

Høringsnotat

Forslag til endringer i psykisk helsevernloven

Regler om varsling av fornærmede eller etterlatte ved endringer i gjennomføring og opphør av dom på overføring til tvungent psykisk helsevern og adgang til nattelåsing av pasientrom i regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig nøytt sikkerhetsnivå mv.

Innhold

1	Høringsnotatets hovedinnhold	3
2	Bakgrunn	4
3	Varsling av fornærmede og etterlatte – gjeldende rett	5
4	Adgang til å ilegge besøksforbud – gjeldende rett	7
5	Adgang til å låse pasientrom – gjeldende rett.....	9
6	Forholdet til menneskerettighetene	10
6.1	Innledning	10
6.2	Retten til personlig frihet – EMK artikkel 5	11
6.3	Forbud mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling – EMK artikkel 3 11	
6.4	Respekt for privatliv – EMK artikkel 8	13
6.5	Domstolsprøving.....	13
6.6	Andre konvensjoner om menneskerettigheter	14
7	Forslag om varsling av fornærmede eller dennes etterlatte.....	15
7.1	Personvern hensyn	15
7.2	Hvilke avgjørelser og hendelser skal varslingsplikten gjelde?	15
7.3	Nærmere om hvem som skal varsles, forholdet til forvaltningsloven m.m. ...	17
8	Besøksforbud og forslag om opplysningsplikt for faglig ansvarlig og unntak fra lovbestemt taushetsplikt	19
9	Forslag om nattelåsing av pasientrom	19
10	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	21
11	Lovforslag	21

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Helse- og omsorgsdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endringer i psykisk helsevernloven. Forslaget gjelder for det første varsling av fornærmede eller dennes etterlatte ved endringer i gjennomføring og opphør av dom på tvungent psykisk helsevern. Departementet foreslår også nye regler om opplysningsplikt for faglig ansvarlig og unntak fra lovbestemt taushetsplikt knyttet til reglene om besøksforbud i straffeprosessloven. I tillegg foreslås regler om nattelåsing av pasientrom i regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå.

Bakgrunnen for lovforslaget framgår av *kapittel 2*. *Kapittel 3* gir en oversikt over lovbestemmelser som pålegger kriminalomsorgen plikt til å varsle fornærmede og etterlatte om endringer i gjennomføring av fengselsstraff og forvaring m.m. *Kapittel 4* redegjør for gjeldende regler om adgang til å låse pasientrom innenfor psykisk helsevern. *Kapittel 5* gir en oversikt over bestemmelser om besøksforbud i straffeloven. *Kapittel 6* drøfter forholdet til menneskerettighetene.

Kapittel 7 redegjør for den delen av lovforslaget som gjelder varsling av fornærmede eller dennes etterlatte. Dette forslaget gjelder avgjørelser og hendelser som innebærer at fornærmede eller dennes etterlatte kan påtreffe domfelte. Plikten til å varsle er i forslaget pålagt den faglig ansvarlige i den institusjonen som har behandlingsansvaret for domfelte. Varslingsplikten skal for det første gjelde avgjørelser om overføring av domfelte fra døgnopphold i en institusjon til tvungent psykisk helsevern i en annen institusjon eller til tvungent psykisk helsevern uten døgnopphold. I slike tilfeller er den faglig ansvarlige etter dagens regler pålagt å treffe enkeltvedtak. Det er også foreslått at varslingsplikten skal gjelde ved overføring mellom ulike former for døgnopphold innen samme institusjon, det vil si overføringer mellom avdelinger med ulike sikkerhetsnivåer, og ved permisjoner. I tillegg er det foreslått en plikt til snarest mulig å varsle fornærmede eller fornærmedes etterlatte hvis den domfelte rømmer.

Varslingsplikten foreslås avgrenset til tilfeller der det er av betydning for fornærmede eller etterlatte å bli informert. Dette er samme avgrensning som gjelder for den varslingsplikten kriminalomsorgen er pålagt ved endringer i gjennomføring av fengselsstraff og forvaring.

Kapittel 8 redegjør for forslag til nye regler om opplysningsplikt for faglig ansvarlig og unntak fra lovbestemt taushetsplikt. Dette forslaget er knyttet til reglene om besøksforbud i straffeprosessloven § 222 a.

Kapittel 9 redegjør for forslaget om nye regler om nattelåsing av pasientrom. Dette forslaget er avgrenset til å gjelde de regionale sikkerhetsavdelingene og den nye enheten med særlig høyt sikkerhetsnivå.

Forslaget forutsetter at det skal foretas en individuell vurdering av den enkelte pasients tilstand. Det er også en forutsetning at pasienten til enhver tid kan kontakte tilstedeværende personell og be om å få komme ut når det er nødvendig, og at det etableres en forsvarlig tilsynsordning. Avgjørelser om nattelåsing må treffes i form av

enkeltvedtak, og disse enkeltvedtakene kan påklages til kontrollkommisjonen. I tillegg må den aktuelle institusjonen ha en generell tillatelse til nattelåsing fra departementet.

Kapittel 10 omhandler administrative og økonomiske konsekvenser av de forskjellige forslagene. Selve lovforslaget framgår i *kapittel 11*.

2 Bakgrunn

Kriminalomsorgen har lovbestemt plikt til å varsle fornærmede eller dennes etterlatte om bestemte avgjørelser etter straffegjennomføringsloven og straffeloven.

Straffegjennomføringsloven har en egen bestemmelse med en samlet henvisning til regler om varsling til fornærmede eller dennes etterlatte om kriminalomsorgens avgjørelser.

Disse reglene gjelder særlig avgjørelser om endringer i straffegjennomføring og forvaring; tidspunkt for permisjon eller straffeavbrudd, gjennomføring av straff utenfor fengsel, prøveløslatelse, løslatelse m.m. Kriminalomsorgen har også plikt til å varsle fornærmede eller dennes etterlatte hvis domfelte "unndrar seg" gjennomføring av fengselsstraff eller forvaring. Varslingsplikten forutsetter at det er av betydning for fornærmede eller etterlatte å få denne kunnskapen, slik at de kan forberede seg på muligheten for å påtreffe domfelte.

Adgangen til å avsi dom på tvungent psykisk helsevern gjelder ved alvorlige voldsforbrytelser, seksualforbrytelser mv., saker der det kan være en stor påkjenning for fornærmede eller dennes etterlatte å treffe på domfelte. Psykisk helsevernloven har imidlertid ingen regler om plikt til å varsle fornærmede eller dennes etterlatte ved endringer i gjennomføring av dom på overføring til tvungent psykisk helsevern eller ved opphør av dommen. Departementet mener at det er behov for regler om dette. På samme måte som for kriminalomsorgen, må forutsetningen være at det er av betydning for fornærmede eller dennes etterlatte å bli informert, og at det er en reell mulighet for at de kan treffe på domfelte.

Straffeprosessloven har regler om adgang for påtalemyndigheten til å nedlegge besøksforbud. Departementet finner ikke grunn til å foreslå egne regler i psykisk helsevernloven om adgang til å ilegge besøksforbud ved gjennomføring av dom på tvungent psykisk helsevern. Departementet mener imidlertid at den faglig ansvarlige i sin vurdering av hvordan det tvungne psykiske helsevernet skal gjennomføres, også bør vurdere om adgangen til å ilegge besøksforbud bør benyttes. På denne bakgrunn er det foreslått en tilføyelse i psykisk helsevernloven om at lovbestemt taushetsplikt ikke skal være til hinder for at den faglig ansvarlige skal gi påtalemyndigheten og retten de opplysninger som er nødvendige for å vurdere om besøksforbud bør vedtas etter reglene i straffeprosessloven.

