

2009-09-29

Tillsynsavdelningen/kansliet
Febe Westberg
jurist
075-247 36 04
febe.westberg@socialstyrelsen.se

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Socialstyrelsens yttrande avseende Ds 2009:33 Förändringar i Lex Sarah-bestämmelsen m.m.

Ert dnr: S2009/5128/ST

Sammanfattning

- Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att den nya lex Sarah-bestämmelsen delas upp på skyldigheten att rapportera och skyldigheten att anmäla.
- Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att utvidga lex Sarah-bestämmelsen till att omfatta hela socialtjänsten, inklusive den verksamhet som bedrivs vid Statens institutionsstyrelses (SiS) institutioner.
- Socialstyrelsen ställer sig tveksam till användningen av begreppen ”vaka över” och ”plikt” i förslaget.
- Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att frivilligarbetare inte längre ska omfattas av lex Sarah-bestämmelsen.
- Socialstyrelsen avstyrker förslaget att enskilda som begär insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, under handläggningen ska omfattas av 14 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Detta framgår inte heller tillräckligt tydligt av föreslagen formulering i 24 a § andra stycket LSS.
- Socialstyrelsen anser att det är nödvändigt med en djupare analys av den delvis nya tillämpningen av 11 kap. 1 § SoL som förslaget innebär.

- Socialstyrelsen framhåller att det tydligt måste framgå av lagtexten om lex Sarah enligt LSS ska gälla för personlig assistans som utförs med ersättning enligt lagen (1993:389) om assistansersättning, LASS.
- Socialstyrelsen avstyrker förslaget att det från enskilda verksamheter ska skickas kopior av rapporter om eventuella missförhållanden till berörd nämnd. Socialstyrelsen avstyrker även förslaget att lägga ansvaret för att skicka kopiorna på den rapporteringsskyldige.
- Socialstyrelsen delar uppfattningen att familjehem inte ska omfattas av lex Sarah-bestämmelsen.
- Socialstyrelsen avstyrker förslaget att det ska vara möjligt att göra anonyma rapporteringar av missförhållanden i den egna verksamheten.
- Socialstyrelsen anser att det av lagtexten bör framgå vem som är ansvarig för att ett missförhållande eller risk för sådant avhjälpas respektive undanröjs.
- Socialstyrelsen anser att det av lagtexten bör framgå att berörd kommunal nämnd ska informeras när ett allvarligt missförhållande anmäls till tillsynsmyndigheten.
- Socialstyrelsen saknar ett klargörande av hur tillsynsmyndigheten ska hantera lex Sarah-anmälningar som avser allvarliga missförhållanden men som ligger utanför socialtjänstens huvuduppgifter.
- Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att i socialtjänstlagen och LSS införa bestämmelser om bevarande av rapporter om missförhållanden i enskild verksamhet.
- Socialstyrelsen anser att frågor som rör sekretess och tystnadsplikt i anslutning till skyldigheten att rapportera och anmäla måste utredas och klargöras samt i förekommande fall regleras i lag.
- Socialstyrelsen anser att tillämpningsområdet för 11 kap. 5 § SoL och 23 § LSS behöver belysas ytterligare.
- Socialstyrelsen tillstyrker föreslagen ändring i skollagen (1985:1100) men anser att den bör träda i kraft den 1 januari 2010.

Generella synpunkter

Socialstyrelsen välkomnar den översyn som gjorts av reglerna om skyldigheten att anmäla allvarliga missförhållanden i socialtjänstlagen och LSS. Socialstyrelsen är också positiv till att den nya utformningen av lex Sarah-bestämmelsen i allt väsentligt överensstämmer med motsvarande bestämmelser inom hälso- och sjukvården och utvidgas till att gälla inom hela socialtjänsten. Förslagen ligger i linje med Socialstyrelsens remissvar (Dnr 60-11020/2007) över betänkandet ”Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten” (SOU 2007:82).

Socialstyrelsens synpunkter har sin grund i arbetet med föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av lex Sarah (SOSFS 2008:10 och 2008:11) som slutfördes i juni 2008 samt erfarenheter i samband med omfattande kontakter med länsstyrelser, kommuner, enskilda verksamheter och de som omfattas av anmälningsskyldigheten.

Enligt Socialstyrelsen är det värdefullt om det av förarbetena framgår att frågor som rör handläggning och beslut i ett ärende som avser en ansökan om bistånd enligt socialtjänstlagen eller en begäran om insatser enligt LSS och som kan prövas av allmän förvaltningsdomstol eller Riksdagens ombudsman, JO, inte bör hanteras enligt lex Sarah. Detta för att undvika parallella processer.

Socialstyrelsen vill vidare framhålla att det finns ett behov av att i lag reglera skyldigheten för enskilda verksamheter att avsluta utredningar av rapporterade missförhållanden med ett ställningstagande.¹ I offentlig verksamhet följer det av allmänna förvaltningsrättsliga principer att ett ärende avslutas med ett beslut. En utredning som inte avslutas kan leda till svåra konsekvenser för alla inblandade i den rapporterade situationen.

Avsnitt 4.1 Vakandeplikt och rapporteringsskyldighet

Socialstyrelsen föreslår att begreppet ”vaka över” i författningsförslaget byts ut mot begreppet ”medverka till”. På s. 36 i promemorian anges följande: ”Att vaka över innebär en skyldighet att medverka till...”. Socialstyrelsen anser att begreppet ”medverka till” tydligare beskriver den skyldighet som åläggs den som fullgör uppgifter enligt socialtjänstlagen och LSS. ”Vaka över” är ett diffust begrepp över huvud taget och har inom hälso- och sjukvården en annan innebörd än i lex Sarah.

¹ SOSFS 2008:10 och 2008:11 6 kap.4 §.

Vidare föreslås att ordet ”plikt” byts ut mot ordet ”skyldighet”. Även här anser Socialstyrelsen att begreppet ”skyldighet” tydligare beskriver det ansvar som åläggs den som fullgör uppgifter enligt socialtjänstlagen och LSS. Följaktligen bör då begreppet ”vakandeplikt” revideras i enlighet med det ovan sagda (rubrik s. 36 och i löptexten). Ett förslag på hur rubriken till 4.1 (s. 35) kan se ut är: ”Skyldighet att medverka till god kvalitet och att rapportera missförhållanden”.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att det från enskilda verksamheter ska skickas kopior av rapporter om eventuella missförhållanden till socialnämnden respektive den eller de nämnder som avses i 22 § LSS. Det finns ingen motsvarande lagreglerad skyldighet inom hälso- och sjukvård som bedrivs i enskild regi att informera landstinget om enskilda avvikelser. Vid rapporteringstillfället är det inte heller utrett om det rapporterade innebär ett missförhållande eller inte. Utredningen kan sedan visa att det rapporterade var obetydligt eller till och med grundlöst.

Ytterligare ett motiv till Socialstyrelsens ställningstagande är att en rapport om missförhållanden innehåller uppgifter om flera olika personer. Det kan vara en eller flera personer som får insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS samt anställda, praktikanter och uppdragstagare i verksamheten. Det föreslagna kan således, enligt Socialstyrelsens uppfattning, innebära problem när det gäller sekretess och tystnadsplikt. Om detta förslag bibehålls måste det tydliggöras vad som gäller för de rapporteringsskyldiga så att inte uppgifter som omfattas av tystnadsplikt röjs. Som exempel på problem kan nämnas att uppgifter om enskilda finns i en och samma rapport för vilka olika nämnder är ansvariga och att uppgifter om personal i enskild verksamhet i princip inte omfattas av sekretess hos nämnden.²

Socialstyrelsen avstyrker således både att en kopia skickas till berörd nämnd och att ansvaret för detta ska ligga på den rapporteringsskyldige.

Om utredningens förslag att en kopia av det rapporterade missförhållandet ska skickas till berörd nämnd kvarstår, bör ansvaret enligt Socialstyrelsen istället ligga hos mottagaren av rapporten, dvs. på den som bedriver verksamheten.

Socialstyrelsen förordar istället att en skyldighet läggs på den enskilda verksamheten, dvs. den som bedriver verksamheten, att informera berörd nämnd när utredningen av ett rapporterat missförhållande eller risk för sådant är slutförd.

²Jfr 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Oavsett hur förslaget utformas anser Socialstyrelsen att en skyldighet ska läggas på ledningen för SiS att på motsvarande sätt informera berörd nämnd.

Den som fullgör uppgifter inom socialtjänsten

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att frivilligarbetare inte längre ska omfattas av lex Sarah-bestämmelsen. Socialstyrelsen vill dock tillägga att ett viktigt skäl till detta är att det är mycket svårt att definiera vilka som ingår i begreppet frivilligarbetare när det gäller lex Sarah.

Begreppet socialtjänst

Begreppet socialtjänst definieras något snävare på s. 38 än på s. 41-42 vilket bl.a. får betydelse för resonemanget om vakandeplikten tillämpningsområde.

Socialstyrelsen anser att det av lagtexten bör framgå att vård enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård - i detta avseende – är att betrakta som socialtjänst.³

Vakandeplikten ska avse kvaliteten och omfatta den verksamhet och de insatser som genomförs

Socialstyrelsen tillstyrker i stort förslaget att lex Sarah-bestämmelsen utvidgas till att gälla inom hela socialtjänsten och knyts till begreppet ”god kvalitet” på av utredningen anförda skäl. Socialstyrelsen önskar dock lämna följande synpunkter.

På s. 42 i första stycket sista meningen bör en ändring göras. Meningen föreslås lyda: ”Skyldigheten för personal m.fl. att medverka till god kvalitet i insatserna gäller i förhållande till dem som får insatser enligt LSS/LASS.” Den nuvarande formuleringen kan uppfattas som att det är de som får insatserna som ska fullgöra vakandeplikten.

När det gäller att precisera vad som avses med missförhållanden och allvarliga missförhållanden anser Socialstyrelsen att bedömningen av i vilken form sådan precisering ska göras bör överlåtas till Socialstyrelsen (s. 39).

³ Jfr t.ex. 2 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. Av 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) framgår att LSS jämföras med socialtjänst i sekretesshänseende.

Socialstyrelsen finner att det är oklart för vilka insatser och verksamheter inom socialtjänsten som den föreslagna lex Sarah-bestämmelsen ska tillämpas. I promemorian (s. 38, 41-42, 45 och s. 61) nämns på olika ställen exempel på individuellt inriktade insatser, allmänt inriktade insatser och strukturellt inriktade insatser⁴. Socialstyrelsen anser att ett förtydligande måste göras. Socialstyrelsen anser att tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen bör omfatta både individuellt och allmänt inriktade insatser men inte strukturellt inriktade insatser.

Rapportering av missförhållanden

Utredaren skriver att det får ankomma på Socialstyrelsen att i föreskrifter och allmänna råd närmare precisera vad som avses med bl.a. begreppen missförhållande och påtaglig risk för missförhållande. Då Socialstyrelsens normgivningsbemyndigande endast avser föreskrifter till skydd för liv, personlig säkerhet och hälsa, vill myndigheten påtala att föreskrifter om missförhållanden och påtaglig risk för sådana inte generellt torde rymmas inom detta.

Rapporteringsskyldigheten gäller i den egna verksamheten

Socialstyrelsen är positiv till att det i promemorian klargörs att rapporteringsskyldigheten gäller i den egna verksamheten. Denna fråga, dvs. om anmälningsskyldigheten avser den egna verksamheten eller allvarliga missförhållanden som en enskild utsatts för oberoende av vilken verksamhet som är ansvarig för missförhållandena, har diskuterats mycket under de tio åren som har gått sedan lex Sarah trädde i kraft.

Det är enligt Socialstyrelsens mening dock inte helt klart vad utredaren avser med den egna verksamheten. Avses t.ex. verksamheter inom samma nämnd⁵ eller mindre organisatoriska enheter, t.ex. ett särskilt boende eller en daglig verksamhet? Det är viktigt att detta klargörs.

I promemorian (s. 44) anförs att det alltid finns möjlighet att vända sig till ansvarig nämnd eller den som bedriver en enskild verksamhet eller direkt till tillsynsmyndigheten och påtala missförhållanden som har uppmärksamrats utanför den egna verksamheten.

Socialstyrelsen vill understryka vikten av att frågor om sekretess och tystnadsplikt klargörs vid påtalande av missförhållanden utanför den egna verksamheten. Vad gäller till exempel för personal i daglig verksamhet

⁴ Prop. 1979/80:1 s. 152.

⁵ Jfr offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt JO 1995/96 s. 431

enligt LSS som får reda på ett missförhållande som drabbat en av deltagarna i dennes LSS-boende i enskild regi? Det måste stå klart för anställda m.fl. vilka regler om sekretess och tystnadsplikt de har att förhålla sig till om de vill påtala ett missförhållande utanför den egna verksamheten, eftersom anmälningsplikten endast torde vara sekretessbrytande för den egna verksamheten. Med egen verksamhet här avser Socialstyrelsen verksamheten i en och samma nämnd respektive i en och samma enskilda verksamhet (i enlighet med sekretessgränserna i sekretesslagstiftningen och reglerna om tystnadsplikt).

När det gäller *anmälan* direkt till tillsynsmyndigheten har regeringen konstaterat att bestämmelserna i 14 kap. 2 § sekretesslagen (1980:100) och motsvarande tystnadsplikt inom enskild bedriven verksamhet inte kan sägas utgöra hinder för anmälan av missförhållanden till tillsynsmyndighet.⁶

Enligt Socialstyrelsens bedömning är det däremot oklart om det finns stöd i gällande bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt för att rapportera missförhållanden till en annan nämnd än den till vilken den egna verksamheten hör, mellan kommunal verksamhet och enskilt bedriven verksamhet eller mellan olika enskilt bedrivna verksamheter. Om det ska vara möjligt att rapportera missförhållanden över nu gällande gränser för sekretess och tystnadsplikt behövs ett uttryckligt lagstöd.

Om rapporteringsskyldigheten gäller den egna verksamheten behöver man uppmärksamma att när representanter för den beslutande nämnden, främst handläggarna, får kännedom om missförhållanden som enskilda utsatts för behöver rapporteringen göras till den nämnd eller enskilda verksamhet som svarar för genomförandet av insatser för enskilda. Mellan beslutande nämnd och den som genomför insatsen finns det möjligheter att lämna uppgifter utan att det i sekretesshänseende anses att de obehörigen lämnats.⁷ Enligt Socialstyrelsens mening behöver det förtydligas att rapporteringsskyldigheten i dessa fall inte begränsas till den egna verksamheten. Förtydligandet kan göras antingen i författningskommentaren eller i lagtext.

En annan sak som bör uppmärksammas är att den föreslagna förändringen från ”verksam inom omsorger” till ”fullgör uppgifter” i socialtjänstlagen medför att det i den egna verksamheten kan finnas hälso- och sjukvårdspersonal som inte fullgör uppgifter inom socialtjänsten. Detta innebär att de inte omfattas av rapporteringsskyldigheten enligt lex Sarah.

⁶ Prop.1997/98:113 s. 89 (i nämnda prop. har felaktigt hänvisats till 14 kap. 1§ SekrL). Motsvarande bestämmelse i nu gällande offentlighets- och sekretesslag (2009:400) är 10 kap. 17 §.

⁷ Prop. 2006/07:129 s. 91-92.

Enligt Socialstyrelsens mening är detta en förändring i förhållande till vad som gäller i dag.⁸

Den som kan komma ifråga för insatser inom socialtjänsten

Socialstyrelsen anser att tidpunkten för rapporteringsskyldighetens aktualisering är oklar. I promemorian anføres att rapporteringsskyldigheten aktualiseras vid samma tidpunkt som utredningsskyldigheten enligt 11 kap. 1 § SoL och att rapporteringsskyldigheten därigenom kommer att ligga i linje med kommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 2 § SoL (s. 46). Enligt Socialstyrelsens uppfattning omfattar kommunens yttersta ansvar mer än det som utredningsskyldigheten omfattar och kan aktualiseras vid en tidigare tidpunkt än nämndens utredningsskyldighet (se s. 45). Socialstyrelsen anser därför att tidpunkten för när rapporteringsskyldigheten inträder måste tydliggöras.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att den som kan komma i fråga för insatser enligt LSS under utredningstiden ska omfattas av 14 kap. 2 § SoL. Om förslaget bibehålls måste detta tydligt framgå av lagtexten till 24 a § LSS.

Enligt Socialstyrelsens uppfattning vore det önskvärt att lex Sarah-reglerna i LSS konstrueras så att de motsvarar föreslagen reglering i socialtjänstlagen, dvs. så att de omfattar även den som kan komma ifråga för insatser enligt LSS.

Socialstyrelsen är oklar över om förslaget ska förstås som att handläggning av ärenden enligt LSS omfattas av 11 kap. 1 § SoL.

Enligt Socialstyrelsens tolkning omfattar 11 kap. 1 § SoL endast utredning av individärenden enligt *socialtjänstlagen*. Handläggning av ärenden enligt LSS regleras istället i förvaltningslagen (1986:223) och genom allmänna förvaltningsrättsliga principer.⁹ Om avsikten med hänvisningen till 14 kap. 2 § SoL i 24 a § LSS är att utredningsskyldigheten i 11 kap. 1 § SoL även ska omfatta den som begär insatser enligt LSS är detta en ny tolkning som måste regleras i lag.¹⁰ Socialstyrelsen har inte kännedom om någon kommun där en begäran om insatser enligt LSS handläggs enligt 11 kap. 1 § SoL. I sammanhanget bör även påpekas att insatsen rådgivning och annat

⁸ Prop. 1997/98:113 s. 122.

⁹ Se t.ex. Socialstyrelsens skrivelse Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten dnr 60-07672/2006 s. 3f

¹⁰ Socialstyrelsen har i yttrande över slutbetänkande från LSS-kommittén Möjlighet att leva som andra (dnr 00-9748/2008), s. 7, föreslagit att relevanta handläggningsregler i 11 kap. SoL ska göras tillämpliga även på ärenden enligt LSS.

personligt stöd enligt 9 § 1 LSS är landstingets ansvar. Landstinget fullgör inte några uppgifter enligt socialtjänstlagen.

I annat fall ser Socialstyrelsen inte hur rapporteringsskyldigheten enligt socialtjänstlagen ska kunna fullgöras då någon ansöker om insats enligt LSS. Även om kommunens yttersta ansvar enligt 2 kap. 2 § SoL i princip omfattar även den som ansöker insats enligt LSS (så länge vederbörande vistas i kommunen) så är LSS en speciallag i förhållande till socialtjänstlagen. I flera kommuner ligger ansvaret för stöd och service enligt socialtjänstlagen och insatser enligt LSS dessutom i olika nämnder. Socialstyrelsen har därmed svårt att se hur rapporteringsskyldigheten ska kunna fungera i praktiken.

En annan sak som är viktig att belysa i sammanhanget är att utredningen av lex Sarah-ärenden i offentlig verksamhet enligt 14 kap. 2 § SoL, enligt Socialstyrelsens uppfattning, inte omfattas av utredningsskyldigheten i 11 kap. 1 § SoL. Den regleras istället i förvaltningslagen och genom allmänna förvaltningsrättsliga principer.

Vem ska rapportering ske till?

Socialstyrelsen vill i detta sammanhang påpeka att det är oklart vad som avses med yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet då beskrivningarna i förarbetena till socialtjänstlagen respektive LSS¹¹ skiljer sig åt och i vissa fall är motstridiga. Ett klagörande av vad som avses med yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet enligt socialtjänstlagen, LSS och LASS är önskvärt. Det vore mycket värdefullt om begreppet hade samma definition i de olika lagarna.

I promemorian (s. 47) anförs följande. ”Med yrkesmässigt förstås kontinuerlig verksamhet som bedrivs i förvärvssyfte (prop. 1996/97:124 s. 146). Detta innebär att t.ex. familjehemmen inte omfattas av rapporteringsskyldigheten.” På s. 37 sägs följande. ”Uttrycket ’fullgör uppgifter’ är något snävare än uttrycket ’verksam inom’, vilket innebär att skyldigheterna endast är avsedda att träffa yrkesverksamma. Med yrkesverksamma avses även uppdragstagare...”. Oaktat att det finns uppdragstagare som inte är yrkesverksamma menar Socialstyrelsen att det är oklart hur förhållandet mellan yrkesmässig och uppdragstagare ska hanteras.

Utöver familjehemsföräldrar finns det uppdragstagare som inte bedriver yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet, t.ex. vissa ledsagare och

¹¹ Se prop. 1996/97:124 s. 146 och prop. 2004/05:39 s. 28.

kontaktpersoner. Uppdragstagare som inte bedriver en yrkesmässig verksamhet eller har ett anställningsavtal med nämnden eller den enskilda verksamheten kommer därmed, enligt Socialstyrelsens mening, inte att omfattas av rapporteringsskyldigheten enligt lex Sarah. Socialstyrelsen instämmer i bedömningen att familjehem inte ska omfattas av lex Sarah-bestämmelsen.¹² När det gäller andra uppdragstagare som inte bedriver en yrkesmässig verksamhet är Socialstyrelsen mer tveksam till att de inte omfattas av rapporteringsskyldigheten.

Socialstyrelsens mening är sammanfattningsvis att det behövs ett tydliggörande av vilka som omfattas av rapporteringsskyldigheten. Det kan göras i form av ett ställningstagande till om skyldigheten omfattar yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet eller samtliga uppdragstagare, med vissa uttryckligen angivna undantag (som t.ex. familjehem).

Socialstyrelsen vill peka på ytterligare en situation som kräver ett klarläggande av vilka som omfattas av rapporteringsskyldigheten. Av förarbeten till lex Sarah-bestämmelsen i LSS framgår att den inte är tänkt att tillämpas om den enskilde själv är arbetsgivare till sina personliga assistenter.¹³ En fråga som uppkommit är om detta även gäller om den enskilde bildat ett bolag som anställt de personliga assistenterna som enbart arbetar hos honom eller henne. Den enskilde är då inte personligen arbetsgivare för de personliga assistenterna utan bolaget. Enligt nämnda förarbeten skulle verksamheten inte anses vara yrkesmässig då den enbart riktar sig till en person samtidigt som det är bolaget som bedriver verksamheten.

Information, anonymitet m.m.

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att det ska vara möjligt att göra anonyma rapporteringar av missförhållanden enligt lex Sarah i den egna verksamheten. Socialstyrelsen kan förstå syftet bakom förslaget, men myndighetens erfarenhet är att detta syfte i praktiken ofta förfelas då fokus hamnar på vem som har gjort en anonym anmälan istället för på utredningen av det eventuella missförhållandet.

Enligt Socialstyrelsens bedömning kan rättssäkerhetsproblem uppstå för den som i en lex Sarah-rapport påstås ha utsatt någon för ett missförhållande. En anonym rapport kan bli omöjlig att bemöta för den som har pekats ut. Vidare blir en sådan rapport mycket svår att utreda eftersom rapporten sällan innehåller tillräckliga uppgifter och det i ett sådant fall blir omöjligt att inhämta kompletterande uppgifter från den som lämnat

¹² Jfr JO 1986/87 s. 193.

¹³ Prop. 2004/05:39 s. 28.

rapporten. Socialstyrelsen befarar att en ordning där anonyma rapporter är möjliga motverkar den eftersträvansvärda öppenheten i det systematiska kvalitetsarbetet. Socialstyrelsen har tidigare tagit ställning för att anmälningar inom hälso- och sjukvården inte ska göras anonymt.¹⁴ En ordning med anonyma rapporteringar av missförhållanden enligt lex Sarah överensstämmer inte med det ansvar som utredaren föreslår att de som fullgör uppgifter enligt socialtjänstlagen och LSS ska ha. Syftet med lex Sarah är att komma till rätta med brister i verksamheten, att utveckla denna och att förhindra att liknande missförhållanden uppkommer igen.

I promemorian (s. 48) anförs att det inte finns något som hindrar en anställd att anonymt rapportera missförhållanden eller risker för sådana, varken till socialnämnden/den som bedriver yrkesmässig enskild verksamhet/SiS ledning eller direkt till tillsynsmyndigheten. När det gäller möjligheten att vända sig direkt till tillsynsmyndigheten finns, som tidigare nämnts, inget hinder för detta i bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt.¹⁵ Däremot är det oklart om det finns stöd för att genom en anonym rapportering av missförhållanden lämna ut uppgifter som omfattas av bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt till en annan nämnd, en enskild verksamhet eller mellan olika enskilda verksamheter. Dessutom kommer det vid anonyma rapporteringar inte att vara möjligt att utreda och ta ställning till om det har begåtts brott mot bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt då det inte går att klarlägga varifrån olika uppgifter kommer.

Om det ska vara möjligt att rapportera missförhållanden anonymt över nu gällande gränser för sekretess och tystnadsplikt behövs det, enligt Socialstyrelsen, ett uttryckligt lagstöd för detta.

Slutligen vill Socialstyrelsen understryka att de som fullgör uppgifter enligt socialtjänstlagen och LSS givetvis måste beakta även en anonym rapport eftersom de då "får kännedom om" ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett sådant.

Handläggning av ärenden

Enligt Socialstyrelsens bedömning omfattar 24 a § LSS endast de fall när en anställd m.fl. fullgör uppgifter enligt LSS och när en enskild får en insats enligt samma lag. Det saknas en uttrycklig hänvisning mellan LSS och LASS som skulle göra att 24 a § LSS även blir tillämplig vid utförande av personlig assistans där den enskilde får ersättning enligt LASS. Den hänvisning som finns i 3 § fjärde stycket LASS innebär endast att personlig

¹⁴ *Lex Maria Nytt system i patientsäkerhetens intresse* (artikelnummer (2006-107-3) överlämnades till regeringen den 15 februari 2006.

¹⁵ Jfr avsnittet *Rapporteringsskyldigheten gäller i den egna verksamheten*.

assistans ska ha samma betydelse i de två lagarna. Däremot innebär hänvisningen inte, enligt Socialstyrelsens bedömning, att personlig assistans med ersättning enligt LASS blir en insats enligt LSS. I Försäkringskassans beslut om assistansersättning enligt LASS nämns inte heller LSS. Försäkringskassan delar Socialstyrelsens uppfattning i denna fråga.

Socialstyrelsen har i en skrivelse¹⁶ redovisat att myndigheten anser att 24 a § LSS ska omfatta både personlig assistans enligt LSS och personlig assistans med ersättning enligt LASS. Den enskilde måste ha samma rätt till skydd vid eventuella missförhållanden oberoende av vilken lag som utgör grund för den personliga assistansen.

För att uppnå det som Socialstyrelsen påtalat och det som också anförs i promemorian (s. 18, s. 21, s. 50) kan tillägg göras på fyra ställen i den föreslagna bestämmelsen.

Första stycket i 24 a § LSS kan få följande lydelse:

”Var och en som fullgör uppgifter enligt denna lag *eller utför personlig assistans med ersättning enligt LASS* ska medverka till att de insatser som genomförs är av god kvalitet.”

Motsvarande ändring behöver göras i andra respektive tredje stycket i samma bestämmelse.

I andra stycket behövs ytterligare ett tillägg: ”...som rör den som får insatser enligt denna lag *eller personlig assistans med ersättning enligt LASS* ska genast rapportera.”

Socialstyrelsen vill påminna om att tilläggen kräver följdändringar i författningskommentarer och i övrig löptext.

Avsnitt 4.2. Avhjälpande, undanröjande och anmälan till tillsynsmyndigheten

Socialstyrelsen anser att det av lagtexten bör framgå vem som är ansvarig för att ett missförhållande eller risk för sådant ska avhjälpas eller undanröjas.

Socialstyrelsen anser att en enskild verksamhet respektive SiS ledning ska vara skyldig att informera berörd nämnd när ett allvarligt missförhållande anmäls till tillsynsmyndigheten. Detta bör framgå av lagtexten.

¹⁶ (Dnr 60-1954/2008, 2008 02 26).

Enligt Socialstyrelsens mening bör det vid tidpunkten för utredningens avslutande finnas en lagreglerad skyldighet att informera berörd nämnd istället för att skicka kopior av rapporter (jfr vad Socialstyrelsen anfört i detta yttrande s. 4f).¹⁷

Anmälan till tillsynsmyndigheten

Socialstyrelsen saknar ett klargörande av hur tillsynsmyndigheten ska hantera lex Sarah-anmälningar som avser allvarliga missförhållanden men som ligger utanför socialtjänstens huvuduppgifter. Socialstyrelsen har i dessa fall mycket begränsade möjligheter att ingripa. En vanligt förekommande situation som har anmälts enligt lex Sarah är t.ex. stölder. En stöld kan förvisso utgöra ett missförhållande av ekonomisk art, men Socialstyrelsen anser inte att sådana anmälningar bör hanteras i tillsynsverksamheten. Ett annat exempel på allvarliga missförhållanden där Socialstyrelsen har begränsade möjligheter att ingripa kan vara allvarliga brister i bemötandet av enskilda. Sådana brister kan, utöver att de omfattas av det generella kvalitetsarbetet, främst få arbetsrättsliga konsekvenser.

Som jämförelse kan nämnas att motsvarande rapporterings- och anmälningskyldighet inom hälso- och sjukvården är begränsat till undersökning, vård eller behandling av en patient.¹⁸ Exempelvis hanteras bemötandefrågor inom hälso- och sjukvården främst av patientnämnderna.¹⁹ Skyldigheterna enligt den föreslagna lex Sarah-bestämmelsen är således vidare än gällande bestämmelser inom hälso- och sjukvården.

En annan sak Socialstyrelsen vill påtala är att en allvarlig händelse som inträffar i en verksamhet och som efter utredning i verksamheten inte bedöms vara ett allvarligt missförhållande inte kommer att omfattas av den föreslagna anmälningskyldigheten till tillsynsmyndigheten. Det medför att Socialstyrelsen inte "automatiskt" får kännedom om sådana händelser och därmed inte kan sprida information vidare till berörda verksamheter. Socialstyrelsen skulle därför gärna se ett klargörande i den fortsatta beredningen av att en allvarlig händelse kan utgöra ett allvarligt missförhållande även om händelsen inte medfört allvarliga konsekvenser eller någon "skyldig" har kunnat pekats ut i verksamheten.

¹⁷ SOSFS 2008:10 och 2008:11 6 kap. 9-10 §§.

¹⁸ Jfr 2 kap 7 § och 6 kap 4 § lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.

¹⁹ Se lagen (1998:1656) om patientnämndsverksamhet m.m.

Avsnitt 4.3 Utredningsskyldighet och bevarande av dokumentation i enskild verksamhet

Enligt Socialstyrelsens uppfattning innebär dokumentationsskyldigheten i 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS en skyldighet att dokumentera i individärenden, dvs. i personakterna. Om avsikten är att utsträcka dokumentationsskyldigheten till att omfatta lex Sarah-ärenden – som inte är en del av personakten²⁰ – behöver detta tydliggöras. En nytolkning av dessa bestämmelser kan även få konsekvenser för dokumentation inom socialtjänsten och i verksamhet enligt LSS i andra situationer.

Om 11 kap. 5 § SoL och 21 a § LSS *inte* ska omfatta ärenden enligt lex Sarah behöver en dokumentationsskyldighet införas i 7 kap. 6 § SoL och 23 e § LSS. Det kan enligt Socialstyrelsens mening göras genom följande ändring i 7 kap. 6 § första stycket SoL respektive 23 e § första stycket LSS. ”... ska i enskild verksamhet utredas *och dokumenteras* av den som bedriver verksamheten.”

Avsnitt 4.4. Tillsyn över vissa elevhemsboenden

Socialstyrelsen tillstyrker att tillsynen över vissa elevhemsboenden förs över till Socialstyrelsen. Den sociala tillsynen som i dag handhas av länsstyrelserna förs den 1 januari 2010 över till Socialstyrelsen. För att undvika ett glapp om tre månader torde föreslagen ändring behöva träda i kraft den 1 januari 2010. Om det av någon anledning inte är möjligt måste det tydliggöras var ansvaret ligger under perioden 1 januari–1 april 2010.

Konsekvenser

Socialstyrelsen invänder mot formuleringen att ”...tillsynsmyndigheten kommer att få ett antal nya ärenden, vilka dock redan är åtgärdade.” Erfarenheten från hälso- och sjukvårdstillsynen är att dessa ärenden sällan kan läggas till handlingarna utan ytterligare utredning och eventuella nya åtgärder. Det kan till exempel handla om att vårdgivarens åtgärder inte undanröjt problemet eller att andra förhållanden i verksamheten måste utredas. Sålunda kräver dessa ärenden betydligt större resurser än vad som framgår av nu aktuell formulering.

Socialstyrelsen vill understryka att antalet ärenden som anmäls till tillsynsmyndigheten kommer att öka väsentligt. Detta beror dels på att alla allvarliga missförhållanden ska anmälas till Socialstyrelsen, dels på att lex

²⁰ JO 2000/01 s. 522.

Sarah-bestämmelsen utvidgas till att omfatta hela socialtjänsten, inklusive den verksamhet som bedrivs vid SiS institutioner.

Synpunkter på författningsförslagen

I 24 a § första stycket sista meningen LSS anges att en kopia på rapporten ska skickas till *socialnämnden* – här torde avses den eller de nämnder som avses i 22 § LSS (s. 15 och jfr författningskommentaren s. 63).

24 a § LSS omfattar inte personlig assistans enligt LASS. Jfr kommentaren i promemorian (s. 50) och Socialstyrelsens kommentar i avsnittet ”*Handläggning av ärenden*”.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektören Håkan Ceder. I den slutliga handläggningen har också t.f. avdelningschefen Per-Anders Sunesson, avdelningschefen Åsa Börjesson och rättssakkunniga Tora Nissen deltagit. Föredragande har varit juristen Febe Westberg och utredaren Helena Axestam.

Enligt Socialstyrelsens beslut

Febe Westberg

Helena Axestam

Bilagor

1. Synpunkter i detalj
2. Socialstyrelsens skrivelse Dnr 60-1954/2008, 2008 02 26.