

Yttrande

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

2024-02-20

Ärende 15

Yttrande angående – Remiss från Socialdepartementet - Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (SOU 2023:56)

Yttrandet

I utredningen föreslås bland annat att det ska införas en ny extraordinär åtgärd i smittskyddslagen som innebär att det blir möjligt att utan samtycke från den enskilde flytta den som bor i vissa boendeformer enligt socialtjänstlagen och LSS. Förslaget ställer etiska principer och respekten för individens integritet på sin spets. Individens autonomi och integritet är grundläggande principer som måste respekteras, så långt det är möjligt även i extrema situationer. En flytt mot den enskildes vilja endast får användas som en sista utväg som endast ska kunna användas när övriga insatser är uttömda. Frivilliga smittskyddsåtgärder i samråd med boende och deras anhöriga borde i de allra flesta tänkbara fall vara tillräckliga. Det är positivt att Stadsledningskontoret lyfter i sitt förslag till yttrande att det finns områden som behöver utredas vidare och att bestämmelsen om flyttning inte ska innebära tvångsbefogenheter för kommunens personal.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-02-01

Ärendenummer SLK-2023-00955

Handläggare

Karin Magnusson, Sara Linderup

Telefon: 031-368 05 80

E-post: karin.magnusson@stadshuset.goteborg.se

E-post: sara.linderup@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Socialdepartementet - Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (SOU 2023:56)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen (SOU 2023:56), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Socialdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2023-11-01 erhållit Socialdepartementets remiss Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen (SOU 2023:56). Yttrandet ska vara Socialdepartementet tillhanda senast 2024-02-29.

I utredningen föreslås bland annat att det införs en ny extraordinär smittskyddsåtgärd i smittskyddslagen (2004:168), SmL, som innebär att det blir möjligt att under vissa förhållanden flytta den som bor i vissa boendeformer enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, utan samtycke. För att beslut om en sådan flyttning ska tas måste den enskilde antingen bära på, eller antas ha varit utsatt för smitta av en samhällsfarlig sjukdom och genom sitt beteende sannolikt riskera att utsätta någon annan för omedelbar risk att smittas.

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag kan vara ett av flera verktyg att använda vid en framtida pandemi och tillstyrker med beaktande av att det finns områden som utredningen inte belyser på ett tillräckligt sätt. Detta gäller det praktiska genomförandet, kravet på flyttning till en annan motsvarande bostad och kommunens hantering av att anmäla behov av flyttning samt det informationsutbyte som kommer behöva ske mellan kommunen, regionens smittskyddsläkare och i vissa fall Polismyndigheten. Stadsledningskontoret menar att det finns frågeställningar inom dessa områden som bör utredas vidare.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningens bedömning är att förslaget om en ny extraordinär smittskyddsåtgärd inte har några kostnadsmässiga konsekvenser för kommunerna och att finansieringsprincipen inte blir tillämplig. Något förslag till finansiering för kommunerna lämnas därför inte. Utredningen anför i sammanhanget att den föreslagna bestämmelsen främst kommer att bli aktuell under en pandemi och då för sjukdomar som liknar covid-19. Vid en pandemi

kommer huvudmännens kostnader för hälso- och sjukvården samt omsorgen generellt att vara högre på grund av konsekvenserna av en ökad smittspridning i samhället. Det bör enligt utredningen inte införas någon skyldighet för kommunerna att hålla lokaler i beredskap inför ett framtida utbrott eller en pandemi av samhällsfarlig sjukdom.

Att införa extraordinär smittskyddsåtgärd innebär att enskilda enligt beslut från smittskyddsläkare kan flyttas från sin lägenhet till annan motsvarande lägenhet inom särskilt boende/bostad med särskild service. Vilka ekonomiska konsekvenser som följer beror på hur många personer som behöver flytta. Hur en framtida pandemi kommer att påverka aktuella målgrupper går inte att förutsäga. Det kan emellertid inte uteslutas att många i målgruppen skulle drabbas på motsvarande sätt som skedde under coronapandemin. Om behovet av flyttning uppstår måste andra bostäder utöver det befintliga beståndet ställas till förfogande för personer som blir aktuella för flyttning. Skulle en sådan situation uppstå innebär det kostnader för nya lokaler och personal.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

De förslag som utredningen lägger fram avser att skydda enskilda från att smittas av sådan sjukdom som klassificeras som samhällsfarlig. Syftet är att värna enskilda från att drabbas av allvarlig sjukdom som i värsta fall kan leda till död. I förslagen ingår att i de fall den enskilde inte själv har förmågan att förstå hur hen ska skydda andra från smitta kan hen utan samtycke flyttas till annat motsvarande boende inom äldreomsorgens alternativt funktionsstöds verksamheter. Beslut om flyttning som extraordinär smittskyddsåtgärd är en mycket ingripande åtgärd för den enskilde som det riktas till.

