

Dnr S2022/03212 (delvis)
Socialdepartementet

YTTRANDE ÖVER UTREDNINGEN GOD TVÅNGSVÅRD – TRYGGHET, SÄKERHET OCH RÄTTSSÄKERHET I PSYKIATRISK TVÅNGSVÅRD OCH RÄTTSPSYKIATRISK VÅRD (SOU 2022:40)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders välkomnar att regeringen vidtagit åtgärder för att stärka tryggheten, säkerheten och rättssäkerheten i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. Vi tillstyrker i stort utredningens förslag, som främjar efterlevnaden av Sveriges internationella förpliktelser på tvångsvårdsområdet. Vi saknar dock resonemang och förslag kring hur individer ska kompenseras i de fall tvångsåtgärder vidtagits utan stöd i lag. Vi uppmanar därför regeringen att tillsätta en utredning som ser över frihetsberövandelagens tillämpningsområde. Vi menar också att det bör införas en bestämmelse som stadgar att den som är förordnad som offentligt biträde för någon som är under 15 år utan särskilt förordnande ska vara den unges ställföreträdare samt att regeringen bör tillsätta en utredning om Barnombudsmannens möjligheter att föra talan i enskilda fall av särskild betydelse. Därtill efterfrågar vi en del klargöranden i förhållande till förslagen om *när* den utökade informationsplikten aktualiseras (18 a § LPT) och de kategorier av personer som ska få genomföra allmänna inpasserings- och försändelsekontroller.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella förpliktelser att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Vi instämmer i utredningens bedömning att den nuvarande tvångsvårdslagstiftningen är i behov av en helhetsöversyn. Tvångsvård aktualiserar flera fundamentala rättigheter som relaterar till olika delar av vården, varav en är rätten till bästa uppnåeliga hälsa. Tvångsvård innebär också en inskränkning av den enskildes mänskliga rättigheter och är en av de mest ingripande åtgärder som en stat kan vidta mot en individ. Det är därför angeläget att Sveriges lagstiftning på området är både överblickbar och uppdaterad. Konstaterade brister och otydligheter i rättighetsinskränkande lagstiftning (exempelvis användande av tvång i samband med behandling utan samtycke) måste omgående adresseras av lagstiftaren.

Civil Rights Defenders vill också understryka vikten av att det vid sidan av lagändringar görs satsningar på kunskaps- och kompetenshöjande åtgärder i vården. För att de föreslagna lagändringarna ska få effekt i praktiken är det avgörande att personal som arbetar inom den psykiatriska tvångsvården och rättspsykiatriska vården, en många gånger komplex arbetsuppgift, får ett tillräckligt kunskaps- och metodstöd.

Slutligen vill Civil Rights Defenders poängtera att en viktig del av tryggheten, säkerheten och rättssäkerheten är att inte utsättas för våld, hot eller övergrepp under vårdtiden – samt att vårdgivare vidtar lämpliga åtgärder om så ändå skulle ske. Vi beklagar därför att dessa perspektiv lyser med sin frånvaro i direktivet till utredningen. Civil Rights Defenders granskning av implementeringen av EU:s brottsofferdirektiv i svensk tvångsvård visar nämligen att rätten till brottsofferrelevant stöd, skydd och information inte tillhandahålls i tillräcklig utsträckning när patienter utsätts för olika typer av våld inom tvångsvården. Vår genomförda kartläggning visar också att långt ifrån alla tvångsvårdsinstitutioner har skriftliga riktlinjer för vilka åtgärder personalen bör vidta när det finns uppgift om att en frihetsberövad patient kan ha utsatts för våld, hot eller övergrepp.¹ Något krav på sådana riktlinjer uppställs inte heller i Socialstyrelsens föreskrifter om säkerhetsarbete (SOSFS 2006:9). Civil Rights Defenders menar att föreskrifterna bör kompletteras i denna del för att samtliga vårdgivare på så sätt ska få ett ansvar att arbeta aktivt med frågan. Vi menar att bemyndigande för detta finns i 6 kap. 17 § patientsäkerhetslagen och 7 kap. 4 § patientsäkerhetsförordningen samt 6 kap. 2 § första stycket p. 4 hälso- och sjukvårdslagen och 8 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen.