Mest mulig frivillighet i behandlingen og redusert og riktig bruk av tvang er uttalte mål i det psykiske helsevernet. Det vises her til *"Bedre kvalitet - økt frivillighet . Nasjonal strategi for økt frivillighet i psykiske helsetjenester (2012-2015)."*

Det framgår også av psykisk helsevernloven at tvangsmidler bare skal brukes overfor pasienten når det er uomgjengelig nødvendig for å hindre vedkommende i å skade seg selv eller andre, eller for å avverge betydelig skade på bygninger, klær, inventar eller andre ting. Psykisk helsevernloven gir en snever adgang til å låse pasienter alene inne på et rom. Adgangen er begrenset til ”kortvarig anbringelse” bak låst eller stengt dør uten personale til stede. Psykisk helsevernforskriften presiserer at slik isolering maksimalt skal benyttes i to timer av gangen.

Nattelåsing kan hindre at urolige og farlige pasienter forlater rommet om natten og skaper uro og utgjør fare for skade på andre pasienter og personalet. Adgang til nattelåsing kan dermed gi mer ro og økt sikkerhet i regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå. Forutsatt at pasienten til enhver tid kan kontakte tilstedeværende personell og be om å komme ut når det er nødvendig, vil nattelåsing ikke innebære en uforholdsmessig belastning for særlig farlige pasienter. Pasienten vil heller ikke bli mer isolert, fordi det uansett ikke forutsettes samvær med andre personer på denne tiden av døgnet. På denne bakgrunn foreslår departementet nye regler om adgang til nattelåsing i regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå.

3 Varsling av fornærmede og etterlatte – gjeldende rett

Straffegjennomføringsloven regulerer gjennomføring av fengselsstraff, forvaring, samfunnsstraff, varetektsfengsling og andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov. I tillegg gjelder straffegjennomføringsloven for strafferettslige særreaksjoner, jf. § 1. ”Strafferettslige særreaksjoner” i straffegjennomføringsloven må forstås slik at dette bare omfatter tilfeller der domfelte etter rettens beslutning blir overført til anstalt under kriminalomsorgen etter psykisk helsevernloven § 5-6.

Ved vedtakelsen av straffegjennomføringsloven ble det innført plikt for kriminalomsorgen til å varsle fornærmede eller dennes etterlatte om tidspunkt for permisjoner, straffavbrudd og løslatelse fra fengselsstraff. Dette er i dag regulert i straffegjennomføringsloven § 36 tredje ledd og § 42 sjuende ledd første punktum. Ved endringslov av 29. juni 2007 nr. 83 ble varslingsplikten utvidet. Utvidelsen trådte i kraft 1. november 2007 og omfatter gjennomføring av straff utenfor fengsel, jf. § 16 sjuende ledd, frigang, jf. § 20 andre ledd, at domfelte unndrar seg fra gjennomføring av straff, forvaring eller strafferettslige særreaksjoner, jf. § 40 siste ledd og prøveløslatelse fra forvaring, jf. straffeloven § 39 g femte ledd. I tillegg skal fornærmede og dennes etterlatte varsles om vilkår fastsatt i forbindelse med straffavbrudd eller permisjoner, gjennomføring av straff utenfor fengsel, prøveløslatelse fra forvaring og prøveløslatelse fra fengselsstraff. Forutsetningen er at vilkårene direkte gjelder fornærmede eller denne etterlatte.

I tillegg til bestemmelsene nevnt ovenfor, har straffegjennomføringsloven en bestemmelse om at det kan gis varsel hvis den løslatte endrer bosted i løpet av prøvetiden, og det er av betydning for fornærmede eller dennes etterlatte å få kjennskap til endringen, jf. § 42 sjuende ledd andre punktum.

Straffegjennomføringsloven § 7 b har en samlet henvisning til bestemmelsene om varsling av fornærmede eller dennes etterlatte. Felles for disse bestemmelsene er at de stiller krav om at det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få den aktuelle informasjonen. Plikten til å varsle om vilkår knyttet til de forskjellige avgjørelsene gjelder som nevnt bare hvis vilkårene direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte.

Varslingsreglene gjelder avgjørelser som kriminalomsorgen treffer, og disse avgjørelsene skal kriminalomsorgen varsle om ”på forhånd”. Hvis domfelte unndrar seg gjennomføring av straff mv., skal kriminalomsorgen varsle ”så snart som mulig”.

Retningslinjene til straffegjennomføringsloven inneholder i pkt. 3.39.6. nærmere bestemmelser om varsling av fornærmede og etterlatte når det gjelder permisjon og soningsavbrudd. Bestemmelsene lyder slik:

«Varsel erstatter ikke den sikkerhetsmessige vurderingen som skal foretas. Den sikkerhetsmessige vurdering skal foretas på selvstendig grunnlag uavhengig av om det skal varsles. Formålet med varsling er å gi fornærmede eller dennes etterlatte informasjon om at domfelte kan påtreffes. Med etterlatte forstås avdødes ektefelle, samboer, barn, foreldre eller søsken. Det er tilstrekkelig at man varsler en av de nærmeste.

Før fornærmede eller dennes etterlatte spørres om de ønsker varsling, skal det alltid vurderes om varsling vil kunne få betydning for domfeltes sikkerhet. Politiet skal kontaktes for uttalelse hvis det antas å være fare for hevnaksjoner eller lignende. I så fall skal fornærmede eller etterlatte ikke varsles.

Beslutningen om at fornærmede eller dennes etterlatte skal varsles, er et enkeltvedtak. Forvaltningslovens regler gjelder med de begrensninger som følger av straffegjennomføringsloven § 7. Fengselet og den domfelte er parter i saken etter forvaltningsloven § 2, 1. ledd bokstav e. Domfelte skal informeres om at varsel vil bli gitt. Om mulig skal ikke fornærmede eller dennes etterlatte varsles før klagefristen er gått ut eller klagen er endelig avgjort av klageorganet.

Varsel skal gis når det antas å være av betydning for fornærmede eller dennes etterlatte. Det skal foretas en konkret skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle.

I vurderingen skal det legges stor vekt på forbrytelsens art og alvorlighet, herunder særlig om det gjelder voldsforbrytelser, sedelighetsforbrytelser eller trusler. Videre skal man vektlegge hvilket behov fornærmede eller dennes etterlatte antas å ha for å kunne forberede seg på at domfelte kan påtreffes utenfor fengsel. Man må her se hen til forholdet mellom domfelte og fornærmede eller dennes etterlatte, samt vurdere hvor sannsynlig det er at de vil påtreffe hverandre under utgangen. Lengde og sted for utgangen, samt geografisk avstand mellom partene, vil her være relevante momenter.

Det skal videre legges vekt på at personer under 18 år kan ha et særlig behov for varsel. Spørsmålet om varsling skal derfor vurderes særlig nøye dersom fornærmede eller dennes etterlatte er under 18 år når utgangen finner sted. I disse tilfellene vil det etter omstendighetene kunne være behov for varsling også ved mindre alvorlige forbrytelser.

Listen over momenter ovenfor er ikke uttømmende. Også andre særlige forhold kan være relevante i vurderingen av om varsel skal gis. Domspremissene kan gi nyttig veiledning i disse sakene.

I god tid før domfelte får utgang i en sak der det kan være aktuelt å gi informasjon til fornærmede eller dennes etterlatte, skal tilsatte kontakte politiet, sosialmyndigheter, barnevernsmyndigheter osv., for å innhente informasjon til hjelp i vurderingen av om det er av betydning for fornærmede eller dennes etterlatte å få et slikt varsel.

Kriminalomsorgen avgjør på selvstendig grunnlag om varsel skal gis. Uttalelse fra fornærmede eller dennes etterlatte skal på dette tidspunkt ikke innhentes. Først når det er endelig bestemt at varsel skal gis, skal disse kontaktes.

