SIVILOMBUDET

Rapport om bruk av mekaniske tvangsmidler

Kontrollkommisjonskonferansen 2022

Sivilombud Hanne Harlem

Oversikt

- Kort om Sivilombudet
- Hva vi har undersøkt?
- Litt om de rettslige kravene
- Funn og anbefalinger

Sivilombudet – kontrollorgan for Stortinget

«Det tilkommer Stortinget å utnevne en person som ikke er medlem av Stortinget, til på en måte som er nærmere bestemt i lov å føre kontroll med den offentlige forvaltning og alle som virker i dens tjeneste, for å søke å sikre at det ikke øves urett mot den enkelte borger»

(Grunnloven § 75 bokstav l)

SIVILOMBUDET

Hindre urett – tredelt mandat

Klager mot forvaltningen

Forhold ombudet selv tar opp

Om forholdene der noen er fratatt friheten.

Bakgrunn for undersøkelsen

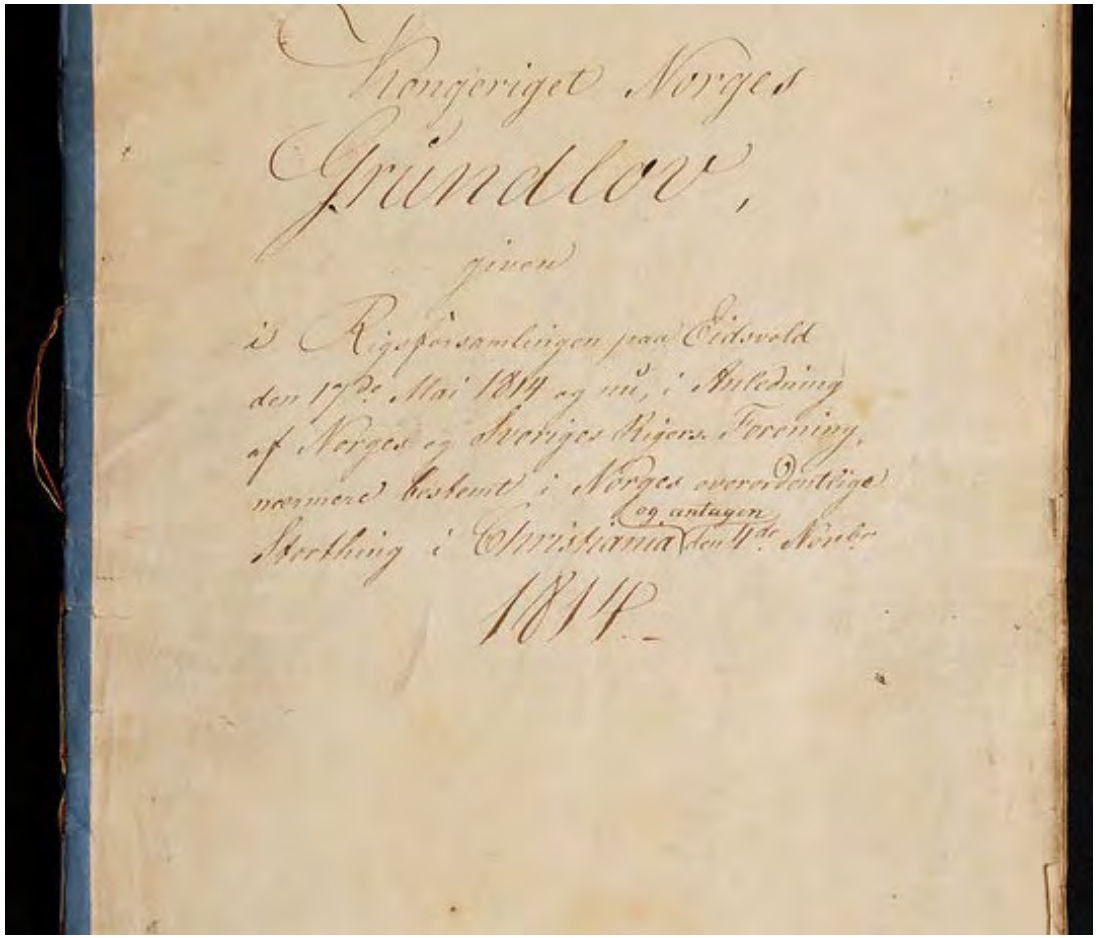
- Siden 2014 har om lag 1 000 pasienter blitt beltelagt hvert år
- Avgjørelser fra menneskerettighetsdomstolen (EMD) viser at beltelegging kan krenke forbudet mot umenneskelig eller nedverdigende behandling
- Sivilombudet mottar få klager. Samtidig har vi ved besøk sett bekymringsfulle forhold i forbindelse med bruk av beltelegging.

