

Oslo, 28.01.2013

Helse- og omsorgsdepartementet

Postboks 8011 Dep
0030 Oslo

Vår ref.
44255/HS24

Deres ref.
12/4879-

Høringssvar - pasienters, brukeres og pårørendes stilling i tilsynssaker

Vi viser til høringsbrev fra Helse- og omsorgsdepartementet datert 20. desember 2012, vedrørende styrking av pasienters, brukeres og pårørendes stilling i tilsynssaker.

Lovforslaget innebærer innføring av innsyn- og uttalerett for pasienter og pårørende i tilsynssaker samt en utvidelse av anmodningsretten. Forslagene har vesentlige prinsipielle konsekvenser som vi mener det er viktig å påpeke.

Tilsløring av partsbegrepet

Vi har forståelse for at det fra et brukerperspektiv kan være ønskelig å holde seg orientert om saksbehandlingen forbindelse med tilsyn om tema der man har egne erfaringer og opplevelser. Imidlertid mener vi at de foreslåtte lovendringene bryter med vel etablerte og godt begrunnede forvaltningsrettslige prinsipper knyttet til partsforhold.

I forvaltningsretten er det helt vesentlig å identifisere den part som avgjørelsen retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder. For at denne parten skal kunne ivareta sine interesser under saksbehandlingen er det derfor etablert visse rettigheter som f.eks rett til partsinnsyn. Vi har ingen tradisjon for å gi andre enn parter slike rettigheter.

Pasient, bruker og pårørende er ikke parter i en tilsynssak. Tilsynsmyndighetens vedtak i saken gir verken rettigheter eller plikter til disse. De har derfor heller ingen egne rettslige interesser å ivareta under saksbehandlingen. Det at den medisinske behandlingen av den enkelte pasient kan være tilsynstema endrer ikke dette. En tilsynssak er og blir en sak mellom tilsynsmyndighet og virksomheten/helsepersonellet.

Det er derfor viktig med et tydelig skille mellom situasjoner der pasienten er part i en sak og der avgjørelsen ikke retter seg mot pasienten. Pasienten vil selvsagt være part i saker som berører vedkommendes pasientrettigheter (jf pasientrettighetsloven) og i saker om pasientskadeerstatning (jf pasientskadeloven). Vedtak i slike saker gjelder rettigheter for pasienten (klageren).

Vi mener derfor at etablering av en ny rettslig konstruksjon "partslignende rettigheter" for pasienter i tilsynssaker vil være svært uheldig. Det vil tilsløre hvem som er sakens reelle parter og hva saken i sin helhet handler om. Enkeltelementer i saken vil kunne få uforholdsmessig mye oppmerksomhet fra tilsynsorganets side.

Pasienten og de pårørende vil dessuten kunne oppfatte seg selv som parter og forledes til å tro at de har rettigheter som de ikke har. For den som ikke selv er jurist vil det være en utfordring å se forskjellen på å *være* part og å *ligne på* en part.

Viktig med tillit til tilsynsapparatet og vedtakene som fattes

I høringsbrevet begrunnes forslaget om utvidelse av pasienters og pårørendes innsyn- og uttalerett blant annet med følgende:

"Dette kan være positivt for tilliten til helse- og omsorgstjenesten og tilsynsmyndigheten. Det kan også være positivt i den konkrete sak ved at det kan være lettere for pasienten å akseptere Fylkesmannens beslutning i saken, som følge av at han eller hun har hatt anledning til å påvirke saksutredningen."

Vi mener at det er helt avgjørende at både allmennheten og partene i saken har tillit til helsetjenesten og tilsynsapparatet, men vi mener lovforslaget vil kunne svekke tilliten til kvaliteten i saksbehandlingen og til tilsynsapparatet.

En vesentlig forutsetning for tillit er at vedtak fattes uavhengig av press fra ulike hold. Hvis det er slik at det kan være lettere for pasienten å akseptere beslutningen i saken fordi vedkommende har fått anledning til å påvirke saken, så vil dette kunne innebære at saken påvirkes på en illegitim måte.

I forvaltningsloven er det et helt grunnleggende prinsipp at forvaltningsorganer har en plikt til på selvstendig grunnlag å sørge for sakens opplysning, jfr forvaltningsloven § 17. Denne utredningsplikten kan ikke være avhengig av pasientens eget initiativ. Hvis det er slik som beskrevet i høringsnotatet, at større involvering fra pasienter vil kunne bidra til bedre faktafremstilling, så må dette bety det at dagens krav til utredning og opplysning av sakene ikke er godt nok ivaretatt. Vi kan ikke se at det er holdepunkter for en slik antakelse. Dersom det imidlertid skulle være slik at sakene ikke er tilstrekkelig opplyst, er dette et spørsmål om etterlevelse av loven som uansett ikke kan løses ved å gi pasienten partslignende rettigheter.