Nedan kommer våra kommentarer i den ordning som följer av utredningens disposition. I de delarna där vi inte har några synpunkter ur ett människorättsperspektiv har vi inte avgivit något yttrande.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

5. Barn och vuxna ska inte vårdas tillsammans

5.3.1 Att barn inte får tvångsvårdas tillsammans med vuxna ska vara huvudregel

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att införa en bestämmelse som uttryckligen stadgar att barn inte får vårdas tillsammans med vuxna om det inte i det enskilda fallet bedöms vara förenligt med barnets bästa. Vi menar är införandet av bestämmelsen är nödvändigt för att främja åtgärder för barnets bästa samt för efterlevnaden av Sveriges åtaganden enligt artikel 37 c barnkonventionen. Även

¹ Civil Rights Defenders, *Frihetsberövade brottsoffers rättigheter, En kartläggning av brottsofferdirektivens implementering i den svenska tvångsvården*, 2021, och då särskilt analysen på s. 53 – 54, https://crd.org/wp-content/uploads/2022/04/CRD_Rapport-Brottsoffer.pdf.

artikel 24 i barnkonventionen om rätten till bästa uppnåeliga hälsa och sjukvård samt hälso-och sjukvårdslagens krav på god vård, vilket bland annat innebär att patientens behov av trygghet ska tillgodoses, talar starkt för att den föreslagna bestämmelsen ska införas. Vi vill dock understryka att bristande resurser inte får utgöra skäl att göra avsteg från huvudregeln och noterar att utredningens resonemang i dessa delar är något motsägelsefulla. I fall där avsteg från huvudregeln bedöms motiverade måste också vårdmiljö, kompetensförsörjning och behandling anpassas utifrån det enskilda barnets behov och förutsättningar.

För att ytterligare stärka rättssäkerheten samt en enhetlig tillämpning av regelverket bör beslut att frånga huvudregeln dock göras överklagbara. På så sätt kan innebörden av barnets bästa preciseras i praxis.

Civil Rights Defenders tillstyrker även förslagen om skärpta krav på dokumentation och underrättelse till IVO. Vi instämmer i bedömningen att det främjar noggrannhet i beslutfattande samt möjliggör uppföljning och kontroll av tillämpningen av regelverket. Ett syfte med en sådan uppföljning bör vara att identifiera var resursbrist föreligger, för att kunna åtgärda den. Det vore dock önskvärt om det uttryckligen framgick att också barnets synpunkter ska inhämtas och dokumenteras.

6. Beslut om tvångsåtgärder ska kunna prövas av en oberoende instans

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

Civil Rights Defenders tillstyrker förslagen om att beslut om tvångsåtgärder som syftar till att upprätthålla ordning och säkerhet ska kunna överklagas. Möjlighet till överprövning av fri- och rättighetsinskränkningar är ett grundläggande krav för efterlevnad av Europakonventionen. Bland annat ställer artikel 13 ett tydligt krav på att den vars rättigheter kränkts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel. Införandet av den föreslagna bestämmelsen är således avgörande för att svensk lagstiftning ska anses förenlig med konventionens krav. Vi menar också att det är positivt att de omotiverade skillnaderna i rätten att överklaga som i dagsläget föreligger i förhållande till LVU/LVM suddas ut.

Vi saknar dock resonemang och förslag kring hur individer ska kompenseras vid eventuella rättighetsinskränkningar. Även om det konstateras att den aktuella tvångsåtgärden vidtagits utan stöd i lag kan skadestånd inte dömas ut inom ramen för den förvaltningsrättsliga processen (detsamma gäller om bristande tillgänglighet orsakat ett utåtagerande hos en enskild som resulterat i en tvångsåtgärd som inte hade behövts om hälso-och sjukvården vidtagit åtgärder för tillgänglighet). Det finns inte heller några förenklade förfaranden dit den enskilde kan vända sig för ersättning efter förvaltningsrättens avgörande. Löf:s avtal med regionerna omfattar inte ersättning för kränkning vid överträdelse av rättigheter. Lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder har ett mycket begränsat tillämpningsområde och omfattar inte de fall som här aktualiseras (jmf. 8 §). Det som återstår, om vårdgivaren inte kompenserar den enskilde på frivillig väg, är att föra en

civilrättslig process i tingsrätt. Mot bakgrund av att det rör sig om en mycket utsatt patientgrupp och allvarliga rättighetskränkningar under ett frihetsberövande i det allmännas vård anser Civil Rights Defenders att denna ordning är mindre lämplig. Vi menar därför att regeringen bör tillsätta en utredning för att se över om frihetsberövandelagens tillämpningsområde bör utvidgas.

