

Avdelningen för verksamhetsstöd och -styrning
Ulrika Holfelt
ulrika.holfelt@ivo.se

Socialdepartementet

Ert dnr S2015/06260/FS

Yttrande över remiss avseende Stöd och hjälp till vuxna vid ställningstaganden till vård, omsorg och forskning, SOU 2015:80

Inledning

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag med nedan lämnade synpunkter.

IVO ser positivt på att det regleras i lag hur situationen ska hanteras när personer inte har förmåga att själva ta ställning i frågor som gäller deras hälso- och sjukvård samt omsorg. IVO välkomnar att det införs en lag som syftar till att ge ett konkret, praktiskt stöd åt aktörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen i dessa situationer. IVO erfar att det är vanligt förekommande att vård- och omsorgspersonal möter personer med bristande förmåga att förstå och samtycka till olika insatser och att det idag råder stor ovisshet i fråga om hur inblandade parter ska och får agera. IVO bedömer också att regleringen kommer att gagna de enskilda personer som berörs.

IVO anser dock att utredningen inte fullt ut har lyckats uppfylla intentionerna att regelverket ska vara tydligt och enkelt att förstå och tillämpa. Enligt IVO är detta en förutsättning för att uppnå eftersträvd förutsebarhet, rättssäkerhet och trygghet för den enskilde.

Lagens tillämpningsområde

Tillämpningsområde

Genom den föreslagna avgränsningen av lagens tillämpningsområde omfattas inte insatser som beslutas med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. I syfte att få en reglering som är så heltäckande som möjligt anser IVO att 3 § i lagförslaget bör kompletteras i detta avseende.

Undantag för åtgärder som innebär eller förenade med frihetsberövande eller annat tvång m.m.

Det följer av direktiven till utredningen att förslaget inte ska omfatta tvångsåtgärder. Utredningen har redogjort för en egen innebörd av tvångsbegreppet som ska gälla i förhållande till lagförslaget (betänkandet s. 485ff). Dessa frågor är komplexa och svårbedömda. IVO anser att det återstår ett behov av att en lagstiftning som behandlar åtgärder som till viss del innefattar tvång kommer till stånd.

Bedömning av behov av en företrädare

Kravet på att det ska vara uppenbart

IVO anser det vara ett för högt ställt krav att det ska vara uppenbart att en person inte förmår uppfylla något av de fyra kriterier som anges i 7 § lagförslaget för att denne ska anses vara i behov av en företrädare. IVO instämmer i utredningens bedömning att det inte är acceptabelt att göra inskränkningar i en persons självbestämmande utan att det finns ett mycket klart stöd för att något av kriterierna är uppfyllt. Samtidigt ska beaktas att en person kan komma att gå miste om behövlig sjukvård eller omsorg på grund av att denne inte förmår förstå eller framföra sitt behov av en insats. IVO föreslår därför att kravet i lagen sänks. Kravet skulle istället kunna formuleras som att *det ska stå klart* att personen inte har någon av de uppräknade förmågorna.

Undantag för ställningstaganden till vissa åtgärder

IVO anser att förslaget att den enskilde inte ska anses ha behov av företrädare vid ställningstaganden i frågor som rör löpande omvårdnadsåtgärder och mindre ingripande åtgärder är rimligt och bra (7 § lagförslaget). Men IVO förutser att denna bestämmelse kommer att ge upphov till många svåra gränsdragningsfrågor. Det kan också finnas en risk för att berörda verksamheter, för enkelhets skull, kommer att tillämpa undantaget i alltför vid omfattning och välja att låta en mängd åtgärder innefattas, som egentligen borde ha krävt ett ställningstagande av en företrädare. IVO ser därför ett behov av en tydligare reglering och vägledning i detta avseende.

Beslut om behov av företrädare

Allmänt

Utredningen för ett resonemang om att ett beslut om behov av en företrädare inte ska behöva upprepas om och om igen (betänkandet s. 511f). Enligt utredningen kan ett tidigare fattat beslut vara till ledning för personalen även i ett senare skede av en påbörjad insats varvid den företrädare som tidigare introducerats då kan informeras och beredas tillfälle att ta ställning till planerade åtgärder. Utredningen menar att om den enskilde och företrädaren då är överens om att ge samtycke till en viss föreslagen åtgärd finns det inte skäl att återigen väcka frågan om bedömning av behov av företrädare och fatta ett nytt beslut. Enligt utredningen blir det i sådana situationer fråga om en form av gemensamt beslutfattande där personen så långt som möjligt är delaktig i beslutet och företrädaren kan

fungera som ett stöd för denne, samtidigt som företrädaren ansvarar för att ta ställning i den uppkomna frågan.

