. Begrensede ressurser i mange av tjenestene bidrar til at risikoen for alvorlige hendelser kan øke samtidig som det kan gjøre det vanskeligere for tjenestene å følge opp, lære av og endre egen praksis i en hektisk hverdag.

Det er derfor etter vårt syn viktig å sikre at det er tilstrekkelig uavhengige og effektive organer som kan føre tilsyn når alvorlige hendelser har funnet sted.

Forslaget innebærer at statsforvalterne skal bli mottaker for meldinger om alvorlige hendelser. Det er Sivilombudets erfaring fra både klagesaksbehandling og forebyggingsmandatet at statsforvalternes kapasitet er presset. I felles høringsinnspill fra statsforvalterne til Varselutvalget la disse til grunn at de måtte tilføres betydelige ressurser dersom departementet skulle foreslå en ny meldeordning i tråd med utvalgets forslag. Etter ombudets syn må dette ses i sammenheng med de ressursene statsforvalterne har i dag til å føre tilsyn etter helsetilsynsloven § 4 og å vurdere pliktbrudd i helsetjenesten etter pasient- og brukerrettighetsloven §§ 7-4 og 7-4 a. Ombudet erfarer at noen statsforvaltere kan ha til dels svært lang behandlingstid i slike saker. Manglende ressurser kan også medføre fare for at statsforvalterne ikke undersøker nærmere de sakene de bør og til dels har plikt til å undersøke. Selv om pasient- og brukerrettighetsloven nylig ble endret slik at statsforvalterne i langt mindre grad har plikt til å vurdere pliktbrudd når de ble bedt om det, setter loven

fremdeles krav til statsforvalternes undersøkelser og begrunnelser i en del saker, se ombudets uttalelser 21. april 2024 (SOM-2023/3665 og SOM-2023/3571).

Sivilombudet deler departementets oppfatning om at statsforvalterne og Helsetilsynet i økende grad bruker egenrapportering fra virksomhetene som tilsynsmetode ved alvorlige hendelser og gjør færre egne, uavhengige undersøkelser. I motsetning til departementet, er vi bekymret for at denne utviklingen kan svekke statens kontroll med både oppfølging av og læring etter alvorlige hendelser.

Sivilombudet finner det overraskende at departementet delvis begrunner sitt forslag med at eksterne tilsynsordninger svekker virksomhetenes eget ansvar for å hindre alvorlige hendelser og å lære av disse. Dette er i strid med ombudets egne erfaringer og med de tilbakemeldinger vi selv får fra sektorene som er omfattet. Tvert imot er det vår erfaring at både virksomheter og styringsetater peker på uavhengige tilsynsorganers undersøkelser som viktige.

Når det gjelder forslaget om at virksomhetene skal få en plikt til å utarbeide en rapport i etterkant av en alvorlig hendelse, savner ombudet tydeligere signaler fra departementet om at et viktig formål med en slik rapport må være å styrke tilsynsmyndighetens mulighet til å vurdere hendelsens alvorlighetsgrad. Ombudets erfaring med slik egenrapportering er at dette kan være en god læringsarena for den enkelte virksomhet, men at rapportene i realiteten ofte er svake og utarbeidet med liten involvering av de som var, eller burde vært, involvert i hendelsen og også med liten brukerinvolvering.

Svekket tilsyn der flere virksomheter er involvert i samme alvorlige hendelsesforløp

Departementet ønsker synspunkter på behovet for ytterligere lovregulering når det gjelder situasjoner der flere virksomheter er involvert i samme alvorlige hendelsesforløp.

Dette er en kjent problemstilling for Sivilombudet og gjelder ikke minst mennesker som er plassert i lukkede institusjoner som ikke er helseinstitusjoner, men der de også mottar helsetjenester, som fengsler, barnevernsinstitusjoner, boliger for mennesker med utviklingshemning og utlendingsinternatet Trandum. Flere av de alvorlige hendelsene vi finner under våre besøk involverer flere virksomheter og sektorer. Et gjennomgående funn er at samhandlingen mellom disse er svak. Det er nødvendig å sikre bedre samarbeid mellom disse forvaltningsorganene, men det er også nødvendig å sikre at det er tilstrekkelig uavhengige og effektive organer som kan føre tilsyn når alvorlige hendelser likevel har funnet sted. En viktig årsak til dette er at virksomhetene selv av taushetspliktgrunner ikke har eller skal ha tilgang til lik informasjon. Det er for eksempel klare begrensninger i hva helsetjenestene kan dele med kriminalomsorgen eller med barnevernsinstitusjoner.

Det er allerede i dag en stor utfordring at hverken Helsetilsynet eller statsforvalterne undersøker alvorlige hendelser tverrsektorielt, selv om de formelt sett kunne gjøre dette. Dette ivaretas etter vår erfaring kun av Ukom.

De foreslåtte endringene i meldeordningen og en sterkere vektlegging av virksomhetenes egen rapportering vil ikke bøte på disse svakhetene, men snarere kunne forsterke dem.

Dersom slike hendelser skal kunne bli undersøkt på en grundig og troverdig måte, er det nødvendig med tilstrekkelige ressurser hos tilsynsmyndighetene og en tydeliggjøring av tilsynenes ansvar for å gjøre uavhengige undersøkelser på tvers av virksomheter og sektorer.

Uavhengige, tverrsektorielle undersøkelser er et viktig bidrag for å avdekke behov for å endre prosesser, regelverk og organisering slik at tjenestene både forbedres og effektiviseres.

Nedleggelse av Ukom som uavhengig organ

Departementets forslag innebærer at Ukom skal slås sammen med Helsetilsynet. Ved sammenslåingen vil undersøkelsesordningen med full sanksjonsfrihet for helsepersonell slik den var med Ukom, ikke bli videreført.

Det er vår erfaring at Helsetilsynets sanksjonsmuligheter er viktige for å ivareta statens samlede ansvar etter alvorlige hendelser. Samtidig har etableringen av Ukom som uavhengig organ som arbeider under sanksjonsfrihet, gitt grunnlag for brede, relevante og svært solide undersøkelser, utelukkende rettet inn mot fremtidig læring.

Det er vår egen erfaring at en lovfestet sterk taushetsplikt legger til rette for å få mest mulig åpen og ærlig informasjon om forhold og interne kulturer som kan utgjøre en risiko for menneskerettighetskrenkelser. Dette taler for at man opprettholder en to-sporet ordning der det ene sporet gir mulighet for grundige og tverrsektorielle undersøkelser under sanksjonsfrihet.

Samlet er vi bekymret for at de foreslåtte endringene i meldeordningen og nedleggelse av Statens undersøkelseskomisjon for helse- og omsorgstjenesten kan resultere i mindre helhetsforståelse og læring av alvorlige hendelser, mindre åpenhet og dermed også mindre tillit til forvaltningen, både i befolkningen og i de ulike tjenestene og forvaltningsleddene.

Hanne Harlem

sivilombud

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet underskrift.