INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

Sundheds- og Ældreministeriet
Holbergsgade 6
1057 København K

Sendt pr. e-mail til anb@sum.dk, kme@sum.dk og hbj@sum.dk med kopi til sum@sum.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTE 9132 5611
NINI@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 18/02997-2

14. JANUAR 2019

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF SUNDHEDSLOVEN (STYRKET INDSATS PÅ HØREAPPARATOMRÅDET)

Sundheds- og Ældreministeriet har ved e-mail af 20. december 2018 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af sundhedsloven (Styrket indsats på høreapparatområdet).

Instituttet har følgende bemærkninger til udkastet.

UDKASTETS INDHOLD

Udkastet til lovforslag har overordnet til formål at styrke indsatsen på høreapparatsområdet. Med henblik herpå foreslås en række nye tiltag og krav, såsom udbygning og opdatering af den eksisterende faglige vejledning, nationale kvalitetskrav, krav om udlevering af informationspjece, ensartet tilsyn m.v.[1]

Udkastet sigter blandt andet på at nedbringe ventetiderne på høreapparatbehandling på de offentlige audiologiske klinikker. Udkastet ændrer imidlertid ikke på, at høreapparatbehandling er undtaget fra det udvidede frie sygehusvalg i medfør af sundhedslovens § 87, jf. § 14, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 293 af 27. marts 2017 om ret til sygehusbehandling m.v. Det udvidede frie sygehusvalg indebærer, at en patients muligheder for valg af sygehus udvides, hvis ventetiden på behandling er mere end en måned, efter at patienten er udredt.

Undtagelsen af høreapparatbehandling fra det udvidede frie sygehusvalg er begrundet i, at patienter med ikke-svært eller ukompliceret høretab har adgang til tilskud til privat høreapparatbehandling, hvilket giver valgfrihed til et privat tilbud fra

[1] Udkastet til lovforslag, indledning, s. 4-6.

den første dag.[2] Patienter med svært eller kompliceret høretab samt børn og unge under 18 år skal dog henvises til behandling på offentlige audiologiske klinikker og har derfor ikke adgang til tilskud til behandling i privat regi.[3] For denne patientgruppe er der således ikke nogen sikkerhed for hurtig behandling, og denne gruppe rammes derfor særlig hårdt af undtagelsen af høreapparatbehandling fra det udvidede frie sygehusvalg.

I udkastets § 73 a, stk. 9, 1. pkt., foreslås en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter sundhedsministeren fastsætter regler om udskiftning af høreapparater. Det fremgår af udkastets specielle bemærkninger, at den foreslåede bestemmelse i § 73 a, stk. 9, 1. pkt., forventes udmøntet på en sådan måde, at der vil blive fastsat tydelige regler om, at der først kan bevilges eller ydes tilskud til et nyt høreapparat efter 4 år regnet fra ibrugtagen. Det forventes endvidere, at der vil blive fastsat regler om, at der dog kan bevilges eller ydes tilskud til nyt høreapparat før 4-årsperiodens udløb, når der er indtruffet en markant helbredsbetinget forværring af hørelsen, når legemlige forandringer eller slitage efter kort tid umuliggør anvendelse af høreapparat, eller når høreapparatet er gået tabt ved tyveri, brand eller lignende.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

I henhold til handicapkonventionens artikel 1 er formålet med konventionen at fremme, beskytte og sikre muligheden for, at alle personer med handicap fuldt ud kan nyde alle menneskerettigheder på lige fod med andre.

Centralt i forhold til virkeliggørelsen af dette formål står det handicapbegreb, som konventionen bygger på – det såkaldte samfundsrelaterede handicapbegreb. Begrebet beskriver personer med handicap som personer, der har en langvarig funktionsnedsættelse, der i samspil med forskellige barrierer kan hindre dem i fuldt og effektivt at deltage i samfundslivet på lige fod med andre. Årsagen til et handicap er således ikke funktionsnedsættelsen i sig selv, men resultat af mødet mellem en funktionsnedsættelse og barrierer i samfundet. Handicapkonventionen opstiller i den forbindelse klare forpligtelser til at nedbryde eller afhjælpe disse samfundsskabte barrierer.

Danmark er efter handicapkonventionens artikel 5 forpligtet til at forbyde enhver form for diskrimination på grund af handicap. Efter konventionens artikel 4 er staten endvidere forpligtet til at træffe alle passende foranstaltninger for at ændre eller afskaffe eksisterende love,

---

[2] Udkastet til lovforslag, almindelige bemærkninger, afsnit. 2.1.1. samt specielle bemærkninger til § 1, nr. 2.
[3] Udkastet til lovforslag § 1, nr. 2 (udkastets § 73 a, stk. 2).

regler, sædvaner og praksis, som indebærer diskrimination af personer med handicap.[4] Der er tale om diskrimination, når der foreligger usaglig forskelsbehandling. Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af dennes handicap behandles ringere, end en anden person bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, hvis en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis stiller personer med handicap ringere end andre personer. Såvel direkte som indirekte forskelsbehandling skal kunne begrundes i et sagligt formål, og midlerne til at nå dette formål skal være hensigtsmæssige og nødvendige, for at forskelsbehandlingen ikke udgør diskrimination. Direkte forskelsbehandling er meget vanskeligt at retfærdiggøre og udgør derfor ofte diskrimination.

Herudover følger det af handicapkonventionens artikel 25 om retten til sundhed, at Danmark er forpligtet til at give personer med handicap det samme udbud af sundhedsydelser af samme kvalitet og standard, som gives til andre. Endelig er der efter artikel 25 også en forpligtelse til at give personer med handicap de sundhedsydelser, som de specifikt har brug for på grund af deres handicap.

