

Sundheds- og Ældreministeriet
Holbergsgade 6
1057 København K
Danmark

Att: Sanne Have
Sendt til: sum@sum.dk med kopi til sah@sum.dk
og lifr@sum.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 9132 5611

NINI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 16/03472-3

HØRING OM LOVFORSLAG OM SPECIALISEREDE SOCIALPSYKIATRISKE AFDELINGER

26. JANUAR 2017

Sundheds- og Ældreministeriet har ved e-mail af 22. december 2016 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til lovforslag om specialiserede socialpsykiatriske afdelinger.

Instituttet har en række bemærkninger til udkastet.

SAMMENFATNING/RESUMÉ

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der foretages en nøje vurdering af, om vedtagelsen af de i udkastet foreslåede regler vil indebære en krænkelse af Danmarks forpligtelser under FNs Handicapkonvention artikel 5 og artikel 14, der beskytter mod diskrimination og retten til frihed og personlig sikkerhed for personer med handicap.

Dette skyldes, at det ikke kan afvises, at frihedsberøvelse kunne undgå ved iværksættelsen af yderligere behandling og omsorg, henset til at målgruppen er personer, der lider af svære psykiske lidelser, udgør en nærliggende og væsentlig fare for andre, og som kort forinden har været tvangsindlagt på en psykiatrisk afdeling.

Instituttet vurderer endvidere, at indførelsen af en ny kategori af behandlingsinstitutioner risikerer derfor at blive en barriere for virkeliggørelsen af personer med handicaps ret til sundhed, herunder adgang til behandling, jf. Handicapkonventionens artikel 25. Dette skyldes, at der er risiko for, at patienter, der burde behandles på en psykiatrisk afdeling, i stedet tvangsindskrives på de foreslåede socialpsykiatriske afdelinger og dermed ikke får den tilstrækkelige psykiatriske behandling.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der ikke indføres adgang til at anvende tvang, herunder mulighed for frihedsberøvelse af psykiatriske patienter uden for de psykiatriske afdelinger.

Endvidere anbefaler institut for Menneskerettigheder, at det præciseres, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til at træffe afgørelse straks efter visitationsforrummets indstilling er afgivet, samt at det bliver præciseret, at indgreb i form af åbning og kontrol af post, undersøgelse patientstuer og ejendele samt kropsvisitation skal kunne retfærdiggøres i hvert enkelt tilfælde og over for hver enkelt patient.

UDKASTETS FORMÅL OG INDHOLD

Udkastet til lovforslag har til formål at indføre hjemmel til at oprette og drive specialiserede socialpsykiatriske afdelinger, der skal rumme en mindre gruppe af særligt udsatte personer med svære psykiske lidelser og som samtidig er kendetegnet ved udadreagerende og uforudsigelig adfærd, gentagne indlæggelser mv.

Udkastet er en del af en række initiativer til forebyggelse af vold på botilbud.

Det er forudsat i bemærkningerne til lovforslaget, at det altovervejende udgangspunkt vil være, at ophold på de specialiserede socialpsykiatriske afdelinger skal være frivilligt. Indsatsen i form af en helhedsorienteret behandlings- og rehabiliteringsindsats, der skal foregå på de specialiserede psykiatriske afdelinger, vil altid være frivillig. Uanset at selve behandlings- og rehabiliteringsindsatsen skal være frivillig, så foreslås det, at der også åbnes op for at iværksætte tvang i form af ophold uden samtykke, tilbageholdelse, tilbageførsel med henblik på tilbageholdelse, personlig skærmning, åbning og kontrol af post mv, samt husorden og besøgsrestriktioner.

Udkastet til lovforslag indeholder en gennemgang af de menneskeretlige spørgsmål, som udkastet giver anledning til i forhold til Grundloven, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) og FN's Handicapkonvention. Det fremgår heraf, at ministeriet har været opmærksom på, at der med udkastet til lovforslag er lagt op til en udvidelse af adgangen til at udøve tvang og at denne udvidelse skal vurderes i lyset af, at den personlige frihed og retten til privatliv er grundlæggende rettigheder, som er beskyttet i såvel grundloven, som i de internationale konventioner.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Der er med udkastet lagt op til at oprette særlige socialpsykiatriske afdelinger med en række beføjelser til at udøve tvang, herunder adgang til indskrivning uden samtykke, tilbageholdelse og tilbageførsel med henblik på tilbageholdelse.

Disse tvangsmidler vil udgøre indgreb i patientens personlige frihed og have karakter af frihedsberøvelse

Endvidere vil de specialiserede socialpsykiatriske afdelinger, hvis forslaget vedtages, få mulighed for under nærmere angivne betingelser at foretage personlig skærmning, åbning og kontrol af post, undersøgelse af patientstuer samt kropsvisitation.

