

Handläggare

Paulina Slazak
Telefon: 08-508 25 247

Lisa Gagnerud
Telefon: 08-508 25 356

Till

Socialnämnden
2022-08-30

Betänkandet God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet vid psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (SOU 2022:40)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2022/877

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på kommunstyrelsens remiss av Betänkandet God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet vid psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (SOU 2022:40).

Fredrik Jurdell
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Utredningens uppdrag har varit att göra en översyn av vissa frågor enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV), samt analysera behovet av förändringar och förtydliganden av regelverket. Syftet med översynen är att stärka barnrättsperspektivet, rättssäkerheten och säkerheten i vården för de personer som tvångsvårdas med stöd av LPT och LRV.

Socialförvaltningen ser positivt på utredningens uppdrag att se över och i vissa fall förtydliga tvångsvårdslagstiftningarna, bland annat för att de ska harmonisera bättre med övrig lagstiftning (t. ex. barnkonventionen). Socialförvaltningen ser också att de förslag som utredningen gett, om de antas, kan stärka rättigheterna och bidra till en trygg och god vård för de personer som tvångsvårdas med stöd av LPT och LRV.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat ärendet Betänkandet God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet vid psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (SOU 2022:40) för besvarande. Remissvaret ska vara kommunstyrelsen till handa senast 2022-09-27.

Remissinstanser i Stockholms stad är stadsledningskontoret, socialnämnden, Enskede-Årsta-Vantörs stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Östermalms stadsdelsnämnd.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 24 augusti 2022. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 25 augusti 2022.

Ärendet

Regeringen har beslutat att göra en översyn av vissa frågor enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, förkortad LPT, och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, förkortad LRV, samt analysera behovet av förändringar och förtydliganden av regelverket. Syftet med översynen är att ytterligare stärka barnrättsperspektivet, rättssäkerheten och säkerheten i vården för de personer som tvångsvårdas med stöd av LPT och LRV.

Utredningens deluppdrag

Uppdraget kan sammanfattas i följande fem deluppdrag:

1. Inom ramen för uppdraget ska utredningen analysera och ta ställning till om det ska införas ett krav på att barn som vårdas enligt LPT eller LRV, samt i förekommande fall med stöd av hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), förkortad HSL, inte får vårdas tillsammans med vuxna eller endast får vårdas med vuxna om det kan anses vara för barnets bästa.
2. Utreda om det ska införas bestämmelser som innebär att de tvångsåtgärder som i dag inte kan överklagas enligt LPT och LRV ska vara överklagbara till allmän förvaltningsdomstol.
3. Utredningen ska bedöma om det ska införas bestämmelser som tillförsäkrar även patienter över 18 år möjlighet till daglig utevistelse och dagliga aktiviteter på vårdinrättningarna.
4. Utredningen ska bedöma om bestämmelserna i LRV, med hänsyn tagen till grundläggande fri- och rättigheter, ska skärpas för att förhindra att otillåtna föremål förs in på vårdinrättningarna och för

att förhindra att patienter utför straffbelagda handlingar mot medintagna eller hälso- och sjukvårdspersonal.

5. Utredningen ska analysera gränsdragningar mellan LPT och Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) (HSL) och utreda därtill sammankopplade frågor såsom konsekvenser för inrapporteringen till patientregistret och underrättelseskyldigheten till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Definition av god vård och målet om en god tvångsvård

Psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård är en del av den svenska hälso- och sjukvården och styrs i grunden av HSL. I HSL återfinns begreppet god vård i de inledande bestämmelserna och god vård är sedan ett antal år ett centralt begrepp för styrning och utveckling av svensk hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen har formulerat sex dimensioner av begreppet. Hälso- och sjukvården ska vara *säker, individanpassad, kunskapsbaserad, jämlik, tillgänglig* och *effektiv*. Även vård som ges med tvång kan – och ska – i allra högsta grad vara god vård.

De förslag som lämnas i betänkandet skulle enligt utredningens uppfattning, om de genomförs, förbättra situationen för tvångsvårdade patienter i flera olika avseenden. Dock framförs det i utredningen att den nuvarande tvångsvårdslagstiftningen är komplex till sin struktur och i stort behov av en helhetsöversyn.