Stadsledningskontoret har inte kunnat fastställa hur många personer som utifrån covid-19 pandemin hade kunnat vara aktuella för utredningens förslag om flyttning. Det är troligt att merparten personer skulle höra till äldreomsorgens verksamhet. Nämnden för funktionsstöd gör bedömningen att det i den verksamheten skulle gälla ett fåtal personer.

Bilagor

1. Sammanfattning Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen (SOU 2023:56)
2. Förslag till Göteborgs Stads yttrande

Ärendet

Göteborgs Stad har 2023-11-01 erhållit Socialdepartementets remiss Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen (SOU 2023:56). Yttrandet ska vara Socialdepartementet tillhanda senast 2024-02-29.

Beskrivning av ärendet

Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen (SOU 2023:56)

Utredningen lämnar förslag som syftar till att stärka smittskyddet för vissa grupper inom socialtjänsten och gör en översyn av bestämmelserna om smittbärappenning.

I utredningen föreslås bland annat att det införs en ny extraordinär smittskyddsåtgärd i smittskyddslagen (2004:168), SmL, som innebär att det blir möjligt att under vissa förhållanden flytta den som bor i vissa boendeformer enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, utan samtycke. För att beslut om en sådan flyttning ska tas måste den enskilde antingen bära på, eller antas ha varit utsatt för smitta av en samhällsfarlig sjukdom och genom sitt beteende sannolikt riskera att utsätta någon annan för omedelbar risk att smittas.

Det lämnas inga förslag till ändringar av lagstiftningen som reglerar smittbärappenningen. Däremot görs ett antal bedömningar. Bland annat att smittbärappenningen är en av flera socialförsäkringsförmåner som påverkas under en pandemi. Förändringar av smittbärappenningen måste sättas i relation till nödvändiga förändringar av andra socialförsäkringsförmåner i en krissituation.

Regeringen har beslutat om ett direktiv (dir.2023:106) till en annan utredning som ska utreda frågor som tangerar föreliggande utredning. Den nya utredningen har bland i uppdrag att göra en översyn av regleringen av smittskydd för att bättre anpassa den till situationer med omfattande smittspridning, inklusive analysera och ta ställning till om bestämmelserna om förhållningsregler i SmL ska anpassas till situationer med omfattande spridning av smittsamma sjukdomar och att utreda vilka nya regler om att undvika trängsel som bör införas. Utredningen ska även bland annat analysera och ta ställning till om en handlingsprincip ska införas i fråga om smittskyddsåtgärder och hur en sådan princip i så fall kan regleras, lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier, analysera och ta ställning till vissa organisatoriska frågor som rör smittskyddsläkare samt analysera och föreslå hur ett nationellt samordningsansvar för vårdhygienfrågor bör utformas. Uppdraget ska redovisas senast 2025-02-28.

Ärendet beredning

Stadsledningskontoret har bedömt att det är relevant för Göteborgs Stad att svara på remissen i förhållande till smittskyddsfrågor inom socialtjänsten.

Utredningen är skickat på underremiss till äldre samt vård- och omsorgsnämnden, nämnden för funktionsstöd och socialnämnd Sydväst.

Stadsledningskontoret har deltagit i Sveriges Kommuner och Regioners remisskonferens.

Remissvar

Äldre samt vård- och omsorgsnämnden

1. Tillstyrker lagförslaget.

2. Beslutar att inte översända förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.

Nämnden för funktionsstöd

Nämnden för funktionsstöd tillstyrker förslaget om en ny extraordinär smittskyddsåtgärd i SmL med de synpunkter som framkommer i tjänsteutlåtandet.

Nämnden instämmer i utredningens bedömning att de arbetssätt som används redan idag för att arbeta förbyggande och skyddande generellt sett är tillräckliga men är positiv till att möjligheten införs för att möjliggöra ytterligare skyddande insatser i särskilda fall. En ny pandemi kan innebära andra förutsättningar och smittvägar som kommer att kräva nya arbetssätt och än större behov av att arbeta med metoder som överensstämmer med kohortvård. Att göra sådana arbetssätt rättsligt möjliga är positivt.

Nämnden vill uttrycka viss oro för de villkor för flyttning som beskrivs i utredningen. Kraven är att flyttning ska ske till en byggnad inom en sådan boendeform som utredningen avser, det vill säga särskilda boenden, där en enhet ska inrättas med den personal som krävs för att tillgodose behov av vård och omsorg på samma sätt som i det ordinarie boendet. Utredningen resonerar också om att personer som är bekräftat smittade ska hållas separerade från personer som kan antas ha blivit smittade. Samtidigt beskriver utredningen att det bör vara möjligt att besluta om flytt redan om en boende kan antas ha varit utsatt för smitta. Beroende på vad utredaren avser med att flytt endast kan ske till en byggnad inom en sådan särskild boendeform, kan det bli mycket svårt att tillämpa det föreslagna regelverket. Utformningen av bostäder med särskild service enligt LSS och enligt SoL är små byggnader med vanligtvis fyra till åtta hyresgäster vilket gör att det inte finns utrymme för annan boendeform inom boende enligt SoL eller LSS.