Disse vil tvangsmidler vil udgøre indgreb i patientens privatliv og ret til respekt for sit hjem og korrespondance.

EMRK indeholder i artikel 5 en beskyttelse af den personlige frihed og i artikel 8 en beskyttelse af retten til privatliv, respekt for hjemmet og korrespondance.

Målgruppen for de nye tilbud er personer, der blandt andet er kendetegnet ved at lide af svære psykiske lidelser, jf. udkastets § 42 c. nr. 2 og har en nedsat psykisk funktionsevne og/eller svære sociale problemer, jf. samme bestemmelse nr. 3. Denne personkreds rummer personer med handicap, idet tilbuddet er målrettet personkreds, som typisk har en eller flere længerevarende psykiske funktionsnedsættelser i Handicapkonventionens artikel 1's forstand.

Det er et grundlæggende princip i Handicapkonventionen, at staten skal respektere den enkeltes frihed og autonomi, jf. artikel 3, litra a. FN's Handicapkonvention artikel 5 forbyder endvidere diskrimination

på grund af handicap og forpligter staterne til at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at afskaffe diskrimination.

Den personlige frihed er beskyttet i Handicapkonventionens artikel 14 og retten til privatliv mv. er beskyttet i konventionens artikel 22.

Endvidere rummer konventionen i artikel 25 en beskyttelse af retten til sundhed. Denne rettighed er også relevant i denne sammenhæng, da Menneskerettighedsinstitutet vurderer, at oprettelsen af særlige socialpsykiatriske afdelinger kan indebære en risiko for, at patienter bliver udskrevet fra de psykiatriske afdelinger for tidligt eller bliver afvist fra indlæggelse og dermed ikke får den fornødne behandling.

Det forhold, at indgreb i den personlige frihed og privatlivet er beskyttet i menneskeretten betyder, at indgrebene i hvert enkelt tilfælde skal være proportionale og nødvendige for at være lovlige.

Efter EMRK artikel 5 kan det være lovligt at frihedsberøve psykiske syge personer. Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at mental forstyrrelse ("unsound mind") er et selvstændigt konventionsbegreb som skal fortolkes i overensstemmelse med domstolens praksis.

Domstolen har i sin praksis fastslået, at begrebet mental forstyrrelse indebærer, at tre minimumsbetingelser skal være opfyldt: 1) Personen må troværdigt fremtræde som mentalt forstyrret ("unsound mind") og dette skal i almindelighed vurderes af en objektiv lægelige ekspertise, 2) karakteren eller graden af den mentale forstyrrelse må være af en sådan størrelse, at den retfærdiggør frihedsberøvelsen, og 3) fortsat indespærring er kun lovlig, så længe den mentale forstyrrelse varer, jf. også udkastet almindelige bemærkninger punkt 10.2.1. hvor betingelserne også er oplistet.

Det fremgår endvidere af Handicapkonventionens artikel 14 stk. 1 bogstav b, at eksistensen af et handicap i intet tilfælde kan berettige til frihedsberøvelse.

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Det er instituttet opfattelse, at oprettelsen af de foreslåede specialiserede socialpsykiatriske afdelinger vil være udtryk for en fundamental forandring af det psykiatriske behandlingssystem.

Med forslaget er der lagt op til, at tvangen skal kunne udøves på afdelinger, der ikke er ledet af en læge, og uden at der foreligger et behandlingsbehov, der kan begrunde tvangen, idet behandlingen i givet fald skal ske på en traditionel psykiatrisk afdeling.

Ministeriet har i de almindelige bemærkninger til udkastet til lovforslag (se punkt 10.3) redegjort nærmere for, at formålet med oprettelsen af socialpsykiatriske afdelinger blandt andet er at tilbyde en sammenhængende behandlings- og rehabiliteringsindsats, samt at nedbringe antallet af voldsepisoder og konflikter.

Dette er legitime formål, der kan begrunde indgreb i menneskerettighederne, hvis de øvrige betingelser er opfyldt. Instituttet er imidlertid af den opfattelse, at udkastet ikke alene kan bedømmes på grundlag af, hvorvidt der med den foreslåede ordning konkret er opstillet de fornødne retssikkerhedsgarantier og processuelle værn i forhold til de foreslåede tvangsbestemmelser.

Instituttet bemærker, at der ikke i udkastet er redegjort for, hvorfor det er nødvendigt at indføre yderligere adgang til tvang over for målgruppen, herunder om hensynet til at nedbringe antallet af voldsepisoder og konflikter kan varetages ved yderligere behandling, omsorg eller pleje, jf. psykiatrilovens § 2, stk. 2 hvoraf det fremgår, at tvang aldrig må erstatte omsorg, pleje eller behandling.

