

Helsedirektoratet
Postboks 220 Skøyen
0213 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

21/845-

03. juli 2023

Fortolkning av pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4

1. Innledning

Helse- og omsorgsdepartementet viser til brev datert 08.06.2022 med oversendelse av Helsedirektoratets fortolkning av pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.) § 7-4, samt direktoratets tidligere brev i saken datert 17.02.2021. Direktoratet ber om departementets vurdering av fortolkningen. Vi beklager lang saksbehandlingstid.

Helsedirektoratet opplyser at problemstillingen har sitt utspring i henvendelser til direktoratet fra Statsforvalteren i Rogaland og Statsforvalteren i Trøndelag. Statsforvalterembetene har ifølge direktoratet opplyst at de jevnlig blir kontaktet av privatpersoner angående helsepersonells arbeid som sakkyndige i saker etter barnevernloven eller barnelova. Departementet oppfatter at problemstillingen som reises er hvorvidt personer som er berørt av en sakkyndig rapport utført av helsepersonell, er omfattet av personkretsen som har rett til å anmode om tilsyn etter pasient- og brukerrettighetsloven (pbrl.) § 7-4.

Direktoratet opplyser at Statsforvalteren i Trøndelag også har stilt spørsmål om hva statsforvalteren har myndighet til å vurdere i disse sakene.

2. Departementets vurderinger

Konklusjon

Etter en helhetsvurdering av rettskildene er departementet av den oppfatning at privatpersoner/foreldre i saker etter barnevernloven eller barnelova må anses omfattet av personkretsen i pbrl. § 7-4 første ledd første punktum, og kan anmode om tilsyn fra tilsynsmyndigheten.

Overordnet om henvendelser til tilsynsmyndighetene

Departementet vil innledningsvis peke på at det ikke er noe i regelverket som er til hinder for at enhver person kan henvende seg til tilsynsmyndighetene med informasjon om hendelser i helse- og omsorgstjenesten, herunder be om tilsyn eller bruk av reaksjoner.

Tilsynsmyndighetene er forvaltningsorganer, som det står enhver fritt til å kontakte. Det er ikke et krav for å kontakte tilsynsmyndighetene at informasjonen man vil gi stammer fra helsehjelp vedkommende selv har mottatt. Forvaltningsorganet må følge opp henvendelsen i tråd med forvaltningslovens regelverk, herunder veilede nærmere den som tar kontakt med dem, jf. forvaltningsloven § 11.

Formålet med tilsyn er å bidra til å styrke sikkerheten og kvaliteten i helse- og omsorgstjenesten og befolkningens tillit til helsepersonell og helse- og omsorgstjenesten, jf. helsetilsynsloven (htil.) § 1. For å oppfylle dette er det også nødvendig med informasjon fra brukere av helsetjenestene. Hovedoppgaven for statsforvalteren som tilsynsmyndighet er presisert i htil. § 4 andre ledd, der det fremgår at statsforvalteren «skal føre tilsyn med helse- og omsorgstjenesten og med alt helsepersonell og annet personell i fylket som yter helse- og omsorgstjenester. Statsforvalteren skal føre tilsyn med om tjenestene er i samsvar med det som er bestemt i lover og forskrifter».

Dersom tilsynsmyndighetene mottar informasjon med påstander om at helsepersonell ikke utfører sine plikter i tråd med gjeldende regelverk, må tilsynsmyndighetene i tråd med sitt tilsynsoppdrag vurdere informasjonen og hvordan denne skal følges opp. Departementet understreker at det ikke i dette ligger noen forpliktelse for tilsynsmyndighetene til å opprette tilsynssak ved enhver henvendelse. Likevel har tilsynsmyndighetene en plikt til å vurdere hvilke eventuelle tiltak henvendelsen og informasjonen gir grunnlag for.

Om sakkyndig arbeid utført av helsepersonell og tilsyn med dette

Helsepersonells utarbeiding av attester, erklæringer mv. er nærmere regulert i helsepersonelloven (hpl.) § 15, som suppleres av det alminnelige kravet til forsvarlighet i hpl. § 4. Tilsynsmyndighetene skal føre tilsyn med at helsepersonell overholder sine forpliktelser etter blant annet helsepersonelloven, se htil. § 4. Det følger av dette at tilsynsmyndighetene også skal føre tilsyn med helsepersonells arbeid som sakkyndig, der arbeidet reguleres av helsepersonelloven med tilhørende forskrifter. Departementet slår for ordens skyld fast at utarbeidelse av attester til formålet som beskrives i saken her, som utgangspunkt ikke kan sies å utgjøre helsehjelp slik dette defineres i pbrl. § 1-3 bokstav c.