Om Samsjuklighetsutredningens tilläggsuppdrag

Regeringen tillsatte i juni 2020 en utredning om samordnade insatser vid samsjuklighet i form av missbruk och beroende och annan psykiatrisk diagnos eller närliggande tillstånd.

Samsjuklighetsutredningen fick genom tilläggsdirektiv i oktober 2021 i uppdrag att lämna förslag på en gemensam lagstiftning för personer som vårdas utan samtycke enligt Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) eller LPT. Utredningen ska lämna förslag som gör tvångsvårdslagstiftningen mer flexibel i sin utformning, säkerställa att insatser ges utifrån den enskildes behov samt stärka rättssäkerheten och säkerheten i vården för de personer som ska vårdas med stöd av den gemensamma tvångslagstiftningen. Utredningen ska också ta ställning till och bedöma eventuella behov av förändringar i ansvarsfördelningen mellan de berörda huvudmännen som följd av föreslagna författningsändringar. Tilläggsuppdraget ska redovisas den 31 januari 2023.

Om Samsjuklighetsutredningens förslag leder till en gemensam lagstiftning för personer som vårdas med stöd av LVM och personer som vårdas med stöd av LPT, kan det eventuellt få konsekvenser för

genomförandet av vissa av de förslag som utredningen om God tvångsvård lämnar. Mot den bakgrunden anser utredningen att regeringen bör överväga att i möjligaste mån samordna ett eventuellt beredningsarbete av de två betänkandena så att ett samlat förslag kan lämnas till riksdagen. Utredningen har valt att föreslå datumet 1 juli 2023 för ikraftträdande av lagändringarna.

Ikraftträdandet av vissa förslag kan dock, om det bedöms motiverat, senareläggas för att koordineras med förslag från Samsjuklighetsutredningen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag redovisas under respektive deluppdrag:

1. Barn får inte tvångsvårdas tillsammans med vuxna

Utredningen beskriver att hälso- och sjukvårdslagen, patientlagen, barnkonventionen som lag samt andra internationella konventioner sammantaget innebär krav på vårdgivaren att inte placera barn som vårdas med tvång tillsammans med vuxna. Det kan dock finnas situationer då ett barn som tvångsvårdas kan placeras tillsammans med vuxna utan att det står i strid med befintlig lagstiftning eller internationella konventioner.

Det förekommer att barn som vårdas med stöd av LPT placeras tillsammans med vuxna. Utredningen föreslår en ny bestämmelse i LPT och LRV med innebörden att barn som vårdas enligt dessa lagar inte får placeras tillsammans med vuxna. Undantag får dock göras om det bedöms vara till barnets bästa. Ett exempel som utredningen ger är att en barnpsykiatrisk avdelning kan vara placerad på ett långt geografiskt avstånd från barnets bostadsort och familj. Det kan då vara barnets bästa att han eller hon vårdas på en närliggande vuxenpsykiatrisk avdelning.

För att möjliggöra en uppföljning av skälen till att barn undantagsvis placeras bland vuxna, föreslår utredningen att skälen till beslutet dokumenteras i patientens journal samt att IVO utan dröjsmål underrättas om ett sådant beslut.

2. Ska tvångsåtgärder kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol?

Utredningen framhåller att många av de tvångsåtgärder som avses i utredningen – det vill säga de som regleras i LPT och LRV och som inte är överklagbara i dag – är mycket ingripande. Vården har stor makt över patienterna och det är därför viktigt att det finns tillsynsmyndigheter och rättsvårdande myndigheter som tillgodoser kraven på rättssäkerhet.

Utredningen menar att en förstärkning av patienters rättsliga ställning och förbättrade möjligheter att få beslut om tvångsåtgärder prövade av en oberoende instans är eftersträvansvärt.

Tvångsåtgärder som syftar till ordning och säkerhet

Utredningen föreslår att beslut om tvångsåtgärder som syftar till att upprätthålla ordning och säkerhet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I dagsläget är patienten hänvisad till hälso- och sjukvårdens system för klagomål till patientnämnd och IVO samt till möjligheten att få en ny medicinsk bedömning.

