

Helle Bødker Madsen

# PATIENTBEHANDLING OG FORVALTNINGSRET

Jurist- og Økonomforbundets Forlag

*Patientbehandling og forvaltningsret*  
1. udgave, 1. oplag

© 2000 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.  
Mekanisk, fotografisk eller anden gengivelse eller  
mangfoldiggørelse af denne bog eller dele heraf er  
uden forlagets skriftlige samtykke ikke tilladt  
ifølge gældende dansk lov om ophavsret.

Omslaget er tilrettelagt af Morten Højmark  
Tryk: Gentofte Tryk

Printed in Denmark 2000  
ISBN 87-574-0309-0

Jurist- og Økonomforbundets Forlag  
Gothersgade 133  
Postboks 2126  
1015 København K

Telefon: 33 95 97 00  
Telefax: 33 95 99 97  
e-mail: fl@djofef.dk

Homepage: www.djofef.dk/forlag

# Indholdsfortegnelse

<b>Kapitel 1. Indledning</b> .....	1
I. Udviklingstræk .....	1
II. Udviklingstendenser .....	3
III. Afgrænsning af emnet og plan for fremstillingen .....	5

## **FØRSTE DEL. Materielle regler**

<b>Kapitel 2. Lovgrundlaget</b> .....	9
I. Indledning .....	9
II. Betingelser for ydelserne .....	10
A. Sygesikringsloven .....	10
B. Sygehusloven .....	11
III. Ydelsernes indhold .....	12
A. Sygesikringsloven .....	12
B. Sygehusloven .....	12
1. Sygehusvalg .....	13
2. Behandling inden for maksimale ventetider .....	15
3. Beløb til personlige fornødheder .....	19
4. Befordring .....	19
5. Behandling i udlandet .....	20
C. Særlovgivningen .....	20
1. God psykiatrisk sygehusstandard .....	20
2. Svangerskabsafbrydelse .....	20
3. Sterilisation .....	20
4. Fødselsbetjening .....	20
5. Forebyggende sundhedsordninger for børn og unge .....	21
IV. Sammenfatning .....	21
V. Det offentlige ressourcesituation .....	22

<b>Kapitel 3. Interne regler og aftaler</b> .....	25
I. Begrebsfastlæggelse .....	25
II. Sygesikringsloven .....	26
A. Overenskomstbaserede regler .....	26
B. Planer .....	27
III. Sygehusloven .....	27
A. Planer .....	27
B. Aftaler .....	30
IV. Andre interne regler og deres grundlag .....	32
A. Generelle tjenestebefalinger .....	32
B. Uforbindende udtalelser, vejledende retningslinier m.v. ....	33
C. Administrativ praksis .....	34
 <b>Kapitel 4. Retlige grænser</b> .....	35
I. Indledning .....	35
II. Betingelser for ydelserne .....	36
A. Skrevne regler .....	36
1. Grundloven .....	36
2. Lov om forbud mod forskelsbehandling på grund af race m.v. ....	36
3. Særlovgivningen .....	36
4. Traktater .....	37
B. Uskrevne regler .....	38
1. Almindelige forvaltningsretlige grundsætninger .....	38
2. Saglige og usaglige hensyn ved fordeling af offentlig lægehjælp og sygehusbehandling .....	40
3. Afvejningen. Interne regler og individuel vurdering .....	41
3.1. Interne prioriteringsregler .....	42
3.2. Den konkrete prioritering .....	43
C. Prioriteringsregler fastsat ved lov? .....	44
III. Ydelse(r)nes indhold .....	46
A. Skrevne regler .....	46
1. Særlovgivningen .....	46
2. Lægeloven .....	46
3. Traktater .....	46
B. Uskrevne regler .....	47
IV. Ventetider .....	54
A. Indledning .....	54
B. Skrevne regler .....	54
1. Administrativ forsøgsordning vedrørende maksimal ventetid på operationer .....	54

