



SUNDHEDSSTYRELSEN

Dato 22-01-2020

sakg/mban/hpr

Sagsnr. 05-0801-95

Lovgivning og ansvar i forhold til den tværfaglige indsats i den regionale psykiatri

I satspuljeaftalen for 2019-2022 blev Sundhedsstyrelsen bedt om at beskrive, hvordan man kan udbrede kendskabet til specialpsykologernes kompetencer, udarbejde en fælles vejledning for anvendelse af specialpsykologer samt undersøge, hvordan specialpsykologer kan have ansvar for behandling i den regionale psykiatri¹. I forbindelse med afklaring af, hvilke opgaver der kan varetages af hvilke sundhedspersoner i den regionale psykiatri, er der behov for at skabe klarhed over det juridiske grundlag. I det følgende gennemgås derfor relevant lovgivning.

Baggrund og formål

Sundhedsstyrelsen vil med dette notat bidrage til at skabe større klarhed over det lovgivningsmæssige grundlag for de opgaver forskellige faggrupper, herunder specialpsykologer, specialsygeplejersker og speciallæger i psykiatri og børne- og ungdomspsykiatri, kan varetage i den regionale psykiatri. Det skal understreges, at notatet ikke har sigte på at beskrive regler og rammer vedr. klager, tilsyn, patientrettigheder mv. i den regionale psykiatri.

Sundhedsstyrelsen har undervejs i arbejdet med notatet afholdt møder med Lægeforeningen, Dansk Psykolog Forening, Dansk Psykiatrisk Selskab og Børne- og Ungdomspsykiatrisk Selskab med henblik på afklaring af kompetencer, lovgivning, samt indledende drøftelser af behovet for fremadrettede initiativer.

Dette notat bygger på følgende lovgivning:

- Bekendtgørelse af sundhedsloven (LBK nr.903 af 26/08/2019) med senere ændringer til forskriften
- Bekendtgørelse af lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed (LBK nr.731 af 08/07/2019)
- Bekendtgørelse om autoriserede sundhedspersoners benyttelse af medhjælp (delegation af forbeholdt sundhedsfaglig virksomhed) (BEK nr. 1219 af 11/12/2009)
- Bekendtgørelse om ikke-autoriserede persongrupper inden for sundhedsvæsenet, der er omfattet af Sundhedsvæsenets Disciplinærnævns virksomhed (BEK nr. 1448 af 15/12/2010)

¹ Ved 'den regionale psykiatri' forstås alle tilbud i psykiatrien, som er forankret i regionen. Herunder tilbud i sygehusregi (både indlagt og ambulant patienter), distriktspsykiatrien, de særlige pladser i psykiatrien mv., mens tilbud i praksissektoren ikke er inkluderet.

- Bekendtgørelse af lov om psykologer m.v. (LBK nr. 52 af 24/01/2018)
- Bekendtgørelse af lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet (LBK nr. 995 af 14/06/2018) med senere ændringer til forskriften
- Bekendtgørelse af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v. (LBK nr. 936 af 02/09/2019)
- Vejledning om forhåndstilkendegivelser, behandlingsplaner, tvangsfiksering og tvungen opfølgning efter udskrivning, m.v. for patienter indlagt på psykiatriske afdelinger (Til psykiatriske afdelinger) (VEJ nr. 9778 af 02/08/2016)
- Vejledning om udfærdigelse af instrukser (VEJ nr. 9001 af 20/11/2000)

I det følgende gennemgås lovgivningen i forhold til det ledelsesmæssige ansvar, sundhedspersoners ansvar, ansvar for behandling herunder forbeholdt virksomhed og særlige regler i forhold til anvendelse af tvang i psykiatrien.

Regionalt og ledelsesmæssigt ansvar

Af sundhedslovens § 79 fremgår det, at regionsrådet er ansvarlig for, at der ydes sygehusbehandling til personer, der har bopæl i regionen, ved sit sygehusvæsen og ved andre regioners sygehuse. Det fremgår desuden, at medmindre behandling sker akut, hvor henvisning ikke kan indhentes forinden, skal personen være henvist til behandling af en læge eller tandlæge.

For at tilgodese patientsikkerheden på sygehuse, klinikker, institutioner m.v. har ledelsen ansvaret for, at der foreligger instruks for fagligt forsvarlig behandling af patienterne. Dette fremgår af vejledning for autoriserede sundhedspersoners benyttelse af medhjælp samt vejledning om udfærdigelse af instrukser.