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Patienter med høretab bør sikres lige adgang til sundhedsydelser

Institut for Menneskerettigheder finder det positivt, at regeringen ønsker at styrke indsatsen på høreapparatområdet, herunder mindske ventetiderne for høreapparatbehandling på de offentlige audiologiske klinikker. Ubehandlet høretab kan, som der også gives udtryk for i udkastet, have en række konsekvenser med hensyn til at kommunikere og skabe en følelse af ensomhed, isolation og frustration. Et velbehandlet høretab kan desuden være afgørende for, om personer med høretab har mulighed for at gennemføre en uddannelse, varetage beskæftigelse samt deltage aktivt i familielivet, det sociale liv og samfundslivet i øvrigt. [5]

Den forsatte undtagelse af høreapparatbehandling fra det udvidede frie sygehusvalg medfører, at en patientgruppe, der er kendetegnet ved alene at bestå af personer med handicap, bliver stillet ringere i forhold til det udvidede frie sygehusvalg. Denne undtagelse rammer særlig hårdt gruppen af personer med svært eller kompliceret høretab samt børn og unge under 18 år, da de ikke har adgang til behandling i det private med tilskud fra det offentlige. Personer med svært eller

[4] Handicapkonventionens artikel 4, stk. 1, litra b.
[5] Udkastet til lovforslag, baggrund, s. 6.

kompliceret høretab samt børn og unge under 18 år har dermed ikke den valgfrihed, som personer med ikke-svært eller ukompliceret høretab har.

Uanset, at det er intentionen med udkastet til lovforslag, at personer med svært eller kompliceret høretab samt børn og unge under 18 år skal have hurtigere adgang til høreapparatbehandling i offentligt regi, indeholder udkastet ikke nogen behandlingstidsgaranti, der sikrer at disse patienter har adgang til behandling på lige vilkår med patienter, der kan benytte det udvidede frie sygehusvalg. Med andre ord indeholder udkastet ikke nogen sikkerhed for, at personer med svært eller kompliceret høretab samt børn og unge under 18 år fortsat ikke bliver stillet ringere end andre personer med hensyn til ventetid på behandling.

Det er derfor instituttets opfattelse, at udkastet til lovforslag rejser menneskeretlige betænkeligheder i forhold til forpligtelserne til at hindre diskrimination på grund af handicap i handicapkonventionens artikel 4 og 5 samt forpligtelsen til at sikre personer med handicap lige adgang til sundhedsydelser efter konventionens artikel 25. I udkastets bemærkninger ses ministeriet dog ikke at have gjort sig overvejelser om forholdet til Danmarks menneskeretlige forpligtelser efter handicapkonventionen.

Ministeriet anfører alene, at det på nuværende tidspunkt er vurderingen, at en løsning, hvor børn og unge under 18 år samt voksne med svært eller kompliceret høretab får en ret til udvidet frit sygehusvalg, ikke grundlæggende vil løse de udfordringer, området står over for i forhold til at sikre patienter med høretab adgang til hurtig og effektiv høreapparatbehandling.[6] Ministeriet har dermed ikke begrundet, hvorfor en behandlingstidsgaranti i sammenhæng med udkastets øvrige tiltag ikke er blevet anset for en løsning,

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at:

- Udkastet kommer til at omfatte en behandlingstidsgaranti for høreapparatbehandling i offentligt regi, særligt for personer med svært eller kompliceret høretab samt børn og unge under 18 år, og at
- Der i lovbemærkningerne redegøres for forholdet til forpligtelserne efter handicapkonventionens artikel 4 og 5 om beskyttelsen mod diskrimination på grund af handicap samt artikel 25 om retten til sundhed.

[6] Udkastet til lovforslag, specielle bemærkninger til § 1, nr. 2.

Undtagelserne fra 4-årsfristen bør udvides
Som nævnt ovenfor, hviler handicapkonventionen på en anerkendelse af, at et handicap opstår i mødet mellem en funktionsnedsættelse og samfundsskabte barrierer. Hvis forholdene omkring en person med handicap ændrer sig, kan dette, uanset at funktionsnedsættelsen forbliver den samme, indebære nye eller forandrede barrierer for personens deltagelse i samfundslivet. De omstændigheder, der i bemærkningerne til udkastets § 79 a, stk. 9, er oplistet som forhold, der kan begrunde bevilling eller tilskud til at nyt høreapparat før 4-årsperiodens udløb, tager ikke højde for sådanne situationer.

Som eksempel på en situation, der ikke vil kunne begrunde dispensation fra 4-årsfristen, kan nævnes, at en person med høretab gennemfører en uddannelse og efterfølgende bliver ansat i en virksomhed, hvor der er et andet lydbillede end på uddannelsesstedet, som personens nuværende høreapparat ikke kan imødekomme. Når personen er henvist til at afvente 4-årsfristens udløb for at få et nyt høreapparat, kan dette indebærer væsentlige konsekvenser for vedkommendes mulighed for at varetage og fastholde jobbet.

Efter instituttets opfattelse bør bevilling eller tilskud til et nyt høreapparat inden 4-årsperiodens udløb således ikke kun kunne ske i tilfælde af en markant helbredsbetinget forværring af hørelsen, legemlige forandringer, slitage eller tab ved tyveri, brand eller lignende. Også nye barrierer i samfundet, som personer med høretab kan opleve, hvis de ikke får udskiftet deres høreapparat, bør tages i betragtning.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at:

- Det i bemærkningerne til udkastets § 73 a, stk. 9, tilføjes, at bevilling eller tilskud til et nyt høreapparat inden 4-årsperiodens udløb også kan ske som følge af ændringer i den enkeltes hverdag, der fordrer et behov for et nyt høreapparat.

Der henvises til ministeriets sagsnummer 1805744.

Med venlig hilsen

Nikolaj Nielsen
TEAMLEDER