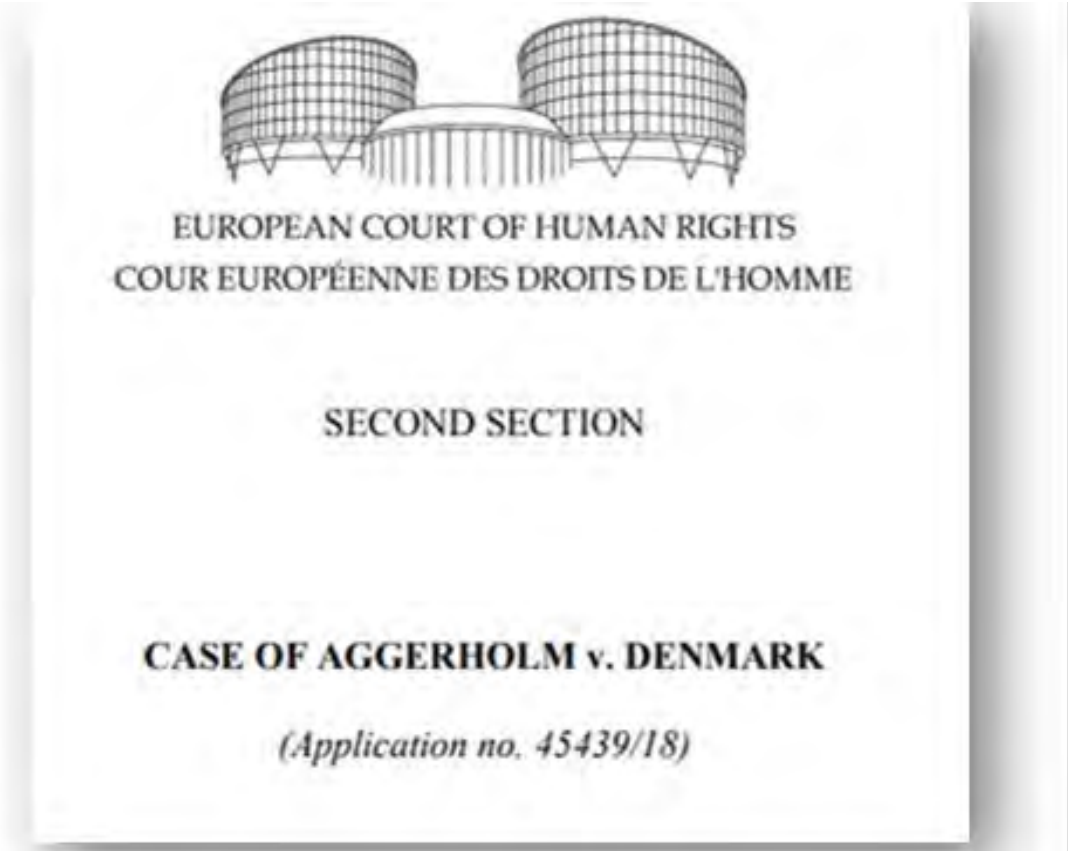
Om undersøkelsen

- Innhentet og gjennomgått alle klagesaker om bruk av mekaniske tvangsmidler avgjort i kontrollkommisjonene i 2021
- Innhentet alle tilsynssaker om mekaniske tvangsmidler avgjort hos statsforvalterne i 2021
- Spørsmål til kontrollkommisjonene om, og eventuelt i hvilket omfang, det i 2021 ble foretatt velferdskontroller knyttet til bruk av mekaniske tvangsmidler
- Foreløpig rapport ble sendt på høring til kontrollkommisjonene og Helsedirektoratet

Rettslige utgangspunkter

Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonen





EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

SECOND SECTION

CASE OF AGGERHOLM v. DENMARK

(Application no. 45439/18)

Aggerholm vs Danmark

- Danmark dømt for brudd på art 3 – forbudet mot umenneskelig og nedverdigende behandling

- I dommens avsnitt 84
  - «all other reasonable options have failed to satisfactorily contain the risk of harm to the patient or others»
  - «It must also be shown that the coercive measure at issue was not prolonged beyond the period which was strictly necessary for that purpose»

- I dommens avsnitt 111
  - «…a “potential” danger does not suffice to establish that a danger is immediate or imminent»

Vilkårene i lov om psykisk helsevern

- Psykisk helsevernloven § 4-8 (1)

> «Tvangsmidler skal bare brukes overfor pasienten når dette er uomgjengelig nødvendig for å hindre ham i å skade seg selv eller andre, eller for å avverge betydelig skade på bygninger, klær, inventar eller andre ting. Tvangsmidler skal bare brukes når lempeligere midler har vist seg å være åpenbart forgjeves eller utilstrekkelige.»

Vilkårene i lov om psykisk helsevern

- Psykisk helsevernloven § 4-8 (1)

  «Tvangsmidler skal bare brukes overfor pasienten når dette er uomgjengelig nødvendig for å hindre ham i å skade seg selv eller andre, eller for å avverge betydelig skade på bygninger, klær, inventar eller andre ting. Tvangsmidler skal bare brukes når lempeligere midler har vist seg å være åpenbart forgjeves eller utilstrekkelige.»

- Ot.prp.nr. 11 (1998-1999) pkt 8.8.4.4: «…understrekes at slike tiltak er forbeholdt helt ekstreme og på andre måter uhåndterlige situasjoner»

Vedtak må begrunnes

- Helt sentral rettsikkerhetsgaranti og grunnkrav for å sikre at forvaltningen treffer forsvarlige avgjørelser

- Rt. 2008 s. 96 om begrunnelse:

  «…parter og domstolene skal ha mulighet for å etterprøve vedtaket, herunder at skjønnsutøvelsen er forsvarlig, samt å bygge opp under og vise at saksbehandlingen har vært forsvarlig.»

- Ved inngripende vedtak – som bruk av tvang - er kravene til begrunnelse klart skjerpet.

Funn og anbefalinger

Vilkåret om lempeligere midler

Funn

- I 10 av 59 saker er det ikke konkret og selvstendig vurdert om situasjonen kunne vært løst med lempeligere midler.

Eksempel

- «Vedtaket 28. juni skjer etter at han trenger seg inn på rommet til en medpasient og nekter å forlate dette. Han blir tatt med på eget rom, slår til en personal så vedkommende blør neseblod. Han blir lagt i belter.»
- KK viste til fastholding og injeksjoner som alternativ – men uten å begrunne hvorfor det ikke var tilstrekkelig.

Anbefaling

- Kontrollkommisjonen må begrunne hvorfor situasjonen ikke kunne vært løst med lempeligere midler.

Pasientens rett til medvirkning

- Psykisk helsevernloven § 4-2:
  - Pasienten skal gis anledning til å uttale seg
  - Opplysningene skal nedtegnes «og ligge til grunn for vedtaket»
  - Pasientens tidligere erfaring med tvangsbruk skal særlig tillegges vekt.

Pasientens rett til medvirkning

Funn

- Pasientens syn på bruken av mekaniske tvangsmidler er ikke alltid inntatt eller vurdert i vedtaket

Eksempel

- I en sak anførte pasienten i sin klage til kontrollkommisjonen at det hadde holdt med dialog for at han skulle roe seg ned. Utformingen av vedtaket gjør at det et ikke er mulig å kontrollere om pasientens syn på tvangsmidler er vurdert av kontrollkommisjonen.

Anbefaling

- Pasientens syn på tvangsbruken skal fremgå av vedtaket og vurderes av kontrollkommisjonen.

«Uomgjengelig nødvendig» – iverksettelse av tvang

Funn

- I om lag 1/3 av vedtakene er kravet om at bruk av tvang må være uomgjengelig nødvendig mangelfullt begrunnet og fremstår derfor som utilstrekkelig vurdert.

Eksempel

- I en sak om beltelegging av en ung mannlig pasient beskrives at situasjonen «eskalerte» og at pasienten var «truende mot personal». Vedtaket beskriver ikke hva ved pasientens atferd og truslene som ble fremsatt, som innebar at situasjonen objektivt sett var farlig.
- Ut fra vedtaket er det ikke mulig å vurdere om inngrepet var uomgjengelig nødvendig.

Anbefaling

- Kontrollkommisjonen må i hver sak konkret vurdere og ta stilling til om inngrepet var uomgjengelig nødvendig da det ble iverksatt.

Eksempel på begrunnelse og vurdering

- «Kontrollkommisjonen finner heller ikke dokumentert at det har vært uomgjengelig nødvendig med opprettholdelse av vedtaket, da det gjennomgående i beltetilsyn både fra lege og i sykepleiejournal mangler redegjørelse for hva som er det nødrettslige i situasjonen.»

«Uomgjengelig nødvendig» – gjelder hele perioden med tvang

Aggerholm vs Danmark avsnitt 102

"….it is not sufficient that the decision to resort to the restraint measure was "strictly necessary" to prevent an immediate and imminent risk of harm to other persons. In addition, it is also a requirement that the restraint measure is not prolonged beyond the period which was "strictly necessary"….. and that it is for the State to demonstrate convincingly that this condition was met.»

«Uomgjengelig nødvendig» – gjelder hele perioden med tvang

Funn

- I 28 av 59 saker fremgår det ikke at vilkåret er vurdert for perioden etter iverksettelsen og fram til avslutningen av beltebruken.
- I tillegg mangelfulle vurderinger og begrunnelser også i saker hvor det er vurdert

Eksempel

- Saken gjaldt flere beltelegginger og den lengste over tre dager
- «Tiltakene er jevnlig vurdert og tilsyn er gjennomført. Lempeligere alternativer vurderes fortløpende. Klagene tas således ikke til følge.»

Eksempel

- «Forhåndsgodkjenning»

Eksempel på begrunnelse og vurdering

- «Kontrollkommisjonen har gjennomgått hendelsesbeskrivelsen, samt registrering av klagers atferd så lenge vedtaket varte. Kontrollkommisjonen finner at klagers atferd, med slag, spark og spytting, samt fremsettelsen av trusler og devaluerende beskrivelser mot personalet og deres familiemedlemmer gjorde et slikt inngripende tiltak nødvendig. Til tross for gjentatte forsøk på å roe situasjonen lot hun seg ikke roe, og var vedvarende urolig også etter å ha blitt fiksert. Kontrollkommisjonen finner at vedtaket ikke ble opprettholdt lenger enn det som var nødvendig for at klager skulle gjenvinne kontrollen og hindre ytterligere utfall mot personalet.»

«Uomgjengelig nødvendig» – hele perioden med tvang

Anbefalinger

- Kontrollkommisjonene må foreta en konkret overprøving av om bruken av mekaniske tvangsmidler var uomgjengelig nødvendig i hele perioden en pasient er i belter, og begrunne sin konklusjon.
- Helse- og omsorgsdepartementet bør vurdere å gjøre ordlyden i regelen tydeligere
- Helsedirektoratets mal bør revideres

Kontrollkommisjonenes konklusjoner

Funn

- I over 80 % av klagesakene fikk ikke pasienten medhold i klagen
- Stor variasjon i om påpekte feil fører til at pasienten får medhold
- Noen får ikke medhold selv om kommisjonen påpeker store mangler og kritiserer institusjonen

Anbefaling

- Kontrollkommisjonene må alltid vurdere om feil og/eller mangler ved institusjonens vedtak medfører at pasienten skal gis medhold eller om vedtaket skal kjennes helt eller delvis ugyldig.

Velferdskontroller

- Psykisk helsevernloven § 6-1 andre ledd – psykisk helsevernforskriften §§ 62 og 63

- På institusjoner som bruker mekaniske tvangsmidler må kontrollkommisjonene gjennom samtaler med pasientene, gjennomgang av protokollene og tilhørende dokumenter og ved befaring av institusjonen, regelmessig kontrollere institusjonens praksis.

- Kontrollkommisjonen skal gjennomgå alle vedtak etter kapittel 4 – uten at det foreligger klage. Kommisjonen skal kontrollere at alle vilkår er vurdert og at vedtak er tilstrekkelig begrunnet. Dersom det er ugyldig, skal det fattes vedtak om dette.

Oppsummering

Oppsummering

- Stor variasjon
  - Flere steder må kvaliteten løftes
- Kritikken er basert på de skriftlige vedtakene
  - Etterprøving av «lempeligere vilkår»
  - Var det «uomgjengelig nødvendig» i hele perioden
- Velferdskontroller
  - Gjennomgang av protokollene
  - Oppsøke avdelingene.

Reklame! Temahefte kommer tidlig i 2023!

Sjekkliste for gode begrunnelser

Hva må til for at mottakeren skal kunne forstå begrunnelsen?

Hva slags mottaker skriver vi begrunnelsen til? Er det en profesjonell part, en advokat, eller en privatperson?

Er begrunnelsen skrevet med et språk som mottakeren er i stand til å forstå?

Har vi beskrevet hvilke regler som har vært avgjørende?

Har vi forklart hvilke fakta begrunnelsen bygger på?

Er begrunnelsen skrevet slik at mottakeren kan forstå de avveiningene og vurderingene som er gjort?

Kan begrunnelsen brukes som eksempel for lignende saker i fremtiden?

For klageinstanser: Er det gitt en selvstendig begrunnelse, eller vises det bare til førsteinstansens begrunnelse?

Oppsummering

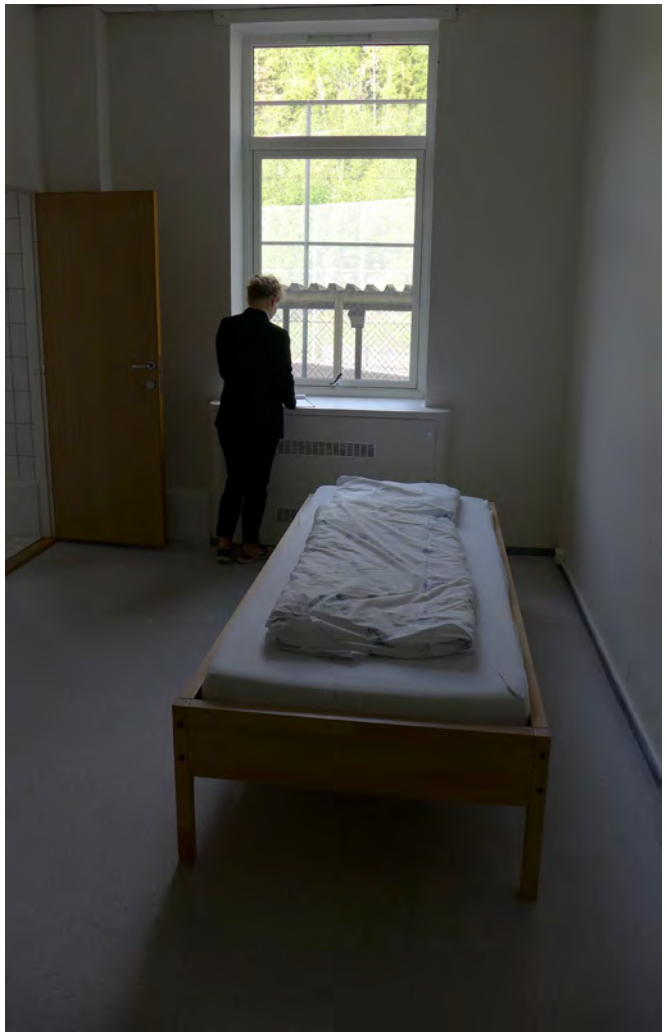
- Stor variasjon
  - Flere steder må kvaliteten løftes
- Kritikken er basert på de skriftlige vedtakene
  - Etterprøving av «lempeligere vilkår»
  - Var det «uomgjengelig nødvendig» i hele perioden
- Velferdskontroller
  - Gjennomgang av protokollene
  - Oppsøke avdelingene.

Besøk til regionale sikkerhetsavdelinger

Besøk til Regionale sikkerhetsavdelinger

- Høyeste sikkerhetsnivå innen psykisk helsevern
- Omfattende husordensregler
- Færre kontrollpunkter ved dom til tvungent psykisk helsevern
- Flere har få/ingen pårørende som taler deres sak
  - Kontrollkommisjonen kan være eneste eksterne og uavhengige kontrollinstans
- Hvordan sikrer kontrollkommisjonene fortrolige samtaler og egne observasjoner av forholdene for pasientene?

Besøksrapporter iløpet av januar 2023



Besøk til Regionale sikkerhetsavdelinger

- RSA Dikemark (Oslo universitetssykehus) besøkt 30. august-1. september
- RSA Østmarka (St. Olavs hospital) besøkt 26.-28. september
- Sandviken (Helse Bergen) varslet

Temaer for besøkene:

- Fysiske forhold
- Bruk av tvang – og forebygging av tvang
- Andre begrensninger i rettigheter
- Rettssikkerhet; klage og tilsyn

SIVILOMBUDET

Besøksadresse: Akersgata 8 | Postadresse: Postboks 3 Sentrum, 0101 Oslo
Telefon +47 22 82 85 00 | Grønt nummer 800 80 039
sivilombudet.no