Civil Rights Defenders tillstyrker även förslaget om att rätten till offentligt biträde utökas. Dock menar vi att det bör införas en bestämmelse som stadgar att den som är förordnad som offentligt biträde för någon som är under 15 år utan särskilt förordnande ska vara den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. En sådan reglering finns redan i LVU och skillnaderna beroende på vårdform framstår för Civil Rights Defenders som omotiverade. Även barn som vårdas i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård är särskilt utsatta. Precis som inom ungdomsvården medger lagstiftningen att deras rättigheter under vissa förutsättningar inskränks genom påtagligt integritetskränkande tvångsåtgärder. Flera barn och unga är också av uppfattningen att de flesta tvångsåtgärder vidtas på ett slentrianmässigt sätt utan att förebyggande eller alternativa metoder prövats (SOU 2017:111 s. 123). Staten har här ett särskilt ansvar att säkerställa att barnen inte utsätts för rättighetsinskränkningar som inte är förenliga med lag och absolut nödvändiga. Detta fordrar en praktisk möjlighet få beslut om tvångsåtgärder granskade av domstol och barn under 15 år bör därför kunna överklaga utan att vara beroende av vårdnadshavarens vilja eller möjlighet att överklaga. Som konstaterats i SOU 2017:111 kan det föreligga konflikter eller andra svårigheter mellan barnet och vårdnadshavaren, men det kan också vara så att vårdnadshavaren upplever det som problematiskt att överklaga hälso- och sjukvårdens beslut och åtgärder eftersom man kan känna sig beroende av goda relationer med behandlande läkare så att barnet får bästa möjliga vård. Därför måste det anses vara till gagn för barnet om hen själv, genom en opartisk ställföreträdare, kan få sin rätt prövad utan att vara beroende av vårdnadshavarnas vilja eller möjlighet att överklaga eller inte.

Civil Rights Defenders menar även att regeringen bör tillsätta en utredning om Barnombudsmannen ska ges möjlighet att föra talan för enskilda i de fall frågan är av särskild betydelse för rättstillämpningen eller på annat sätt är av särskilt intresse för genomförande av barnkonventionen.

Slutligen vill vi understryka att det är av vikt att förvaltningsrätternas domar verkligen kommer IVO till del på ett systematiskt sätt, för att tillsynsmyndigheten ska kunna inleda initiativärenden vid behov och ges en samlad bild över regelverkens tillämpning. Möjligen kan det ses över om det uttryckligen bör anges att förvaltningsdomstolarnas avgöranden ska expedieras även till IVO.

6.3.2 IVO ska utreda klagomål på överklagbara beslut

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att IVO ska utreda klagomål på överklagbara beslut så länge de inte de facto överklagas.

Civil Rights Defenders instämmer i utredningens resonemang. Därtill är det viktigt att möjligheten att vända sig till IVO behålls eftersom sjukdom kan göra att den enskilde inte har förutsättningar att överklaga till förvaltningsrätt inom angiven frist.

6.3.3 Möjlighet att överklaga beslut om behandling utan samtycke – två alternativ

Utredningen lägger fram två alternativa förslag gällande möjlighet att överklaga beslut om behandling utan samtycke. Alternativ 1 innebär att nuvarande reglering lämnas oförändrad och att det således inte ska vara möjligt att överklaga beslut om behandling utan samtycke. Alternativ 2 innebär att det införs en möjlighet för patienten att överklaga sådana beslut till allmän förvaltningsdomstol.

Civil Rights Defenders vill inledningsvis framföra att vi som människorättsorganisation instämmer i tingsrättens resonemang i den pågående rättsprocessen som omnämns i utredningen. Överklagan av beslut om beredande av tvångsvård kan inte anses inbegripa en prövning av beslut om behandling utan samtycke, vilket Europarådets kommitté mot tortyr också framfört till Sverige vid ett flertal tillfällen.² Vid så ingripande åtgärder som medicinering utan samtycke måste rättssäkerhetskravet vara centralt och det är Civil Rights Defenders mening att nuvarande reglering inte lever upp till Europakonventionens krav.

Vi instämmer samtidigt i utredningens bedömning att den svenska regleringen av behandling utan samtycke behöver ses över i stort och att regeringen skyndsamt måste tillsätta en utredning. Egentligt lagstöd för användning av tvång i samband med medicinering utan samtycke saknas, vilket också har framförts av Europarådets kommitté mot tortyr vid flera tillfällen.³ Det finns också goda skäl att inspireras av rättssäkerhetsgarantier i norsk och dansk lagstiftning.

