

Til
Sundhedsministeriet

sum@sum.dk med kopi til sah@sum.dk og lifr@sum.dk

25. januar 2017
Sagsnr. 1700204
Dok.nr. 287017
Sagsbeh. UH

Vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien, lov om rettens pleje, lov om socialtilsyn, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og lov om regioner og nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (Oprettelse af specialiserede socialpsykiatriske afdelinger)

Det Ethiske Råd takker for modtagelsen af ovennævnte i høring. Rådet har behandlet lovudkastet på møde den 19. januar 2017.

Det foreslås i lovudkastet, at der oprettes nogle specialiserede socialpsykiatriske afdelinger. Det anføres i udkastet, at der er behov for en målrettet indsats for at forebygge vold og overgreb på landets botilbud. Medarbejdere og beboere skal kunne føle sig trygge og sikre i deres hverdag.

Målgruppen er ifølge bemærkningerne patienter med svære psykiske lidelser, nedsat psykisk funktionsevne og/eller svære sociale problemstillinger.

Kommunalbestyrelsen i den konkrete patients handlekommune visiterer til afdelingerne efter indstilling fra et nedsat visitationsforum. Lovudkastet beskriver visitationskriterierne.

Der foreslås tillige i udkastet, at der indsættes hjemmel til anvendelse af visse former for tvang på de specialiserede socialpsykiatriske afdelinger.

Rådet har diskuteret lovudkastet og har følgende bemærkninger til oprettelse af de nævnte afdelinger, til anvendelse af tvang på afdelingerne, samt til øvrige forhold:

Oprettelse af specialiserede socialpsykiatriske afdelinger med hjemmel til anvendelse af tvang

Oprettelse af specialiserede socialpsykiatriske afdelinger medfører, at mennesker med særlige udfordringer af både psykisk og social karakter samles i særlige enheder. Formålet med afdelingerne er ifølge bemærkningerne at stabilisere patientens helbred, herunder behandle et eventuelt misbrug, og forbedre patientens evne til at mestre hverdagen, samt tillige at nedbringe antallet af voldsepisoder og konflikter, at opnå bedre sikkerhed for andre patienter og medarbejdere samt at nedbringe anvendelsen af tvang over for målgruppen.

Det Ethiske Råd mener, at der er et særligt hensyn at tage til de mennesker, der hver dag går på arbejde og tager sig af mennesker med særlige udfordringer af psykisk og social karakter. Det er efter Rådets opfattelse en uomgængelig forpligtelse for både samfundet og arbejdsgivere at sørge for et arbejdsmiljø, hvor truende adfærd og vold mod ansatte så vidt det overhovedet er muligt undgås. Rådet er enig i, at der bør være et højt forebyggelses- og sikkerhedsniveau på steder, hvor der ydes omsorg for mennesker med sådanne særlige udfordringer.

Der er væsentlige hensyn at tage til de øvrige beboere på landets bosteder. Samfundet har en forpligtelse til at sørge for, at man som beboer på et bosted skal kunne regne med at blive beskyttet mod overgreb fra andre beboere, så vidt det overhovedet er muligt. Rådet mener, at systemet har fejlet, hvis andre beboere på nogle bosteder føler sig tvunget til at flytte, fordi de føler sig utrygge eller er udsat for at blive presset ind i et misbrugsmiljø.

Rådet mener, at der kan være gode grunde til at yde en mere sammenhængende og specialiseret behandling til en gruppe af patienter, som har sådanne særlige udfordringer. Rådet finder således intentionerne om at give målgruppen en mere helhedsorienteret behandling gode. Rådet mener, at de problemer, som har vist sig på bosteder inden for de senere år, viser, at denne gruppe ikke har fået den hjælp, de har behov for. Rådet henstiller til, at man nøje overvejer, om de nuværende tilbud for målgruppen har de fornødne rammer til at give denne gruppe af patienter en tilstrækkelig behandling og støtte.

Det er således Rådets opfattelse, at der er et endog meget stort behov for at løse de meget alvorlige problemer på bostederne. Rådet deler sig imidlertid i vurderingen af, om oprettelsen af særlige sikrede enheder til denne målgruppe som beskrevet i udkastet, er den rette løsning.

