

Avdelningen för juridik
Kalle Larsson
Mia Hemmestad

Justitiedepartementet

10333 STOCKHOLM

EU-kommissionens förslag till förordning och rådsbeslut om skydd för utsatta vuxna

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker flera av förslagen och är positiva till att även utsatta vuxna ska kunna få ett bättre skydd inom hela EU. Detta särskilt såsom företrädare genom föreslaget företrädarintyg kan få det lättare att rättshandla i olika länder. Såväl register (nationellt och europeiskt) som ett företrädarintyg stärker rättssäkerheten för den enskilde, skyddar huvudmannen i vissa situationer och ger företrädarna bättre verktyg och tydligare befogenhet.
- SKR välkomnar såväl ett nationellt företrädarregister som ett europeiskt register om samma sak. Detta har under längre tid varit efterfrågat och kan bidra till genomförandet av digitala lösningar för såväl huvudmän och företrädare som för myndigheter. Det digitala utanförskapet kan troligtvis minskas genom ett tydligt och fungerande register för företrädare och deras befogenheter.
- SKR bedömer att tillämpningsområdet för den aktuella förordningen kan komma att bli mycket brett och att det krävs en utförlig analys av såväl rättsliga som ekonomiska konsekvenser.
- SKR menar att det behövs vidare analys och vägledning avseende innebörden och konsekvenserna av artikel 21, bl.a. begreppet *placering* och hur bestämmelsen förhåller sig till regler i bl.a. direktivet om fri rörlighet (dir. 2004/38/EG).
- SKR anser att socialnämnden i kommunen där en individ ska placeras ska ges bestämmanderätt i fråga om centralmyndigheten ska lämna godkännande för placering enligt artikel 21 samt att undantaget från kravet på godkännande i artikel 21.2 ska tas bort.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

Generella synpunkter

Oaktat hur förordningen slutligen formuleras, är det viktigt att den går att tillämpa såsom tänkt utifrån såväl svenska förhållanden som i andra länder. Det behöver således finnas klarheter kring;

- vad avses med begreppet ”företrädare”?

I Sverige skiljer vi på förordnade ställföreträdare enligt föräldrabalken (FB) respektive anhörigbehörighet (17 kap. FB), framtidsfullmakt med mera. SKR är positiva till att flera former av företrädarskap omfattas av förordningen men det behövs tydlighet så att förordningen kan tillämpas i praktiken. Se t.ex. artikel 1.

- vad avses med myndighet respektive domstol?

I Sverige kan såväl allmän domstol som överförmyndaren (kommunal myndighet) anordna ställföreträdarskap. Här behövs förtydliganden, se t.ex. punkt 20, sid 16.

- vad grundar behörigheten för en företrädare?

I Sverige är det som huvudregel en domstol som anordnar ett ställföreträdarskap. En vanlig fullmakt eller en framtidsfullmakt bygger istället på den enskildes behörighet. Det bör tydliggöras att befogenheten inte enkom bygger på den enskildes förmåga utan kan bygga på ett myndighetsbeslut eller ett avgörande från domstol (se t.ex. punkt 5 på sid 13). Vidare kan t.ex. punkt 27 (sid 17) tolkas såsom att en förvaltare måste höra den enskilde innan åtgärder vidtas – något som kan medföra orimlig belastning på en ideellt arbetande förvaltare och kan stå i strid med nuvarande 11 kap. 9 § FB.

Artikel 2 Tillämpningsområde

SKR bedömer att det finns en risk att förordningens tillämpningsområde kan komma att bli mycket brett. I SOU 2015:74, som avsåg tillträde till 2000 års Haagkonvention, gjordes bedömningen att en liknande artikel i nyssnämnd konvention omfattar bland annat tvångsvård enligt LVM, LVU och LPT, kontaktperson enligt SoL, personlig assistans enligt LSS samt boende för särskild service och omvårdnad för äldre människor. Om tillämpningsområdet för den nu aktuella förordningen är densamma innebär det betydande svårigheter att förutse konsekvenserna av förslaget till förordning. Svårigheterna består av både rent rättsliga följder och ekonomiska konsekvenser.

Det bör vidare klarläggas vad som avses med t.ex. nedsatt eller bristande personlig förmåga. Är det likt NJA 2022 s. 623 att avse kognitiv

nedsättning och godmanskap/förvaltarskap eller avses annan personlig nedsatt förmåga och andra former av företräderskap?