Varsel gis av lokalt nivå i kriminalomsorgen. Ved behov – særlig i tilfeller der fornærmede eller dennes etterlatte ikke har kjent adresse for kriminalomsorgen – kan politiet anmodes om å besørge varselet på vegne av kriminalomsorgen.

Varsalet skal som hovedregel gis skriftlig. Dersom varsel blir gitt over telefon, skal lokalt nivå snarest mulig skriftlig dokumentere at varsel er gitt.

Det må fremgå uttrykkelig av varselet at fornærmede eller dennes etterlatte kan reservere seg mot å motta ytterligere varsel i fremtiden. Det kan avtales med fornærmede eller dennes etterlatte om det er behov for varsel ved hver enkelt utgang eller om det holder med ett varsel.

Varsalet skal gis i tilstrekkelig god tid, slik at fornærmede eller dennes etterlatte kan innrette seg etter det.

Dersom fornærmede eller de etterlatte er under 18 år, gis varselet til foresatte/verge.

Varsel til andre enn politiet, fornærmede eller dennes etterlatte kan ikke gis. Det vises til reglene om taushetsplikt.»

Retningslinjene referert ovenfor er ikke oppdatert etter lovendringene av 29. juni 2007. De er imidlertid under revisjon. Det vurderes også om det er grunnlag for endring i rutinene for ivaretagelse av varslingsplikten, for eksempel om det bør innføres et standardskriv for varslingslinje.

4 Adgang til å ilegge besøksforbud – gjeldende rett

Besøksforbud er et forebyggende tiltak, ikke et tvangsmiddel. Reguleringen av besøksforbud er likevel plassert i straffeprosessloven § 222 a, kapittel 17 a, under lovens fjerde del om tvangsmidler. Bestemmelsen blir som oftest anvendt i etterforskningsstadiet i en straffesak, men gir også adgang for påtalemyndigheten til å ilegge besøksforbud uten at det er begått en straffbar handling, hvis det er grunn til å tro at en person i framtiden vil begå bestemte handlinger.

De materielle vilkårene for å ilegge besøksforbud framgår av straffeprosessloven § 222 a første ledd første punktum. Tiltaket kan anvendes hvis det er ”grunn til å tro” at den forbudet rettes mot, ellers vil begå en straffbar handling overfor en annen person eller

forfølge eller på annet vis krenke en annens fred. Dette innebærer at det ikke kreves sannsynlighetsovervekt for at en av de nevnte handlingene vil finne sted, men at det må foreligge en nærliggende og reell risiko for at den forbudet rettes mot, vil begå en av handlingene. I tillegg gjelder vilkår etter straffeprosessloven § 170 a. Ifølge denne bestemmelsen kan et tvangsmiddel ikke brukes når det vil være et uforholdsmessig inngrep.

Formålet med besøksforbud er å gi økt trygghet for ofre for vold, trusler og trakassering. Meningen er at besøksforbud skal virke forebyggende og hindre framtidige lovbrudd. Reglene skal beskytte enkeltpersoner eller en nærmere avgrenset krets av personer mot en fare som ikke truer samfunnet generelt eller den alminnelige ro og orden. Av forarbeidene til bestemmelsen (Ot. prp. nr. 109 (2001-2002)) framgår det at en person for eksempel kan få forbud mot å oppholde seg på et bestemt skoleområde for å beskytte elevene på skolen eller i en bestemt butikk eller offentlig kontor for å beskytte personalet der. Det framgår også at bestemmelsen ikke tar sikte på å beskytte en helt ubestemt krets av personer. En person kan for eksempel ikke nektes å oppholde seg i Oslo sentrum for å beskytte alle som måtte oppholde seg der til enhver tid.

Besøksforbud blir særlig ilagt i saker som gjelder vold, trusler og sjikane mot nærstående (nåværende eller tidligere ektefelle, samboer, partner, kjæreste eller barn). Tiltaket kan også anvendes i sedelighetssaker, saker som gjelder ran/utpresning, ved rettsstridig tvang eller frihetsberøvelse, saker om skadeverk m.m.

Besøksforbud kan ilegges når den forbudet skal beskytte, har begjært det, eller når det allmenne hensyn krever det, jf. straffeprosessloven § 222 a første ledd andre punktum. Det kreves ikke at det foreligger en anmeldelse, eller at den eller de som skal beskyttes av besøksforbudet ønsker å anmelde forholdet.

Et besøksforbud kan gå ut på at den det retter seg mot, forbys å oppholde seg på et bestemt sted, eller å forfølge, besøke eller på annet vis kontakte en annen person, jf. straffeprosessloven § 222 a andre ledd. Bestemmelsen åpner for et bredt spekter av virkemidler, og besøksforbudet må tilpasses den konkrete situasjonen. Et besøksforbud kan også gå ut på at personen forbys å oppholde seg i sitt eget hjem, hvis det er ”nærliggende fare” for at vedkommende vil begå en straffbar handling overfor en annen person. Nærliggende fare innebærer et krav til sannsynlighetsovervekt.

Der det er hensiktsmessig, kan besøksforbudet begrenses på nærmere angitte vilkår, jf. straffeprosessloven § 222 a tredje ledd. Med dette menes besøksforbud med en form for ”unntak”, for eksempel slik at den forbudet retter seg mot, bare kan besøke et sted eller en person som forbudet omfatter, på bestemte vilkår.

Besøksforbudet skal gjelde for en bestemt tid, høyst ett år av gangen. Besøksforbud i eget hjem kan vare høyst i tre måneder av gangen, jf. straffeprosessloven § 222 a fjerde ledd.

Nærmere regler om påtalemyndighetens beslutning om å ilegge eller ikke ilegge besøksforbud er gitt i straffeprosessloven § 222 a femte ledd. Regler om rettslig overprøving er gitt i sjetten, sjuende og åttende ledd. Den som et forbud er rettet mot, kan ”straks eller senere” kreve beslutningen brakt inn for retten. En beslutning som gjelder

forbud mot å oppholde seg i eget hjem, skal alltid bringes inn for retten til overprøving. I tillegg kan den som et besøksforbud skal beskytte, kreve rettslig overprøving av en beslutning om ikke å ilegge besøksforbud.

5 Adgang til å låse pasientrom – gjeldende rett

Låsing av pasientrom må anses som bruk av tvang. Bruk av tvangsmidler i institusjon for døgnopphold er regulert i psykisk helsevernloven § 4-8. Denne bestemmelsen gjelder både for pasienter som er frivillig innlagt og for pasienter under tvungent psykisk helsevern. Bestemmelsen gjelder også ved gjennomføring av dom på overføring til tvungent psykisk helsevern, jf. psykisk helsevernloven § 5-1, og i regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå, jf. psykisk helsevernloven § 4A-3.

Etter psykisk helsevernloven § 4-8 kan tvangsmidler regulert i psykisk helsevernloven § 4-8, bare anvendes i institusjon som er godkjent for å ha ansvar for pasienter under tvungen observasjon eller tvungent psykisk helsevern med døgnopphold, jf. forskriften § 24 første ledd. I akutte situasjoner kan likevel tvangsmidler anvendes overfor pasienter som er under psykisk helsevern i andre institusjoner, jf. forskriften § 24 andre ledd.

Hovedregelen om bruk av tvangsmidler i institusjon for døgnopphold framgår av psykisk helsevernloven § 4-8 første ledd. Her er det i første punktum presisert at tvangsmidler bare skal brukes når dette er ”uomgjengelig nødvendig” for å hindre pasienten i å skade seg selv eller andre, eller ”for å avverge betydelig skade på bygninger, klær inventar eller andre ting”. Av forarbeidene (Ot. prp. nr. 11(1998-99)) framgår det at formålet med bestemmelsen er å hjemle tiltak som kan brukes i nødrettslignende tilfeller der pasienten har en utagerende og ukontrollert atferd. Videre er det anført at ”Kravet om at det er uomgjengelig nødvendig å bruke tiltaket, er strengt og viser at tiltaket bare skal brukes når det ikke er noen vei utenom.” I § 4-8 første ledd andre punktum er det presisert at tvangsmidler bare skal brukes når lempeligere midler har vist seg å være åpenbart forgjeves eller utilstrekkelige.