1) Et flertal af Rådets medlemmer (13) er imod oprettelse af de beskrevne specialiserede socialpsykiatriske enheder af flere grunde:

Visitation

At blive visiteret til en specialiseret afdeling, hvor der er mulighed for anbringelse med magt og aflåsning af døre, er yderst indgribende for de berørte patienter. I et retssamfund bør der lægges stor vægt på retssikkerheden for disse patienter. Målgruppen består af mennesker med svære psykiske og sociale problematikker, og det kan være vanskeligt for dem at overskue deres situation. Medlemmerne er betænkelige ved, om disse patienter i tilstrækkelig grad kan betragtes som frivilligt visiterede, uanset de siger ja til indskrivning.

I forhold til de skitserede visitationskriterier finder rådsmedlemmerne, at bemærkningerne hertil er ganske sparsomme. Bl.a. uddybes ikke, hvad der menes med "svære psykiske lidelser", og hvad der nærmere ligger i at være "uforudsigelig i sin adfærd". Dette giver mulighed for vilkårlighed og usikkerhed i anvendelsen af visitationskriterierne. Dette er efter medlemmernes opfattelse i særlig grad betænkelig, fordi afgørelsen af, om kriterierne er opfyldt, er lagt hos kommunalbestyrelserne i de enkelte kommuner. Der kan være en bekymring for, om en sådan ordning, hvor de enkelte kommunalbestyrelser uden særlig stor erfaring og praksisgrundlag (kun ganske få patienter vil skulle visiteres) og en meget ringe vejledning gennem forarbejder, vil være egnet til at opfylde kravet om retssikkerhed for patienterne.

Medlemmerne finder, at visitation til dette tilbud nærmere har karakter af anbringelse end af behandling. Visitation af patienter til specialiserede socialpsykiatriske afdelinger hviler på et skøn. Mange andre grupper i samfundet kan skønnes potentielt farlige, uden at man af den grund kan samle dem på bestemte, sikrede steder, med mulighed for tilbageholdelse med magt. De nævnte medlemmer finder, at man med den påtænkte ordning på basis af nogle skønsmæssige og upræcise kriterier vil udpege en gruppe mennesker som uønskede i samfundet, og er betænkelig ved, at man i denne proces ophæver nogle af de grundlæggende regler og principper, som gælder for borgere og patienter i øvrigt i det danske samfund.

Kulturen

Et fælles træk ved patienter, der visiteres til de specialiserede afdelinger er, at de alle har været gennem en visitationsprocedure, hvor de – udover at have et tværfagligt og komplekst behandlingsbehov - er fundet præget af en uforudsigelig adfærd og skønnes at være til nærliggende og væsentlig fare for andre (jf. udkastets visitationskriterier). Det Ethiske Råd har tidligere påpeget, at kulturen i psykiatrien kan have stor betydning for anvendelse af tvang.

At samle mennesker med særlige personlighedstræk på specialiserede enheder kan efter rådsmedlemmernes opfattelse give særlige udfordringer for kulturen

på afdelingerne. Der kan således være en vis risiko for, at kulturen på disse afdelinger vil blive præget af, at man som udgangspunkt betragter patienterne som farlige og uforudsigelige.

Rådet har tidligere arbejdet med tvang i psykiatrien og har her påpeget vigtigheden af, at personer med særlige udfordringer med psykisk sygdom i det danske psykiatriske system bliver behandlet ligeværdigt som mennesker. At de bliver mødt med respekt og anerkendelse af deres egne ønsker til livet og den måde, det leves på. Det kan styrke tiltroen til sig selv og sin egen identitet, når et menneske får sine oplevelser og sit perspektiv på sin tilværelse anerkendt af en anden person. En anerkendende relation kan være afgørende for det pågældende menneskes selvrespekt og dermed muligheden for at kunne tage sit liv og sin tilværelse på sig. Hvis personalet på de specialiserede socialpsykiatriske afdelinger møder patienten med fordomme og forudgivne forventninger om voldsom adfærd kan det føre til en negativ spiral, hvor patienten gradvist mister sin selvrespekt og dermed mulighed for at forbedre sin livssituation. Tilsvarende kan ophold på en sådan afdeling være stigmatiserende og i værste fald føre til, at patienterne fastholdes i deres sociale situation.

