

Avdelningen för verksamhetsstöd och -styrning
Monica Jacobson
monica.jacobson@ivo.se

Socialdepartementet

Yttrande gällande För barnets bästa? Utredningen om tvångsåtgärder mot barn i psykiatrisk tvångsvård (SOU 2017:111),

ert dnr S2018/00232/FS

Inledning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ser positivt på ambitionen att stärka barnets ställning som rättighetsbärare inom den psykiatriska tvångsvården, och anser att många av de aktuella förslagen tjänar detta syfte. Vissa av förslagen som endast gäller barn bör enligt IVO utsträckas till att gälla oavsett ålder, dvs. även för vuxna. Förslagen riskerar annars att medföra tolkningssvårigheter vid tillämpning, vilket är särskilt olyckligt när det gäller tvångsåtgärder.

IVO avstyrker förslaget om införandet av ett särskilt utvecklings- och kontrollorgan. Inrättandet av ett sådant organ skulle innebära att det blir flera olika aktörer med kontroll- eller tillsynsuppdrag på området: IVO, Justitieombudsmannen, Opcat och den nya nämnden. En sådan lösning skapar otydlighet i uppdraget för patienter, vårdgivare och tillsynsmyndigheterna och kan inte anses resurseffektiv.

Regeringen har nyligen framlagt en proposition om inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter. Hur detta lagstiftningsarbete framskrider och kan komma att påverka de lagda förslagen behöver beaktas i den fortsatta beredningen.

Generellt om dokumentationsplikt

Ett stort antal av de åtgärder som vidtas inom tvångsvården omfattas av en uttalad dokumentationsplikt enligt 2 § förordningen (1991:1472) om psykiatrisk tvångsvård. IVO delar utredningens bedömning att det av förordningen bör framgå att det ska dokumenteras vem eller vilka som haft uppsikt över patienten under fastspänning med bälte. Eftersom regleringen i fråga om dokumentation i tvångsvården idag är så detaljerad, bör det av rättssäkerhetsskäl övervägas om ytterligare några av de nu föreslagna förändringarna i

lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, behöver regleras på motsvarande sätt. IVO anser att åtgärder som kan behöva regleras i förordningen är bl.a. överlämnande av information enligt 2 d §, fasthållning enligt 19 a §, avskiljande enligt 20 a § och frågan om upphörande enligt 22 b §. En sådan ordning skulle också i högre grad säkerställa att patientjournalen kan uppfylla sitt syfte som informationskälla för patienten själv och för uppföljning och utveckling av verksamheten och för tillsyn.

7.3.1 Systematiskt kvalitetssäkringsarbete för minskat behov av tvångsåtgärder

IVO tillstyrker att det i LPT och i lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRV, förtydligas att kvalitetssäkringsarbetet även omfattar åtgärder som syftar till att minska behovet av tvångsåtgärder. Vidare tillstyrker IVO att en ny paragraf införs som klargör att hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och patientdatalagen (2008:355) är tillämpliga även vid rättspsykiatrisk vård.

7.3.3 Principen om barnets bästa

IVO tillstyrker att det införs en ny paragraf som anger att barnets bästa ska utredas och särskilt beaktas vid alla beslut och åtgärder som rör ett barn, men anser att resonemangen i visst avseende behöver utvecklas.

Den föreslagna paragrafen avser alla beslut och åtgärder som *rör* ett barn. Även åtgärder där barnet inte är patient, utan t.ex. anhörig till en patient kan röra ett barn. Detta återspeglas inte i texten och någon ledning till vårdgivarna i sådana frågor ges därför inte. IVO förespråkar därför en utveckling kring innebörden av bestämmelsen i detta avseende i den fortsatta beredningen.

I sammanhanget vill IVO erinra om tidigare förslag om ett nationellt projekt som avsågs få i uppdrag att undersöka vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att ta reda på barnets inställning och tankar kring eventuella tvångsåtgärder redan innan de införs¹. Regeringen hänvisade i den fortsatta beredningen bl.a. till att förslaget skulle avvakta till dess att förslagen i betänkandet barnkonventionen blir svensk lag (SOU 2016:9) färdigbehandlats. Eftersom så nu skett kan det finnas anledning att åter se över detta förslag.

7.3.4 Rätt att få information och att få uttrycka åsikter

IVO tillstyrker tydliggörandet av barnets rätt att få information och göra sig hörd, men anser att en reglering som enbart rör barn kan leda till missförstånd i fråga om vuxna personers rätt till att få information m.m. Det bör därför övervägas att samtidigt reglera frågan för vuxna i samma lagstiftning.