Under covid-19 pandemin iordningställde Göteborgs Stad särskilda korttidsboenden för att kunna ta hem personer som skrivits ut från sjukhus men bedömdes fortfarande kunna vara smittsamma. Nämnden bedömer det som viktigt att staden ska kunna använda en liknande lösning med korttidsboenden vid tillämpning av den föreslagna regeln om flyttning, eller kunna omvandla exempelvis en daglig verksamhet eller andra lokaler till ett tillfälligt boende. Nämnden bedömer också att det i dessa fall kan bli nödvändigt att frånga vissa av de allmänna råden för boende med särskild service – exempelvis rörande hur många personer som kan bo där samtidigt, att bostaden ska utformas och utrustas så hemlikt som möjligt och att den inte får samlokaliseras med någon annan verksamhet enligt LSS eller SoL.

Nämnden bedömer att själva införandet av möjligheten till flyttning i sig inte innebär ekonomiska konsekvenser för nämnden. Emellertid innebär förslaget att om en faktisk pandemi inträffar och behovet av flyttning uppstår så måste andra bostäder utöver det befintliga beståndet ställas till förfogande för personer som blir aktuella för flyttning. Skulle en sådan situation uppstå så innebär det kostnader för nya lokaler och personal.

Bedömningen är att endast ett fåtal personer skulle ha övervägts för flyttning enligt denna lag om möjligheten hade funnits under covid-19 pandemin.

Socialnämnd Sydväst

Socialnämnd Sydväst tillstyrker förslaget om en ny extraordinär smittskyddsåtgärd.

En ny pandemi kan innebära andra förutsättningar och smittvägar som kommer att kräva nya arbetssätt och än större behov av att arbeta med metoder som överensstämmer med kohortvård. Att göra sådana arbetssätt rättsligt möjliga är positivt.

Nämnden betonar att särskild hänsyn bör tas vid verkställande av förflyttning för personer med ett samtidigt aktivt alkohol-, eller substansbruk. Det skulle kunna innebära svårigheter för personer med en beroendeproblematik att sammanbo med andra personer och placering bör därför ske med försiktighet. I ett så tidigt skede som möjligt (exempelvis vid ett utbrott av en epidemi/pandemi) bör en kartläggning ske utifrån enskilda individers behov och förutsättningar utifall extraordinära åtgärder skulle behöva verkställas. Eventuell förflyttning bör också ske i samverkan med exempelvis beroendevård/psykiatri samt att abstinensbehandling vid behov ska kunna tillhandahållas vid det nya boendet.

Utredningen beskriver att personal på boende inte bör inneha några tvångsbefogenheter och att det bör vara möjligt att begära biträde av Polismyndigheten vid förflyttning. Dock bör hänsyn tas till att personer enligt ovanstående beskrivning ofta har en stor misstro mot Polismyndigheten och att detta förfarande därmed bör utföras med stor försiktighet.

Nämnden bedömer det som viktigt att Göteborgs Stad ska kunna använda en lösning med korttidsboenden vid tillämpning av den föreslagna regeln om flyttning. Nämnden bedömer också att det i dessa fall kan bli nödvändigt att frånga vissa av de allmänna råden för boende med särskild service – exempelvis rörande hur många personer som kan vara där samtidigt, att bostaden ska utformas och utrustas så hemlikt som möjligt och att den inte får samlokaliseras med någon annan verksamhet enligt LSS eller SoL.

Det är viktigt att både ansökan och beslut om flyttning endast genomförs i yttersta nödfall när åtgärder med frivillighet och samtycke som grund inte är möjliga.

Stadsledningskontorets bedömning

Samlad bedömning

I färskt minne finns covid-19 pandemin, kunskap om hur den sjukdomen smittade och de svårigheter som följde därav i stadens verksamheter. Förslagen som utredningen lägger fram avser att skydda individer från att smittas av sådana sjukdomar som klassificeras som samhällsfarliga sjukdomar. Vilka framtida sjukdomar som kan komma att inbegripas är inte möjligt att veta i nuläge.

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag om att flytta individer som inte har förmåga att på egen hand skydda andra personer från smitta kan vara ett av flera verktyg att använda vid en framtida pandemi. Förslaget tillstyrks med beaktande av att det finns områden som utredningen inte belyser på ett tillräckligt sätt.

Utredningens förslag och överväganden – stärkt smittskydd för vissa grupper inom socialtjänsten

Utredningens övergripande uppfattning är att de viktigaste åtgärderna för att stärka smittskyddet för vissa grupper inom socialtjänsten avser områden som ligger utanför den här utredningens uppdrag. Det handlar bland annat om att stärka personalens kompetens och förutsättningar att utföra sitt arbete, följsamhet till basala hygienrutiner och lokalernas utformning. Åtgärder inom dessa områden kräver stora och långsiktiga insatser från samhället.