2. Maksimal ventetid for visse livstruende sygdomme .....	55
3. Det friere sygehusvalg .....	55
4. Behandling i udlandet .....	56
C. Norge .....	56
D. Gælder der almindelige regler for maksimal ventetid? .....	58
E. Ventelisteret .....	59
V. Lægelig sagkundskab .....	59
VI. Sammenfatning og perspektivering .....	61
 <b>Kapitel 5. Privat praktiserende læger</b> .....	63
I. Forholdet til Den Offentlige Sygesikring .....	63
A. Historisk udvikling .....	63
1. Sygekasseloven .....	63
2. Folkeforsikringsloven .....	64
3. Sygeforsikringsloven .....	65
4. Sygesikringsloven .....	68
5. Lægeloven og dens forudsætninger .....	70
5.1. Lægers adgang til sygekassepraksis .....	70
5.2. Sygekasselægers pligter .....	73
B. Den gældende sygesikringsordning .....	73
1. Sygesikringsoverenskomstens parter og organer til løsning af fortolkningsspørgsmål .....	73
2. Vilkår omfattet af overenskomst .....	74
3. Sygesikringslovens § 12 a .....	75
C. Uskrevne regler .....	76
II. Forholdet til sikrede .....	78
A. Det formelle udgangspunkt .....	78
B. Gælder der retsgrundsætninger, der ligner forvaltningsrettens? ..	79

## ANDEN DEL. Sagsbehandlingsregler

<b>Kapitel 6. Forvaltningsrettens almindelige sagsbehandlingsregler</b> ..	85
I. De almindelige forvaltningsloves anvendelsesområde .....	85
II. Forvaltningsloven .....	86
A. Indledning .....	86
B. Afgørelsesbegrebet .....	88
1. Afgørelser truffet af Den Offentlige Sygesikring og sygehuskommunen .....	91

2. Afgørelser truffet af organer, hvis retlige grundlag er sygesikringsoverenskomsten .....	92
<b>Kapitel 7. Indsigt i ventelister og interne regler .....</b>	<b>95</b>
I. Regelgrundlaget .....	95
II. Ventelister .....	96
III. Interne regler og aftaler .....	98
<b>Kapitel 8. Tavshedspligt og videregivelse af personoplysninger .....</b>	<b>101</b>
I. Forvaltningsloven .....	101
II. Registerlovgivningen .....	104
<b>Kapitel 9. Patientretsstillingsloven .....</b>	<b>107</b>
I. Baggrund og formål .....	107
II. Anvendelsesområde .....	107
III. Selvbestemmelse .....	109
A. Indledning .....	109
B. Informeret samtykke .....	110
1. Information .....	111
1.1. Indhold .....	111
1.2. Form .....	112
2. Samtykke .....	113
3. Retten til ikke at vide .....	114
4. Mindreårige .....	115
5. Patienter, der varigt mangler evnen til at give informeret samtykke .....	115
6. Inddragelse af patienten .....	117
7. Øjeblikkeligt behandlingsbehov .....	117
C. Selvbestemmelse i særlige tilfælde .....	117
1. Sultestrejke .....	118
2. Afvisning af at modtage blod .....	118
3. Behandling af uafvendeligt døende .....	119
4. Livstestamenter .....	119
IV. Aktindsigt .....	120
A. Baggrund .....	120
B. Anvendelsesområde .....	121
1. Patientjournaler m.v. ....	122
2. Sundhedspersoner .....	122
3. Offentlige eller private sygehuse, klinikker m.v. ....	123
C. Indsigtsret .....	123

1. Indsigt i egen journal .....	123
1.1. Mindreårige .....	123
1.2. Patienter, der ikke kan varetage deres interesser .....	124
1.3. Repræsentation og fuldmagt .....	124
2. Indsigt i en afdød patients journal .....	125
3. Hvilke oplysninger? .....	126
4. Afslag på aktindsigt .....	127
4.1. Afgørende hensyn til patienten selv .....	128
4.2. Afgørende hensyn til andre private interesser .....	129
5. Afgørelser om ret til aktindsigt .....	129
6. Gennemførelse af aktindsigt .....	130
6.1. Frister .....	131
6.2. Gebyr for afskrifter, edb-udskrifter og fotokopier .....	131
V. Tavshedspligt og videregivelse af helbredsoplysninger .....	131
A. Reglernes baggrund og anvendelsesområde .....	131
B. Tavshedspligt .....	132
C. Videregivelse af helbredsoplysninger m.v. i forbindelse med behandling af patienter .....	132
1. Videregivelse med samtykke .....	132
1.2. Helbredsforhold, øvrige rent private forhold og andre fortrolige oplysninger .....	133
1.3. Samtykke .....	133
2. Videregivelse uden samtykke .....	134
2.1. Videregivelse i forbindelse med aktuelt behandlingsforløb .....	134
2.1.2. Patientens mulighed for at frabede sig videregivelse .....	135
2.2. Videregivelse til varetagelse af en åbenbar almen interesse m.v. ....	135
2.3. Videregivelse til patientens alment praktiserende læge .....	136
2.4. Ansvar for videregivelse uden samtykke .....	137
D. Videregivelse af helbredsoplysninger m.v. til andre formål .....	137
1. Videregivelse med samtykke .....	137
1.1. Samtykke .....	138
2. Videregivelse uden samtykke .....	138
2.1. Videregivelse, der følger af lov, eller bestemmelser fastsat i henhold til lov .....	139
2.2. Videregivelse til varetagelse af åbenbar almen interesse m.v. ....	139
2.3. Videregivelse af hensyn til tilsyns- og kontrolopgaver .....	141

