

PM 2016:61 RVI (Dnr 110-77/2016)

Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning (SOU 2015:80)

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 8 april 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning (SOU 2015:80)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarråden Åsa Lindhagen och Clara Lindblom anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade i juni 2012 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att bl.a. lämna förslag till en enkel och ändamålsenlig reglering avseende personer som, på grund av att de är beslutsoförmögna, helt eller delvis saknar möjlighet att fullt ut vara delaktiga eller på annat sätt utöva sitt självbestämmande i situationer då detta förutsätts inom hälso- och sjukvård, tandvård eller forskning.

Utredningen föreslår en ny lag *Lagen om stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till hälso- och sjukvård och omsorg* (LSH). Den föreslagna lagen innehåller bl.a. bestämmelser om företrädare för personer som har fyllt 18 år och som inte har förmåga att i olika situationer själva ta ställning i frågor som gäller deras hälso- och sjukvård och omsorg. Personer ska så långt som möjligt ges lämpligt stöd och lämpliga förutsättningar för att kunna ta ställning själva i de frågor som uppkommer. När detta inte är möjligt ska de så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar, önskemål och behov göras delaktiga i ställningstagandena.

Regeringen gav även utredaren i uppdrag att lämna förslag om vissa kompletterande bestämmelser om så kallade framtidsfullmakter. Framtidsfullmakt innebär möjlighet att kunna planera i förväg för en situation i framtiden där man kan komma att sakna förmåga att fatta beslut i olika frågor.

Remissen i sin helhet kan läsas på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att vissa delar i förslaget bör vidareutredas samt att utredningen i sin helhet är alltför präglad av erfarenheter från hälso- och sjukvården för att kunna tillämpas för lagförslagen avseende socialtjänstlagen (SoL) och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). För att uppfylla krav på rättssäkerhet och rättsprinciper anser stadsledningskontoret att förslaget bör utredas mer med utgångspunkt i de förhållanden som gäller inom socialtjänsten och i verksamhet enligt LSS.

Våra synpunkter

Hälso-, vård- och omsorgsrelaterade insatser är mycket viktiga för den enskilde och kan ha en tydlig påverkan på dennes livskvalitet. Därför är det av extrem vikt att inom hälso- och sjukvården samt inom omsorgen sträva efter att värna människans självbestämmande.

Att fatta beslut angående sitt hälsotillstånd förutsätter information relaterad till beslutet, att ha förmågan att förstå den samt att kunna överväga olika alternativ och fatta det som anses vara det bästa beslutet. Av olika skäl kan det uppstå situationer då en vuxen person inte besitter denna förmåga och därför inte kan fatta beslut som kan vara avgörande för dennes hälsa och livskvalitet. I nuläget saknas det heltäckande regler i den svenska lagstiftningen som definierar i vilka situationer en vuxen anses sakna förmågan att fatta egna beslut om sin hälso- och sjukvård eller omsorg.

Vi välkomnar därför utredningen. Utredningens förslag om framtidsfullmakter ställer vi oss positiva till, då de ger möjligheten att kunna planera i förväg för en framtida situation där man kan komma att sakna förmåga att fatta egna beslut. Detta skulle utgöra ett tydligt framsteg för rättsäkerheten och säkra individens självbestämmanderätt långsiktigt.

Generellt anser vi dock att utredningen är alltför präglad av erfarenheter från hälso- och sjukvården för att kunna tillämpas för lagförslagen avseende SoL och LSS. Vi saknar också belysning av intressekonflikterna som kan finnas med anhöriga, enligt det som framkommer i stadsledningskontorets yttrande. Därför menar vi att utredningen behöver kompletteras med utgångspunkt i de förhållanden som gäller inom socialtjänsten och LSS-verksamheter, och ta mer hänsyn till de beslut som enskilda behöver fattas inom ramen för socialtjänstens stödinsatser.

I övrigt hänvisar vi till stadsledningskontorets synpunkter.

Vi föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning (SOU 2015:80)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 30 mars 2016

ÅSA LINDHAGEN OCH CLARA LINDBLOM

Bilaga

Remissen i sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Utredningen som regeringen beslutade om att tillsätta i juni 2012 har haft den övergripande målsättningen att i möjligaste mån lösa de praktiska, etiska och juridiska problem som dagligen uppkommer på grund av frånvaron av regler om företrädarskap för personer som inte kan besluta själva då detta förutsätts inom vård, omsorg eller forskning. En viktig del är även att regelverket så långt som möjligt bör vara tydligt och enkelt för den enskilde och dennes närstående att förstå och tillämpa samt att det tillgodoser krav gällande förutsebarhet, rättssäkerhet och trygghet för den enskilde.