Sundhedspersonalet skal arbejde ud fra de instrukser om ansvars- og kompetencefordeling, som ledelsen på sygehuset/afdelingen har udarbejdet. Disse skal udarbejdes således, at de er gældende hele døgnet.

Instrukserne indeholder:

- 1) Retningslinjer for ansvars- og kompetencefordelingen mellem sundhedspersoner,
- 2) Kliniske retningslinjer/vejledninger, som er systematisk udarbejdede anvisninger på, hvilke procedurer sundhedspersoner bør følge.

Sundhedspersoner, behandling og ansvar

Det er i sundhedsloven² defineret, hvilke personer der forstås som sundhedspersoner. Det fremgår således af sundhedslovens § 6, at der ved sundhedspersoner forstås ”personer, der er autoriserede i henhold til særlig lovgivning til at varetage sundhedsfaglige opgaver, og personer, der handler på disses ansvar”.

Sundhedspersoner er efter sundhedslovens definition f.eks. læger, sygeplejersker, fysioterapeuter, tandlæger og jordemødre, som er autoriserede efter lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed³, samt psykologer der er autoriserede

² Bekendtgørelse af sundhedsloven (LBK nr. 903 af 26/08/2019) med senere ændringer til forskriften

³ Bekendtgørelse af lov om autorisation af sundhedspersoner og om sundhedsfaglig virksomhed (LBK nr. 731 af 08/07/2019)

efter lov om psykologer m.v.⁴ i det omfang de udfører sundhedsfaglige opgaver inden for sundhedsvæsenet. Øvrige personalegrupper (f.eks. en socialrådgiver eller en hospitalsfysiker, der deltager i et klinisk team, som ikke selv er autoriserede, men som varetager kliniske opgaver på delegation fra en autoriseret sundhedsperson (f.eks. en læge, en sygeplejerske, en autoriseret psykolog m.v.), opfattes også som sundhedspersoner i sundhedslovens forstand.

Det bemærkes samtidigt, at der, for så vidt angår den lovgivning, der hjemler autorisation, dvs. autorisationsloven hhv. psykologloven, er tale om en snævrere personkreds. Disse loves enslydende bestemmelser om under udøvelsen af sin virksomhed, at udvise omhu og samvittighedsfuldhed, gælder således kun for de sundhedspersoner, der direkte er autoriserede efter loven. Ved delegation falder 'omhu og samvittighedsfuldhed' således tilbage på den autoriserede sundhedsperson, og ikke på den sundhedsperson, der har udført opgaven på delegation. Med bestemmelserne om 'omhu og samvittighedsfuldhed' forstås, at den autoriserede sundhedsperson skal handle i overensstemmelse med den til enhver tid værende almindeligt anerkendte faglige standard på området.

Autoriserede sundhedspersoner er således i juridisk forstand selvstændigt ansvarlige for den faglige virksomhed, der udøves. Dette betyder imidlertid ikke, at det generelt og i alle situationer vil være hensigtsmæssigt, at autoriserede sundhedspersoner udøver deres faglige virksomhed uafhængigt af andre sundhedspersoner. Der kan eksempelvis både være tillagte begrænsninger eller hensigter om samarbejde i anden lovgivning (f.eks. hvornår en jordemoder skal tilkalde en læge, og hvilke pligter hun har til at bistå lægen, eller hvornår en alment praktiserende læge skal henvise til en børne- og ungdomspsykiater). Ligeledes kan der være fastlagt bestemte samarbejdsformer og beføjelser m.v. i nationale vejledninger og retningslinjer, lokalt vedtagne instrukser m.v.

Psykologer, der er ansat i det regionale sundhedsvæsen er således sundhedspersoner i sundhedslovens forstand, så længe de enten er autoriserede efter psykologlovens bestemmelser, *eller* såfremt de deltager i klinisk arbejde og varetager opgaver på delegation fra en autoriseret psykolog, læge, sygeplejerske mv. Regionalt ansatte psykologer uden autorisation, som alene varetager opgaver inden for administration, kompetenceudvikling, HR mv., er derimod ikke at betragte som sundhedspersoner.

Endvidere bemærkes det, at sundhedsloven tager udgangspunkt i en meget bred forståelse af behandling, som efter lovens § 5 er defineret som "undersøgelse, diagnosticering, sygdomsbehandling, fødselshjælp, genoptræning, sundhedsfaglig pleje samt forebyggelse og sundhedsfremme i forhold til den enkelte patient".