Civil Rights Defenders tar inte ställning i hur regeringen går vidare i frågan utan stannar vid ovan konstateranden.

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

Civil Rights Defenders tillstyrker utredningens förslag om att informationsplikten i 48 § LPT och 30 § LRV (som idag omfattar skyldighet att informera om rätten att överklaga vissa beslut, anlita ombud eller biträde eller få offentligt biträde) utvidgas till att även omfatta möjligheten att få en ny medicinsk bedömning, välja behandlingsalternativ, vända sig till vårdgivaren och patientnämnden med klagomål samt att anmäla klagomål till IVO. Förslaget bidrar till att stärka patienternas rättssäkerhet, självbestämmande och delaktighet i vården och kan därmed också minska användningen av tvång.

² CPT/Inf (2021) 20 p. 76.

³ CPT/Inf (2021) 20 p. 76–77.

Mot bakgrund av patientlagens bristande genomslag på området menar Civil Rights Defenders, i likhet med utredningen, att en särskild reglering i LPT och LRV är motiverad. Av den uppföljande enkät om mänskliga rättigheter i tvångsvården som Civil Rights Defenders genomförde under 2022 framgår att många patienter fortfarande upplever stora brister i informationsgivningen. Exempelvis svarade enbart 10 procent av respondenterna inom LPT att de fått information om var de kan vända sig för att klaga på vården och bara 9 procent uppgav att de deltog i beslutet om vilken behandling som var mest lämpad för dem. Enkätresultaten pekar också på att vårdgivarna kan bli bättre på att tillhandahålla information på ett sätt som gör att patienterna kan förstå den. Endast en fjärdedel av respondenterna inom LPT, 26 procent, svarade att de har fått information om sina olika rättigheter på ett sätt som de kunde ta till sig.⁴

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att uppföljningssamtal ska erbjudas efter behandling utan samtycke.

Beträffande förslaget om *när* information enligt 48 § LPT (30 § LRV) ska ges noterar Civil Rights Defenders att ordalydelsen i den föreslagna 18 a § är otydlig. Det bör klargöras om den utökade informationsplikten föreslås gälla endast efter behandling utan samtycke eller även efter andra tvångsåtgärder. Civil Rights Defenders är av uppfattningen att det senare alternativet är att föredra. Som angivits ovan ser vi nämligen fortfarande stora brister i vårdens informationsgivning och förmåga att anpassa informationen på ett sätt som den enskilde kan ta till sig, exempelvis genom att ge information på olika sätt och vid flera tillfällen. Med utredningens förslag blir systemet för prövning av tvångsåtgärder av oberoende instans också mer komplext. Den korta tidsfristen för överklagan samt att det rör sig om rättighetsinskränkande beslut för en sårbar målgrupp motiverar också en utvidgad och upprepad informationsplikt.

7. Daglig utomhusvistelse och daglig aktivitet

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

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om rätt till dagliga aktiviteter och minst en timmes utomhusvistelse – oavsett ålder. Vi välkomnar att utredningen hörsammat den skarpa kritik som Europarådets tortyrkommitté vid upprepade tillfällen riktat mot Sverige, och har lagt fram ett förslag som ligger i linje med kommitténs rekommendationer.⁵ Att ges rätt till en meningsfull sysselsättning och utomhusvistelse är en förutsättning för en god vård.

Likt utredningen är vår uppfattning att kunskapsunderlaget om den fysisk vårdmiljön, utevistelser och dagliga aktiviteter inom tvångsvården är lågt i Sverige. Av den

⁴ Civil Rights Defenders, Inlåst men inte utan rättigheter, 2022, <https://crd.org/sv/2022/12/06/rapport-med-resultaten-av-2022-ars-tvangsvardsenkät/>

⁵ CPT/Inf (2009) 34 p. 96–97 och CPT/Inf (2021) 20 p. 63.

tvångsvårdsenkät Civil Rights Defenders genomförde under 2022 framgår att 70 procent av respondenterna inom LPT och LRV hade fått vistas utomhus *någon gång* under sin senaste vistelse i tvångsvården. Endast 3 procent av respondenterna inom LPT svarade att de givits möjlighet till en meningsfull sysselsättning.⁶

Civil Rights Defenders tillstyrker även förslaget att rätten till daglig aktivitet och utomhusvistelse ska kunna nekas om medicinska skäl talar emot detta. Vi vill dock understryka vikten av att undantaget tillämpas restriktivt och enbart när det är medicinskt motiverat. Vårdgivaren har ett ansvar att planera och organisera verksamheten så att säkra utomhusvistelser kan erbjudas.

