

2015-02-18

Handläggare: Anna Quarnström
Åke Nilsson

Ju2015/06051/L2

ju.L2@regeringskansliet.se

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

RSMH:s yttrande över betänkandet *Skydd för vuxna i internationella situationer – 2000 års Haag-konvention (SOU 2015:74)*

Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, RSMH, har, 2015-10-12, via remiss (Ju2015/06051/L2) av regeringen inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet och vill med anledning av detta anföra följande.

1. Inledning

Riksförbundet för Social och Mental Hälsa, RSMH, organiserar sedan snart 50 år på demokratisk grund människor med olika former av psykisk ohälsa. Många av våra medlemmar är personer som har eller har haft en långvarig och allvarlig psykisk ohälsa, inte sällan i kombination med olika psykiska funktionsnedsättningar.

Detta är människor vars behov av skydd, vård, stöd och service inte alltid möts på samma sätt som för övriga medborgare och vars ekonomiska förutsättningar ofta är ytterst kärva. Vår styrka och grunden för allt vi gör är våra medlemmars egna erfarenheter av social och psykisk ohälsa, hjälp, stöd och återhämtning.

RSMH:s grundpelare är kamratstöd och intressepolitik. Riksförbundet verkar på föreningsdemokratisk grund och är en del av Handikappförbunden och aktiv inom Nationell samverkan för psykisk hälsa (NSPH). RSMH är religiöst och partipolitiskt neutralt, men verkar aktivt för att motverka utanförskap och diskriminering.

Vid sammanställning av detta yttrande har RSMH även samrått med förbundets samarbetspartner Civil Rights Defenders

2. Utredningens uppdrag

I utredningens uppdrag ingår att undersöka huruvida Sverige bör ansluta sig till 2000 års Haagkonvention om internationellt skydd för vuxna, samt se över hur svensk rätt förhåller sig till bestämmelserna i konventionen samt om reservationer bör göras.

Utredningen ska också lämna förslag på vilken myndighet som lämpligen ska utses till centralmyndighet i förhållande till 2000 års Haagkonvention och om hur vissa uppgifter bör utföras med anledning av tillträdet.

3. Sammanfattning av förslaget

Utredaren föreslår att Sverige ska ansluta sig till konventionen och att inkorporering av texten till svensk rätt ska ske efter riksdagsbeslut härom. Detta ska dock inte gälla slutbestämmelserna.

2000 års Haagkonvention är tillämplig på åtgärder till skydd för sårbara personer från och med 18 års ålder. Konventionen omfattar såväl privaträttsliga som offentligrättsliga skyddsåtgärder. Åtgärderna kan till exempel röra godmanskap, förvaltarskap och liknande institut enligt utländsk rätt. Även förordnandet av en stöd- eller kontaktperson, eller en personlig assistent omfattas av tillämpningsområdet för konventionen. Dessutom omfattas insatser för vuxna i familjehem eller på en institution, förordnande att ställa en vuxen under en rättslig eller administrativ myndighets skydd samt förvaltning av den vuxnes egendom.¹

Konventionens bestämmelser ger internationell behörighet till svenska myndigheter när en vuxen har hemvist i Sverige och i förhållande till vuxna i Sverige vars hemvist inte kan fastställas eller som är på flykt. Socialnämnden där personen vistas ska vara behörig instans att handlägga ärenden enligt lagen i första hand och som reservforum föreslås Stockholms socialnämnd. I ärenden som rör framtidsfullmakter ska tingsrätten i fullmaktsgivarens hemvist vara behörig och där ingen sådan fast hemvist finns eller kan bestämmas, Stockholms tingsrätt.

I enlighet med konventionen, anser utredaren att svensk lag i första hand ska tillämpas i utövandet av behörighet. Endast undantagsvis ska utländsk lag beaktas och tillämpas.

Ordre public ska tillämpas om tillämpningen av någon utländsk bestämmelse skulle vara oförenlig med grunderna för den svenska rättsordningen. I likhet med ordre public ska dock beslut som strider mot mänskliga rättigheter inte stämmer överens med mänskliga rättigheter, såsom att en person inte kommit till tals i beslutprocessen, inte tillämpas.