Respekten för varje människas integritet och självbestämmande är grundläggande utgångspunkter vid all vård, omsorg och forskning. De lagar som reglerar dessa områden förutsätter många gånger att en vuxen har förmåga att till exempel själv ta initiativ, lämna samtycke till åtgärder, vara delaktig eller på annat sätt utöva sitt självbestämmande. Att inte kunna fatta ett eget beslut i en situation är något som, av vitt skilda orsaker, potentiellt kan drabba alla människor. För dessa personer har samhället ett ansvar för att se till så att de inte går miste om större värden än absolut nödvändigt samt för att deras självbestämmande inte inskränks i större utsträckning än nödvändigt.

Det saknas generella och heltäckande regler i svensk rätt gällande i vilka situationer vuxna ska anses sakna förmåga, i rättslig mening, att fatta egna beslut om sin hälso- och sjukvård eller omsorg och vad som ska gälla. Detta trots att det finns uttryckliga lagkrav på att hälso- och sjukvård inte får ges utan den enskildes samtycke om det inte finns undantag i lag.

Inom forskningen ser problembilden något annorlunda ut och varierar beroende på vilken typ av forskning det rör sig om. Ett grundläggande problem är bland annat att viss angelägen forskning, vilken syftar till att generera ny eller mer säkerställd kunskap, som skulle kunna användas till att förebygga, behandla och lindra sjukdom och ohälsa hos personer med vissa tillstånd, inte går att genomföra på grund av det bristfälliga regelverket.

Regelverket ska erbjuda större möjligheter än idag att kunna planera i förväg för en situation i framtiden där man kan komma att sakna förmåga att fatta egna beslut i olika frågor, till exempel genom att kunna välja vem som ska företräda en själv i en sådan situation.

Att införa s.k. framtidsfullmakter ligger väl i linje med Europarådets rekommendation, något utredningen framhåller som ett alternativ till offentlig representation.

Utredningen föreslår en ny lag *Lagen om stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till hälso- och sjukvård och omsorg* (LSH). Den föreslagna lagen innehåller bland annat bestämmelser om företrädare för personer som har fyllt 18 år och som inte har förmåga att i olika situationer själva ta ställning i frågor som gäller deras hälso- och sjukvård och omsorg. Personer ska så långt som möjligt ges lämpligt stöd och lämpliga förutsättningar för att kunna ta ställning själva i de frågor som uppkommer. När detta inte är möjligt ska de så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar, önskemål, och behov göras delaktiga i ställningstagandena.

En person ska anses ha behov av en företrädare om han eller hon behöver hjälp vid ett ställningstagande i en fråga som gäller hans eller hennes hälso- och sjukvård eller omsorg på grund av att personen uppenbarligen inte har förmåga att förstå den information som är relevant för ställningstagandet, överväga olika beslutsalternativ, ta ställning i frågan i enlighet med de gjorda övervägandena, eller skriftligen, muntligen eller på annat sätt visa vilken inställning han eller hon har i frågan.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 mars 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret ser positivt på ambitionen att genom lagstiftning lösa nuvarande bekymmersamma situationer rörande behov av bistånd till personer som är beslutsoförmögna. Det finns ett stort behov av åtgärder eftersom alla som behöver ställföreträdare inte får god man eller förvaltare och att det ofta tar lång tid att tillsätta sådan företrädare. Förslaget avser att lösa situationer där enskilda personer behöver insatser från hälso- och sjukvården, tandvården och socialtjänsten inklusive verksamhet enligt LSS, men av olika skäl saknar förmåga att själva ta ställning i frågan på det sätt som krävs för att insatser ska kunna ges.

Inom socialtjänsten kan behov av åtgärder vara störst inom äldreomsorgen men det kan vara lika aktuellt inom verksamhetsområdet för personer med funktionsnedsättning. Emellertid är det inom äldreomsorgen som det finns störst volymer och flest frekventa situationer med behov av snabba beslut, exempelvis när någon är utskrivningsklar från sjukhus och behöver socialtjänstens insatser för att kunna komma hem eller till ett särskilt boende.