Utredningen har övervägt olika alternativ för hantering av personer som bor i vissa boendeformer enligt SoL eller LSS, som är eller kan antas vara smittad av en samhällsfarlig sjukdom och som genom sitt beteende riskerar att smitta andra boende. Dessa alternativ är:

- tillfällig isolering eller isolering inom ramen för nuvarande SmL,
- tillfällig isolering inom ordinarie SoL- och LSS-boenden alternativt
- att flytta den enskilde tillfälligtvis från sin ordinarie bostad till en annan motsvarande bostad.

Utredningens förslag är att det införs en ny extraordinär smittskyddsåtgärd som innebär en möjlighet att utan samtycke flytta den som bor i vissa boendeformer enligt SoL eller LSS och som är eller kan antas vara smittad av en samhällsfarlig sjukdom, och som genom sitt beteende riskerar att smitta andra boende, från sin ordinarie bostad till en annan motsvarande bostad. Enligt förslaget ska åtgärden kunna användas i samtliga boendeformer enligt 9 § 8 och 9 § 9 LSS, 5 kap. 5 § och 5 kap. 7 § SoL samt de enskilt drivna motsvarigheterna, med undantag för boende i familjehem eller i annan särskilt anpassad bostad för vuxna.

Stadsledningskontoret anser att flyttning som extraordinär smittskyddsåtgärd kan vara ett av flera verktyg att använda men att det finns områden som utredningen inte belyser på ett tillräckligt sätt. Detta gäller det praktiska genomförandet, kravet på flyttning till en annan motsvarande bostad och kommunens hantering av att anmäla behov av flyttning samt det informationsutbyte som kommer behöva ske mellan kommunen, regionens smittskyddsläkare och i vissa fall Polismyndigheten. Stadsledningskontoret menar att det finns frågeställningar inom dessa områden som bör utredas vidare.

Det praktiska genomförandet

Utredningen är tydlig med att bestämmelsen om flyttning som extraordinär smittskyddsåtgärd inte ska innebära några tvångsbefogenheter för kommunens personal. Smittskyddsläkaren bör dock ha möjlighet att begära biträde av Polismyndigheten för att föra den som ska flyttas till den plats dit flyttningen ska ske, eller återföra den som olovligen har avvikit från den platsen. Utredningen framhåller att biträde av Polismyndigheten inte är avsett att vara det normala förfarandet, eftersom det även när ett beslut om flyttning är nödvändigt i de flesta fall torde vara möjligt för boendets personal att förmå den som ska flyttas att medverka till en förflyttning utan att använda fysiskt tvång.

Stadsledningskontoret anser att det är bra att det framgår tydligt att förslaget inte ska innebära några tvångsbefogenheter för kommunens personal. Regelverken som styr kommunens omsorg och hälso- och sjukvård bygger på frivillighet och det finns inget utrymme för att vidta åtgärder mot den enskildes vilja i de särskilda boendeformerna. Det är en grundläggande förutsättning att alla åtgärder som vidtas i verksamheten ska utgå från respekt för den enskildes rätt till självbestämmande och integritet. Tvång som begrepp, och som motsats till frivillighet, omfattar emellertid fler situationer än den när någon fysiskt tvingas till något. Den personal som ska verkställa smittskyddsläkarens beslut om flyttning, eller efter att en flytt är genomförd ska se till att till exempel förbud att lämna bygganden eller del av byggnaden upprätthålls, har inte möjlighet att förmå den enskilde att göra något mot sin vilja. Detta gäller oavsett om det sker genom påtryckningar, tvång eller vilseledande. Det är mot den bakgrunden, och med hänsyn till

målgruppen, inte tydligt hur beslutet om flyttning och efterföljande restriktioner ska genomföras i praktiken.

När den enskilde beviljats bistånd i form av särskilt boende är kommunen skyldig att verkställa insatsen så länge beslutet gäller. Den enskilde kan emellertid själv välja att avbryta sin boendeinsats när som helst. Utredningen har valt en hantering där kommunen även under tiden ett beslut om flyttning gäller ska verkställa den boendeinsats som den enskilde beviljats. Stadsledningskontoret anser att det därför behöver tydliggöras vad som ska gälla när en person som flyttats inte längre önskar få sin boendeinsats verkställd av kommunen.

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning att den övergripande frågan om allmänna skyddsåtgärder och samtycke inom socialtjänsten fortsatt behöver utredas brett. Att så sker är av stor vikt både för att öka rättssäkerheten för de personer som tar emot vård- och omsorgsinsatser och för att öka tydligheten för den personal som arbetar inom omsorgen samt andra befattningshavare.

Flyttning till en annan motsvarande bostad

En förutsättning för att flyttning som smittskyddsåtgärd ska vara effektiv är att det finns praktiska möjligheter att placera den smittade, misstänkt smittade eller exponerade personen åtskild från andra boende som inte är smittade. Det innebär att det måste finnas lokaler och personal för att tillhandahålla vård och omsorg för den som flyttas.