IVO konstaterar att det i den föreslagna lagtexten inte finns stöd för att ett beslut om behov av företrädare ska kunna ges verkningar utöver vad som framgår av beslutet i sig. Tvärtom strider det återgivna resonemanget mot vad som framgår av innehållet i flera av bestämmelserna enligt följande.

Enligt 8 § lagförslaget ska en person i första hand få individuellt anpassad information och annat lämpligt stöd för att själv kunna ta ställning i en fråga och detta måste visa sig vara otillräckligt innan den enskilde kan anses ha behov av en företrädare. Dvs. om den enskilde, med stöd av den inblandade verksamheten, själv förmår ta ställning ska frågan om företrädare inte aktualiseras. Av 10 § andra stycket lagförslaget framgår att ett beslut om behov av företrädare genast ska upphävas om det inte längre behövs. I tredje stycket samma lagrum anges att aktuell vård- eller omsorgspersonal löpande bör uppmärksamma om den enskilde kan ta ställning själv, utan hjälp av en företrädare.

I 29 § lagförslaget regleras vidare en företrädares rätt att ta del av information rörande den enskilde. Om en tidigare utsedd företrädare ännu inte har utsetts till företrädare i en nyuppkommen situation saknas stöd för att lämna ut uppgifter rörande den enskilde.

IVO finner att utredningens resonemang om ett gemensamt beslutsfattande öppnar upp för en gråzon av alternativa möjligheter. Detta går emot de övergripande målen att lagstiftningen ska vara tydlig och enkel att tillämpa samt leda till förutsebarhet och rättssäkerhet.

IVO anser sammanfattningsvis att här behövs ett tydliggörande i fråga om vilken verkan ett tidigare fattat beslut om behov av företrädare kan få för senare uppkomna situationer.

Närmare om formerna för beslutet och beslutsfattandet

En annan aspekt IVO vill lyfta är frågan hur olika vårdgivare och verksamheter inom omsorgen ska få kännedom om att det finns beslut om företrädare för den enskilde. I lagförslaget anges endast att beslutet ska dokumenteras och delges den person som beslutet avser och dennes företrädare (10 §). Exempelvis kan en situation uppstå hos en aktör som skulle kunna omfattas av ett tidigare beslut om företrädare hos en annan aktör, och då skulle ett nytt beslut inte behöva fattas. Motsvarande gör sig gällande i fråga om behovet av läkarintyg i de fall ett beslut om företrädare inte ska fattas av läkare. Det finns risk att flera aktörer fattar beslut om företrädare för en enskild, beslut som antingen överlappar varandra eller är parallella, och där olika personer utses som företrädare. IVO anser att denna fråga behöver belysas ytterligare.

Företrädare m.m. och turordning

Närstående

I fråga om utredning av vilka närstående den enskilde har föreslås att det i lagen ska anges att uppgifter om vem eller vilka av de uppräknade närstående som kan bli aktuella som företrädare och om var de vistas får godtas, om det inte finns skäl för något annat (17 § andra stycket). Utredningen anför dock i sitt resonemang att det ankommer på den närstående att visa att denne är aktuell att vara företrädare (betänkandet s. 546).

IVO bedömer att den föreslagna lagtexten är otydlig och kan medföra tillämpningssvårigheter. Därtill antyder utredningens kommentarer att högre krav ska ställas än vad som framgår av ordalydelsen i bestämmelsen. IVO efterfrågar därför ett förtydligande i detta avseende.

När turordningen ska frångås

Situationer då personen har uttryckt eller uttrycker en egen inställning

IVO anser att de föreslagna bestämmelserna i 18 och 19 §§, som reglerar att den turordning av företrädare som anges i föregående bestämmelser ska frångås under vissa omständigheter, är komplexa att förstå såvitt avser den situationen att den enskilde uttrycker eller tidigare har uttryckt en egen inställning i frågan. Det finns risk att bestämmelserna leder till tillämpningssvårigheter.