Stadsledningskontoret ser positivt på förslaget med framtidsfullmakter, och finner att detta bör vara en möjlig lösning. Däremot anser stadsledningskontoret inte att förslaget om turordning uppfyller krav på rättsäkerhet och rättsprinciper om enskildas självbestämmande. Förslaget i denna del är inte tillräckligt utrett och är i likhet med utredningen i sin helhet, alltför präglad av erfarenheter från hälso- och sjukvården för att kunna tillämpas för lagförslagen avseende SoL och LSS. Det är stor skillnad på att ta ställning till en nödvändig operation eller behandling inom hälso- och sjukvården, i förhållande till att ta ställning till exempelvis livslångt boende för en ung person med funktionsnedsättning. Stadsledningskontoret anser därför att förslaget bör utredas mer med utgångspunkt i de förhållanden som gäller inom socialtjänsten och i verksamhet enligt LSS.

Huvudförslaget i betänkandet lyder enligt följande: *"En ny lag om stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till hälso- och sjukvård och omsorg införs. I lagen finns bestämmelser om företrädare för personer som har fyllt 18 år och som inte har förmåga att i olika situationer själva ta ställning i frågor som gäller deras hälso- och sjukvård och omsorg.*

Lagen syftar till att

- 1. klargöra och stärka ställningen för personer som inte har förmåga att själva ta ställning i frågor som gäller deras hälso- och sjukvård och omsorg i olika situationer,*
- 2. personer så långt som möjligt ska ges lämpligt stöd och lämpliga förutsättningar i*

övrigt för att kunna ta ställning själva eller, när detta inte är möjligt, att de så långt som möjligt utifrån sina förutsättningar, önskemål och behov ska göras delaktiga i ställningstaganden rörande deras hälso- och sjukvård och omsorg.

Lagen innehåller allmänna bestämmelser om företrädarskap. När en person saknar förmåga att ta ställning själv i en fråga har han eller hon behov av hjälp av en företrädare som tar ställning i hans eller hennes ställe (eller annars av att personalen beslutar för honom eller henne, utan samtycke från en företrädare). Företrädaren ska, så långt som möjligt i samråd med den enskilde, fatta beslut för dennes räkning/i dennes ställe, vilket innebär att en företrädare i princip ges samma befogenheter som den enskilde i rättsliga sammanhang, dock med vissa uttryckliga undantag, t.ex. när det gäller vissa åtgärder av utpräglat personlig art som regleras i speciallagstiftning (exempelvis abort) och åtgärder som personen motsätter sig eller andra åtgärder som innebär eller är förenade med tvång.”

Detta förslag innebär mycket stora förändringar beträffande den grundläggande rätten för enskilda att bestämma, som idag kompletteras av ett system med god man och förvaltare, vilket syftar till att säkra rättssäkerheten för den enskilde.

Vid ställningstagande till långsiktiga insatser inom omsorg om personer med funktionsnedsättning eller till insatser som har avgörande betydelse för den enskildes livskvalitet, bör även fortsättningsvis ordningen med god man eller förvaltare bestå och inte ersättas av den turordning för närstående som nu föreslås.

Även vid kortsiktiga insatser rymmer förslaget vissa problem, såsom att det inte är alldeles ovanligt att personer kan ändra sig i utsatta lägen och då kanske inte längre har förmågan att kunna uttrycka sig.

Det framstår som om utredningen inte har tagit del av den problematik som under senare år har framkommit rörande intressekonflikter med anhöriga inom såväl äldreomsorgen som omsorgen om personer med funktionsnedsättning. Rörande den senare gruppen är det naturligtvis samma problematik inom assistans enligt LSS som vid assistans enligt socialförsäkringsbalken. Det är i denna del direkt oriktigt som utredningen skrivet i betänkandet sid 118 enligt följande:

”Vi kommer därför inte att behandla frågor om företrädare för personer som inte kan göra egna ställningstaganden vid Försäkringskassans handläggning av ärenden om assistansersättning. Eftersom inte heller utförande av personlig assistans åt en person som har beviljats assistansersättning av Försäkringskassan enligt vår uppfattning är att se som verksamhet enligt LSS, även om LSS i och för sig gjorts tillämplig på sådan verksamhet, är utredningens utgångspunkt att inte heller sådan verksamhet omfattas.”

Stadsledningskontoret får beträffande denna ståndpunkt hänvisa till 51 kap. 2 § socialförsäkringsbalken (SFB):

”En försäkrad som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag. De bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt detta kapitel. Avser den personliga assistansen stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder ska bestämmelserna i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder tillämpas.

Genom den hänvisning till LSS som görs i 51 kap. 2 § första stycket SFB följer, att den personliga assistans som tillhandahålls en enskild som beviljats assistansersättning är motsvarande insats som den som tillhandahålls enligt LSS.”