Endeligt skal det bemærkes, at psykologers virksomhed er omfattet af bestemmelserne i lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet⁵, herunder Sundhedsvæsenets Disciplinærnævns virksomhed⁶, for så vidt angår deres faglige virksomhed inden for sundhedsvæsenet. Psykologers øvrige terapeutiske virksomhed mv. er dog omfattet af øvrige bestemmelser i psykologloven mv. Jf. psykologloven, fører Psykolognævnet derudover tilsyn med faglig virksomhed, der udøves af autoriserede psykologer, og med autoriserede

⁴ Bekendtgørelse af lov om psykologer m.v. (LBK nr. 52 af 24/01/2018)

⁵ Bekendtgørelse af lov om klage- og erstatningsadgang inden for sundhedsvæsenet (LBK nr. 995 af 14/06/2018) med senere ændringer til forskriften

⁶ Bekendtgørelse om ikke-autoriserede persongrupper inden for sundhedsvæsenet, der er omfattet af Sundhedsvæsenets Disciplinærnævns virksomhed (BEK nr. 1448 af 15/12/2010)

psykologers egnethed til udøvelse af erhvervet. Dette betyder, at såfremt en autoriseret psykolog udviser alvorlig eller gentagen kritisabel faglig virksomhed, kan Psykolognævnet udtale kritik, iværksætte skærpet tilsyn, give et fagligt påbud eller fratage autorisationen⁷.

Varetagelse af behandling

Behandling af syge mennesker er hverken forbeholdt læger eller andre autoriserede sundhedspersoner, men kan varetages af alle, så længe den pågældende ikke udsætter nogens helbred for påviselig fare, jf. autorisationslovens § 73. Det følger også heraf, at autoriserede sundhedspersoner i deres virke i sundhedsvæsenet selvfølgelig kan varetage behandling af syge mennesker inden for sundhedslovens brede forståelse af 'behandling', og med de pligter der er pålagt efter relevant lovgivning, herunder grundsætningen om omhu og samvittighedsfuldhed i autorisationslovens § 17. I forlængelse af betragtningerne ovenfor må det dog samtidig anføres, at dette ikke betyder, at det generelt og i alle situationer vil være hensigtsmæssigt, at autoriserede sundhedspersoner udøver denne behandling af syge uafhængigt af andre sundhedspersoner.

Der er imidlertid udvalgte behandlingsområder, der efter autorisationsloven er forbeholdt læger, herunder behandling af smitsomme sygdomme, operative indgreb, bedøvelse, fødselshjælp, behandling med receptpligtige lægemidler samt udvalgte behandlinger med røntgen, radiumbehandling og elektriske apparater, jf. autorisationslovens § 74.

Ved delegation af forbeholdt sundhedsfaglig virksomhed (brug af medhjælp) er der visse begrænsninger. Der er således visse lægeforbeholdte opgaver, der ikke må delegeres, herunder udfærdigelse af lægeerklæringer, recepter og dødsattester, diagnosen hjernedød, beslutninger om iværksættelse, efterprøvelse m.v. af tvangsforanstaltninger og kosmetisk behandling⁸. På sygehuse m.v. er ledelsen ansvarlig for, at der foreligger instruks for faglig forsvarlig behandling af patienterne, herunder i forbindelse med delegation af opgaver. Det er endvidere præciseret, at det på sygehuse er den overlæge, der har ansvaret for behandlingen, der skal beslutte, hvilke opgaver, der kan delegeres og om der er opgaver, der kan delegeres i form af rammedelegation ved, at personalet bliver oplært i specielle funktioner.⁹ Det fremgår endvidere af vejledning om udfærdigelse af instrukser¹⁰, at det er ledelsens ansvar at sikre, at der foreligger tilstrækkelige instrukser, og at personalet er kvalificeret til at udføre opgaverne.

Behandling på sygehuse

Sundhedsstyrelsen definerer helt overordnet et sygehus som en institution, der varetager behandling under lægeligt ansvar, og som ud over eventuel ambulant behandling varetager behandling under indlæggelse. Sygehuset skal være indrettet med henblik på behandling af indlagte patienter og som minimum bemanded med plejepersonale i vagt fem døgn om ugen.

Det fremgår af sundhedslovens §79¹¹, at Regionsrådet yder sygehusbehandling til personer, der har bopæl i regionen, ved sit sygehusvæsen og ved andre regioners sygehuse. Medmindre

⁷ Bekendtgørelse af lov om psykologer m.v. (LBK nr. 52 af 24/01/2018), Kapitel 1b.