Medlemmerne er desuden af den opfattelse, at uanset hensigten er at skabe et mere trygt arbejdsmiljø, så kan magtanvendelse give anledning til det stik modsatte, nemlig et miljø der fremstår hårdere og skaber flere konfrontationer og dermed øger vold. Medlemmerne finder også, at den skitserede ordning er i direkte modstrid mod de erklærede intentioner om at nedbringe tvangen i det danske sundhedsvæsen.

Anvendelse af tvang

Det foreslås i det foreliggende lovudkast, at der indsættes hjemmel i psykiatriloven til visse former for tvang, herunder frihedsberøvelse, på de nyoprettede specialiserede socialpsykiatriske afdelinger. Kriterierne for en administrativ beslutning om frihedsberøvelse er, udover de almindelige visitationskriterier fastsat i lovudkastet, at den pågældende patient inden for det seneste halve år har været tvangsindlagt eller tvangstilbageholdt på en psykiatrisk afdeling. Det er ikke en betingelse, at patienten er sindssyg, ligesom det heller ikke er en betingelse, at den pågældende har foretaget en strafbar handling.

Medlemmerne er grundlæggende imod tvang. At blive udsat for berøvelse af sin fundamentale ret til personlig frihed kan være en voldsom og indgribende oplevelse for et menneske. Det kan være en oplevelse af ikke at blive forstået eller taget alvorligt og en følelse af ydmygelse, forbundet med hverken at blive set, hørt eller mødt med respekt. For nogle patienter kan dette betyde et livslangt traume. For mennesker, der har store udfordringer af både psykisk og social karakter, og måske tillige et misbrug, kan oplevelser med tvang måske være en udløsende faktor, der får den pågældende til at miste grebet om sit liv.

Også i et bredere samfundsmæssigt perspektiv kan anvendelse af tvang ud fra en kategorisering af mennesker med særlige personlighedstræk have betydning for, hvordan man ser på og omgås denne type af mennesker. En frihedsberøvelse kan imidlertid også undertiden ses ud fra hensynet til patienten selv. Det må fx antages at være i patientens interesse at undgå at begå alvorlige voldsforbrydelser.

Udøvelse af tvang kan medføre, at mennesker får en afgrundsdyb mistillid til myndigheder og behandlere, hvilket kan umuliggøre den hjælp, som er afgørende for, at mennesker i målgruppen kommer på fode igen. Erfaringer fra bl.a. behandling for misbrug viser, at en tillidsfuld relation og motivation for behandling er grundlæggende elementer i behandlingen af mennesker, der lever på ydersiden af samfundet. En bekymring for medlemmerne er derfor også, at udøvelse af tvang potentielt kan udgøre en barriere for etablering både af en tillidsfuld relation mellem patient og behandler på de foreslåede afdelinger og til den kommune, som har mulighederne for på længere sigt at sikre, at den pågældende har faste rammer om sit liv.

Også den meget vide adgang til deling af informationer om patienter tilhørende denne målgruppe kan give tilsvarende overvejelser om konsekvenserne for tillidsforholdet og dermed tilknytningen til både behandlere og myndigheder.

Hensyn, der taler i den modsatte retning, er først og fremmest hensynet til sikkerhed og tryghed for personale og andre beboere. For personalet er en hverdag i utryghed et voldsomt stressmoment, som kan få store konsekvenser på både kort og langt sigt. At blive truet og/eller udsat for vold på sit arbejde er under ingen omstændigheder acceptabelt. For andre beboere kan tryghed være fuldstændig afgørende for deres helbred og liv i øvrigt.

Retssikkerhed

Medlemmerne mener, at man som retssamfund bør gøre sig mange overvejelser, før man opretter steder, hvor myndigheder lovligt kan frihedsberøve mennesker. Der skal være nogle meget væsentlige grunde hertil.

Det er således medlemmernes opfattelse, at en lovhjemlet adgang til tvangsansendelse på dette område alene er berettiget, hvis tryghed og sikkerhed for personale og andre beboere ikke kan sikres tilstrækkeligt på anden måde. Udover de bekymringer, som hjemmel til tvang rejser i forhold til tilsidesættelse af almindelige retsstatslige principper og diskrimination af sårbare mennesker, finder medlemmerne, at det er mangelfuldt beskrevet, om der er evidens for – og evt. erfaringer for i andre lande - at sådanne foranstaltninger faktisk har den ønskede effekt. Medlemmerne finder det med andre ord ikke i bemærkningerne godtgjort, at den tilstrækkelige sikkerhed for personalet ikke kan tilvejebringes gennem andre tiltag, som ikke inkluderer muligheden for tvang på særligt oprettede socialpsykiatriske enheder. En væsentlig indvending er også, at man

næppe med sikkerhed ad denne vej kan fjerne et problem med vold mod personale på bl.a. bosteder, men blot i bedste fald minimere det. En bekymring er derfor, om man med sådanne tiltag blot skaber en falsk tryghed.