Stadsledningskontoret anser att det behöver förtydligas vad som i det här sammanhanget avses med annan motsvarande bostad. När det gäller till exempel bostäder med särskild service gör kraven på utformningen av sådana bostäder att det inte finns några andra motsvarande byggnader att tillgå. Stadsledningskontoret vill också framhållas att ett korttidsboende inte är att jämföras med en bostad med särskild service eller ett permanent särskilt boende för äldre.

Som beskrivits ovan ska kommunen enligt förslaget även under tiden ett beslut om flyttning gäller verkställa den boendeinsats som den enskilde beviljats och säkerställa att den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § SoL eller goda levnadsförhållanden enligt 7 § LSS. Utöver svårigheten att ha lokaler att tillgå menar stadsledningskontoret att det kommer vara svårt att fullt ut leva upp till de krav som normalt ställs vid aktuella sortens boendeinsatser. Det finns därför behov av förtydligande vad gäller vilka krav som ska ställas på insatsens innehåll, bemanning och lokaler när kommunen verkställer ett beslut om flyttning.

Anmäla behov av flyttning

Eftersom möjligheten att flytta en smittad, misstänkt smittad eller exponerad person från sin ordinarie bostad är avhängig hur kommunen organiserar sitt smittskyddsarbete inom de aktuella boendeformerna bör frågan om att flytta en boende utan samtycke enligt utredningen väckas av kommunen genom en anmälan till smittskyddsläkaren. Det ska också vara ett kommunalt ansvar att ta fram underlag för beslutet och att ta initiativ till att inleda ärendet.

Kommunerna kommer, som utredningen konstaterar, behöva ta fram rutiner för i vilka situationer en anmälan till smittskyddsläkaren ska göras. För att åstadkomma en likvärdig hantering anser stadsledningskontoret emellertid att förutsättningarna för en kommun att anmäla behov av flyttning som smittskyddsåtgärd behöver belysas i ett eventuellt fortsatt lagstiftningsarbetet. Det saknas vägledande resonemang i utredningen vad gäller vilka

åtgärder som ska ha vidtagits och vilka ställningstaganden som ska ha gjorts innan en anmälan om behov av flyttning mot den enskildes vilja bör ske. Mot bakgrund av att det föreslagna regelverket innebär ingripande åtgärder mot den enskilde anser stadsledningskontoret att det finns behov av både tydliggöranden och vägledning vad gäller de ställningstaganden som kommunen ska göra. Detta är frågor som delvis kan omhändertas genom Socialstyrelsens uppdrag att ta fram en vägledning för den föreslagna extraordinära smittskyddsåtgärden.

Stadsledningskontoret anser att det är viktigt att det tydliggörs att en flytt mot den enskildes vilja endast får användas som en sista utväg och då enbart i syfte att skydda den enskilde, andra boenden, personal eller allmänheten. Åtgärden bör endast kunna användas när övriga insatser är uttömda.

Utredningen konstaterar att med hänsyn till att det är smittskyddsläkaren som fattar beslutet om tvångsåtgärd bör det inte finnas något hinder för kommunen att delegera ansvaret för att göra anmälan enligt reglerna om delegation i kommunallagen (2017:725). Det saknas dock närmare resonemang vad gäller det beslut som kommunen ska fatta i frågan om anmälan samt vilken utredning och vilka överväganden som ska föregå ett sådant beslut.

Sekretess och behovet av informationsutbyte

Inom kommunens hälso- och sjukvård och socialtjänst omfattas uppgifter om enskilda av stark sekretess enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och utrymmet att lämna ut uppgifter efter menprövning är mycket begränsat.

En förutsättning för att kommunen ska kunna lämna ut uppgifter om enskilda personer som bor i någon av de boendeformer som omfattas av utredningens förslag till smittskyddsläkaren eller Polismyndigheten är därför att det finns ett tydligt lagstöd för detta. Det nämns emellertid ingenting i utredningen om sekretess och hur berörda aktörer ska hantera frågan i relation till det informationsutbyte som kommer vara en förutsättning för förslaget om flyttning som extraordinär smittskyddsåtgärd.

I SmL finns en rad bestämmelser om uppgiftslämnande som medför att den sekretess som annars skulle gälla bryts. Regelverket i SmL förefaller dock inte omfatta den samverkan mellan smittskyddsläkaren och kommunernas socialtjänst som kommer vara nödvändig för att den nya smittskyddsåtgärden ska kunna tillämpas effektivt. Till exempel är alla myndigheter enligt 6 kap. 9 § punkten 1 SmL skyldiga att på begäran av en smittskyddsläkare lämna de uppgifter om en person som smittats av en allmänfarlig sjukdom som behövs för att smittskyddsläkaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Den här bestämmelsen gör det dock inte möjligt för en kommun att göra en anmälan eller ta initiativ till att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till smittskyddsläkaren. På motsvarande sätt verkar inte övriga bestämmelse i SmL vara utformade så att de möjliggör ett uppgiftslämnande från kommunen till smittskyddsläkare eller Polismyndigheten på eget initiativ.