Konventionsanslutningen anses inte föranleda skäl för lagjusteringar i övrigt.

4. Sammanfattning av RSMHs ståndpunkt med anledning av utredningen

¹ SOU 2015:74 s 26

RSMH anser att det är bra att skyddet för vissa vuxna blir mer effektivt och ändamålsenligt över gränserna. Det är därför bra att Sverige nu ansluter sig till konventionen. Dock anser RSMH att svenska myndigheter inte med självklarhet är kompetenta och har resurser för att hantera nya ärenden av den art som kommer att bli aktuella med anledning av anslutningen. Om Sverige ansluter sig till konventionen och den inkorporeras till svensk rätt förutsätter det att berörda tjänstemän erhåller adekvat utbildning och ges resurser för att fatta väl avvägda beslut i varje enskilt fall samt att varje individs mänskliga rättigheter går före ett absolut erkännande av andra länders beslutsfattande. RSMH anser även att utredningen går för långt vad gäller möjligheter till utbyte av information över landsgränserna, varvid den personliga integriteten bör stå i det främsta rummet.

RSMH anser även att man bör invänta regeringens arbete med framtidsfullmakter innan förslag om tillämpningen av utländska sådana läggs.

5. Synpunkter i fulltext

5.1. Inledning

För många människor med psykisk funktionsnedsättning är stöd från en god man en förutsättning för att få sina rättigheter tillgodosedda likväl som för att klara vardagen. Ofta fungerar både funktion och relation på ett bra sätt för huvudmannen. Men, inte alltid. RSMH:s erfarenhet är att många huvudmän rapporterar olika problem och svårigheter i samarbetet mellan stödpersonen och huvudmannen.

RSMH är också medveten om att rörligheten över gränserna ökar vilket innebär att skyddet som erbjuds också måste – i enlighet med vad utredningen föreslår – bli mer tidsenligt, och målgruppsanpassat så att alla oavsett handlingsförmåga och möjlighet att iakttä sina rättigheter kan erhålla ett adekvat skydd.

RSMH anser därmed att det är positivt att Sverige uppdaterar sin lagstiftning vad gäller internationellt skydd för individer i behov av särskilt skydd. Vi ställer oss därför positiv till att Sverige ansluter sig till Haagkonventionen och till en svensk inkorporering. För ett stort flertal av dem som berörs av konventionen kommer en förenkling av reglerna innebära ett starkare skydd. Detta allra tydligast vad gäller möjlighet att ta del av insatser som i svensk rätt inryms under Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och Socialtjänstlagen (2001:453).

Dock finner RSMH att en del andra föreslagna följder är kontroversiella ur ett rättighetshänseende och att det kan behövas ytterligare utredning om dess konsekvenser för att arbetet med att införliva konventionen i praktiken inte innebär att svenska myndigheter och medborgare utsätts för regler som skulle medföra ett sämre rättighetsskydd än vad som anses nödvändigt ur ett svenskt perspektiv.

Den svenska tolkningen av den mänskliga rätten till rättskapacitet och rättsförmåga delas exempelvis inte av alla länder och inte alla länder följer eller delar Sveriges syn på dem mänskliga

rättigheterna och de riktlinjer som FN-kommittén för rättigheter för personer med funktionsnedsättning utfärdat angående rättskapacitet och likhet inför lagen.² Det gäller bland annat hur långtgående skyddighet länderna ska ha att i första hand erbjuda assisterat beslutsfattande, synen på individen under förvaltarskap samt möjligheten till att skriva så kallade framtidsfullmakter.

Men även frågor om sekretess inom vården skiljer sig från land till land.

Förslaget enligt utredaren innebär att beslutsfattaren i varje ärende om skydd är i stånd att beakta om till exempel personen de facto blivit hörd. RSMH anser det dock tveksamt om exempelvis socialnämnden har kompetens och resurser att faktiskt göra självständiga bedömningar på denna nivå.