2.4. Ansvar for videregivelse uden samtykke .....	141
E. Videregivelse af helbredsoplysninger til pårørende vedrørende afdøde patienter .....	142
F. Videregivelse af helbredsoplysninger til særlige formål .....	142
1. Forskningsmæssige formål .....	143
2. Statistiske og planlægningsmæssige formål .....	143
3. Videregivelse til tredjelande .....	143
VI. Klageadgang .....	144
<b>Litteraturfortegnelse .....</b>	<b>147</b>
<b>Forkortelser i øvrigt .....</b>	<b>148</b>
<b>Lovregister .....</b>	<b>149</b>
<b>Domsregister .....</b>	<b>151</b>
<b>Folketingets Ombudsmands Beretninger .....</b>	<b>152</b>
<b>Stikordsregister .....</b>	<b>153</b>

## Forord

Patientbehandling – både på sygehus og i lægepraksis – er en ydelse, som det efter loven påhviler det offentlige at stille til rådighed for borgerne. Traditionelt henføres denne opgave til det, der betegnes faktisk forvaltningsvirksomhed, dvs. til den del af forvaltningens virksomhed, som ikke overvejende er af retlig karakter, og som derfor falder uden for kerneområdet af de almindelige forvaltningsretlige regler. Inden for de senere år har spørgsmålet om »patientrettigheder« i forbindelse med sygdomsbehandling imidlertid været genstand for øget opmærksomhed i forvaltningsretten, og der har været en tendens til i stigende grad at lovregulere området.

Det er karakteristisk, at lovgivningen i første række regulerer forholdet mellem patient og sundhedsperson, f.eks. klageregler, regler om patienters ret til selvbestemmelse og aktindsigt i journaler, og regler, der fastsætter rammer for visse former for behandling. Derimod er borgernes rettigheder i forhold til sygehuskommunerne og Den Offentlige Sygesikring kun i ringe udstrækning præciseret i loven. Det drejer sig bl.a. om spørgsmål vedrørende kvalitet i behandlingen, ret til undersøgelse og behandling inden for bestemte tidsfrister og prioritering af ventelister til sygehusbehandling. På dette område overlader lovgrundlaget således forvaltningen en vid beføjelse til at konkretisere ydelserne.

For så vidt angår offentlig lægehjælp ved alment praktiserende læge og speciallæge er det særligt, at ydelserne fastsættes ved overenskomster indgået med privat praktiserende læger, der principielt ikke er omfattet af forvaltningsrettens regler.

Sigtet med denne bog er at søge at belyse rækkevidden af borgernes rettigheder i forbindelse med offentlig lægehjælp og sygehusbehandling. Udgangspunktet tages i det forhold, at disse ydelsesopgaver varetages af forvaltningen, og udtalingsvinklen er derfor forvaltningsrettens. Et af de centrale spørgsmål, der søges belyst, er, i hvilket omfang forvaltningens vide lovbemyndigelse kan afgrænses – og borgernes rettigheder præciseres – ved hjælp af forvaltningsrettens uskrevne regler, herunder almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Det undersøges også, om der må antages at gælde regler, der ligner forvaltningsrettens for privat praktiserende læger, der har tilsluttet sig overenskomst

med Den Offentlige Sygesikring. I tilslutning hertil belyses sygesikringssystemet, både den historiske udvikling og den nugældende ordning.

I forbindelse med de processuelle retssikkerhedsgarantier drøftes særligt forvaltningslovens anvendelse, indsigt i ventelister og forvaltningens interne regler og aftaler. Endelig indeholder bogen en fremstilling af reglerne i patientretsstillingsloven.