Artikel 3 Definitioner

SKR bedömer att punkt 3, *företrädarbefogenheter* behöver förtydligas då den är svår att tillämpa utifrån svensk rätt. Ställföreträdare får sina befogenheter genom ett domstolsavgörande eller genom att en myndighet (överförmyndare) beslutat om saken. Merparten av nu aktuella ställföreträderskap bygger som huvudregel fortfarande på att den enskilde samtycker till ställföreträderskapet samtidigt som aktuella personer, utifrån sitt hälsotillstånd, sällan kan bevilja befogenheterna eller avtala om densamma. Förvaltarskap kan meddelas mot den enskildes vilja och i vissa situationer saknar den enskilde förmåga att förstå vad saken gäller alternativt inte kan höras utifrån hans hälsotillstånd. NJA 2022 s. 623 och HFD 2022 ref. 46 kan vara två intressanta avgöranden att väga in utöver annan rättslig reglering.

Artikel 6 Val av behörighet

SKR ställer sig mycket frågande till innebörden av artikel 6 och har svårt att förutse konsekvenserna av artikeln. Det måste säkerställas att den enskilde, för att kunna åberopa behörighet enligt artikel 6, har rätt att vistas i Sverige mer varaktigt med stöd av bestämmelserna i utlänningslagen. I annat fall kan det finnas en risk att artikel 6 skapar en mycket långtgående frihet för individen att söka bistånd, stöd och annan hjälp i andra medlemsstater som inte överensstämmer med en av de bakomliggande syftena med direktivet om fri rörlighet, det vill säga att de som utövar sin fria rörlighet inte ska utgöra en orimlig belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem. Vidare behöver frågan belysas om var i processen som den enskilde har möjlighet att välja tillämpbar lag. Kan en enskild som är föremål för rättens prövning om att eventuellt anordna förvaltarskap, åberopa ett annat lands lag när så hen så önskar men innan domstolens avgörande?

Artikel 9 Erkännande av en åtgärd

SKR anser att frågan om omyndighetsförklaring eller andra inskränkningar i den enskildes personliga rätt bör utvecklas något ytterligare. Omyndighetsförklaring finns inte i Sverige men förekommer i några andra länder. I Sverige har vi 12 kap. 2 § FB som reglerar att en ställföreträdare saknar behörighet att besluta och företräda i strikt personliga åtgärder vilket delvis har en annan ordning i andra länder.

Artikel 10 Grunder för att vägra erkännande

SKR anser att begreppet ”eller genom företrädare” alternativt ”eller genom ställföreträdare” behöver tillföras efter ”utan att den vuxne”. Att den

enskilde ska få en möjlighet att yttra sig är en viktig princip men det är inte helt sällan förekommande att den enskilde saknar sådan förmåga och då bör en företrädare eller ställföreträdare vara den som å den enskildes vägnar kan avge inställning.

Artikel 21 Placering

SKR anser att det behövs vägledning kring vad som avses med begreppet *placering* i EU-rättslig mening. I den svenska, socialrättsliga kontexten kan placering avse vård i olika former enligt SoL och LSS, såsom utanför det egna hemmet för unga mellan 18 och 21 år i form av familjehem, hvb eller stödboende, särskilda boenden för äldre, olika institutionsboenden för grupper med särskilda behov såsom missbrukare eller personer med funktionshinder samt bostad med särskild service enligt LSS. Det finns även ett pågående lagstiftningsärende om skyddat boende som en egen boendeinsats enligt SoL (se prop. 2023/24:31). Med befintlig lagstiftning finns det vidare en möjlighet att få bistånd enligt SoL i form av bostad för personer som saknar bostad och har speciella svårigheter att ordna boende på egen hand (se RÅ 2004 ref. 130 och RÅ 1990 ref. 119) och socialtjänsten kan inom ramen för det yttersta ansvaret vara skyldiga att tillgodose en persons akuta behov av tak över huvudet enligt SoL. En person kan dessutom bli föremål för tvångsvård enligt LVU, LVM och LPT. SKR har svårt att förutse i vilken utsträckning ovan nämnda insatser kan omfattas av artikel 21 och vad innebörden av begreppet ”placering” i EU-rättslig mening är. Därmed är det även mycket svårt att förutse vilka följder som bestämmelsen får för kommuner och regioner.

SKR anser att tvångsvård över landgränserna inte bör godtas i Sverige, i likhet med den bedömning som gjordes i SOU 2015:74, men att det kan behöva finnas en myndighet som kan besvara framställningar från andra medlemsstater om detta.

SKR ifrågasätter hur bestämmelsen om placering i artikel 21 förhåller sig till andra regler av betydelse för migration över landgränserna. Här behöver det klargöras hur bestämmelserna förhåller sig till direktivet om fri rörlighet och bestämmelserna i utlänningslagen. Eftersom hemvist-begreppet är centralt för att avgöra vilket lands myndigheter som är behöriga att agera till skydd för den enskilde är det av stor vikt att det EU-rättsliga hemvist-begreppet analyseras i förhållande till motsvarande begrepp i den nationella rätten. I denna del vill SKR särskilt framhålla följande.