Exempel på tvångsåtgärder är fastspänning, avskiljning, kroppsbesiktning och kroppsvisitation, alltså mycket långtgående ingrepp i den enskildes personliga frihet och integritet. Att en patient i efterhand kan överklaga ett beslut om en tvångsåtgärd innebär högre krav på vårdgivaren att motivera beslutet, vilket utredningen menar kan bidra till att minska felaktig användning av tvångsåtgärder. Dessutom är liknande tvångsåtgärder överklagningsbara enligt LVM.

Tvångsåtgärder som avser behandling utan samtycke

Utredningen menar att det finns tungt vägande skäl både för och emot att ett beslut om behandling utan samtycke ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ett exempel på behandling utan samtycke är tvångsmedicinering. Utredningen redovisar två alternativ till fortsatt hantering av frågan. Det ena innebär att det inte ska vara möjligt att överklaga behandlingsåtgärder till förvaltningsdomstol och det andra att möjligheten ska finnas. Oavsett väg menar utredningen att det är angeläget att rättsläget tydliggörs gällande behandling utan samtycke och uppmanar regeringen att tillsätta en ny utredning som analyserar de rättsliga förutsättningarna.

Övriga förslag som relaterar till överprövning av tvångsåtgärder

Utredningen föreslår även att IVO ska utreda klagomål även på överklagbara beslut, dock inte om klagomålet rör ett beslut som redan har överklagats av patienten.

Patienter ska också informeras om möjligheterna att få ett beslut om en tvångsåtgärd prövat av en oberoende instans.

3. Dagliga aktiviteter på vårdinrättningen och utomhusvistelse

Tillgång till dagsljus, frisk luft och en möjlighet att röra på sig är grundläggande mänskliga behov. Sedan 2020 finns i LPT och LRV bestämmelser om att barn har rätt till dagliga aktiviteter på vårdinrättningen och att vistas utomhus minst en timme varje dag, om inte medicinska skäl talar mot det. Enligt utredningen bör detta även gälla vuxna patienter. För flera av de vanligaste psykiska

sjukdomarna och sjukdomstillstånden finns till exempel stöd för att fysisk aktivitet kan bidra till ett förbättrat hälsotillstånd. Patienter med långa vårdtider blir inte sällan passiviserade och avstår från erbjudande om promenad eller liknande. I dessa situationer har vården en viktig roll att främja aktivitet och motverka stillasittande.

Om en patient efter chefsöverläkarens beslut nekats daglig aktivitet eller daglig utomhusvistelse ska skälen till beslutet dokumenteras i patientens journal.

4. Skärpning av bestämmelser i LRV för att förhindra otillåtna föremål och straffbelagda handlingar mot patienter och personal.

Utredningen föreslår att en allmän inpasseringskontroll möjliggörs på samtliga LRV-inrättningar. Patienter inom rättspsykiatrisk vård har ofta långa vårdtider, vilket innebär att vårdinrättningen i praktiken blir deras hem i många år. Mot den bakgrunden är det av största vikt att patienterna upplever att miljön är trygg.

Dessutom föreslår utredningen en ny bestämmelse i LRV om att vårdgivaren får besluta att alla försändelser som kommer till en sjukvårdsinrättning eller avdelning för sluten rättspsykiatrisk vård ska kontrolleras, om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid inrättningen eller avdelningen.

Utredningen föreslår även att det enbart ska vara tillåtet att vårda patienter enligt LRV på rättspsykiatriska vårdinrättningar eller avdelningar. Kontroll av försändelser och inpassering innebär stora inskränkningar i rättighetsskyddet och är enbart motiverat om bestämmelserna träffar de personer som vårdas enligt LRV. Det är inte förenligt med en god vård att vårda andra patienter där, men undantag kan göras för patienter som vårdas enligt LPT om det råder en omedelbar fara för att patienten ska skada någon annan.

5. Register och andra kunskapskällor för tillsyn av psykiatrisk tvångsvård

Utredningen föreslår en utvidgad anmälningsskyldighet till IVO:s säkerhetsregister. En sådan genererar mer detaljerad information och därmed bättre förutsättningar för myndigheten att identifiera tillsynsbehov och att planera och bedriva sin tillsynsverksamhet på ett effektivt sätt. Exempel på områden som ska rapporteras är antal vårdplatser, beslut om allmän inpasserings- och försändelsekontroll samt kvadratmeteryta för utomhusvistelse på vårdinrättningen per vårdplats.