Det er instituttets opfattelse, at en så væsentlig en udvidelse af adgangen til at udøve tvang over for en meget udsat gruppe af borgere, skal kunne begrundes med klar dokumentation for, at udvidelsen er egnet og nødvendig for at nedbringe antallet af voldsepisoder.

Det kan hertil bemærkes, at SFI i januar 2017 (SFI 17:04) har udgivet en rapport, der konkluderer på baggrund af litteraturstudier og interviews med ansatte på botilbud, at voldsepisoder bedst forebygges lokalt på det enkelte tilbud ved relationsarbejde, godt arbejdsmiljø, egnet fysiske lokaler mv.

Handicapkonventionens forbud mod frihedsberøvelse alene på grund af eksistensen af et handicap, jf. artikel 14, stk. 1 bogstav a, indebærer en forpligtelse til at indrette det psykiatriske behandlingssystem på en måde, der begrænser anvendelsen af frihedsberøvelse til et minimum. I modsat fald vil personer med handicap blive frihedsberøvet ikke på grund af farlighed eller behandlingsbehov, der kunne være imødegået med yderligere behandling, pleje eller omsorg, men på grund af deres psykiske handicap.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at der foretages en nøje vurdering af, om vedtagelsen af de i udkastet foreslåede regler vil indebære en krænkelse af Danmarks forpligtelser under FNs Handicapkonvention artikel 5 og artikel 14, der beskytter mod diskrimination og retten til frihed og personlig sikkerhed for personer med handicap.

OPHOLD UDEN SAMTYKKE, TILBAGEHOLDELSE OG TILBAGEFØRSEL

Det er i udkastet forudsat, at der skal gælde de samme betingelser for iværksættelse af henholdsvis tvangsindskrivning, tvangstilbageholdelse og tvangstilbageførsel til afdelingen.

Det er i henhold til udkastets § 42c stk. 1 nr. 1, blandt andet en betingelse for indskrivning på en specialiseret socialpsykiatrisk afdeling, at patienten vurderes at være "til nærliggende og væsentlig fare for andre" samt at patienten har "svære psykiske lidelser".

Der gælder yderligere en betingelse for iværksættelse af de nævnte tvangsforanstaltninger, nemlig at patienten har været tvangsindlagt på en psykiatrisk afdeling senest seks måneder forud for beslutningen om at indskrive patienten uden samtykke på en socialpsykiatrisk afdeling.

Det er en betingelse efter den gældende psykiatrilov, at patienten for at kunne tvangsindlægges skal være "sindssyg". Det er ikke nærmere præciseret i bemærkningerne til udkastet til lovforslaget, hvordan det foreslåede kriterium "svære psykiske lidelser" adskiller sig fra det hidtil gældende sindssygdomskriterie i psykiatrilovens § 5.

Det er instituttets opfattelse at indførelsen af endnu en patientgruppe, der kan udøves tvang overfor, medfører en forøget risiko for at

patienter frihedsberøves i strid med EMRK artikel 5 og handicapkonventionens artikel 14, særligt set i lyset af, at den nye patientgruppe er kendetegnet ved ikke at "have en behandlingskrævende lidelse med behov for indlæggelse", jf. udkastets § 42, c, stk. 3.

De nye tilbud er således alene rettet mod personer, der ikke har en behandlingskrævende lidelse med behov for indlæggelse.

Hertil kommer, at udkastet lægger op til, at det skal være en betingelse for iværksættelse af tvangen, at patienten har været tvangsindlagt på en psykiatrisk afdeling inden for seks måneder forud for tvangsindskrивelsen/tilbageholdelse /tilbageførslen.

Målgruppen for anvendelse af disse tvangsforanstaltninger er altså personer, der kort forinden har været vurderet af psykiatrisk lægelig ekspertise til at opfylde kriterierne for tvangsindlæggelse og som i øvrigt vurderes ikke aktuelt at have behov for indlæggelse på en psykiatrisk afdeling.

Menneskerettighedsinstituttet frygter, at selve muligheden for at tvangsindlægge på en særlig socialpsykiatrisk afdeling kan føre til en situation, hvor patienter får afslag på at blive indlagt på psykiatrisk afdeling eller udskrives for tidligt.

Det bemærkes, at målgruppen for tvangsindlæggelse (ophold uden samtykke) på en socialpsykiatrisk afdeling består af personer, der udgør en nærliggende og væsentlig fare for andre, lider af svære psykiske lidelser, har et forløb der er kendetegnet ved gentagne indlæggelser eller en længerevarende indlæggelse på psykiatrisk afdeling, samt har været tvangsindlagt på en psykiatriske afdeling inden for de seneste seks måneder.