Vid bedömningen av rätten till insatser enligt SoL är av betydelse att avgöra om individen har sitt egentliga bo och hemvist i Sverige och i kommunen (jfr RÅ 1995 ref. 70). En avgörande faktor vid bedömningen av bo och hemvist för utländska medborgare är att individen har ett gällande

uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige. Det är endast i undantagsfall som rätt till bistånd enligt SoL föreligger trots att personen saknar rätt att vistas i landet (se HFD 2018 ref. 39 och RÅ 2014 ref. 37). För att anses ha rätt till LSS-insatser krävs det en folkbokföring i Sverige. När det gäller tolkningen av begreppet hemvist i den så kallade Bryssel II-förordningen ([EU] 2019/1111) är det avgörande var barnet är integrerat i socialt hänseende och familjhänseende (se EU-domstolens dom i mål C-523/07). Det föreligger således, enligt SKR, skillnader vid tolkningen av det EU-rättsliga begreppet hemvist och motsvarande begrepp i nationell rätt. Om förordningen börjar att gälla kan det uppstå situationer när en individ anses ha EU-rättslig hemvist i Sverige, men inte anses ha hemvist eller bosättning i Sverige i den mening som ger rätt till insatser enligt SoL eller LSS. Så kan vara fallet om en utländsk person som saknar uppehållstillstånd och uppehållsrätt i Sverige placeras i en svensk kommun, trots att godkännande saknas, och kvarstannar där en sådan tid att svenska myndigheter blir behöriga enligt artikel 5 i förordningen. Motsvarande situationer har uppmärksammats i förhållande till barn där Bryssel II-förordningen, som innehåller bestämmelser om placering i andra medlemsstater, är tillämplig.

Med hänsyn till det nu anförda anser SKR vidare att det inte ska föreskrivas något undantag från godkännande i enlighet med artikel 21.2. Ett undantag från godkännandeprocessen kan innebära att personer som saknar rätt att vistas i Sverige enligt utlänningslagen kan komma att vistas hos anhöriga i exempelvis Sverige under en längre tid. I en situation där svenska myndigheter är behöriga att fatta beslut om skyddsåtgärder enligt EU-rätten men det saknas rätt till insatser enligt svensk, nationell rätt framstår det som oklart på vilket sätt individens behov ska tillgodoses.

Socialnämnderna i landets kommuner beslutar om, ansvarar för och följer upp insatser enligt SoL. Eftersom en placering kan få stora konsekvenser för socialnämnden i kommunen anser SKR att det behövs följdlagstiftning som innebär att centralmyndigheten måste inhämta godkännande från socialnämnden i den kommun där individen ska placeras och att nämnden har bestämmanderätt i den aktuella frågan. SKR anser dock att det är lämpligast att en statlig myndighet ansvarar för kontakterna med den utländska myndigheten. Motsvarande godkännande gällande placering av barn enligt Bryssel II-förordningen ska med nuvarande regelverk inhämtas av socialnämnden. Dessa situationer är inte sällan komplicerade för socialnämnderna att hantera, eftersom de kräver kunskap om andra länders sociala system och kontaktvägar in till andra länders myndigheter som socialnämnden sällan har tillgång till.

Artikel 25 Utbyte av information mellan myndigheter

SKR bedömer att artikel 25 kan innebära att ett omfattande uppgiftsutbyte möjliggörs mellan medlemsländer och vill särskilt betona vikten av att

konsekvenserna av bestämmelsen utreds vidare. Det behöver säkerställas att de uppgifter som lämnas av svenska myndigheter och som omfattas av sekretess åtnjuter samma skydd i andra medlemsstater.

Artikel 29 Förbud mot att lämna ut information

SKR bedömer att artikel 29 behöver harmoniseras med 32 kap. 4-5 § OSL och 16 kap. 7 § FB. Nuvarande formulering i artikel 29 har en annan innebörd än den menprövning som finns i nuvarande regelverk om utlämnande av information/handling kopplat till dagens ställföreträderskap i Sverige.

Artikel 35 Företrädarintygets syfte

SKR bedömer att punkterna g) och h) i artikel 35 behöver belysas utifrån olika former av företräderskap i Sverige idag. Dels har vi regleringen i 12 kap. 2 § FB om en ställföreträdares bristande behörighet i strikt personliga frågor. Vi har också att anhöriga inom ramen för anhörigbehörighet (17 kap. FB) endast är behöriga att företräda den enskilde i vardagliga saker vilket t.ex. inte är att byta bostadsort (se förarbeten och praxis). Det är endast i vissa situationer (se t.ex. NJA 2021 s. 1181) som en förordnad ställföreträdare kan besluta å den enskildes vägnar om hälso- och sjukvårdsinsatser samt olika former av personlig omvårdnad. Svensk rätt ger inte en företrädare automatisk befogenhet att besluta om den enskildes medicinska behandling.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg
Verkställande direktör

Sara Catoni
Avdelningschef