Jämställdhetsanalys

I utredningen presenteras ett antal olika jämförelser mellan män och kvinnor och en analys om hur förslagen kan påverka jämställdheten mellan dessa.

Utredningen föreslår att barn inte ska få tvångsvårdas tillsammans med vuxna bland annat eftersom flickor upplever utsatthet och otrygghet när de placeras tillsammans med vuxna män på en vårdavdelning. Ett syfte med förslaget är att sådana situationer inte ska uppstå.

När det gäller tvångsåtgärder i form av fastspänning och fasthållning har flickor och kvinnor med erfarenhet av våld och sexuella övergrepp vittnat om att fastspänning och fasthållning upplevs som mycket traumatiskt. För vissa patienter framkallar det minnen av våldsamma händelser. Utredningen menar att förslaget om möjligheten att överklaga dessa tvångsåtgärder kan bidra till en praxis som innebär en minskning av vissa tvångsåtgärder för flickor och kvinnor med erfarenhet av sexuellt våld och övergrepp.

När det gäller patienter som vårdas enligt LPT är könsfördelningen jämn och utredningen bedömer inte att förslagen kommer att påverka jämställdheten i övrigt.

När det gäller rättspsykiatrisk vård (LRV) är det betydligt fler män som vårdades under denna form. I utredningen framkommer att mellan 83 och 85 procent var män under perioden 2011–2020. De förslag som utredningen lämnar om kontroll vid inpassering och försändelser kommer därför att påverka fler män än kvinnor. Syftet med förslagen är att bidra till en tryggare vårdmiljö. Situationen kommer därmed även bidra till att miljön för de kvinnor som vårdas på en vårdinrättning enligt LRV kommer att förbättras.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förslagen i utredningen rör inte socialtjänstens verksamhet men en del av de personer som har kontakt med socialpsykiatrin i stadens stadsdelsförvaltningar har erfarenhet av psykiatrisk tvångsvård.

I den kartläggning som gjordes av socialpsykiatrins målgrupp under 2020 framgår att majoriteten av personer aktuella inom socialpsykiatrin i Stockholms stad inte vistades inom slutna vårdformer. Under delar av 2019 och 2020 hade 156 män och 121 kvinnor vårdats enligt LPT. Motsvarande siffror för vård enligt LRV var 40 män och nio kvinnor¹. Även en del barn- och unga

¹ Kartläggning inom socialpsykiatrin 2020, dnr. 3.1.1-134/2020

vårdas inom slutenvården och dessa kan ha en pågående kontakt med socialtjänsten.

Många personer som har kontakt med socialtjänsten har behov av hälso- och sjukvårdsinsatser från psykiatrin, såväl öppen- som slutenvård. Efter psykiatrireformen 1995 har kommun och region ett delat ansvar där kommunen ansvarar för boende och sysselsättning och regionen för behandling. Fungerande insatser från både kommun och region kan innebära stora förbättringar i livssituation för personer med psykiska funktionsnedsättningar.

Socialförvaltningen välkomnar därför de förslag som lämnas i utredningen. Sammantaget menar förvaltningen att förslagen stärker enskildas rättigheter och möjligheten till en trygg och meningsfull vårdtid, även då vården verkställs med tvång. Detta är viktigt för att stärka enskildas möjlighet till återhämtning och rehabilitering samt bidra till att bibehålla eller ett upprätta ett förtroende för myndigheter. Nedan följer några exempel som förvaltningen menar har sådan inverkan.

Barn får inte tvångsvårdas tillsammans med vuxna

Socialförvaltningen ser positivt på förslaget om att barn i behov av tvångsvård inte ska vårdas tillsammans med vuxna, om det inte anses vara för barnets bästa. Precis som utredningen framhåller anser socialförvaltningen att detta är ett sätt att stärka barnrättsperspektivet och få tvångsvårdslagstiftningarna att harmoniera ytterligare med barnkonventionen, som också är svensk lag.