Professor, dr. jur. Jørgen Mathiassen har ydet værdifulde råd. Tak for det.

Også tak til stud.jur. Lise Merrild Hansen, der har ydet bistand ved den tekniske gennemgang af manuskriptet.

Endelig rettes en tak til assistent Winnie Sørensen, der har bistået ved renskrivningen.

December 1999

Helle Bødker Madsen

## KAPITEL 1

# Indledning

### 1 Udviklingstræk

*Lægehjælp* ved alment praktiserende læge og speciallæge er en lovbestemt ydelsesopgave, der varetages af Den Offentlige Sygesikring, jf. sygesikringslovens § 6. Udgifterne afholdes af vedkommende amtskommune, for så vidt angår København og Frederiksberg af de pågældende kommuner, jf. § 21, stk. 1. Generelt om udviklingen i forbindelse med ydelser til lægehjælp gælder det, at grundlaget for sygeforsikringen indtil den 1. april 1973 var de statsanerkendte sygekasser, som var selvstændige forsikringsorganer. Sygekassernes virksomhed, herunder lægehjælp og sygehusbehandling, der var lovpligtige ydelser, finansieredes ved medlemsbidrag og tilskud fra det offentlige. Ydelsernes vilkår og indhold fastsattes i sygekassevedtægter og i overenskomster, som sygekassen havde indgået med privat praktiserende læger. Da sygesikringsloven trådte i kraft den 1. april 1973,<sup>1</sup> blev administrationen af sygesikringsordningen henlagt til kommunerne og amtskommunerne. Herefter ydes der *vederlagsfri lægehjælp* ved alment praktiserende læge og speciallæge af Den Offentlige Sygesikring. Sygesikringsloven har imidlertid opretholdt overenskomstsystemet, der betyder, at de nærmere vilkår fastlægges ved overenskomst indgået mellem Sygesikringens Forhandlingsudvalg og de praktiserende lægers organisationer, jf. sygesikringslovens § 12 og § 26. De praktiserende læger tilhører den private sektor. Det gælder også de læger, der har sluttet overenskomst med sygesikringen. Heri ligger bl.a., at forholdet mellem den praktiserende læge og patienten principielt er af privatretlig karakter.

For så vidt angår *sygehusforpligtelsen*, har der siden 1946 i sygehuslovens § 1 været fastslået en forpligtelse for de ansvarlige kommuner til at tilvejebringe og drive »det fornødne antal sygehuse«. I 1974<sup>2</sup> erstattedes denne bestem-

<sup>1</sup> H. lov nr. 311 af 9. juni 1971 om offentlig sygesikring.

<sup>2</sup> H. lov nr. 324 af 19. juni 1974 om sygehusvæsenet, der trådte i kraft den 1. april 1975.

Bogen indeholder en beskrivelse af patienters retsstilling i forbindelse med offentlig lægehjælp og sygehusbehandling. Med udgangspunkt i skrevne og uskrevne forvaltningsretlige regler søges patienternes processuelle og materielle rettigheder og forvaltningens modsvarende forpligtelser fastlagt. Blandt de centrale spørgsmål, som belyses, er, i hvilket omfang borgerne har ret til bestemte ydelser med hensyn til art, omfang, kvalitet, tidsfaktor og sted. I tilfælde, hvor borgernes muligheder for at modtage lægehjælp og sygehusbehandling beror på ressourcesituationen, søges det klarlagt, om der gælder eller kan opstilles regler for fordeling af knappe ydelser. I denne sammenhæng drøftes særligt prioritering af ventelister til sygehusbehandling.

Regelgrundlaget der gælder for privat praktiserende læger, som har tilsluttet sig overenskomst med Sygesikringen, behandles i et selvstændigt kapitel. Et centralt spørgsmål, der søges besvaret, er, om der må antages at gælde regler, der ligner forvaltningsrettens.

I forbindelse med de processuelle regler behandles bl.a. spørgsmålet om de almindelige forvaltningsloves anvendelse, først og fremmest forvaltningsloven. Endvidere belyses borgernes adgang til indsigt i ventelister og interne regler samt aftaler. Endelig indeholder bogen en fremstilling af reglerne i patientretsstillingsloven.

Forfatteren er lektor, cand.jur., ved Juridisk Institut, Aarhus Universitet.



ISBN 87-574-0309-0