Psykisk helsevernloven § 4-8 andre ledd lister opp hvilke tvangsmidler som kan anvendes. Av bokstav b framgår det at ”kortvarig anbringelse bak låst eller stengt dør uten personale til stede” kan anvendes. I forarbeidene (Ot.prp. nr. 11(1998-99)) er det anført at isolasjon uten pleiepersonale til stede ”vil kunne føles som et meget alvorlig inngrep for pasienten, og kan bare brukes som en ren nødforanstaltning hvor personalet ikke kan oppnå kontroll over situasjonen på en annen hensiktsmessig måte”.

Etter psykisk helsevernloven § 4-8 tredje ledd er det ikke tillatt å anvende kortvarig anbringelse bak låst eller stengt dør uten personale til stede overfor pasienter under 16 år. Av § 4-8 fjerde ledd framgår det at pasient som underkastes tvangsmiddel, skal ha kontinuerlig tilsyn av pleiepersonale.

Psykisk helsevernloven § 4-8 femte ledd fastslår at tvangsmiddel bare kan benyttes etter vedtak av den faglig ansvarlige, hvis ikke annet er fastsatt i forskrift. Videre framgår det

at vedtaket skal nedtegnes uten opphold, og at vedtaket kan påklages til kontrollkommisjonen av pasienten eller hans eller hennes nærmeste pårørende.

I psykisk helsevernloven § 25 første ledd er det presisert at det ikke er tillatt å bruke tvangsmidler i behandlingsøyemed. Videre er det i § 25 andre ledd bestemt at ansvarshavende ved avdelingen bl.a. kan fatte vedtak om bruk av isolering hvis en akutt nødssituasjon gjør at umiddelbar kontakt med den faglig ansvarlige ikke er mulig. I slike tilfeller skal den faglig ansvarlige underrettes så snart som mulig. Hvis situasjonen gjør fortsatt bruk av tvangsmidler nødvendig, skal den faglig ansvarlige ta standpunkt til om bruken av tvangsmidler skal opprettholdes.

Psykisk helsevernloven § 26 presiserer at bruken av tvangsmidler skal gjøres så kortvarig som mulig og gjennomføres på en mest mulig skånsom og omsorgsfull måte. Videre framgår det at isolering maksimalt skal benyttes i inntil to timer av gangen. Det er også presisert at bruken av tvangsmidler skal vurderes fortløpende, og straks avbrytes dersom den viser seg ikke å ha de forutsatte virkninger eller har uforutsette negative konsekvenser.

Vern av pasientens personlige integritet er regulert i psykisk helsevernloven § 4-2. I første ledd framgår det at restriksjoner og tvang skal innskrenkes til det strengt nødvendige, og at det så langt det er mulig, skal tas hensyn til pasientens syn på slike tiltak. Det er også presisert at det bare kan benyttes tiltak som gir en så gunstig virkning at den klart oppveier ulempene med tiltaket. Etter andre ledd skal opphold i institusjon ”så langt det er forenlig med formålet og den enkeltes tilstand” gjennomføres slik at pasientens mulighet til å bestemme over seg selv blir ivaretatt.

6 Forholdet til menneskerettighetene

6.1 Innledning

Den foreslåtte adgangen til nattelåsing av pasientrom gir en videre adgang til å låse pasienter alene inne på et rom enn dagens regelverk. Adgangen er i dag begrenset til ”kortvarig anbringelse bak låst eller stengt dør uten personale til stede”, jf. psykisk helsevernloven § 4-8. Psykisk helsevernloven presiserer at slik isolering maksimalt skal benyttes i inntil to timer av gangen. Forslaget til nye regler om nattelåsing reiser problemstillinger som må drøftes i forhold til menneskerettighetene.

Etter departementets vurdering vil ikke forslaget om varsling av fornærmede eller dennes etterlatte ved endringer i gjennomføring og opphør av dom på tvungen psykisk helsevern være i strid med menneskerettighetene. Departementet viser særlig til at bakgrunnen for dette forslaget er å beskytte andres rettigheter og friheter, jf. punkt 6.4 om EMK artikkel 8.

6.2 Retten til personlig frihet – EMK artikkel 5

Etter den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) § 5 må ingen bli berøvet sin frihet unntatt i nærmere angitte tilfeller. Departementet viser til drøfting av denne bestemmelsen i Prop. 108 L (2011-2012) *Endringer i psykisk helsevernloven (regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå m.m.)* punkt 3.2.2. Her framgår det:

”Skal en frihetsberøvelse være lovlig, må den ha skjedd i samsvar med et av de uttømmende grunnlagene i artikkel 5 nr. 1 bokstav a til f, hvorav bokstav e omhandler lovlig frihetsberøvelse av sinnslidende. At frihetsberøvelsen må være ”lovlig”, innebærer at den må være i samsvar med både nasjonal rett og de prinsipper konvensjonen bygger på. Også FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 9 knesetter prinsippet om retten til frihet og forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse.”

I Prop. 108 L (2011-2012) er det foretatt en gjennomgang av EMDs praksis når det gjelder frihetsberøvelse av sinnslidende. Praksisen er oppsummert slik:

”Etter EMDs praksis vil dermed en frihetsberøvelse etter artikkel 5 nr. 1 bokstav e) kun være lovlig dersom den finner sted på et sykehus, en klinikk eller en annen egnet institusjon. Utover dette er ikke varigheten og vilkårene for frihetsberøvelsen regulert av artikkel 5, men av artikkel 3 og artikkel 8. Hvis en tvangsinnleggelse gjennomføres under så dårlige forhold at den innlagtes mentale tilstand forverres, kan frihetsberøvelsen være i strid med forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling i EMK artikkel 3 (...)”

Departementet viser til at forslaget om nattelåsing av pasientrom er avgrenset til å gjelde enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå og regionale sikkerhetsavdelinger. Det er en forutsetning at institusjonen oppfyller kravene i psykisk helsevernforskriften § 2-4 og er godkjent av Helsedirektoratet. I tillegg krever lovforslaget at institusjonen har fått en generell tillatelse til nattelåsing av departementet. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at forslaget ikke er i strid med kravet i EMK artikkel 5, men at det må vurderes nærmere i forhold til EMK artikkel 3 og artikkel 8.

6.3 Forbud mot tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling – EMK artikkel 3

EMK artikkel § 3 lyder slik:

”Ingen må bli utsatt for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.”

Departementet viser til framstillingen av denne bestemmelsen i Prop. 108 L (2011-2012), punkt 3.2.3. Her framgår det:

”EMD skiller ikke alltid mellom hva som skal betegnes som umenneskelig eller nedverdiggende behandling. Som et utgangspunkt har domstolen definert ”umenneskelig behandling” som behandling som forårsaker alvorlig fysisk eller psykisk lidelse. I de

konkrete vurderingene legges det blant annet vekt på forholdets varighet, den fysiske eller psykiske lidelse som forårsakes, og i noen saker, offerets kjønn, alder og helse. Etter domstolens praksis vil en behandling være ”nedverdiggende” dersom den fører til, eller er egnet til å føre til, en følelse av frykt, angst eller mindreverd. Grensen mellom de forskjellige former for ulovlig behandling er flytende og avhengig av de konkrete omstendigheter (...)”