Tilsynsmyndighetene skal vurdere hvorvidt det er forhold ved utarbeidelse av rapporten som tilsier at det er grunnlag for å opprette tilsynssak overfor det enkelte helsepersonell, som videre kan føre til reaksjoner etter helsepersonelloven kapittel 11. Departementet understreker i denne forbindelse at henvendelser fra personer den sakkyndige rapporten omhandler, der vedkommende kun er uenig i de vurderingene helsepersonellet har gjort uten at det gis nærmere opplysninger som tilsier manglende oppfyllelse av plikter etter helselovgivningen, som utgangspunkt ikke vil tilsi at tilsynet bør foreta nærmere undersøkelser. Hvilke eventuelle tiltak som iverksettes er tilsynsfaglige vurderinger, som må

gjøres konkret i den enkelte sak. Departementet understreker også at tilsynets oppgave i et slikt tilfelle *ikke* er å overprøve og tilsidesette helsepersonells vurderinger og konklusjoner slik de fremkommer i den sakkyndige vurderingen. Se nærmere om kontroll med sakkyndige rapporter og om tilsynets myndighet nedenfor.

Om Barnesakkyndig kommisjon – kvalitetskontroll av sakkyndig arbeid

Det finnes andre myndighetsorganer som utfører oppgaver som er tilgrensende oppgavene tillagt helsetilsynet. Barnesakkyndig kommisjon er opprettet med hjemmel i barnevernsloven § 12-8 og barnelova § 61 c. Det følger av begge bestemmelsene at barnesakkyndig kommisjon skal vurdere kvaliteten på de sakkyndiges rapporter i hhv. barnevernssaker og nærmere angitte saker etter barnelova.

I § 3 annet ledd i forskrift om barnesakkyndig kommisjon av 21. august 2022 nr. 1430 fremgår det at:

«Kommisjonen skal vurdere om den sakkyndiges faglige vurderinger og konklusjoner samsvarer med de premissene og det faktum den sakkyndige har lagt til grunn i rapporten, og om mandatet er besvart. Videre skal kommisjonen ved sin vurdering se hen til kravene i lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell m.v. § 15, forskrift 18. desember 2008 nr. 1486 om krav til helsepersonells attester, erklæringer o.l. samt veiledere på området.»

Det fremgår av forskriften § 4 fjerde ledd at Barnesakkyndig kommisjon vurderer rapportene og gir sin bemerkning til disse, vanligvis en av følgende bemerkninger: ingen vesentlig bemerkning, bemerkning, betydelige mangler.

Barnesakkyndig kommisjon skal ikke godkjenne eller overprøve rapportene, men vurdere kvaliteten på disse. Vurderingene gjøres blant annet i lys av kravene etter helsepersonelloven, slik det er nedfelt i forskriften, i tillegg til vurderinger av fagkunnskap og metoder. Kommisjonen har likevel ikke tilgang til sakens dokumenter i sin helhet. Departementet viser for øvrig til informasjonen på nettsidene fra Statens sivilrettsforvaltning: [Barnesakkyndig kommisjon \(sivilrett.no\)](https://www.sivilrett.no/)

Departementets fortolkning av pbrl. § 7-4

Pbrl. § 7-4 første ledd første punktum lyder:

«Pasienten, brukeren eller andre som har rett til det, kan be tilsynsmyndigheten om en vurdering dersom vedkommende mener bestemmelser om plikter fastsatt i eller i medhold av helsepersonelloven, spesialisthelsetjenesteloven, helse- og omsorgstjenesteloven og tannhelsetjenesteloven er brutt til ulempe for seg eller den hun eller han opptrer på vegne av»

Problemstillingen er hvorvidt foreldre eller andre med foreldreansvar som i saker etter barnevernloven eller barnelova er gjenstand for sakkyndig vurdering utført av helsepersonell, er rettighetssubjekt etter bestemmelsen i pbrl. § 7-4, og dermed med grunnlag i denne

bestemmelsen kan kontakte tilsynsmyndigheten og be om en vurdering av om pliktene etter relevant helselovgivning er brutt.