¹ Delaktighet och rättssäkerhet vid psykiatrisk tvångsvård, Ds 2014:28, s. 77 ff

7.3.5 Barn får inte vårdas tillsammans med vuxna

IVO tillstyrker att barn som huvudregel inte ska få vårdas tillsammans med vuxna, men ifrågasätter om formuleringen ”om det inte i det enskilda fallet bedöms vara förenligt med barnets bästa” är en tillräckligt stark formulering. Att något ska vara ”förenligt med” kan tolkas som ett svagare krav än att det ska vara till barnets bästa. En formulering som uttryckte att barn endast får vårdas tillsammans med vuxna om det i det enskilda fallet bedömdes vara till det enskilda barnets bästa skulle ge större tydlighet och ändå ge en öppning för individuell prövning utifrån aktuella omständigheter.

7.3.6 Utomhusvistelse och dagliga aktiviteter

IVO ser positivt på att det tydliggörs att barn ska ha rätt till daglig utevistelse och dagliga aktiviteter, men vill samtidigt erinra om risken att detta tolkas som att detta inte behöver erbjudas andra än barn. IVO föreslår därför att kravet bör gälla både barn och vuxna. I sammanhanget kan noteras att regeringen föreslagit att en motsvarande bestämmelse om utevistelse införs i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) med särskilda bestämmelser om vård av missbrukare. Man har där inte sett anledning att göra skillnad på regleringen för barn respektive vuxna².

7.3.9 Fasthållning och fastspänning

IVO tillstyrker förtydligandet att tiden för fastspänning får förlängas efter ny undersökning och nytt beslut. IVO förordar dock att detta formuleras som att ”Tiden får, efter ny *personlig* undersökning av *beslutande läkare* och genom nytt beslut...” för att öka tydligheten. Motsvarande förtydligande i fråga om tidsgränser och behörig beslutsfattare bör övervägas även för vuxna i 19 §.

IVO ser att det finns fördelar ur ett rättighetsperspektiv med att det otydliga begreppet ”liknande anordning” utmönstras ur regleringen. Däremot anser IVO att samma utmönstring i sådana fall bör göras i regleringen för vuxna. Omotiverade skillnader i lagstiftningen gör den onödigt komplex och svårare att tillämpa.

I den föreslagna ordalydelsen framgår av 19 a § andra stycket sista meningen att frågan om upphörande ska övervägas fortlöpande. Det borde övervägas att istället lägga denna bestämmelse som ett nytt fristående fjärde stycke, som därigenom skulle omfatta även de fall där ett barn hållits fastspänd mer än en timme.

Vad gäller förslaget att IVO ska få i uppdrag att se över blanketten för underrättelser om tvångsåtgärder så pågår redan idag ett arbete inom myndigheten med att ta fram nya verkställighetsföreskrifter avseende chefsöverläkarens rapporteringsskyldighet. I arbetet

² Prop, 2017/18; 169, Stärkt rättssäkerhet vid genomförande av särskilda befogenheter på särskilda ungdomshem och LVM-hem, s. 76

ingår att utforma nya blanketter för vårdgivarnas underrättelseskyldighet. Något ytterligare uppdrag behövs därför inte i frågan.

7.3.10 Avskiljning och vård i enskildhet

IVO föreslår motsvarande ändringar och förtydliganden i den föreslagna bestämmelsen om avskiljning i 20 a § som under 7.3.9; att formuleringen ändras så att det anges att en personlig undersökning ska göras av beslutande läkare, och att bestämmelsen om fortlöpande överväganden läggs i ett eget stycke, för att markera att det ska göras även när ett barn varit avskilt längre tid än två timmar.

I fråga om uppsikt över patienten i avskildhet noterar IVO att regeringen i förslag till ändringar i bl.a. LVU (prop. 2016/17:94) föreslår en annan lydelse enligt vilken den unge i tillägg till att stå under fortlöpande uppsikt av personal ska ha möjlighet att tillkalla personal. Det framstår som rimligt att bestämmelsernas utformning samordnas.

Vad gäller vård i enskildhet (20 b §) anser IVO att det i lagtext ska framgå vilken tillsyn patienten ska ha under tiden i enskildhet. Tillsyn av ett barn i enskildhet är av stor vikt för barnets skydd och säkerhet. Att det ska finnas ständig tillgång till personal anges i specialmotiveringen (s. 333) men bör även framgå direkt i lagtext.