Mot bakgrund av de betänkligheter som utredaren haft när det gäller assistansersättning borde motsvarande inställning finnas när det gäller beslut om personlig assistans som kommunen fattar. Uppföljningar och utvärderingar som genomförts visar på dilemman som

kan uppkomma, också under handläggningstiden, med risker för motsatta intressen som inte alltid sätter den enskildes bästa i främsta rummet.

Vidare menar stadsledningskontoret att den problematik rörande anhöriga som framkommit i utredningar om assistans även finns i övriga insatser för personer med funktionsnedsättning enligt SoL och LSS. Det får tilläggas att stadens kommunfullmäktige beslutat att inte längre tillåta nyanställningar av anhöriga inom äldreomsorgen mot bakgrund bland annat av likartad problematik. Det räcker inte med att konstatera att det i de flesta fall finns närstående som vill den enskilde väl. Genom både kommunala och nationella utredningar är visat att enskilda kan lida skada till följd av anhörigas ingripande i insatser etc., denna kunskap är tillräcklig för att förslaget om turordning inte ska leda till lagstiftning. Det får i sammanhanget noteras att förslaget till exempel kan innebära att en granne i en bostadsrättsförening kan ansöka om särskilt boende för en äldre person.

I betänkandet uttrycks följande rörande att det är den som *bedriver verksamhet* som ska kunna besluta:

”Med den som bedriver verksamhet avses statlig myndighet, landsting och kommun i fråga om sådan hälso- och sjukvård som myndigheten, landstinget eller kommunen har ansvar för samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver hälso- och sjukvård. Denna är likalydande med definitionen av vårdgivare i t.ex. PSL (se 3 §) och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete (se 2 kap.

1 §). Med den som bedriver verksamhet avses också socialnämnd eller motsvarande kommunal nämnd, i fråga om sådan socialtjänst som kommunen har ansvar för enligt SoL och kommunal nämnd, i fråga om sådan verksamhet som kommunen eller landstinget har ansvar för enligt LSS, samt annan juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver socialtjänst eller verksamhet enligt LSS.

Ett beslut om att personen har behov av hjälp av en företrädare vid ställningstagande i en fråga, utgör exempelvis en inskränkning i hans eller hennes självbestämmanderätt. Detta eftersom personen då inte får möjlighet att fullt ut göra ett eget ställningstagande i en fråga som rör honom eller henne själv. En sådan inskränkning i självbestämmanderätten kan framstå som känslig när det gäller åtgärder och insatser inom hälso- och sjukvården och omsorgen, eftersom dessa ofta är av personlig art och karaktär samt att de i vissa fall kan innefatta (objektivt godtagbara) risker för personens hälsa. Reglerna behöver därför så långt som möjligt vara tydliga och enkla att tillämpa samt tillgodose krav gällande förutsebarhet, rättssäkerhet och rättskydd för den enskilde. Ett sådant regelverk leder även till en ökad trygghet för närstående och berörd personal. Därutöver kommer det att kunna bidra till en mer jämlik vård och omsorg.”

Det som uttrycks här är inte förankrat i kommunallagens bestämmelser om huvudmannaskap och inte heller i principer om myndighetsutövning enligt stadsledningskontoret. Myndighetsutövning, som de aktuella besluten är, kan inte överlåtas till person som annars driver verksamhet. Den som bedriver verksamhet måste ersättas med begrepp inom det kommunala och socialrättsliga regelverket.

I utredningen anges även följande förslag:

”En person ska anses ha behov av en företrädare om han eller hon behöver hjälp vid ett ställningstagande i en fråga som gäller hans eller hennes hälso- och sjukvård eller omsorg p.g.a. att personen uppenbarligen inte har förmåga att

- 1. förstå den information som är relevant för ställningstagandet,*
- 2. överväga olika beslutsalternativ,*
- 3. ta ställning i frågan i enlighet med de gjorda övervägandena, eller*
- 4. skriftligen, muntligen eller på annat sätt visa vilken inställning han eller hon har i frågan.*

Bedömningen av om och i vilken omfattning personen har behov av en företrädare ska göras med hänsyn till den uppkomna frågans karaktär och förhållandena vid den tidpunkt då ställningstagandet i frågan aktualiseras. Personen ska inte anses ha behov av en företrädare

förrän han eller hon har fått individuellt anpassad information, annat lämpligt stöd och lämpliga förutsättningar i övrigt för att själv kunna ta ställning i frågan och detta har visat sig otillräckligt.