Fare for sammenblanding av roller

Lovforslaget bidrar også til en sammenblanding av to roller som i dag ligger til Fylkesmannen (Fylkeslegen), dels klageinstans og dels tilsynsmyndighet. Det er en egen diskusjon om dette er en hensiktsmessig dobbeltrolle. Spekter har gjort en gjennomgang av organisering av norske tilsynsorganer og vi ser at det varierer hvilke oppgaver som legges til tilsynsorgan, noen ganger er tilsynsrollen rendyrket, noen ganger er det større grad av rolleblanding. Det kan da være en utfordring å skille mellom disse rollene. I den sammenheng vil vi vise til departementets vurdering i forarbeidene til pasientrettighetsloven (Ot.prp. nr. 12 (1998-99), kap 9.6.5 om klageorgan:

”Fylkeslegene vil etter klagesystemet i pasientrettighetsloven ha ulike roller i forbindelse med behandling av klager og som tilsynsmyndighet. Som klageorgan skal fylkeslegen ta stilling til en konkret sak som gjelder en bestemt pasient eller pårørendes rettigheter. Ved behandlingen av klagesaken kan det imidlertid avdekkes forhold som også bør behandles som en reaksjonssak. Dette er i prinsippet likegyldig for utfallet av pasientens klagesak, men kan resultere i en samtidig eller etterfølgende tilsynssak, f.eks. dersom pasienten ikke har fått oppfylt sin rett til fornyet vurdering pga manglende informasjon fra helsepersonellet. Systemet setter store krav til fylkeslegens evne til å skille disse rollene fra hverandre for å unngå sammenblanding av tilsynsoppgaver og klagesaksavgjørelser.”

Ved å gi partslignende rettigheter til pasienter i tilsynssaker, vil faren for sammenblanding av roller øke.

Pasienten har allerede rettigheter i tilsynssaker

Det er ikke slik at pasienter står uten rettigheter i en tilsynssak etter dagens regelverk. Som det også fremgår av høringsnotatet har pasienter rettigheter blant annet når det gjelder vurdering av pliktbrudd, informasjon og innsyn. Vi kjenner ikke til andre tilsynsområder i samfunnet der det formelt er etablert en slik anmodningsrett som på dette området.

Pasienten kan videre be om innsyn etter offentlighetsloven.

Pasienten og andre som besitter informasjon som tilsynsorganet har behov for vil dessuten bli kontaktet av tilsynsorganet. Opplevelsen for den enkelte av å være bidragsyter i saken vil gjennom de etablerte regler etter vårt syn være tilstrekkelig ivaretatt.

Kan skape et system som gir dårligere pasientsikkerhet

Vi opplever at den relasjon som i dag er etablert mellom tilsynsmyndigheter og virksomheter/helsepersonell gir grunnlag for god tilsynspraksis og tillit til systemet fra allmennhetens side. Virksomhetene har sterkt fokus på pasientsikkerhet, og tilsynsmyndigheter ses på som en viktig bidragsyter i dette arbeidet. Utvidet innsyn- og uttalerett for pasienter og pårørende vil kunne gi større mediefokusering. Vi ser med det en fare for at tilsynsarbeidet vil kunne bli mer krevende og resultatet kan bli dårligere pasientsikkerhet. Det er svært viktig at sakene er godt opplyst og at virksomhet og helsepersonell kan gi opplysninger til tilsynsmyndigheten i trygg forvisning om at disse opplysningene ikke kan komme på avveie.

Dersom det gis en type partslignende innsyn i fragmenter av saken (det må siles for taushetsbelagt informasjon), vil dette dessuten skape grunnlag for feilslutninger fordi vurderingsgrunnlaget vil være svært mangelfullt. Vi kan ikke se at slike feilslutninger på noen måte kan bidra til aksept for vedtaket fra pasient og pårørende eller øke tilliten til saksbehandlingen.

Ikke behov for utvidelse av anmodningsretten

Anmodningsretten er i dag knyttet til vurdering av mulige brudd på plikter etter helsepersonelloven. Det foreslås nå at denne retten også utvides til å gjelde systemfeil og dermed omfatte et langt videre lovverk.

Vi ser ikke behov for den utvidelsen som er foreslått. Hvis det er en systemfeil som er den bakenforliggende årsaken til brudd på helsepersonelloven, så vil det uansett bli avdekket ved tilsyn etter dagens regelverk. Vi ser heller ikke begrunnelsen for at pasienter som har fått tilfredsstillende behandling (dvs ikke samtidig brudd på helsepersonelloven) skal kunne ta opp spørsmål knyttet til drift og organisering av sykehuset.

Man må dessuten kunne legge til grunn at pasienter og pårørende aldri vil besitte den helhetsoversikt som er nødvendig for å kunne trekke noen slutninger om systemfeil.

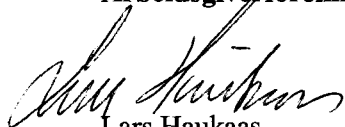
Økt ressursbruk, mindre tid til pasientbehandling

I høringsnotatet er det pekt på at økt involvering av pasienter, brukere og pårørende i tilsynssaker innebærer økt bruk av ressurser og lengre saksbehandlingstid, og at dette kan fortrenge tid brukt på pasientbehandling.

Dagens system skal sikre en god tilsynspraksis. Det er da misbruk av ressurser å la helsepersonell bruke sin tid på ekstra oppgaver som i seg selv er unødvendige for å sikre en betryggende saksbehandling.

Hensynet til at personer som ikke selv er berørt av forvaltningsvedtaket lettere skal kunne akseptere vedtaket, kan etter vår oppfatning ikke veie tyngre enn de øvrige hensyn vi har redegjort for.

Med vennlig hilsen
Arbeidsgiverforeningen Spekter



Lars Haukaas
Administrerende direktør