I fråga om uppdrag till IVO att se över blanketten om underrättelser gäller vad som sagts ovan om pågående arbete hos IVO även i denna del.

7.3.12 Särskild underrättelse om tvångsåtgärder

IVO delar bedömningen att det finns anledning att särskilt uppmärksamma när ett barn blir utsatt för särskilda tvångsåtgärder vid upprepade tillfällen och att tre tillfällen är en rimlig gräns. Formuleringen av bestämmelsen kan dock behöva förtydligas, bl.a. i fråga om när underrättelse ska göras och vad som avses med en vårdperiod.

Som IVO förstår författningsförslaget innebär formuleringen i utredningens förslag till ny paragraf, 22 c § LPT, avseende underrättelse vid beslut som avses i 19 a, 20 a, 20 b och 20 c §§, en utökad underrättelseskyldighet även i fråga om vuxna patienter vid beslut enligt 20 c § (nuvarande 20 a §). Om detta är korrekt uppfattat ifrågasätts om det gjorts avsiktligt.

7.4 Utveckling och kontroll av psykiatrisk tvångsvård av barn

IVO är positiv till intentionen i förslaget men avstyrker förslaget om inrättande av ett särskilt utvecklings- och kontrollorgan; Nämnden för utveckling och kontroll av psykiatrisk tvångsvård av barn. En sådan lösning riskerar att skapa en otydlighet för både vårdgivare och patienter. Om en särskild nämnd inrättas för att kontrollera tvångsåtgärder mot barn så blir det flera olika aktörer med kontroll- eller tillsynsuppdrag på området; IVO, JO, Opcat och den nya nämnden. Det kan ifrågasättas om det är effektivt och

förenligt med barnets bästa att deras situation kan komma att utredas av fyra olika myndigheter med överlappande ansvar.

Vårdgivare ska t.ex. sända underrättelser till två olika organ i snarlika frågor, beroende på om patienten är barn eller vuxen. Detta förfaringssätt gör administrationen för vårdgivarna mer komplicerad och tidskrävande, och risken för misstag ökar. Enligt IVO innebär förslaget vidare en risk för att frågor kan komma att hanteras parallellt på IVO och nämnden, samtidigt som andra frågor kan komma att hamna mellan stolarna. Utredningens förslag ger en onödig och negativ uppdelning av tillsynen med olika tillsynsorgan. En sammanhållen tillsyn inom en och samma myndighet ger en bättre tydlighet och säkerhet.

Skulle förslaget med en särskild nämnd genomföras, anser IVO att dess sammansättning av kompetens inte bör detaljregleras på det sätt som föreslås.

De synpunkter som framförs i fråga om IVO:s nationella överblick stämmer till viss del och ett arbete pågår inom myndigheten för att skapa en ökad sådan överblick. En manuell genomgång av underrättelser inkomna under åren 2013-2017 pågår och beräknas vara färdigställd i april 2018. Noteras kan att för fastspänning och avskiljande får IVO endast del av underrättelser som avser perioder överstigande fyra respektive åtta timmar. Övrig statistik kan återfinnas i Socialstyrelsens register.

Vad gäller de register myndigheten ansvarar för delar IVO utredningens syn på vikten av att dessa är uppdaterade och korrekta, och utvecklingsarbete i de avseenden IVO kan påverka detta pågår.

9.3.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Vad gäller förslaget om införandet av en nämnd för utveckling och kontroll av psykiatrisk tvångsvård med IVO som värdmyndighet anser IVO som angivet ovan att det finns otydligheter kring förslaget och att det inte är kostnadseffektivt.

I utredningen är det otydligt vad det innebär för IVO att vara värdmyndighet för utvecklings- och kontrollorganet. Det framgår att IVO:s tillsyn påverkas marginellt med införandet av nämnden. Det framgår också att det ska finnas en styrgrupp med bl.a. representanter från IVO. I övrigt framgår det egentligen inte vad som krävs av IVO som värdmyndighet.

Vad gäller själva kostnadsberäkningen om 10 750 000 kr för inrättandet av utvecklings- och kontrollorganet som sådant bedöms dessa som rimliga för kansli på sex medarbetare, ersättningar till ledamöter i nämnden, reseersättning och kostnader hos IVO för lokaler, driftskostnader, finansiella kostnader, avskrivningar och nedskrivningar.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Gunilla Hult Backlund. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Thomas Mehralizade, Ewa Sunneborn och Patric Winther samt chefsjuristen Linda Almqvist deltagit. Juristen Monica Jacobson har varit föredragande.

Gunilla Hult Backlund

Monica Jacobson