For tilsynet blir vurderingen om det ut fra informasjonen som blir gitt er grunnlag for å vurdere oppfølging overfor det enkelte helsepersonell. Vedkommende som inngir informasjon som grunnlag for en eventuell tilsynssak mot helsepersonellet er ikke part i saken etter forvaltningsloven. Det er likevel slik at vedkommende vil få visse rettigheter i saksbehandlingen etter pbrl. § 7-4a, etter en henvendelse med grunnlag i pbrl. § 7-4. Dette innebærer at vedkommende får innsyn i relevante saksdokumenter og anledning til å uttale seg til disse, så langt taushetsplikt ikke er til hinder for dette, og at Statens helsetilsyn eller statsforvalteren skal gi den som har fremsatt en anmodning, informasjon om hvordan tilsynsmyndigheten har fulgt opp henvendelsen, jf. pbrl. § 7-4a fjerde og femte ledd.

Rettighetssubjektene i pbrl. § 7-4 er angitt som «pasienten, brukeren, eller andre som har rett til det». Slik departementet vurderer det, er det klart at en forelder i en slik sammenheng som over ikke er pasient eller bruker etter pbrl. § 7-4. Departementet viser til definisjonene i pbrl. § 1-3 bokstav a (pasient) og f (bruker). Vedkommende forelder faller etter departementets vurdering utenfor disse definisjonene. Vedkommende har i en slik sammenheng ikke henvendt seg til helsetjenesten med anmodning om helsehjelp, og utarbeiding av en sakkyndig rapport for bruk i saker etter barnevernloven eller barnelova utgjør heller ikke helsehjelp slik dette er definert i § 1-3 bokstav c.

Spørsmålet deretter er om en forelder i en slik sammenheng kan sies å være «andre som har rett til det». Departementet finner ikke at lovens ordlyd isolert sett kan avgjøre dette. Det følger ikke av ordlyden hva som i tilfelle skulle «gi rett til det». I lovens forarbeider er det i de spesielle merknadene uttalt at bestemmelsen «er en henvisning til reaksjonssystemet i lov om helsepersonell. Pasienter eller pårørende som mener helsepersonell har utført sine tjenester på en lite tilfredsstillende måte, kan henvende seg til fylkeslegen», se Ot.prp. nr. 12 (1998-1999) kapittel 12. Det er altså kun pasienter og pårørende som nevnes i forarbeidene, uten nærmere presisering.

Pårørendes stilling og rettigheter ble deretter tydeliggjort i en lovendring i 2014, der pårørende etter avdød pasient og nærmeste pårørende til pasient eller bruker over 18 år uten samtykkekompetanse, ble gitt selvstendig rett til å be om en vurdering etter denne bestemmelsen. I forarbeidene til denne lovendringen er det under departementets vurderinger uttalt:

«Departementet vil understreke at retten til å anmode tilsynet om å vurdere pliktbrudd først og fremst er en rett for pasienten og brukeren. Dette betyr at pårørende i utgangspunktet ikke har en selvstendig rett til å representere pasienten eller brukeren i en tilsynssak og til å få innsyn i saksdokumenter dersom vedkommende ikke har fått fullmakt av pasienten eller har rett til det etter pasient- og brukerrettighetsloven kapittel 4. Forslaget i høringsnotatet om å presisere pårørendes rett til å anmode om tilsynets vurdering av pliktbrudd gjelder kun de

tilfeller der pasienten enten er død eller er over 18 år og uten samtykkekompetanse», se Prop. 100 L (2012-2013) kapittel 7.3.

Heller ikke dette kaster lys over hvem som omfattes av begrepet «andre som har rett til det». Departementet kan ikke se at uttalelsene i forarbeidene trekker i retning av at ordlyden i bestemmelsen er ment å omfatte andre enn pasienten/brukeren selv, samt andre som har rett til det etter særskilt rettsgrunnlag. Slikt rettsgrunnlag kan være samtykke fra pasienten selv etter kapittel 4 eller etter andre regler etter samme kapittel.