Frihedsberøvelse må betragtes som et af de alvorligste indgreb, der overhovedet kan komme på tale i dansk sammenhæng, og dette bør efter medlemmernes opfattelse omgærdes af en høj grad af retssikkerhed. Som nævnt ovenfor finder medlemmerne de opstillede visitationskriterier utilstrækkeligt definerede. Medlemmerne finder tillige, at det i udkastet anførte kriterium om tidligere tvangsindlæggelse som hjemmel til at anvende tvang er egnet til at diskriminere visse patienter. Det må være en forudsætning for anvendelse af tvang, at tvangen sker på baggrund af et reelt behov i situationen – og ikke om patienten tidligere har været tvangsindlagt. Medlemmerne finder, at en hjemmel til tvang er et så indgribende middel, at denne hjemmel nøje bør beskrive det behov, som nødvendiggør tvangen.

Medlemmerne finder desuden den beskrevne vide adgang til delegation fra afdelingsledelsen til en bred kreds af personale i forhold til beslutning om anvendelse af tvang betænkelig. Det er medlemmernes opfattelse, at en sådan indgribende beslutning alene bør kunne træffes af personer med sundhedsfaglige kvalifikationer og herunder særlig indsigt i psykiske lidelser. Et særligt opmærksomhedspunkt bør også være den skjulte tvang, jf. medlemmernes tidligere bemærkninger om den vanskelige afgrænsning mellem frivillighed og tvang for denne målgruppe.

Afsluttende bemærkninger

Som nævnt indledningsvis finder medlemmerne, at der er et meget stort og alvorligt problem på visse bosteder, hvor nogle beboeres udadreagerende adfærd gør ansatte og medbeboere utrygge i deres dagligdag og kan medføre farlige situationer. Medlemmerne mener dog på ingen måde, at den beskrevne ordning er den rette løsning på dette problem. Medlemmerne anerkender, at de personer, som definerer målgruppen for afdelingerne, har et kompleks behandlingsbehov, men medlemmerne mener, at det alt i alt er bedre at arbejde for, at et tilsvarende behandlingstilbud gives inden for de eksisterende rammer. Disse medlemmer er således af den opfattelse, at man i stedet i det eksisterende system bør arbejde på at skabe nogle rammer for målgruppen, som i tilstrækkelig grad varetager hensynet både til deres komplekse situation og til personalets sikkerhed. Medlemmerne finder det ikke godtgjort, at man i tilstrækkelig grad ved anvendelse af ressourcer, uddannelse og eksisterende viden har søgt at forebygge alvorlige hændelser og problemer på bostederne. Medlemmerne finder også, at det - netop på grund af uforudsigeligheden i deres handlinger - er utopisk at håbe, at man vil kunne identificere risikogruppen så nøje, at man ville kunne undgå alle ulykker uden at skulle anbringe et stort antal mennesker uberettiget. Et retssamfund som det danske vægter – og skal vægte -

frihedsrettigheder for borgerne højt. Dette vil altid være en afvejning mod andre hensyn, som må tages i den konkrete lovgivning.

2) *Et mindretal af Rådets medlemmer (3) går ind for oprettelse af de beskrevne specialiserede socialpsykiatriske enheder af følgende grunde:*

Tre af Rådets medlemmer ser positivt på oprettelse af de beskrevne specialiserede socialpsykiatriske afdelinger. Det vil efter disse medlemmers opfattelse være ønskeligt, at der ikke var et behov herfor. De senere års mange og tragiske episoder med vold og drab på flere bosteder har efter medlemmernes mening imidlertid vist, at der desværre er et behov for et tilbud, der i højere grad end i dag kan imødegå de problemer med vold og chikane, som flere bosteder oplever. Et intensivt tværfagligt behandlingsforløb kan efter disse medlemmers mening være helt afgørende for, at mennesker med alvorlige psykiske og sociale udfordringer, kan komme på fode igen og indgå i samfundet. Medlemmerne mener også, at det er samfundets pligt at sikre arbejdsmiljøet for de mennesker, som arbejder professionelt med at yde omsorg for nogle af samfundets svageste medlemmer. Hvis det kan antages, at alvorlige voldsepisoder kan forebygges ved etablering af sådanne særligt sikrede enheder, mener medlemmerne, at det er et berettiget skridt at tage.