Stadsledningskontoret anser att det finns behov av att förtydliga vilket lagstöd kommunen har för att göra en anmälan om behov av flyttning och i övrigt på eget initiativ lämna ut uppgifter om en boende till smittskyddsläkaren eller Polismyndigheten. Behov av informationsutbyte kommer finnas i olika situationer, exempelvis när en person som har flyttats, avvikit från den plats dit flyttning har skett och smittskyddsläkaren behöver uppmärksammas på att det kan finnas behov av handräckning för att återföra personen.

Utöver sådana sekretessfrågor som uppstår vid behov av att kunna dela information med andra myndigheter kan en kommun som anlitar privata utförare för att verkställa boendeinsatser behöva utbyta uppgifter om en enskild med en sådan aktör, till exempel för att veta om det finns ett behov av att göra en anmälan till smittskyddsläkaren.

Konsekvenser

Utredningen har bedömt att förslaget om en ny extraordinär smittskyddsåtgärd inte har några kostnadsmässiga konsekvenser för kommuner och att finansieringsprincipen inte blir tillämplig. Utredningens bedömning görs mot bakgrund av att en pandemi i sig innebär högre kostnader för huvudmännens hälso- och sjukvård och omsorg. Något förslag till finansiering lämnas därför inte. Undantaget är förslaget till regeringsuppdrag till Socialstyrelsen.

Att införa extraordinär smittskyddsåtgärd innebär att enskilda enligt beslut från smittskyddsläkare kan flyttas från sin lägenhet till annan motsvarande lägenhet inom särskilt boende/bostad med särskild service. Hur en framtida pandemi kommer att påverka aktuella målgrupper går inte att förutsäga. Det kan emellertid inte uteslutas att många i målgruppen skulle drabbas på motsvarande sätt som skedde under coronapandemin. Om behovet av flyttning uppstår måste andra bostäder utöver det befintliga beståndet ställas till förfogande för personer som blir aktuella för flyttning. Skulle en sådan situation uppstå innebär det kostnader för nya lokaler och personal.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som syftar till att stärka smittskyddet för vissa grupper inom socialtjänsten och att göra en översyn av bestämmelserna om smittbärappenning.

Trots hårda restriktioner drabbades äldre personer, och särskilt de äldre personer som bodde i särskilda boendeformer för äldre, hårt under covid-19-pandemin. Även personer som bodde på LSS-boenden drabbades av covid-19-pandemin. Ett effektivt smittskydd kan enligt utredningens direktiv kräva tillfälliga begränsningar i den frihet som människor annars åtnjuter, både för att skydda den som har smittats och för att undvika att smittan sprids vidare till andra.

Smittbärappenning betalas ut till den som kan arbeta men inte får göra det på grund av risken för att smitta andra. Förmånen ger ekonomisk trygghet för grupper som inte kan arbeta hemifrån men inte har nedsatt arbetsförmåga och kan bidra till ökad efterlevnad till smittskyddsrekommendationer. Under pandemin ökade användningen av smittbärappenningen mycket kraftigt, vilket ställde stora krav på Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Vid kriser, som en pandemi, kan det finnas behov av att tillfälligt anpassa handläggningen och regelverket för att en förmån ska kunna fungera som det är tänkt.

Förslag och överväganden – stärkt smittskydd för vissa grupper inom socialtjänsten

Utredningens övergripande uppfattning är att de viktigaste åtgärderna för att stärka smittskyddet för vissa grupper inom socialtjänsten avser områden som ligger utanför den här utredningens uppdrag. Det handlar bl.a. om att stärka personalens kompetens och förutsättningar att utföra sitt arbete, följsamhet till basala hygienrutiner, lokalernas utformning m.m. Åtgärder inom dessa områden kräver stora och långsiktiga insatser från samhället. Flera initiativ är dessutom

under beredning. Bedömningarna och förslaget i betänkandet ska ses som en del i en större helhet.

Utredningen har övervägt att lämna förslag som innebär att tillfällig isolering ska kunna ske på de boendeformer som omfattas av uppdraget. Utredningens bedömning är att befintliga bestämmelser i smittskyddslagen om karantän och isolering inte är anpassade för SoL- och LSS-boenden och de personer som bor där. Det bör dock av principiella, etiska och praktiska skäl inte införas en möjlighet att genomföra tillfällig isolering inom dessa boendeformer.

Det kommer i vissa fall inte vara möjligt att med samtycke hålla personer åtskilda av smittskyddsskäl inom de boendeformer som omfattas av uppdraget samtidigt som de möjligheter att använda tvång som finns i lagstiftningen inte är tillräckligt väl anpassade för att uppnå det syftet med lindrigast möjliga tvångsingripande. Utredningen föreslår därför att det införs en ny extraordinär smittskyddsåtgärd i smittskyddslagen. Den nya bestämmelsen om *flyttning* innebär en möjlighet att utan samtycke flytta den som bor i vissa boendeformer enligt SoL eller LSS och som är eller kan antas vara smittad av en samhällsfarlig sjukdom och som genom sitt beteende riskerar att smitta andra boende från sin ordinarie bostad till en annan motsvarande bostad. Flyttning kan bl.a. underlätta genomförandet av vissa moment av kohortvård. Förslaget omfattar personer som bor i de boendeformer som avses i 5 kap. 5 och 7 §, 7 kap. 1 § 2 och 3 SoL och i bostad med särskild service enligt 9 § 8 och 9 LSS. Smittskyddsläkaren beslutar om flyttning efter anmälan från kommunen.