I Prop. 108 L (2011-2012) er det foretatt en nærmere gjennomgang av EMDs praksis når det gjelder soningsforhold for innsatte. Det er påpekt at EMDs praksis viser at en ”delvis og relativ isolasjon” i seg selv ikke vil være i strid med artikkel 3, og at domstolen i den nærmere vurderingen særlig legger vekt på fire kriterier: Formålet med isolasjonen, varigheten, hvor streng isolasjonen er og de helsemessige konsekvensene.

Videre framgår det:

”Når det gjelder formålet med isolasjonen, har EMD fastslått at isolasjon kan skje av sikkerhetsmessige hensyn, disiplinære hensyn og beskyttelseshensyn. (...) Vedrørende varigheten av isolasjon har EMD godtatt relativt lange perioder.(...) Varigheten må ses i sammenheng med hvor streng isolasjonen er og soningsvilkårene for øvrig.(...)”

Det følger av EMDs praksis at det kreves en del for at strenge soningsvilkår skal anses å være strid med EMK artikkel 3 så lenge de kan anses begrunnet i sikkerhetshensyn. Domstolen har også vist seg tilbakeholden med å overprøve de nasjonale myndigheters vurderinger av hva slags sikkerhetsrisiko den innsatte utgjør (...)

Det kan anføres at terskelen for hva som anses å være umenneskelig behandling vil være lavere for personer som er frihetsberøvet på grunnlag av sinnslidelse enn for straffedømte. Hensynet til pasientens helsetilstand og eventuelle negative effekter av isolasjonen eller de øvrige tiltakene vil trolig måtte tillegges større vekt.”

Departementet viser til at forslaget om adgang til nattelåsing av pasientrom gjelder særlig farlige pasienter. Tiltaket må etter forslaget være nødvendig for å hindre vedkommende i å skade seg selv andre, eller for å avverge betydelig skade på bygninger, inventar eller andre ting. Forslaget er begrunnet i sikkerhetsmessige hensyn og beskyttelseshensyn. Videre viser departementet til at adgangen til å låse pasientrom er foreslått begrenset til å gjelde i tiden fra kl. 23.00 til kl. 06.00. Dette gjelder tidsrom der det uansett ikke gis behandling, og der det ikke forutsettes samvær med andre pasienter. I tillegg er det forutsatt at spørsmålet om nattelåsing må vurderes ut fra en individuell vurdering av den enkelte pasients tilstand.

Etter departementets vurdering medfører kravene i lovforslaget at nattelåsing ikke vil innebære en uforholdsmessig belastning for særlig farlige pasienter. Forslaget forutsetter at pasienten til enhver tid kan kontakte tilstedeværende personell og be om å få komme ut når det er nødvendig. Det er også en forutsetning at det etableres en forsvarlig tilsynsordning.

Den aktuelle institusjonen må også ha fått en generell tillatelse til nattelåsing fra departementet, jf. kapittel 9.

En beslutning om nattelåsing må treffes i form av et enkeltvedtak som kan påklages til kontrollkommisjonen. Pasienten får dermed adgang til å få overprøvd berettigelsen og begrunnelsen for nattelåsingen.

Departementets vurdering er at forslaget om nattelåsing av pasientrom ikke er i strid med EMK artikkel 3.

6.4 Respekt for privatliv – EMK artikkel 8

EMK artikkel 8 lyder slik:

”1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden og kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.”

Selv om nattelåsing av pasientrom kan hevdes å gripe inn i den enkeltes rett til respekt for privatlivet, vil nattelåsing ikke være i strid med EMK artikkel 8 hvis tiltaket er i samsvar med de vilkårene som er regulert i artikkel 8 nr. 2. Et tvangstiltak som har et tillatt formål, som er hjemlet i lov og som er ”nødvendig i et demokratisk samfunn”, ut fra de hensynene som artikkelen angir, vil ikke være i strid med vernet av privatlivet i denne bestemmelsen. Nødvendighetskravet er i praksis blitt tolket som et forholdsmessighetskrav og blir det sentrale vilkåret ved den konkrete vurderingen av om et inngrep er rettmessig¹. I departementets forslag om adgang til nattelåsing er det tatt inn krav om at tiltaket må være nødvendig for å hindre pasienten i å skade andre eller for å avverge betydelig skade på bygninger, inventar eller andre ting. Forslaget anses på denne bakgrunn ikke å være i strid med EMK artikkel 8.

Formålet med forslaget om varsling av fornærmede eller dennes etterlatte er at fornærmede og etterlatte skal være forberedt på at de kan treffe på domfelte. Forslaget anses nødvendig for å beskytte interessene til fornærmede eller etterlatte. Varslingen vil ha vesentlig vferdsmessig betydning for fornærmede og etterlatte og vil derfor ikke være et utforholdsmessig inngrep overfor domfelte. På denne bakgrunn legger departementet til grunn at forslaget ikke vil være i strid med EMK artikkel 8.

6.5 Domstolsprøving

EMK artikkel 13 lyder:

¹NOU 2011:8 *Økt selvbestemmelse og rettssikkerhet – Balansegangen mellom selvbestemmelsesrett og omsorgsansvar i psykisk helsevern* punkt 6.3.2.

”Enhver hvis rettigheter og friheter fastlagt i denne konvensjon blir krenket, skal ha en effektiv prøvningsrett ved en nasjonal myndighet uansett om krenkelsen er begått av personer som handler i offisiell egenskap.”

Psykisk helsevernloven § 7-1 regulerer hvilke av kontrollkommisjonens vedtak som kan bringes inn for tingretten etter særreglene i tvisteloven kapittel 36. Denne adgangen gjelder ikke for vedtak om bruk av tvangsmidler etter psykisk helsevernloven § 4-8. Etter departementets vurdering bør adgangen heller ikke gjelde for vedtak om nattelåsing av pasientrom.

Departementet legger til grunn at en adgang til å bringe spørsmål om nattelåsing av pasientrom inn for kontrollkommisjonen og eventuelt for domstolene etter ordinære rettergangsregler, vil tilfredsstille kravene som følger av EMK artikkel 13.

6.6 Andre konvensjoner om menneskerettigheter

I Prop. 108 L (2011-2012) er forholdet til andre konvensjoner om menneskerettigheter omtalt i punkt 3.2.6. Her framgår det:

”Regler om frihetsberøvelse, forbud mot umenneskelig og nedverdiggende behandling, og retten til privatliv finnes også blant annet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), og når det gjelder umenneskelig og nedverdiggende behandling i FNs torturkonvensjon og Europarådets konvensjon om forebygging av tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. I tillegg finnes det både i Europarådet og FN en rekke anbefalinger, rapporter og uttalelser fra ulike overvåkingsorganer. Det vises til Europarådets torturovervåkingskomité CPT, hvis uttalelser også tillegges en viss vekt av EMD i saker som omhandler EMK artikkel 3.

I arbeidet med å ratifisere FN-konvensjonen om rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) har departementet vurdert og kommet til at de eksisterende tvangsbestemmelsene i helselovgivningen er i tråd med konvensjonen. Departementet legger til grunn at også de foreslåtte sikkerhetsbestemmelsene i regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå er i tråd med konvensjonen. Det vises blant annet til at det ikke er vedkommendes nedsatte funksjonsevne i seg selv som er avgjørende for om sikkerhetstiltakene kan benyttes, men aktuell risiko for alvorlig voldelig atferd m.m.”

Departementet viser til vurderingene av forholdet til menneskerettighetene i punkt 6.2 - 6.5, der departementets konklusjon er at forslaget om nattelåsing av pasientrom ikke er i strid med de bestemmelsene som er gjennomgått. Etter departementets syn vil de samme vurderingene gjelde i forhold til konvensjonene nevnt ovenfor. Departementets konklusjon blir dermed at forslaget om nattelåsing av pasientrom også vil være i samsvar med disse konvensjonene.