Beslut om tvångsåtgärder för att upprätthålla ordning eller säkerhet ska kunna överklagas

Socialförvaltningen instämmer i utredningens förslag om att de beslut som fattas om tvångsåtgärder i syfte att upprätthålla ordning eller säkerhet ska kunna överklagas. Tvångsåtgärder i många fall är inskränkande för den personliga integriteten. Förslaget innebär att det ställs högre krav på att dokumentera varför tvångsåtgärder används. Det ställer höga krav på vården att arbeta med andra verktyg och medel innan tvångsåtgärder används som ett sista alternativ.

Socialförvaltningen instämmer i utredningens resonemang som rör att tvångsåtgärder i annan tvångsvårdslagstiftning (ex. LVM) är överklagningsbara och det således inte bör göras någon skillnad i möjligheter för den enskilde att överklaga.

Patienter ska informeras om möjligheterna att få ett beslut om tvångsätgärd prövat av en oberoende instans

Socialförvaltningen ställer sig positiv till förslaget som innebär en tydligare informationsskyldighet. Förslaget stärker den enskildes ställning och rättssäkerhet. Personer som vårdas under tvångsvård är ofta svårt sjuka och kan behöva stöd i att tillvarata sina rättigheter. För socialtjänstens del kan detta förslag komma att innebära att de personliga ombuden får ge stöd i frågor som rör prövningar av tvångsätgärder och bistå den enskilde med överklagningsförfarandet.

En patient som vårdas enligt LPT eller LRV har rätt till dagliga aktiviteter på vårdinrättningen och att vistas utomhus minst en timme varje dag

Socialförvaltningen ser positivt på det förslag som rör dagliga aktiviteter och utomhusvistelse för personer som vårdas enligt LPT och LRV. Det finns omfattande evidens som understryker att fysisk aktivitet främjar tillfrisknandet från flera psykiska sjukdomar. Många av de personer som haft långa vårdtider inom den psykiatriska slutenvården har kontakt med socialtjänsten efter utskrivningen. Förvaltningen menar att det är av stor vikt att vårdtiden inom slutenvården inte karaktäriseras av inaktivitet då det kan leda till att individer blir mer passiva än nödvändigt. De riskerar att få större svårigheter att återta förmågor och hantera sitt vardagsliv efter slutenvårdsvistelsen.

Allmän inpasseringskontroll och allmän försändelsekontroll möjliggörs på samtliga LRV-inrättningar

Utredningens förslag innebär en förändring i LRV, i syfte att öka säkerheten på de rättspsykiatriska slutenvårdsinrättningarna.

Socialförvaltningen bedömer att förslagen är rimliga för att säkerställa en trygg miljö för patienter, besökare och medarbetare. Förslagen innebär dock en inskränkning i individens rättigheter. Å andra sidan kan inskränkningen av dessa rättigheter bidra till att brott förebyggs och att andra personer inte kommer till skada, vilket torde väga tyngre.

Utvidgad anmälningsskyldighet till IVO:s säkerhetsregister

Utredningen menar att förslaget om en utvidgad anmälningsskyldighet avseende vissa uppgifter till IVO:s säkerhetsregister möjliggör uppföljning och kontroll av efterlevnad av utredningens förslag, om de genomförs.

Socialförvaltningen ställer sig positiv till förbättrade möjligheter till kvalitetssäkrade uppföljningar när det gäller tvångsvård. Tvångsvård innebär en stor inskränkning i den personliga integriteten och det är av den anledningen viktigt att

tillsynsmyndigheter får tillräckliga uppgifter för att följa att lagen efterlevs och att vården ges i enlighet med lagstiftarens ambition.

Samsjuklighetsutredningen

Socialförvaltningen instämmer med utredningen om att eventuella beslut behöver planeras tillsammans med de förslag som läggs fram i Samsjuklighetsutredningens delbetänkande om en gemensam tvångsvårdslagstiftning. Samsjuklighetsutredningens förslag innebär stora förändringar och en omfattande omställning för både sjukvården och socialtjänsten. Socialförvaltningen framhåller att det är av största vikt att detta arbete samplaneras med övriga förändringar i tvångsvårdslagstiftningarna. Detta för att underlätta implementering och bäring av förändringarna i berörda verksamheter.

Bilaga

God tvångsvård– trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård (SOU 2022:40)