Det er meget vanskeligt at se, at denne patientgruppe ikke vil have et behandlingsbehov, der kan godtgøre indlæggelse på en psykiatrisk afdeling. Indførelsen af nye muligheder for tvang over for denne gruppe kan frygtes at medføre, at de bliver afskåret fra indlæggelse og i stedet tvangsindlægges på en særlig socialpsykiatrisk afdeling.

Der er derfor en risiko for, at oprettelsen af de specialiserede socialpsykiatriske afdelinger i sig selv vil udgøre en barriere for opfyldelsen af retten til sundhed, jf. Handicapkonventionens artikel 25, hvoraf det fremgår, at personer med handicap har ret til at nyde den højest opnåelige sundhedstilstand.

- Det er på den baggrund Menneskerettighedsinstituttets anbefaling, at oprettelsen af særligt socialpsykiatriske afdelinger sker uden indførelse af adgang til at frihedsberøve eller i øvrigt indskrive patienter uden samtykke på afdelingerne.

REVURDERING AF TVANGEN

Det følger af kravet om proportionalitet, der er en del af retten til personlig frihed, at tvangen ikke kan udstrækkes i længere tid end det er nødvendigt, jf. også mindsteindgrebsprincippet som er anført i udkastets § 42, samt omtalen af EMRK artikel 5 ovenfor.

Det fremgår af udkastets § 42 e, stk. 1, at det tværfaglige visitationsforum skal foretage en revurdering af de patienter, der har ophold uden samtykke senest 30 dage efter opholdets start. Endvidere fremgår det af samme bestemmelse stk. 2, at afdelingsledelsen løbende skal vurdere om kriterierne for at foretage frihedsberøvelse er til stede.

Hvis afdelingsledelsen vurderer, at der ikke er grundlag for at opretholde tvangen skal ledelsen forelægge sagen for visitationsforummet, der i henhold til udkastets § 42 e, stk. 4 skal foretage en revurdering inden 5 dage.

Som det fremgår risikerer patienter, at være tvangsindskrevet i længere perioder, mens sagen er under behandling i visitationsforummet.

Hertil kommer, at der ikke er fastsat nogen tidsfrist for, hvornår Kommunalbestyrelsen skal træffe afgørelse, når den vejledende revurdering fra visitationsforummet foreligger.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres, at kommunalbestyrelsen er forpligtet til træffe afgørelse om udskrivning straks efter, at revurderingen fra visitationsforummet foreligger, samt at det i øvrigt sikres at tvangsforanstaltningerne ikke opretholdes i længere tid end absolut nødvendigt.

ÅBNING OG KONTROL AF POST, UNDERSØGELSE PATIENTSTUER OG EJENDELE SAMT KROPSVISITATION

De foreslåede regler i udkastet indebærer, at afdelingsledelsen på en specialiseret socialpsykiatrisk afdeling kan iværksætte kontrolforanstaltninger med henblik på, at farlige genstande kan holdes uden for afdelingen, samt at forhindre patienterne kommer i besiddelse af stoffer eller andre rusmidler.

Det fremgår af bemærkningerne til udkastet punkt 10.2.2, at anvendelsen af disse tvangsmidler "vil kunne" udgøre et indgreb. Disse tvangsforanstaltninger vil imidlertid altid udgøre et indgreb i retten til privatliv, jf. EMRK artikel 8 og Handicapkonventionen artikel 22.

Det betyder, at hver enkelt indgreb skal kunne retfærdiggøres. Det forudsætter at indgrebet forfølger et legitimt formål, er nødvendigt og proportionelt. Proportionalitetsvurderingen skal foretages løbende i hver enkelt tilfælde og over for hver enkelt patient.

- Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det i bemærkningerne til lovforslaget præciseres, således at det klart fremgår, at der er tale om indgreb i privatlivet, som skal kunne retfærdiggøres i hvert enkelt tilfælde over for hver enkelt patient.

Instituttet finder det positivt, at det er præciseret i bemærkninger til udkastet, at adgangen til at kontrollere patienterne post alene angår fysisk post og at det ikke er tilladt at læse posten. Det er også positivt, at det fremgår af bemærkninger til udkastet, at patienten skal høres inden der foretages en kontrol og have adgang til at afvise modtagelsen af posten, hvorefter posten om muligt skal returneres til afsenderen eller destrueres.

Institut for Menneskerettigheder har anbefalet disse begrænsninger i forbindelse med afgivelsen hørings svar inden for servicelovens område, jf. Instituttets brev af 12. oktober 2016 til lov om ændring af serviceloven.

Der henvises til Sundheds og Ældreministeriets sagsnummer 1609721.

Med venlig hilsen

Nikolaj Nielsen

TEAMLEDER FOR HANDICAPTEAMET