7 Forslag om varsling av fornærmede eller dennes etterlatte

7.1 Personvern hensyn

Det kan diskuteres om det bør være en lav terskel for å varsle fornærmede eller dennes etterlatte om avgjørelser som innebærer at disse kan påtreffe domfelte. I tillegg må det tas stilling til hvilke avgjørelser og hendelser varslingsplikten skal gjelde. Reglene som pålegger kriminalomsorgen varslingsplikt, forutsetter at det er ”av betydning” for fornærmede eller dennes etterlatte å få den aktuelle informasjonen, jf. kapittel 3.

Kriminalomsorgen har også plikt til å varsle om vilkår knyttet til de forskjellige avgjørelsene, og reglene om dette stiller krav om at vilkårene ”direkte gjelder den fornærmede eller dennes etterlatte”. Dette innebærer at det er satt visse begrensninger for hvilke avgjørelser og hendelser kriminalomsorgen har plikt til å varsle om.

Helse- og omsorgsdepartementet vil understreke det er viktig å vurdere nøye om det vil være av betydning for fornærmede og dennes etterlatte å bli varslet om avgjørelser som innebærer at de kan treffe på domfelte. Departementet legger vekt på at det ikke bør innføres varslingsregler som er mer inngripende overfor domfelte enn det som er nødvendig for i rimelig grad å ivareta interessene til fornærmede og etterlatte. Det må imidlertid også legges vekt på at adgangen til å avsi dom på tvungent psykisk helsevern gjelder ved alvorlige voldsforbrytelser, seksualforbrytelser mv., saker der det kan være en stor påkjenning for fornærmede eller dennes etterlatte å treffe på domfelte.

Nye regler om varsling i psykisk helsevernloven foreslås avgrenset til å gjelde avgjørelser og hendelser som det er ”av betydning” for fornærmede eller dennes etterlatte å få kjennskap til. Dette innebærer at det må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle om varsel skal gis. Det er redegjort nærmere for hva det skal legges vekt på i denne vurderingen i punkt 7.3.

7.2 Hvilke avgjørelser og hendelser skal varslingsplikten gjelde?

I kapittel 3 framgår det at varslingsplikten etter straffegjennomføringsloven og straffeloven gjelder avgjørelser som kriminalomsorgen treffer, og som kan innebære at fornærmede eller etterlatte kan treffe på domfelte. Varslingsplikten gjelder ikke bare opphør av straffereaksjonen, men også overføringer til friere soningsformer. For eksempel omfattes avgjørelser om frigang, som innebærer at den innsatte kan arbeide eller delta i opplæringstilbud utenfor anstalten uten følge av fengselsbetjenter.

Kriminalomsorgen har også plikt til å varsle hvis domfelte ”unndrar seg” gjennomføring av straff, forvaring m.m. Dette vil særlig gjelde tilfeller der domfelte rømmer. I tillegg skal fornærmede eller dennes etterlatte varsles om vilkår som er fastsatte for de forskjellige avgjørelsene, dersom vilkårene direkte gjelder fornærmede eller dennes etterlatte.

Departementet foreslår for det første at fornærmede eller dennes etterlatte skal varsles om overføring av domfelte fra døgnopphold i en institusjon til tvungent psykisk helsevern uten døgnopphold. jf. ny § 5-6 c første ledd. Slike overføringer kan innebære større risiko for at fornærmede eller etterlatte kan treffe på domfelte utenfor institusjonen. Hvis det er av betydning for fornærmede eller etterlatte å få vite at domfelte ikke lenger har døgnopphold, bør de varsles om slike avgjørelser.

Departementet foreslår videre at fornærmede eller dennes etterlatte skal varsles om avgjørelser som gjelder overføring av domfelte fra døgnopphold i en institusjon til døgnopphold i en annen institusjon. Slike avgjørelser innebærer blant annet ”geografisk flytting” fra en institusjon til en annen. Selv om domfelte fortsatt skal ha døgnopphold, og risikoen for å treffe på domfelte ved permisjoner og utganger nødvendigvis ikke vil bli større ved slike overføringer, mener departementet at fornærmede eller dennes etterlatte bør varsles. Det kan være av betydning for fornærmede eller etterlatte å få kunnskap om hvilken institusjon som har behandlingsansvaret for domfelte, slik at de kan være forberedt på muligheten for å treffe på domfelte på nye steder.

I denne sammenhengen regnes regional sikkerhetsavdeling som egen institusjon. Vedtak om overføring til og fra regional sikkerhetsavdeling skal dermed omfattes av varslingsplikten.

Etter departementets vurdering er det naturlig at plikten til å varsle pålegges den som har myndighet til å treffe vedtak om overføringer som nevnt ovenfor. Etter psykisk helsevernloven §§ 5-3 og § 4-10 kan den faglig ansvarlige treffe vedtak om slike overføringer. Departementet foreslår derfor at varslingsplikten pålegges den faglig ansvarlige.

Departementets forslag om varslingsplikt omfatter også overføringer mellom ulike former for døgnopphold innen samme institusjon. Dette vil gjelde overføringer mellom avdelinger med ulike sikkerhetsnivåer, for eksempel fra lukket til åpen avdeling. I psykisk helsevernloven er det gjort unntak fra plikten til å treffe enkeltvedtak ved slike overføringer, jf. § 4-10 første ledd andre punktum. Departementet mener likevel at fornærmede eller dennes etterlatte bør varsles om slike avgjørelser fordi de kan innebære større risiko for at fornærmede eller dennes etterlatte kan treffe på domfelte. Også ved slike avgjørelser bør varslingsplikten etter departementets vurdering pålegges den faglig ansvarlige.

Departementets forslag omfatter også varsling av tidspunkt for enkeltpermisjoner.

I Prop. 108 L (2011-2012) *Endringer i psykisk helsevernloven (regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå m.m.)* punkt 2.4.4 framgår det at rømninger og forsøk på rømninger blir registrert i pasientens journal og virksomhetens avviksmeldingssystem. Videre framgår det at det ikke fins noen totaloversikt over antall rømninger eller rømningsforsøk ved landets regionale sikkerhetsavdelinger, men at det er kjent at rømninger og forsøk på rømninger forekommer.

Etter departementets vurdering bør plikten til å varsle fornærmede eller dennes etterlatte også omfatte rømminger og eventuelt annen unndragelse fra gjennomføring av dom på tvungent psykisk helsevern, jf. forslag til ny § 5-6 c andre ledd. Teksten i dette forslaget er utformet etter mønster fra straffegjennomføringsloven § 40 niende ledd, som regulerer tilfeller der domfelte ”unndrar seg gjennomføring av fengselsstraff, forvaring eller strafferettslige særreaksjoner”. Begrepet ”strafferettslige særreaksjoner” i denne bestemmelsen må forstås slik at det bare omfatter tilfeller der domfelte etter rettens beslutning blir overført til anstalt under kriminalomsorgen etter psykisk helsevernloven § 5-6, jf. høringsnotatet kapittel 3.

I tillegg foreslår departementet at den faglig ansvarlige skal varsle fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte ved opphør av dom på tvungent psykisk helsevern, jf. § 5-5 c tredje ledd. Departementet viser til straffeloven § 39 b, som har nærmere regler om opphør av dom på tvungent psykisk helsevern. Etter begjæring fra den domfelte, dennes nærmeste pårørende eller den faglig ansvarlige ved den institusjonen som har behandlingsansvaret for den domfelte, kan påtalemyndigheten fremme sak om opphør for tingretten, som skal avgjøre saken ved dom, jf. straffeloven § 39 b første ledd. Videre kan påtalemyndigheten til enhver tid beslutte opphør av reaksjonen. Det vises også til at påtalemyndigheten senest tre år etter siste rettskraftige dom enten skal beslutte opphør av reaksjonen eller bringe saken inn for tingretten, som avgjør om reaksjonen skal opprettholdes, jf. straffeloven § 39 b tredje ledd.

