Yttrande med anledning av Opcat-inspektion av Stockholms läns sjukvårdsområde, Norra Stockholms psykiatri, psykiatriska akutmottagningen och avdelning 1 vid S:t Görans sjukhus, den 18 och 19 september 2018

Ärendet

JO:s regelbundna Opcat-inspektioner är en del av JO:s uppdrag för att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av frihetsberövade personer. Opcat är den engelska förkortningen av tilläggsprotokollet till FN:s tortyr-konvention (Optional Protocol to the Convention against Torture). Länder som anslutit sig till protokollet har förbundit sig att inrätta ett nationellt besöksorgan som regelbundet besöker platser där personer kan hållas frihetsberövade. I Sverige har JO tilldelats detta uppdrag. Inspektionsverksamheten har under 2018 ett fokus på transporter av frihetsberövade.

Fokus för denna inspektion var transporter av frihetsberövade patienter till och från den psykiatriska akutmottagningen, Länsakuten, och avdelning 1 vid S:t Görans sjukhus. Vid inspektionen uppmärksammades bl.a. frågor som rör handräckningspersonalens bemötande av patienterna, när handräckningen utförs av Kriminalvården.

Med anledning av de iakttagelser som redovisades i inspektionsprotokollet uttalade chefsJO Elisabeth Rynning bl.a. följande:

”Jag vill betona att det är den myndighet som begär handräckning av Kriminalvården – i det här fallet Region Stockholm – som också ansvarar för att de rättsliga förutsättningarna för en sådan begäran är uppfyllda. Detta bör omedelbart tydliggöras inom Region Stockholm.”

ChefsJO uttalade vidare att det är mycket allvarligt att Kriminalvårdens sätt att utföra handräckningstransporter leder till brister i bemötandet av frihetsberövade personer, men att frågan inte enbart handlar om Kriminalvårdens ansvar:

”Även regionerna har ett ansvar för att sätta ramar för hur transporterna av patienter till och från deras enheter går till. Av den anledningen bör SLSO vidta åtgärder för att komma till rätta med de problem som personalen upplever med Kriminalvårdens sätt att utföra handräckningstransporter. Det bör ligga nära till

hands att i detta arbete ha ett erfarenhetsutbyte med Kriminalvården, och på så sätt försöka utforma arbetsmetoder som innebär att patienterna bemöts på ett bättre sätt i samband med transporter, bl.a. i syfte att minska upplevelsen av stigmatisering. ”

Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde har uppmanats av JO att återkomma med besked om vilka åtgärder som vidtagits/avses att vidtas för att utforma arbetsmetoder som syftar till att minska patienternas upplevelse av stigmatisering i samband med transporterna.

JO kommer i ett särskilt initiativärende att utreda frågan om organisationen, frågan om räckvidden av kvarhållningsbeslut samt frågan och innebörden av begreppet ”vårdinrättning”, varför dessa frågor inte närmare kommenteras i detta svar.

Förvaltningens yttrande

SLSO välkomnar det initiativ JO har tagit gällande transporter som tema för Opcat-inspektioner. Frågorna rörande transporter är viktiga, och transportsystemet har nyligen genomgått förändringar. JO:s initiativ ger en välkommen belysning av aktuella problemområden och möjlighet till klargöranden.

Generellt bör arbetet med att hitta arbetsformer som minskar stigmatisering och främjar ett gott bemötande bedrivas som en kombination av dels utbildningsinsatser, men också en formaliserad kontakt mellan de olika verksamheterna där man direkt kan utbyta erfarenheter, diskutera avvikelser, rutiner, bemötande, syn på patienter/klienter och logistik.

Systemet för transporter har genomgått stora förändringar under de senaste åren, vilket har medfört förändrade krav på ingående aktörer. Vissa frågor av övergripande karaktär har lyfts uppåt i organisationerna, vilket gör att en del anpassningar av systemet sannolikt kommer att behöva göras framöver.

Med anledning av de nya bestämmelserna avseende transporter av frihetsberövade har ett omfattande samverkansarbete med både Polismyndigheten och Kriminalvården startat, vilket fortfarande pågår. SLSO har deltagit med representanter från olika nivåer. Grunden för arbetet har varit dels en regional samverkan där regelbundna möten har

genomförts, dels nationella samverkansmöten. Deltagare har varit representanter för psykiatrin, Polisen, Kriminalvården samt även övriga myndigheter som i sin verksamhet har frihetsberövade individer vilka behöver transportinsatser från polis eller kriminalvård.

I den nationella gruppen har psykiatrin representerats via Sveriges kommuner och landsting, SKL, där Region Stockholm varit representerat både gällande psykiatri och rättspsykiatri.

Vid de nationella mötena har grundläggande frågor om tillämpning av de nya bestämmelserna diskuterats och man har försökt hitta gemensamma definitioner och handläggningssätt. Man har också diskuterat de problem som uppstått på flera håll i landet och som också delvis finns beskrivna i JO:s protokoll avseende de väntetider som Kriminalvårdens utökade transportansvar medfört.

Den nationella gruppen har identifierat problem av övergripande natur, bland annat frågor om tillämpningar av begrepp och prioriteringsordningen för handräckningsbeställningar.

Vidare har gruppen arbetat med information om de nya bestämmelserna och initierat utarbetandet av en gemensam nationell handbok för transportfrågor. Vissa av dessa frågor, bland annat resurstilldelning och frågor om hur bestämmelserna ska tillämpas, har av respektive myndighet förts vidare till Regeringskansliet i syfte att nå nationella lösningar.

Ett annat exempel på nationell samverkan i dessa frågor är det nationella nätverk med återkommande nationella möten för säkerhetsansvariga inom psykiatrin som har bildats under 2018. Temat för ett nationellt möte under våren 2019 var transporter. I detta sammanhang togs frågor om bemötande och kulturskillnader mellan kriminalvården och psykiatrin upp.