Medlemmerne anerkender, at frihedsberøvelse kan være et voldsomt indgreb mod en person, og at en oplevelse med udøvelse af tvang kan have konsekvenser for dennes mulighed for at komme sig. Medlemmerne mener dog, at anvendelse af tvang i særlige situationer kan være nødvendigt. Forudsætningen for et godt samarbejde mellem borgeren og den professionelle er, at borgeren føler sig rimeligt og retfærdigt behandlet og oplever, at der tages udgangspunkt i borgeren selv. Det er vigtigt med en individuel målrettet indsats, hvor der tages højde for hvert enkelt individs særegne behov, så der ikke blot gives standardiserede pakkeforløb ud fra, hvilken diagnose der er tale om. Ellers kan det avle modstand og dermed blokere for en bedring. Det er en balancegang mellem dialog, meddragelse, tvang og motivation. Det kræver omtanke og kompetencer, men det kræver også klare regler for, hvornår man kan anvende tvang. Det er vigtigt at kende til de metoder, der kan nedbringe brugen af tvang, og det er vigtigt, at der er rammer til at bruge disse metoder. Tvang skal absolut være en sidste udvej og må aldrig ske, fordi der ikke er personalenormering til at foregribe eskalering af problemer. Bliver det nødvendigt at anvende tvang eller andre indgreb i den personlige frihed, bør det fortsat ske efter mindstemiddelsprincippet. Det har været vigtigt for medlemmernes overvejelser, at det i bemærkningerne er anført, at det daglige personale vil indgå i et kompetenceudviklingsforløb, hvor de klædes på i forhold til, hvordan man systematisk arbejder med voldsforebyggende metoder og metoder til reduktion af magt- og tvangsanvendelser. Medlemmerne mener, at dette, og en særlig opmærksomhed på ledelsen af afdelingerne, må antages at udgøre en tilstrækkelig sikring af kulturen på afdelingerne, herunder at tvang alene

anvendes, når alternativer er udtømte. Det er vigtigt for medlemmerne, at kommunalbestyrelserne – for at sikre skønnets lødighed - lægger vægt på den lægelige sagkundskab ved visitation. Revurdering af tvang skal foregå i samråd mellem dagligt personale og psykiater eller psykolog. Medlemmerne bemærker også, at udkastets retssikkerhedsgarantier, herunder klagemuligheder, er stort set identiske med de nuværende regler inden for psykiatrien. Medlemmerne mener derfor, at patienternes retssikkerhed er tilstrækkeligt sikret.

Det er således medlemmernes opfattelse, at den beskrevne ordning - ud fra de ressourcer af både personalemæssig og økonomisk karakter, som er til rådighed – kan være den bedst mulige løsning på de alvorlige problemer, som nogle bosteder lider under. Medlemmerne finder således den beskrevne løsning egnet til at forebygge alvorlige voldsepisoder på bosteder. Medlemmerne finder det hensigtsmæssigt, at ordningen evalueres efter 3 år.

Øvrige forhold

Husleje mv

Rådet finder, at afkrævning af egenbetaling for kost og logi for ophold på en specialiseret socialpsykiatrisk afdeling udgør en u hensigtsmæssig forskelsbehandling i forhold til patienter generelt. Dette gælder særligt, hvis patienten er indskrevet mod sin vilje.

Internationale konventioner

Rådet bemærker, at forholdet til konventioner er meget ufyldstgørende beskrevet i lovudkastet. Rådet ser gerne en uddybning af, hvordan lovudkastet harmonerer med de internationale konventioner, som er relevante for dette område.

Patienterstatning

Rådet ser tillige gerne, at det beskrives, hvordan man ser på Patienterstatningsordningens anvendelse ved eventuelle skader på de specialiserede socialpsykiatriske afdelinger.

Ét medlem af Rådet er bortrejst og har ikke haft mulighed for at deltage i høringen.

Med venlig hilsen

på Det Ethiske Råds vegne



Gorm Greisen

Formand