7.3 Nærmere om hvem som skal varsles, forholdet til forvaltningsloven m.m.

I kapittel 3 er retningslinjer om varsling av fornærmede eller dennes etterlatte etter straffegjennomføringsloven gjengitt. Her framgår det at begrepet ”etterlatte” skal forstås slik at det omfatter ”avdødes ektefelle, samboer, barn, foreldre eller søsken”. Det framgår også at det er tilstrekkelig at en av de nærmeste varsles. Etter departementets vurdering kan en slik avgrensning også legges til grunn for varslingsplikt etter psykisk helsevernloven. Departementet foreslår en forskriftshjemmel i psykisk helsevernloven § 5-6 c sjette ledd, som vil gi departementet myndighet til å gi nærmere regler om varslingsplikten. Med hjemmel i denne bestemmelsen kan departementet bl.a. regulere nærmere i forskrift hvem som skal anses som etterlatte.

En beslutning om å varsle fornærmede eller dennes etterlatte etter nye regler i psykisk helsevernloven, vil være et enkeltvedtak. Dette innebærer at reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven vil gjelde, jf. psykisk helsevernloven § 1-6. Institusjonen og den domfelte vil være parter i saken etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav e. Domfelte skal informeres om at varsel vil bli gitt, og vil ha mulighet til å klage på vedtaket. Departementet foreslår en presisering i ny § 5-6 c femte ledd om at domfelte kan påklage vedtak om varsling etter første og tredje ledd til Fylkesmannen. Departementet legger til grunn at det vil være mer hensiktsmessig at Fylkesmannen behandler slike klager enn at kontrollkommisjonen skal være klageinstans.

Spørsmålet om det vil være ”av betydning” for den fornærmede eller dennes etterlatte å bli varslet, må avgjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. Det må legges vekt på om fornærmede eller dennes etterlatte har eller antas å ha behov for å kunne forberede seg på at de kan treffe på domfelte utenfor institusjonen. En forutsetning for at varslingsplikten skal inntre, vil uansett være at fornærmede eller dennes etterlatte ønsker å bli varslet.

I retningslinjene for varsling etter straffegjennomføringsloven framgår det at forholdet mellom domfelte og den fornærmede eller dennes etterlatte må vurderes, i tillegg til hvor sannsynlig det er at de kan treffe på hverandre. Tilsvarende vil gjelde for varsling etter de foreslåtte reglene i psykisk helsevernloven. I tillegg vil den sikkerhetsmessige betydningen av overføringen og geografisk avstand mellom partene være relevante momenter. Retningslinjene for varsling etter straffegjennomføringsloven er under revisjon, og departementet vil vurdere nærmere hva slags retningslinjer som skal gjelde for varsling etter psykisk helsevernloven. Nærmere regulering av hva det skal legges vekt på i vurderingen av om det er behov for varsling, kan eventuelt også gis i forskrift.

Departementet antar at det i en del tilfeller vil være hensiktsmessig at den faglig ansvarlige diskuterer spørsmål om varsling av fornærmede eller dennes etterlatte med påtalemyndigheten. Det er derfor foreslått en egen bestemmelse om at lovbestemt taushetsplikt ikke skal være til hinder for at den faglig ansvarlig utveksler nødvendige opplysninger med påtalemyndigheten før det treffes vedtak om varsling, jf. ny § 5-6 c tredje ledd. Det er også foreslått en bestemmelse om at lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for at den faglig ansvarlige gir de aktuelle opplysningene til fornærmede eller dennes etterlatte.

Departementet viser også til retningslinjene for varsling etter straffegjennomføringsloven, der det framgår at politiet skal kontaktes for uttalelse hvis det antas å være fare for hevnaksjoner eller lignende, og at fornærmede eller etterlatte i så fall ikke skal varsles. Departementet vil vurdere om det bør gjelde tilsvarende retningslinjer eller forskrifter ved varsling etter psykisk helsevernloven.

Forvaltningsloven § 42 regulerer utsatt iverksetting av vedtak. Her framgår det at ”Underinstansen, klageinstans eller annet overordnet organ kan beslutte at vedtak ikke skal iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort.” Hvis det ikke blir truffet en beslutning om utsatt iverksetting, kan fornærmede eller dennes etterlatte varsles straks vedtaket om varsling er fattet.

Varslet skal uansett gis i god tid, slik at fornærmede eller dennes etterlatte kan innrette seg etter det. Det må framgå uttrykkelig av varselet at fornærmede eller dennes etterlatte kan reservere seg mot ytterligere varsel i framtiden. Departementet vil vurdere nærmere om innholdet i varslingen m.m. bør reguleres i forskrift.

8 Besøksforbud - forslag om opplysningsplikt for faglig ansvarlig og unntak fra lovbestemt taushetsplikt

I kapittel 4 framgår det at påtalemyndigheten etter straffeprosessloven § 222 a kan ilegge besøksforbud både i tilfeller der den som forbudet skal beskytte, har begjært det, og hvis allmenne hensyn krever det. Det kreves ikke at det foreligger en anmeldelse, eller at den eller de som skal beskyttes av besøksforbudet, ønsker å anmelde forholdet. Videre framgår det at virkeområdet for straffeprosessloven § 222a er relativt vidt, og at det som hovedregel ikke kreves sannsynlighetsovervekt for at de aktuelle handlingene vil bli begått hvis det ikke nedlegges besøksforbud. Påtalemyndigheten må vurdere risikoen for at handlingen skal skje på bakgrunn av tidligere handlinger, trusler eller andre særlige forhold som tyder på at det er fare for overgrep.

Departementets finner ikke er grunn til å foreslå egne regler i psykisk helsevernloven om adgang til å ilegge besøksforbud ved gjennomføring av dom på tvungent psykisk helsevern. Den faglig ansvarlige bør i sin vurdering av hvordan det tvungne psykiske helsevernet skal gjennomføres, også vurdere om adgangen til å ilegge besøksforbud bør benyttes. Hvis den faglig ansvarlige finner at dette kan være et hensiktsmessig tiltak i det aktuelle tilfellet, bør spørsmålet tas opp med påtalemyndigheten, som har myndighet til å nedlegge besøksforbud. Uansett kan også den som besøksforbudet skal beskytte, be om at dette tiltaket anvendes.

På denne bakgrunn foreslår departementet at det tas inn en tilføyelse i psykisk helsevernloven § 5-6 a første ledd. Etter denne tilføyelsen skal den faglige ansvarlige uten hinder av lovbestemt taushetsplikt gi påtalemyndigheten og retten de opplysninger som er nødvendige for å vurdere om besøksforbud bør nedlegges etter straffeprosessloven § 222 a. Forslaget innebærer en plikt til å gi relevante og nødvendige opplysninger, både etter begjæring fra den besøksforbudet skal beskytte og av eget tiltak.

9 Forslag om nattelåsing av pasientrom

I kapittel to og fem framgår det at psykisk helsevernloven gir en snever adgang til å låse pasienter alene inne på et rom. Adgangen er i psykisk helsevernloven § 4-8 andre ledd bokstav b begrenset til ”kortvarig anbringelse” bak låst eller stengt dør uten personale til stede. I tillegg er det i psykisk helsevernforskriften § 26 første ledd presisert at isolering maksimalt skal benyttes i to timer av gangen.

Departementet viser til at det på regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå er en risiko for at farlige pasienter forlater rommet sitt om natten og skaper uro og skader seg selv, andre pasienter og personalet. Det kan på disse institusjonene også være fare for betydelig skade på bygninger, inventar eller andre ting. En adgang til nattelåsing kan gi mer ro og økt sikkerhet i disse institusjonene. Departementet viser også til Prop. 108 L (2011-2012) punkt 2.4.1, der følgende framgår:

”Som det fremgår av beskrivelsen under kapittel 2.2.2, er målgruppen for innleggelse ved landets regionale sikkerhetsavdelinger pasienter med alvorlig sinnslidelse eller mistanke om dette, og aktuell risiko for alvorlig voldelig atferd overfor andre. Det er med andre ord en selektert og begrenset gruppe pasienter som innlegges ved landets regionale sikkerhetsavdelinger.