Vi tillstyrker förslaget att chefsläkarens beslut att neka utomhusvistelse ska journalföras. Mot bakgrund av det låga kunskapsläget samt att flera vårdinrättningar saknar lämpliga utomhusmiljöer välkomnar Civil Rights Defenders förslaget att IVO ska ges medel för uppföljning av de nya bestämmelserna samt att SKR ska ges medel för att anpassa vårdmiljöerna.

8. Allmän kontroll av försändelser och vid inpassering på LRV-inrättningar

8.3.1 Endast patienter som anges i 1 § andra stycket LRV får placeras på LRV-inrättningar

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att endast patienter som anges i 1 § andra stycket LRV får placeras på LRV-inrättningar, samt att kortvariga undantag kan göras för LPT-patienter om det finns omedelbar fara för att de allvarligt skadar någon annan. Vi understryker att förslaget är nödvändigt att genomföra om de rättighetsinskränkningar som föreslås i 8.3.2 – 8.3.3 enbart ska träffa de personer som motiveras av syftet med bestämmelserna. Vi tillstyrker även förslagen om krav på journaldokumentation och underrättelse till IVO, i syfte att generera underlag för uppföljning och tillsyn av tillämpningen av undantagsbestämmelsen.

8.3.2–3 Allmän inpasseringskontroll och försändelsekontroll möjliggörs på samtliga LRV-inrättningar

Civil Rights Defenders tillstyrker förslagen att allmän inpasseringskontroll och försändelsekontroll möjliggörs även på LRV-inrättningar utan förhöjd säkerhetsklassificering, i syfte att skapa säkra och trygga vårdmiljöer. Vi har inget att invända mot den proportionalitetsbedömning som görs i utredningen.

Utredningen föreslår även att kontrollerna ska genomföras av hälso- och sjukvårdspersonal eller annan av vårdgivaren förordnad person samt att vårdgivaren ska få förordna väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag att genomföra kontrollen. Civil Rights Defenders välkomnar att det tydligare regleras vem som kan ges befogenhet att utföra kontrollerna, men noterar att ”eller annan av vårdgivaren

⁶ Civil Rights Defenders, Inlåst men inte utan rättigheter, 2022, <https://crd.org/sv/2022/12/06/rapport-med-resultaten-av-2022-ars-tvangsvardsenkät/>

förordnad person” inte definieras eller motiveras närmre i utredningen. Förordnandebegreppet används dessutom både i förhållande till ”annan person” och ”väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag” vilket antyder att det i båda fallen kan handla om anlåtande av utomstående personal. Samtidigt avgränsas bestämmelsen om tystnadsplikt till att endast omfatta väktare. Behov av klargöranden föreligger.

I sammanhanget vill Civil Rights Defenders understryka vikten av för de som förordnas av vårdgivaren ges relevant utbildning, både gällande bemötande av personer med psykisk sjukdom och i den rättighetsbaserade lagstiftning som omgärdar uppdraget.

Civil Rights Defenders efterlyser utförligare överväganden kring förslaget att hälso- och sjukvårdspersonal ska kunna undantas från inpasseringskontrollen. Särskilt för sjukvårdsinrättningar med förhöjd säkerhetsklass där det enligt vår mening inte är givet att hälso- och sjukvårdspersonal ska undantas.

9. Register och andra kunskapskällor för tillsyn av psykiatrisk tvångsvård

9.3.1 Utvidgad anmälningsskyldighet till IVO:s säkerhetsregister

Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget att anmälningsskyldigheten till IVO:s säkerhetsregister ska utvidgas till att även omfatta uppgift om patienters tillgång till utomhusmiljö.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders ser med oro på innehållet i de yttranden som kommit in från Svenska Rättspsykiatriska Föreningen och Göteborgs universitet. Självfallet är rätten till bästa uppnåeliga hälsa och en hälso och sjukvård baserad på evidens och beprövad erfarenhet av största vikt. Som människorättsorganisation vill vi dock understryka vikten av att rättssäkerheten inom tvångsvården också säkerställs.

Remissvaret har beretts av Emma Moderato.

Stockholm som ovan,

Annika Åkerberg
Senior jurist