Regional samverkansgrupp

I den regionala samverkansgruppen har fokus mer legat på lokala frågeställningar. Gruppen har uppnått ett gott samarbete och till stor del haft samsyn i problemformuleringar. Vissa frågor rörande logistik och transportbeställningar har hanterats lokalt och fått lösningar som kunnat betraktas som tillfredsställande utifrån förutsättningarna.

Till grund för den fortlöpande diskussionen om bemötande har funnits avvikelserapporter från de olika aktörerna. Många avvikelserapporter handlar om kommunikation, missförstånd och svårigheter att följa nya bestämmelser, men gruppens erfarenhet är att antalet avvikelser som rör rena tillämpningsproblem har minskat. Gruppen har noterat problem med kommunikation mellan till exempel Kriminalvården och psykiatrin.

Eftersom majoriteten av handräckningsbeställningarna inom Stockholmspsykiatrin kommer från Länsakuten har gruppen tagit initiativ för att förbättra kontakten och förståelsen mellan Länsakuten och NTE. Konkret har det inneburit att representanter för NTE besökt Länsakuten och i olika konstellationer träffat representanter för Länsakuten, både ansvariga ledningspersoner men också medarbetare som direkt arbetar med transportbeställningar och har direkt patientkontakt. Även representanter för Polisen har deltagit i dessa kontakter.

Utbildnings- och utvecklingsinsatser

Utbildningsinsatser har också genomförts. Som ett exempel kan nämnas att verksamhetschef och chefsöverläkare från rättspsykiatrin i Region Stockholm har deltagit i internutbildning för anställda inom NTE. Dessa utbildningsinsatser har haft ett tydligt fokus på frågor om bemötande av människor med svår psykisk ohälsa. Flera delar av detta arbete hade initierats innan JO:s inspektion, men en stor del av åtgärderna har skett under senare delen av 2018 och 2019. En pågående diskussion förs med Kriminalvården gällande ökade utbildningsinsatser och hur dessa lämpligen skulle kunna läggas upp.

Det pågår också annat utvecklingsarbete som har att göra med transporter inom flera andra delar av psykiatrin i Region Stockholm med betydelse för Länsakutens arbete. Ett exempel är den utveckling av prehospital vård som görs inom Norra Stockholms Psykiatri och som med stor sannolikhet har betydelse för förhållanden på akutmottagningen.

Internt arbete inom SLSO

Inom SLSO:s psykiatri har en diskussion påbörjats kring de transporter vi själva utför, vilka behov som finns och hur man skulle kunna förändra dagens interna transportorganisation. En viktig fråga är utbildning och kompetensnivå för de medarbetare som utför transporter.

SLSO psykiatri kommer att hämta erfarenheter från hur andra regioner organiserat sin transportverksamhet, men också väga in vad som framkommit vid olika former av tillsyn av verksamheten. En viktig aspekt att väga in är naturligtvis också patienternas syn på och upplevelser av transporter. Den frågan har därför diskuterats med brukarorganisationer och kommer även framöver att belysas i samarbete med dessa.

Instruktionen som finns för psykiatrin i SLSO gällande handräckningar har uppdaterats och den senaste versionen är daterad 2019-03-06. I denna uppdaterade version framgår förutsättningar för att begära handräckning från Kriminalvården. Instruktionen gäller samtliga förekommande transporter, alltså även transporter av en patient från Region Stockholm till andra regioner. Det framgår också att patienten måste vara i transportabelt skick.

I skrivelse från Norra Stockholms Psykiatri framkommer att man internt inom kliniken kommer att tydliggöra att det är den klinik som begär handräckning som ansvarar för bedömningen att de rättsliga förutsättningarna är uppfyllda, och att denna bedömning ska vidhållas vid kontakt med patientens hemregion inför transport dit.

Av protokollet framgår att JO kommer att följa frågan om möjligheten att bedriva en värdig och god vård i de lokaler och under de förutsättningar som gäller vid den psykiatriska akutmottagningen. Problemen med lokalerna är inte nya och det pågår sedan flera år ett arbete med att förbättra och anpassa dessa för akutverksamhet.

Flera förbättringar har gjorts under senare år, till exempel har lokalerna för mottagning av patienter som kommer med polis- eller kriminalvårdstransport byggts om för att möjliggöra ett förbättrat överlämnande med bibehållen integritet. Frågan rör också arbetssätt vid akutmottagningen, vilket är något man kontinuerligt arbetar med att utveckla för att på bästa sätt ge ett individualiserat omhändertagande av patienterna.

Det faktum att väntetiden är längre för transporter som ska ske med NTE ställer högre krav på omhändertagandet. Man måste ibland, i väntan på transport, utnyttja intagningsavdelningen. I de fall patienten behöver akuta

vårdinsatser ges naturligtvis dessa, även om väntan på transporten till den enhet där patienten ska vårdas drar ut på tiden.

Sammanfattningsvis konstaterar SLSO att det JO tar upp i sitt protokoll om bemötande är en mycket viktig aspekt. I nuläget bedrivs arbete på flera skilda områden med det övergripande syftet att patienterna ska få ett bra bemötande, och att kriminalvård och psykiatri gemensamt fortsätter att arbeta för att uppnå detta.

Förslag till beslut

Styrelsen för Stockholms läns sjukvårdsområde föreslås besluta:

att avge yttrande till JO i enlighet med beslutsunderlag, samt

att sända beslutsunderlag och protokollsutdrag för kännedom till berörd klinik, samt

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Mikael Ohrling
Sjukvårdsdirektör

Anna Stenseth
Verksamhetsområdeschef Psykiatri