På den bakgrunn må det forventes at vold vil være en aktuell problemstilling på landets regionale sikkerhetsavdelinger. Slik aggresjon og voldsadferd kan ramme andre pasienter, besøkende og personell ved avdelingen, og i tilfelle rømning; også personer utenfor helseinstitusjonen.”

Departementet foreslår på denne bakgrunn en adgang til nattelåsing begrenset til regionale sikkerhetsavdelinger og enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå, jf. forslag til ny § 4A-6 a.

Forslaget forutsetter at departementet har gitt den aktuelle institusjonen en generell tillatelse til nattelåsing. Departementet tar sikte på å delegerer myndighet til å gi slik tillatelse til Helsedirektoratet.

Videre forutsetter forslaget at det er gjort en individuell vurdering av vedkommende pasients tilstand. Dette innebærer at det i hvert enkelt tilfelle må vurderes om sikkerheten for pasienten, medpasienter og personalet blir tilstrekkelig ivaretatt, og om pasienten får en helsefaglig forsvarlig behandling.

Det er også foreslått krav om at tiltaket bare kan benyttes hvis det er nødvendig for å hindre pasienten i å skade seg selv eller andre, eller for å avverge betydelig skade på bygninger, inventar eller andre ting. Departementet vil understreke at det ikke er tilstrekkelig at det er en viss risiko for skade. Kravet om at tiltaket må være nødvendig for å hindre skade, innebærer at det må foretas en streng vurdering av behovet for dette tiltaket.

En forutsetning for forslaget er at pasienten til enhver tid kan kontakte tilstedeværende personell og be om å få komme ut når det er nødvendig. Personalet må ikke oppholde seg lenger unna enn at pasienten kan få hjelp straks dersom vedkommende trenger hjelp eller det oppstår en situasjon der det er fare for at pasienten kan påføre seg selv skade.

I § 4A-6a tredje ledd er det foreslått at reglene i psykisk helsevernloven § 4-8 tredje og femte ledd gjelder tilsvarende. Dette innebærer for det første at nattelåsing ikke kan benyttes hvis pasienten er under 16 år, jf. § 4-8 tredje ledd. Henvisningen til § 4-8 femte ledd innebærer at nattelåsing bare kan iverksettes etter vedtak av den faglig ansvarlige, dersom ikke annet er fastsatt i forskrift. Videre innebærer henvisningen til § 4-8 femte ledd at vedtaket skal nedtegnes uten opphold, og at det kan påklages til kontrollkommisjonen av pasienten eller hans eller hennes nærmeste pårørende.

Departementet foreslår en egen bestemmelse i § 4A-6 a fjerde ledd om at pasienten skal ha forsvarlig tilsyn av pleiepersonalet. I § 4A-6 a femte ledd er det foreslått at departementet kan gi nærmere forskrifter om nattelåsing av pasientrom. Denne bestemmelsen vil blant annet gi departementet myndighet til å gi nærmere regler om tilsyn m.m. i forskrift.

Når det gjelder forholdet til menneskerettighetene, viser departementet til høringsnotatet kapittel seks. Dette kapitlet har en gjennomgang av forslaget til nye regler om nattelåsing og forholdet til den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3,5,8 og 13. I tillegg er andre konvensjoner om menneskerettigheter omtalt. Departementets konklusjon er at forslaget ikke er i strid med de aktuelle bestemmelsene.

10 Administrative og økonomiske konsekvenser

Varsling av fornærmede eller dennes etterlatte om endringer i gjennomføring eller opphør av dom på overføring til tvungent psykisk helsevern vil være aktuelt i svært få tilfeller. Oppgaven antas ikke å medføre økonomiske konsekvenser av betydning. Eventuelle kostnader forutsettes dekket innenfor gjeldende budsjetttrammer. De administrative konsekvensene vil innebære at den faglig ansvarlige (og påtalemyndigheten) må gjøre en løpende vurdering av hvilke avgjørelser fornærmede eller etterlatte skal varsles om. Det forutsettes etablert gode og likeartede rutiner for dette i virksomhetene.

Den faglig ansvarlige vil etter departementets forslag bli pålagt plikt til å gi nødvendige opplysninger knyttet til spørsmål om det bør nedlegges besøksforbud. Departementet legger til grunn at dette ikke vil medføre økonomiske konsekvenser, og at de administrative konsekvensene ikke vil være av betydning.

Adgang til nattelåsing av dør til pasientrom kan innebære redusert behov for nattarbeidende personell, hvilket kan frigjøre ressurser og således gi reduserte kostnader. Nattelåsing vil ikke innebære administrative konsekvenser av betydning.

11 Lovforslag

I

I lov 2. juli 1999 nr. 62 om etablering og gjennomføring av psykisk helsevern gjøres følgende endringer:

Ny § 4A-6 a skal lyde:

§ 4A-6 a Nattelåsing av pasientrom

Etter tillatelse fra departementet kan enhet med særlig høyt sikkerhetsnivå og regionale sikkerhetsavdelinger gis adgang til å låse dør til pasientrom i tiden fra kl. 23.00 til kl. 06.00 etter en individuell vurdering av vedkommende pasients tilstand.

Tiltak etter første ledd kan bare benyttes hvis det er nødvendig for å hindre pasienten i å skade seg selv eller andre, eller for å avverge betydelig skade på bygninger, inventar eller andre ting. Tiltaket kan bare benyttes overfor pasienter under tvungent psykisk helsevern.

Bestemmelsene i § 4-8 tredje og femte ledd gjelder tilsvarende for tiltak etter første ledd.

Pasient som underkastes tiltak etter første ledd skal ha forsvarlig tilsyn av pleiepersonale.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om nattelåsing av pasientrom.

§ 5-6 a første ledd skal lyde:

Uten hinder av lovbestemt taushetsplikt skal den faglig ansvarlige gi påtalemyndigheten og retten de opplysninger som er nødvendige for å vurdere om tvungent psykisk helsevern skal opprettholdes, jf. straffeloven § 39 b, og om besøksforbud bør nedlegges, jf. straffeprosessloven § 222a.

Ny § 5-6 c skal lyde:

§ 5-6 c Varsel til fornærmede og etterlatte

Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til vedtak som nevnt i § 5-4, skal den faglig ansvarlige varsle fornærmede eller etterlatte om vedtaket. Varslingsplikten omfatter også avgjørelser om overføring mellom ulike former for døgnopphold innen samme institusjon og tidspunkt for permisjoner.

Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til at domfelte unndrar seg gjennomføring av dom på overføring til tvungent psykisk helsevern, skal den faglig ansvarlige så snart som mulig varsle fornærmede eller dennes etterlatte om unndragelsen.

Dersom det er av betydning for fornærmede i straffesaken eller dennes etterlatte å få kjennskap til tidspunktet for opphør av dom på tvungent psykisk helsevern, skal den faglig ansvarlige varsle fornærmede eller dennes etterlatte på forhånd.

Lovbestemt taushetsplikt er ikke til hinder for at den faglig ansvarlige gir opplysninger om avgjørelser eller hendelser etter første til tredje ledd til den fornærmede eller dennes etterlatte. Lovbestemt taushetsplikt er heller ikke til hinder for at den faglig ansvarlige og påtalemyndigheten utveksler nødvendige opplysninger før det treffes vedtak etter første til tredje ledd.

Den domfelte kan påklage vedtak om varslingsplikten etter første og tredje ledd til Fylkesmannen.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om varslingsplikten etter første til tredje ledd.

II

Loven gjelder fra det tidspunkt Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.