RSMH anser också att undantaget att göra sådana bedömningar i brådskande fall inte är förenligt med Sveriges åtaganden med anledning av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

5.2. Individens rätt i Sverige ska under inga förhållanden försämrats

Det är oerhört viktigt att den enskildes handlingsförmåga inte inskränks mer än vad som är nödvändigt i de processer då överföring av god man, förvaltare eller förutsättningarna för det föreslagna rättsinstitutet framtidsfullmakt övervägs. Här finns för Sverige utövar Regeringsformens andra kapitel och Europakonventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna också ett internationellt åtagande jämte den i januari 2009 av Sverige ratificerade FN:s Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning i konventionens artikel 12 p. 4.

RSMH påminner härvid att artikel 2, paragraf 5 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning innebär att Sverige åtagit sig positiva förpliktelser att tillse att alla individer inom sin jurisdiktion åtnjuter rättskapacitet på samma villkor som andra i alla hänseenden.

Konventionen innebär också att konventionsstaterna ska vidta ändamålsenliga åtgärder för att erbjuda personer med funktionsnedsättning tillgång till det stöd de kan behöva för att utöva sin rättskapacitet.

Konventionsstaterna ska vidare säkerställa alla åtgärder som hänför sig till utövandet av rättskapacitet tillgodose en ändamålsenlig och verksam garanti för att förhindra missbruk i enlighet med de mänskliga rättigheterna.

Människor med psykisk ohälsa och psykisk funktionsnedsättning är inte en helt homogen grupp och omedelbara effekter av ohälsan samt graden av funktionsnedsättning kan mycket väl fluktuera högst avsevärt över tid från individ till individ.

En människa kan ha allvarlig psykisk ohälsa och avsevärda psykiska funktionsnedsättningar utan att hennes självbestämmande därför skulle kunna betraktas som ett akut risktagande med liv, hälsa eller egendom. Inte heller är det självklart att presumera bristande beslutskompetens generellt då en person synes demonstrera beslutsoförmåga i vissa avseenden. RSMH vill också påtala att en person som har psykisk ohälsa kan variera kraftigt i mående och förmåga över tid. En person kan så att säga vara i behov av skydd ena dagen för att i nästa vara fullt förmögen att fatta beslut och tala i egen sak. En bedömning om personen är i behov av sådant skydd som

² Se General comment No.1, CRPD, eleventh session

omfattas av konventionen måste därför vara aktuellt baserat på personens tillstånd för att inte verka rättighetskränkande.

Härav följer att RSMH vill anbefalla största möjliga försiktighet då man från det allmännas sida överväger att godkänna eller fatta beslut som kan begränsa människors autonomi. Det är därför korrekt att, så som utredningen föreslår, man aldrig ska kunna frånta en persons hela rättskapacitet. Men, även en god man kan vara av inskränkande karaktär för en person och inte minst integritetskränkande. Restriktion och återhållsamhet bör vara föreskrivet i alla fall där personen inte aktivt medverkar för att få ett sådant skydd och det föreligger ett informerat samtycke.

Svenska myndigheter bör ha en omfattande befogenhet att motsätta sig beslut som skulle innebära en risk för att individens autonomi eller integritet begränsas i oskälig omfattning. Utgångspunkten torde vara att alla personer som befinner sig under svensk territoriell kontroll också ska omfattas av svenskt grundskydd vad gäller mänskliga rättigheter. I verkligheten finns det redan idag betydande avsteg från denna princip, till exempel vad gäller rätt till sjukvård och just stöd. RSMH saknar i detta hänseende en analys om hur konventionen förhåller sig till EU-rätten och samordning av socialförsäkringsfrågor.

5.3. Framtidsfullmakter

RSMH har redan tidigare uttalat sig vad gäller institutet framtidsfullmakter.³ Utgångspunkten för svensk rätt vid tillämpning av en sådan fullmakt borde vara att de kan ge en fingervisning om personens vilja och önskemål men aldrig försätta en person i sämre rättsligt position än annars vore fallet.