IVO anser att det i och för sig är föredömligt att den enskildes vilja i den aktuella situationen tillmäts betydelse. Det kan dock ifrågasättas att den vilja som uttrycks av den enskilde, vid en tidpunkt när denne anses oförmögen att själv ta ställning till en aktuell sjukvårds- eller omsorgsinsats, ska tillmätas större vikt än den vilja personen tidigare har uttryckt, vid en tidpunkt när denne hade full förmåga att göra ett övervägt ställningstagande. Särskilt om den enskilde själv har utsett en framtidsfullmäktig. Denna synpunkt gör sig gällande oavsett att det i 18 § ställs krav på att den enskilde ska ha förmåga att förstå vissa förutsättningar rörande företrädaren.

Beträffande undantagssituationen i 19 § andra stycket ställs krav på att den enskilde, om denne tidigare har uttryckt sin inställning, vid den tidpunkten ska ha varit förmögen att själv ta ställning i frågan. IVO anser att det är oklart vad detta krav syftar på, dvs. vilken fråga och/eller vilka omständigheter den enskilde ska ha förstått när denne tidigare uttryckte en önskan om att inte bli företrädd av en viss framtidsfullmäktig eller närstående. IVO finner att detta behöver förtydligas. Om kravet åsyftar fullständig beslutsförmåga vid den tidigare tidpunkten innebär detta en skillnad mot regleringen i 18 §. IVO undrar i så fall om en sådan skillnad är avsedd.

IVO ser också att det uppstår vissa praktiska hanteringsfrågor hänförliga till förslaget att en inställning som den enskilde har uttryckt vid en tidigare tidpunkt än den aktuella ska beaktas framför en framtidsfullmakt. Om/när den enskilde ger uttryck för vem denne vill,

eller inte vill, ha som företrädare - i en viss vård- eller omsorgssituation eller i vård- och omsorgsfrågor generellt - och det finns kännedom om att det finns en framtidsfullmakt som omfattar vård- och/eller omsorgsfrågor torde detta förhållande behöva uppmärksammas och eventuella åtgärder vidtas.

Situationer då en framtidsfullmäktig eller närstående inte ska företräda personen

Enligt 19 § lagförslaget ska en framtidsfullmäktig eller närstående som bedöms uppenbart olämplig för uppdraget inte få vara företrädare för den enskilde. IVO befarar att olämpligheten i många fall inte kommer att vara uppenbar. Exempelvis behöver det inte vara uppenbart att en företrädare agerar i strid mot den enskildes förmodade vilja. Förhållandena kan vara sådana att den enskilde befinner sig en sådan beroendeställning till företrädaren att den enskilde alltid går med på vad företrädaren föreslår. Framkommer sådana eller liknande omständigheter bör det kunna fattas ett beslut om att företrädaren är olämplig utan att något uppenbarhetsrekvisit behöver vara uppfyllt. IVO föreslår således att kravet sänks. Därmed uppnås också enhetlighet med kravet i 23 § lagförslaget rörande en god man eller förvaltare.

Företrädarens uppgifter -- omsorg


I 31 § lagförslaget finns en hänvisning till delar av innehållet i 16 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Med anledning av ändringen av SoL genom SFS 2015:970 bör hänvisningen rätteligen korrigeras till 16 kap. 3 § första stycket första, andra, tredje och nionde strecksatserna SoL.

Genomförandet av förslagen

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska få vissa uppdrag, bland annat att ta fram ett samlat vägledningsdokument för tillämpningen av den föreslagna lagstiftningen och bemyndigande att besluta om verkställighetsföreskrifter (betänkandet s. 659f). IVO ser positivt på detta. IVO bedömer att det sannolikt kommer att vara nödvändigt med en mer konkretiserad vägledning med beaktande av dels att lagförslaget innehåller stor flexibilitet, dels att bestämmelserna inte är helt enkla att förstå och tillämpa i relation till varandra. IVO anser att det bör övervägas om det inte behövs även ett bemyndigande att besluta om föreskrifter avseende tillämpningen av lagen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektörens ställföreträdare Patric Winther. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Gunnar Moa och Ewa Sunneborn samt tf chefsjuristen Linda Almqvist deltagit. Juristen Ulrika Holfelt har varit föredragande.

För Inspektionen för vård och omsorg


Patric Winther


Ulrika Holfelt