Utredningen föreslår även att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram en vägledning för den föreslagna extraordinära smittskyddsåtgärden.

Befintlig reglering av smittskyddsåtgärder inom de boendeformer som omfattas av utredningens uppdrag behöver inte kompletteras på annat sätt än genom detta förslag. Enligt utredningen finns det nödvändigt lagstöd för att erbjuda och utföra provtagning av de personer som bor inom boendeformerna. Det bör inte införas någon ytterligare möjlighet att förena provtagning med tvång än den som redan finns i smittskyddslagen och som bl.a. förutsätter misstanke om allmänfarlig sjukdom.

Bedömningar avseende smittbärappenning

Även om smittbärappenningen ökade kraftig under covid-19-pandemin, stod förmånen för en liten del av de ökade socialförsäkringsutgifterna. De ersättningar som främst kom att användas var sjuklön, sjukpenning och ersättning för karensavdrag, det vill säga förmåner för tillfälligt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.

Under pandemin infördes periodvis lättnader när det gällde vilka intyg som behövde bifogas en ansökan om smittbärappenning.

Analysen visar att ersättningen fyllde en viktig funktion under covid-19-pandemin bl.a. när det gäller att ge ekonomisk trygghet för grupper som inte kunde arbeta hemifrån men inte hade nedsatt arbetsförmåga. Möjligheten till ekonomisk kompensation för förlorad arbetsinkomst kan bidra till ökad efterlevnad till smittskyddsrekommendationer och därmed en minskad smittspridning.

Utredningen lämnar inga förslag i betänkandet till ändringar av lagstiftningen som reglerar smittbärappenningen. Däremot görs ett antal bedömningar.

Smittbärappenningen är en av flera socialförsäkringsförmåner som påverkas under en pandemi. Förändringar av smittbärappenningen måste sättas i relation till nödvändiga förändringar av andra socialförsäkringsförmåner i en krissituation. Enbart justeringar i smittbärappenningen rörande handläggningsrutiner, krav på intyg m.m. gör socialförsäkringssystemet endast delvis bättre förberett inför en framtida pandemi. Utredningen anser därför att ett samlat grepp bör tas om socialförsäkringen vid krig, krigsfara och allvarliga fredstida kriser. Försäkringskassan har också gjort en framställan till regeringen om att en sådan utredning bör tillsättas. Utredningen anser att smittbärappenningen bör omfattas av uppdraget till en sådan utredning.

Det finns enligt utredningen inget omedelbart behov av en förändring av regelverket om smittbärappenning för att kunna hantera ersättningen när det råder ett normaltillstånd i samhället. Regelverket är gammalt men är nära kopplat till smittskyddslagen. I den pågående översynen av smittskyddslagen (utredning S 2023:08) bör även smittbärappenningen beaktas eftersom utformningen av förhållningsreglerna är central för förmånen.

Utredningen konstaterar att de nu gällande bestämmelserna i socialförsäkringsbalken rörande ersättning till smittbärare även kan omfatta enskilda som delar hushållsgemenskap med någon som är

smittad, förutsatt att kriterierna i socialförsäkringsbalken för att vara smittbärare är uppfyllda. Avgörande är hur en sjukdom smittar. De utmaningar som har funnits avseende handläggningen av sådana ärenden har enligt utredningens bedömning främst gällt krav på intyg, individuella förhållningsregler och hur rekommendationer från Folkhälsomyndigheten har kommunicerats.

Under covid-19-pandemin infördes vid två tillfällen tillfälliga undantag på kravet att inkomma med ett intyg från läkare för att kunna få smittbärappenning. Utredningen anser att införandet av undantagen var rimliga åtgärder och att det även vid framtida pandemier kan uppstå situationer där kravet på intyg bör tas bort. Lösningen som användes under covid-19-pandemin kan, ur ett kortsiktigt perspektiv, även användas vid en framtida pandemi. Utredningen förordar dock att andra lösningar övervägs. Detta kräver en helhetsöversyn av socialförsäkringen i kris och krig men även av smittskyddslagens bestämmelser om förhållningsregler.

Till Socialdepartementet

s.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till s.hc@regeringskansliet.se.
Diarienummer S2023/02669

Göteborgs Stads yttrande över remissen – Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen (SOU 2023:56)

Samlad bedömning

I färskt minne finns covid-19 pandemin, kunskap om hur den sjukdomen smittade och de svårigheter som följde därav i stadens verksamheter. Förslagen som utredningen lägger fram avser att skydda individer från att smittas av sådana sjukdomar som klassificeras som samhällsfarliga sjukdomar. Vilka framtida sjukdomar som kan komma att inbegripas är inte möjligt att veta i nuläget.