5.4 Informationsutbyte över landsgränserna

Skyddet för en individs sekretessbelagda uppgifter har en särställning i svensk rätt gentemot andra länder. Informationsutbyte med myndigheter utanför EU-samarbetet är dessutom skyddat av personuppgiftslagen. RSMH anser att sekretessreglerna är viktiga och anser att undantag från dem samt informationsutbyte av det slag som föreslås mellan respektive myndigheter riskerar att kraftigt inskränka på individens rättigheter.

Utredningen föreslår att centralmyndigheter i respektive land ska kunna utbyta uppgifter för att kunna fullfölja sina skyldigheter enligt konventionen. RSMH ser en stor fara i att ett sådant informationsutbyte tillåts och anser att det endast kan accepteras om det samtidigt finns ett antal kontrollmekanismer vilka kopplas till eventuella undantag av denna art.

5.5 Rätten att äga och förvalta sin egen egendom

Konventionen om rättigheter artikel 12, paragraf 5, innebär att staten har en skyldighet att vidta alla ändamålsenliga och effektiva åtgärder för att säkerställa lika rätt för personer med funktionsnedsättning att äga eller ärva egendom, kontrollera sina egna ekonomiska angelägenheter

³ <http://www.rsmh.se/opinion-menu/remisser/besvarade-remisser/>

och ha lika tillgång till banklån, hypotekslån och andra former av finansiella krediter och ska säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte godtyckligt berövas sin egendom.⁴

RSMH ser vissa svårigheter i att vidta en effektiv sådan kontroll över gränserna. Inte minst för att det kräver ett aktivt beteende från den enskilde som inte alltid 1) är medveten om sina rättigheter härvid, 2) inte alltid är kapabel att själv påkalla myndigheternas uppmärksamhet då de egna rättigheterna kränks.

För ett ändamålsenligt, effektivt och rättssäkert skydd för dem som konventionen ska skydda krävs därför någon form av support i detta hänseende. RSMH anser därför sammantaget att en mer närgående utredning om vilket åtgärder och resurser man ska kunna erbjuda dessa individer för att uppfylla sina skyldigheter enligt konventionerna.

5.6 Information om sina rättigheter

Med hänsyn att personer som denna konvention omfattar typiskt sätt befinner sig i en utsatt situation är det av största vikt att det utformas ett omfattande informationsstöd för personer som kan komma att vara i behov av det. Informationen ska innehålla vilka rättigheter som individen har enligt svensk lag, såsom möjlighet att klaga om man är missnöjd. Informationen ska tillhandahållas på ett sätt och ett språk som gör det möjligt för var och en att ta till sig. Socialstyrelsen som föreslås bli den svenska centralmyndigheten för dessa ärenden bör tilldelas ett ansvar att utarbeta en plan för vilken information som ska ges och på vilket sätt för att säkerställa att dem berörda kan få sina rättigheter tillgodosedda.

5.7. Uppföljning

RSMH konstaterar att åtgärder enligt konventionen kan inskränka på individers mänskliga rättigheter om de tillämpas alltför godtyckligt. Därför uppmanar vi regeringen att inte genomföra förändringen utan att samtidigt tillse att det finns ett system för att följa upp utvecklingen med genomgående statistik och indikatorer om hur lagen verkar i praktiken. Även om det är förenat med vissa svårigheter måste den statistiken föras över fall där svenska beslut och lag ska tillämpas utomlands.

RSMH har inga egentliga invändningar mot att Socialstyrelsen föreslås bli den myndighet som får ett övergripande ansvar i dessa frågor men anser att det är en brist att Sverige saker en nationell överförmyndarmyndighet som kan bedriva tillsyn och statistik på området.

5.8. Tvångsvård

RSMH delar utredarens uppfattning att beslut om tvångsvård inte ska vara möjligt över landsgränserna.

⁴ DS 2008:23 sid 52-53

5.9 I övrigt

Vad gäller övriga delar av betänkandets innehåll avstår RSMH här från synpunkter

Riksförbundet för Social och Mental hälsa

Jimmie Trevett
Förbundsordförande

Kristina Båth Sågänger
Kanslichef

CC: **Civil Rights Defenders**
Handikappförbunden
NSPH
Försäkringskassan
Socialstyrelsen