Tidligere hpl. § 55 var en parallell bestemmelse til pbrl. § 7-4, der begge i en periode gjaldt anmodninger til tilsynsmyndighetene om å vurdere pliktbrudd. Hpl. § 55 ble opphevet 01.01.2014 med innføringen av någjeldende pbrl. § 7-4 og § 7-4a. Ordlyden i tidligere hpl. § 55 var som følger: «Den som mener at bestemmelser om plikter fastsatt i eller i medhold av denne lov er brutt til ulempe for seg, kan be Fylkesmannen om en vurdering av forholdet». Etersom bestemmelsene var parallelle og hpl. § 55 ble opphevet med henvisning til at de aktuelle interessene var ivaretatt av pbrl. § 7-4, kan ordlyd i hpl. § 55, samt forarbeider til denne være tolkningsmomenter ved fastlegging av omfanget av personkretsen etter pbrl. § 7-4.

Ordlyden «den som mener (..) plikter (..) er brutt til ulempe for seg» kan etter en alminnelig språklig forståelse etter departementets mening forstås noe videre enn ordlyden av personkretsen i pbrl. § 7-4. Dette kan trekke i retning av en noe videre fortolkning av personkretsen som kan anmode tilsynsmyndighetene om en vurdering av pliktbrudd etter pbrl. § 7-4. Av forarbeidene til hpl. § 55 ser departementet imidlertid ikke holdepunkter for en videre tolkning av personkretsen, se Ot.prp. nr. 14 (2000-2001) side 52: «Bestemmelsen gir pasienten eller den han gir fullmakt rett til å anmode tilsynsmyndigheten om å vurdere en hendelse, en situasjon, et forhold m.m. for å avklare om det foreligger pliktbrudd.» Også her pekes det på pasienten selv eller den som har fullmakt.

Departementet vil vise til at formålet med bestemmelsen er å sikre at helsepersonell opptrer i tråd med gjeldende regelverk. Det er uttalt følgende i forarbeidene til helsepersonelloven om formalisering av pasienters adgang til å bringe saker inn for helsemyndighetene, Ot.prp.nr.13 (1998–1999) side 197:

«Formålet med helsepersonellovens krav til helsepersonells yrkesutøvelse er å bidra til å sikre kvalitet og tillit til helsetjenesten. Av dette følger at pasienter og pårørende som mener seg utsatt for brudd på lovens plikter bør få anledning til å gi uttrykk for dette overfor tilsynsmyndighetene. (...) Ved å formalisere en adgang til å melde pliktbrudd, vil dessuten pasientens rolle i forhold til helsepersonell og tilsynsmyndighetene synliggjøres. (...) Formålet med pasienthenvendelser angående pliktbrudd er å forhindre at det inntrer lignende pliktbrudd senere.»

Slik departementet ser det, støtter formålsbetraktninger en noe videre tolkning av personkretsen i pbrl. § 7-4.

Departementet peker også på at enhver som mener å ha informasjon om at helsepersonell ikke opptrer i tråd med gjeldende regelverk uansett står fritt til å formidle dette til tilsynsmyndighetene. Ved innføring av ny varselordning til tilsynsmyndighetene for pasienter, brukere og pårørende, ble det uttalt følgende til ny helsetilsynsloven i forarbeidene, Prp. 150 L (2016-2017) pkt. 5.5.2:

«..(D)epartementet av den oppfatning at det er viktig at tilsynsmyndighetene vurderer og tar på alvor de innspill som kommer fra pasienter, brukere og pårørende. Disse har i dag ikke en lovregulert adgang til å varsle Statens helsetilsyn. Det er imidlertid ingenting i regelverket som tilsier at pasienter, brukere og pårørende ikke kan kontakte Statens helsetilsyn ved alvorlige hendelser. Og at Statens helsetilsyn foretar stedlig tilsyn, der dette vurderes som nødvendig for å opplyse saken. Det kan også vises til pasient- og brukerrettighetsloven § 7-4 som gir pasienter adgang til å anmode om vurdering av mulige pliktbrudd. Selv om dette ikke er en varslingsbestemmelse, er det ikke noe i veien for at slike anmodninger fremsettes kort tid etter en alvorlig hendelse som pasient, bruker eller pårørende mener bør undersøkes nærmere av tilsynsmyndigheten.