Även om förutsättningarna enligt första och andra stycket är uppfyllda och tredje stycket har tillämpats ska personen inte anses ha behov av en företrädare vid ett ställningstagande i en fråga om en löpande omvårdnadsåtgärd. Detsamma ska gälla vid ett ställningstagande i en fråga om hälso- och sjukvård eller vid genomförande av omsorg, som med hänsyn till art, omfattning och övriga omständigheter framstår som mindre ingripande eller som saknar ingripande karaktär.

Det finns flera olika omständigheter som, ibland tillsammans med andra omständigheter, kan utgöra skäl för att initiera en bedömning av om en person behöver hjälp av en företrädare vid ett ställningstagande.”

Även denna del i utredningen visar att frågorna inte är tillräckligt väl utredda.

Av en utredning med lagändringsförslag som i princip är lika ingripande som omyndigförklaring, så krävs enligt stadsledningskontoreten en fördjupad utredning av rättsförhållandena.

Bedömningen av om och i vilken omfattning en person har behov av företrädare ska göras med hänsyn till den uppkomna frågans karaktär och förhållandena vid den tidpunkt då ställningstagandet i frågan aktualiseras. Det uttrycks också att beslut ska kunna fattas relativt enkelt, något som stadsledningskontoret har invändningar emot. Stadsledningskontoret anser att dessa bedömningar ställer höga krav på specialkompetens för att säkerställa rättssäkerhet och opartiskhet i de beslut som fattas. Stadsledningskontoret instämmer i att möjligheterna att genom individuellt anpassad information eller annat lämpligt stöd ge den enskilde förutsättningar att själv kunna ta ställning i frågan, måste vara uttömda innan ett beslut om företrädare fattas. Det förutsätter samtidigt att den som ansvarar för besluten har mycket goda kunskaper om kommunikation och kommunikationsstöd.

Vidare vill stadsledningskontoret framhålla att gode män och förvaltare, så kallade ställföreträdare, normalt är lekmän och uppdraget de har tagit på sig sker helt på frivillig basis. Huvudsakligen handlar ett uppdrag om att bistå huvudmannen i ekonomiska spörsmål. Skulle uppdraget kunna utvidgas till att beröra frågor kopplade till 4 kap. 1 och 2 § socialtjänstlagen (SoL) och 7 och 9 § lagen om stöd och service till funktionshindrade (LSS) får uppdraget en annan karaktär, som då också kräver andra kunskaper.

Stadsledningskontoret motsätter sig inte förslaget om att ställföreträdare ska kunna träda in i frågor som rör den enskildes omsorg, men menar att det kräver en kompetens som flertalet ställföreträdare i dag troligtvis inte besitter. Möjligen skulle en sådan utvidgning av uppdraget kunna få den effekten att det blir svårare för kommunerna att rekrytera gode män och förvaltare. Vikten av att de som tar på sig ett sådant uppdrag ges utbildning för detta bör därför betonas. Det är också av största vikt att uppdraget är tydligt definierat, med klara avgränsningar som visar vad som ingår och inte. Socialstyrelsens vägledningsdokument samt eventuella föreskrifter inom området blir här mycket betydelsefulla.

Stadsledningskontoret ställer sig också frågande till hur tillsynen ska gå till av hur ställföreträdarna sköter sitt uppdrag vad gäller omsorg enligt ovan nämnda lagrum. Ett viktigt inslag i överförmyndarförvaltningens nuvarande uppgifter är tillsynen av hur gode män och förvaltare sköter sitt uppdrag vad gäller huvudmannens ekonomiska förhållanden. Tillsynen här sker genom de redovisningar ställföreträdarna årligen ska lämna in till förvaltningen. En redovisning kring ställföreträdarens uppdrag vad gäller huvudmannens omsorg kräver sannolikt helt andra kunskaper hos såväl ställföreträdaren som överförmyndaren.

I betänkandet framhålls att ”administrativa bördor och extra pålagor så långt möjligt ska undvikas”. För framtidsfullmakter finns ett förslag om att dessa ska registreras hos överförmyndaren. Stadsledningskontoret anser att det vore lämpligare att registreringen sker hos en myndighet med ett centralt register, inte hos den kommun där fullmaktsgivaren råkar

vara bosatt. Institutet med framtidsfullmakter är civilrättsligt, och det finns ingen naturlig koppling till överförmyndarverksamheten i övrigt.

I sammanhanget bör slutligen behovet av ett gemensamt ärendehanteringssystem för överförmyndarna i landets alla kommuner framhållas. En upphandling av ett sådant system skulle förslagsvis lämpligen kunna genomföras av Sveriges Kommuner och Landsting.