⁸ Bekendtgørelse om autoriserede sundhedspersoners benyttelse af medhjælp (delegation af forbeholdt sundhedsfaglig virksomhed) (BEK nr. 1219 af 11/12/2009)

⁹ Vejledning om autoriserede sundhedspersoners benyttelse af medhjælp (delegation af forbeholdt sundhedsfaglig virksomhed) (VEJ nr. 115 af 11/12/2009)

¹⁰ Vejledning om udfærdigelse af instrukser (VEJ nr. 9001 af 20/11/2000)

¹¹ Bekendtgørelse af sundhedsloven (LBK nr. 903 af 26/08/2019) med senere ændringer til forskriften

behandling sker akut, hvor henvisning ikke kan indhentes forinden, skal personen være henvist til behandling af en læge eller tandlæge. Personen kan også være henvist af andre autoriserede sundhedspersoner eller myndigheder, når regionsrådet forinden har offentliggjort, at disse har adgang til henvisning. Idet adgang til sygehusbehandling som hovedregel kræver henvisning fra en læge, er der således en tærskel for, om en sygdom eller tilstand vurderes at kræve sygehusbehandling. Læger spiller derfor en central rolle ift, at vurdere, om og hvornår sygehusbehandling er nødvendig. I det omfang, at mennesker behandles på et sygehus, er det således Sundhedsstyrelsens vurdering, at læger spiller en vigtig rolle i forhold til visitation og udredning. Læger indgår derudover på lige fod med andre faggrupper som en del af et tværfagligt team.

Lovgivning gældende særligt for psykiatrien

I lov om anvendelse af tvang i psykiatrien m.v.¹² (herefter ”psykiatriloven” beskrives det, hvordan og i hvilke situationer tvang må anvendes. Frihedsberøvelse og anvendelse af anden tvang i forbindelse med indlæggelse, ophold og behandling på psykiatrisk afdeling må kun finde sted efter reglerne i psykiatriloven. Det fremgår af loven, at det er overlægen, der træffer beslutning om anvendelse af tvangsforanstaltninger. Som det fremgår ovenfor, kan man ikke delegerede lægeforbeholdte opgaver vedr. iværksættelse, efterprøvelse m.v. af tvangsforanstaltninger. I overlægens fravær kan der træffes beslutning af en anden læge, men i sådanne tilfælde skal overlægen efterfølgende snarest tage stilling til beslutningen, jf. psykiatrilovens § 4 a.

Det fremgår ligeledes af psykiatrilovens § 3, stk. 3, at alle patienter, der indlægges på psykiatrisk afdeling, skal have udarbejdet en behandlingsplan, og det fremgår desuden at det er overlægen, der har ansvaret for, at der *opstilles* en behandlingsplan. Dette skal ske med patientens inddragelse, og patienten skal høres om planens indhold, og patientens samtykke til dens gennemførelse skal til stadighed søges opnået. I den tilhørende vejledning¹³ beskrives det, at overlægen kan bemyndige en anden læge til at *udarbejde* en behandlingsplan for patienten, ligesom andre ansatte på den psykiatriske afdeling kan *bidrage* til udarbejdelse af behandlingsplaner. Det fremgår også af vejledningen, at det altid skal være en læge, der har ansvar for behandlingsplanen. Sundhedsstyrelsen vil anbefale, at vejledningen vedr. udarbejdelse af behandlingsplaner revideres således, at overlægen fremadrettet kan bemyndige andre sundhedspersoner til at *udarbejde* behandlingsplanen.

De lovgivningsmæssige krav vedrørende udarbejdelse af behandlingsplaner er udelukkende gældende for patienter, der indlægges i den regionale psykiatri. Man anvender i den ambulante regionale psykiatri og børne- og ungdomspsykiatri også behandlingsplaner, og sygehusmyndigheden vil også her være ansvarlig for, at de udarbejdes.

¹² Bekendtgørelse af lov om anvendelse af tvang i psykiatrien (LBK nr. 936 af 02/09/2019)

¹³ Vejledning om forhåndstilkendegivelser, behandlingsplaner, tvangsfiksering og tvungen opfølgning efter udskrivning, m.v. for patienter indlagt på psykiatriske afdelinger (Til psykiatriske afdelinger) (VEJ nr. 9778 af 02/08/2016)