Selv om en lovregulering strengt tatt ikke er nødvendig mener departementet likevel at forslaget om å lovregulere muligheten for pasienter, brukere og pårørende til å varsle tilsynsmyndighetene om alvorlige hendelser er et viktig signal som viser at pasientperspektivet settes i fokus, også i regelverket.» (Vår understrekning)

Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende her, slik departementet vurderer det. Departementet viser til at det er ønskelig å få frem informasjon til tilsynsmyndighetene for å avdekke grunnlag for eventuelle pliktbrudd, samt å vise pasientperspektivet i helse- og omsorgstjenesten. Tilsynsmyndighetenes rolle er å motta og vurdere informasjon, og handle tilsynsfaglig deretter. Å tolke personkretsen med rettigheter i en slik bestemmelse strengt, har slik departementet ser det ikke gode grunner for seg.

Departementet peker også på at det ikke er noe til hinder for at tilsynsmyndighetene, dersom det finnes grunnlag for det, kan velge å understreke at det ikke er funnet forhold som tilsier at pliktene i helselovgivningen er brutt, og på den måten underbygge tilliten til helsepersonellens fagutøvelse.

Som argument mot å tolke personkretsen i pbrl. § 7-4 videre, kan det pekes på at den som omfattes av personkretsen også får visse rettigheter i saksbehandlingen av anmodningen, etter pbrl. § 7-4a fjerde og femte ledd. Det fremgår der at vedkommende får «innsyn i relevante saksdokumenter og anledning til å uttale seg til disse, så langt taushetsplikt ikke er til hinder for dette (...)» og videre skal tilsynsmyndighetene «gi den som har fremsatt en anmodning informasjon om hvordan tilsynsmyndigheten har fulgt opp henvendelsen». Departementet finner likevel ikke dette avgjørende som argument mot å la personene det her er snakk om omfattes av personkretsen i pbrl. § 7-4. Taushetsplikten avgrensar hvilke dokumenter det er snakk om å gi innsyn i. Departementet peker videre på at vedkommende

uansett vil ha rett til innsyn i en del av dokumentene det i tilsynssaken ville være snakk om, enten som part i forvaltningssaken rapporten er avgitt i og/eller som pasient dersom det er snakk om pasientjournaler som grunnlag for den aktuelle sakkyndige rapporten.

Hensyn til tilsynsmyndighetenes ressursbruk kan anføres som et argument mot å innfortolke en vid personkrets i pbrl. § 7-4. Det er imidlertid i pbrl. § 7-4a annet ledd tydeliggjort at tilsynsmyndighetene «skal vurdere hvordan anmodningen skal følges opp». Det fremgår tydelig av forarbeidene at bestemmelsen er ment å gi tilsynet grunnlag for å prioritere henvendelser med stor betydning for pasientsikkerhet og tillit til helse- og omsorgstjenesten, og også at tilsynet kan komme frem til at henvendelsen ikke gir grunnlag for videre undersøkelser, se Prop. 57 L (2021-2022) side 47. Departementet finner derfor heller ikke hensynet til tilsynsmyndighetenes ressursbruk avgjørende her.

På denne bakgrunn er departementet av den oppfatning at privatpersoner/foreldre i saker etter barnevernloven eller barnelova må anses omfattet av personkretsen i pbrl. § 7-4 første ledd første punktum, og kan anmode om tilsyn fra tilsynsmyndigheten.

Om tilsynsmyndighetens kompetanse

Statsforvalteren i Trøndelag har stilt spørsmål hvilken kompetanse tilsynsmyndighetene har i disse sakene. Som nevnt ovenfor er tilsynsmyndighetenes oppgave ikke å overprøve de vurderingene og konklusjonene som følger av den konkrete sakkyndige rapporten en slik henvendelse omhandler. En slik konkret overprøving har tilsynet ikke hjemmel til. Tilsynsmyndigheten skal bidra til å styrke sikkerheten og kvaliteten i helse- og omsorgstjenesten og styrke befolkningens tillit til helsepersonell, ved å føre tilsyn med at tjenestene er i samsvar med helselovgivningen.

Til sist vil departementet understreke at bestemmelsen i pbrl. § 7-4 omhandler *anmodning om vurdering* fra tilsynsmyndigheten. Bestemmelsens tittel er «Anmodning om tilsyn». Dette er ikke en forvaltningsklage, og begrepet klage bør ikke brukes om en slik henvendelse. I klagesaker etter forvaltningsloven gjelder andre rettigheter og plikter.

Med hilsen

Atle Gøhtesen (e.f.)
avdelingsdirektør

Karethe Buchmann
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer