

2023-09-13

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS-2023-00721

Remiss – En översyn av vissa frågor om offentliga biträden (Ds 2023:14)

Yttrande till Justitiedepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott förslår kommunstyrelsen att fatta följande beslut.

Kommunstyrelsen antar yttrande enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 13 september 2023.

Sammanfattning av ärendet

Nacka kommun har fått Ds 2023:14 En översyn av vissa frågor om offentliga biträden på remiss från Justitiedepartementet. Remissen ska besvaras senast den 1 november 2023.

Promemorian innehåller främst förslag som berör offentliga biträden och hantering av uppgifter om offentliga biträden, tolkar med flera inom migrationsprocessen. Dessutom finns förslag som berör offentliga biträden generellt. Regeln om när ett offentligt biträde kan sätta någon annan i sitt ställe, s k substitution, skärps och tillstånd ska krävas för substitution. Ändringen ska gälla offentliga biträden i alla måltyper, även mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM. Det är enbart remissens förslag om att tillstånd ska krävas för substitution som berör socialnämnden, eftersom nämnden behöver ge ett sådant tillstånd om handläggningen inte har överlämnats till förvaltningsrätten. Regeringen förväntar sig inte någon större arbetsbörda och de ekonomiska konsekvenserna bedöms som marginella för berörda myndigheter.

Ärendet

Ärendets beredning

Nacka kommun har fått departementspromemorian Ds 2023:14 En översyn av vissa frågor om offentliga biträden på remiss från Justitiedepartementet. Juridik- och kanslistaben har berett remissen och inhämtat synpunkter från sociala omsorgsprocessen.

Efter kommunstyrelsens beslut kommer ett svar att skickas till Justitiedepartementet. Svaret ska vara inne senast den 1 november 2023.

Utredningens förslag i korthet

Det finns ett förslag som berör offentliga biträden generellt. Regeln om när ett offentligt biträde kan sätta någon annan i sitt ställe, s k substitution, skärps och tillstånd ska krävas för substitution. Med substitution menas i detta sammanhang att ett offentligt biträde, utan att själv avträda från sitt uppdrag, sätter någon annan i sitt ställe. Substitutionen kan gälla arbete under en viss tid eller omfatta vissa åtgärder. Syftet är att ett biträde ska kunna överlåta arbetet till någon annan om han eller hon under en kortare tid, till exempel på grund av sjukdom eller semester, är förhindrad att själv arbeta med ärendet. Bakgrunden till förslaget är att det från olika håll förts fram att vissa offentliga biträden i framför allt migrationsprocessen har för många ärenden och substituerar i för stor utsträckning. Detta ske ses i ljuset av att uppdraget som offentligt biträde är ett högst personligt uppdrag och att den enskilde är beroende av det förtroende som har byggts upp med biträdet.

Ett tillståndskrav motiveras i promemorian av att det finns behov av att öka tryggheten för den enskilde och av att ett biträde inte ska ta på sig fler uppdrag än denne kan hantera.

Den föreslagna ändringen innebär rent praktiskt att ett offentligt biträde i så god tid som möjligt före den planerade aktiviteten som kräver biträdets närvaro eller arbetsinsats måste underrätta den instans där substitution ska ske om ett förhinder och samtidigt föreslå en lämplig ersättare. Det förordnade biträdet bör förankra det med sin klient och försäkra att denne är införstådd med det tillfälliga bytet av biträde. Den aktuella myndigheten eller domstolen får därefter ta ställning till om substitutionen ska godtas.

Det bör inte ställas några formkrav för hur ett tillstånd till substitution ska inhämtas. Viss ledning kan hämtas från de allmänna domstolarna. Erfarenheterna av substitution av offentliga försvarare och målsägandebiträden är att det kännetecknas av ett förhållandevis informellt system där det biträde som vill substituera normalt skickar en mailförfrågan till domstolen och att domstolen svarar på samma sätt. Med hänsyn till att beslutet om substitution normalt fattas i nära anslutning till det tillfälle som substitutionen avser och ska gälla ett enstaka tillfälle, saknas det skäl att beslutet ska vara överklagbart.

Ändringen ska gälla offentliga biträden i alla måltyper, även i ärenden enligt LVU och LVM. Det är främst den ändringen som berör socialnämnden eftersom nämnden behöver ge ett sådant tillstånd om ärendet ligger i den nämnden. Något speciellt formkrav för tillståndet har inte föreslagits. Regeringen förväntar sig inte någon större arbetsbörda och de ekonomiska konsekvenserna bedöms som marginella för berörda myndigheter.

Promemorian innehåller i övrigt förslag som berör offentliga biträden och hantering av uppgifter om offentliga biträden, tolkar med flera inom migrationsprocessen. Det finns

också förslag om tolkning i migrationsprocessen. Dessa förslag berör inte kommunen, utan främst myndigheter som polisen, Migrationsverket och migrationsdomstolarna, förutom de enskilda personer som befinner sig i migrationsprocess. Även de personer som anlitas som tolkar och offentliga biträden berörs. Kommuner nämns inte specifikt bland de som berörs av förslagen, förutom när det i vissa fall gäller substitution.

Juridik- och kanslistabens bedömning samt förslag på yttrande

Juridik- och kanslistaben har bedömt de delar som rör tillstånd till substitution för offentligt biträde. Enligt förslaget ska tillståndet kunna ges tämligen formlöst. Handläggningen av LVU- och LVM-mål ska ske skyndsamt. Det är därför viktigt att handläggningen inte försenas genom det förslagna tillståndet. Regeringen har inte gett några anvisningar om tillståndsgivningen för kommunens del. Den sociala omsorgsprocessen efterfrågar sådana anvisningar om tillståndet måste ges som ett formellt beslut. Önskemålet är i stället att tillståndet kan ges på handläggarnivå utan ett formellt beslut. Det kan annars fördröja den snabba process som krävs i dessa mål. I övrigt finns inga synpunkter på förslagen.

Juridik- och kanslistaben delar bedömningen om att det är viktigt att LVU- och LVM-processerna inte försenas genom de föreslagna reglerna. Beslutsfattande inom kommunen skiljer sig åt mot det som förekommer inom till exempel domstolarna. En domare som handlägger ett mål i en domstol har genom sin befattning en frihet att besluta om handläggningen av målet. Motsvarande gäller inte för socialnämnden, då alla beslut som tas på delegation ska ha sin förankring i nämndens delegationsordning. I kommunallagen finns inga bestämmelser som ger de anställda någon självständig beslutanderätt. Av praxis följer dock att de har rätt att fatta sådana beslut som är av rent förberedande eller rent verkställande art. Var den exakta gränsen går mellan beslut som kräver delegering och sådana åtgärder som anses vara ren verkställighet är inte självklar. Denna gränsdragning har betydelse för möjligheten att överklaga beslutet genom laglighetsprövning. Nämndbeslut av rent förberedande eller rent verkställande art får inte överklagas (13 kap. 2 § andra punkten kommunallagen, KL). Ett resonemang om detta förs i förarbetet till nuvarande kommunallag (prop. 2016/17:171 s. 205 ff.). I promemorian har regeringen uttryckt att det saknas skäl för att beslut om tillstånd till substitution ska gå att överklaga. Detta talar för att tillståndet utgör ett så kallat faktiskt handlade som får beslutas av den anställde utan delegation. Helt klart är det dock inte.

Juridik- och kanslistaben anser därför att regeringen, för att samma skyndsamma hantering av tillståndet ska vara möjlig för kommunen som för domstolarna, bör tydliggöra att det här rör sig om ett så kallat faktiskt handlande. Då bör det räcka med en anteckning i journalen om att ett tillstånd har getts. Juridik- och kanslistaben förutsätter, i avsaknad av närmare anvisningar för kommunens beslutsfattande, att ett beslut om tillstånd till substitution kan ges formlöst och fattas på handläggarnivå.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget till beslut får inga ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för barn

Beslutet får inga konsekvenser för barn under förutsättningen att beslutsfattandet hos kommunen inte gör att en fördröjning av processen skulle uppstå.

Handlingar i ärendet

1. Förslag på yttrande
2. Utdrag ur Ds 2023:14 En översyn av vissa frågor om offentliga biträden -
Sammanfattning och författningsförslag

Christopher Arontaus
Enhetschef
Juridik- och kanslistaben

Catharina Granath
Kommunjurist
Juridik- och kanslistaben