Göteborgs Stad anser att utredningens förslag om att flytta individer som inte har förmåga att på egen hand skydda andra personer från smitta kan vara ett av flera verktyg att använda vid en framtida pandemi. Förslaget tillstyrks med beaktande av att det finns områden som utredningen inte belyser på ett tillräckligt sätt.

Utredningens förslag och överväganden – stärkt smittskydd för vissa grupper inom socialtjänsten

Göteborgs Stad anser att flyttning som extraordinär smittskyddsåtgärd kan vara ett av flera verktyg att använda. Frågan är dock komplex, dels utifrån vilka slags åtgärder som ur individ- respektive samhällsperspektiv kan anses vara mest lämpliga och ändamålsenliga, dels eftersom förslaget om flyttning avviker från socialtjänstens utgångspunkter om respekt för människors integritet och självbestämmande och med detta sammanhängande oklarheter vad gäller genomförandet.

Göteborgs Stad anser att det finns områden som utredningen inte belyser på ett tillräckligt sätt. Detta gäller det praktiska genomförandet, kravet på flyttning till en annan motsvarande bostad och kommunens hantering av att anmäla behov av flyttning samt det informationsutbyte som kommer behöva ske mellan kommunen, regionens smittskyddsläkare och i vissa fall Polismyndigheten. Göteborgs Stad menar att det finns frågeställningar inom dessa områden som bör utredas vidare.

Det praktiska genomförandet

Utredningen är tydlig med att bestämmelsen om flyttning som extraordinär smittskyddsåtgärd inte ska innebära några tvångsbefogenheter för kommunens personal. Smittskyddsläkaren bör dock ha möjlighet att begära biträde av Polismyndigheten för att föra den som ska flyttas till den plats dit flyttningen ska ske, eller återföra den som olovligen har avvikit från den platsen. Utredningen framhåller att biträde av Polismyndigheten inte är avsett att vara det normala förfarandet, eftersom det även när ett beslut om flyttning är nödvändigt i de flesta fall torde vara möjligt för boendets personal att förmå den som ska flyttas att medverka till en förflyttning utan att använda fysiskt tvång.

Göteborgs Stad anser att det är bra att det framgår tydligt att förslaget inte ska innebära några tvångsbefogenheter för kommunens personal. Regelverken som styr kommunens omsorg och hälso- och sjukvård bygger på frivillighet och det finns inget utrymme för att vidta åtgärder mot den enskildes vilja i de särskilda boendeformerna. Det är en grundläggande förutsättning att alla åtgärder som vidtas i verksamheten ska utgå från respekt för den enskildes rätt till självbestämmande och integritet. Tvång som begrepp, och som motsats till frivillighet, omfattar emellertid fler situationer än den när någon fysiskt tvingas till något. Den personal som ska verkställa smittskyddsläkarens beslut om flyttning, eller efter att en flytt är genomförd ska se till att till exempel förbud att lämna bygganden eller del av byggnaden upprätthålls, har inte möjlighet att förmå den enskilde att göra något mot sin vilja. Detta gäller oavsett om det sker genom påtryckningar, tvång eller vilseledande. Det är mot den bakgrunden, och med hänsyn till målgruppen, inte tydligt hur beslutet om flyttning och efterföljande restriktioner ska genomföras i praktiken.

När den enskilde beviljats bistånd i form av särskilt boende är kommunen skyldig att verkställa insatsen så länge beslutet gäller. Den enskilde kan emellertid själv välja att avbryta sin boendeinsats när som helst. Utredningen har valt en hantering där kommunen även under tiden ett beslut om flyttning gäller ska verkställa den boendeinsats som den enskilde beviljats. Göteborgs Stad anser att det därför behöver tydliggöras vad som ska gälla när en person som flyttats inte längre önskar få sin boendeinsats verkställd av kommunen.

Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att den övergripande frågan om allmänna skyddsåtgärder och samtycke inom socialtjänsten fortsatt behöver utredas brett. Att så sker är av stor vikt både för att öka rättssäkerheten för de personer som tar emot vård- och omsorgsinsatser och för att öka tydligheten för den personal som arbetar inom omsorgen samt andra befattningshavare.

Flyttning till en annan motsvarande bostad

En förutsättning för att flyttning som smittskyddsåtgärd ska vara effektiv är att det finns praktiska möjligheter att placera den smittade, misstänkt smittade eller exponerade personen åtskild från andra boende som inte är smittade. Det innebär att det måste finnas lokaler och personal för att tillhandahålla vård och omsorg för den som flyttas. Göteborgs Stad anser att det behöver förtydligas vad som i det här sammanhanget avses med annan motsvarande bostad. När det gäller till exempel bostäder med särskild service gör kraven på utformningen av sådana bostäder att det inte finns några andra motsvarande byggnader att tillgå. Göteborgs Stad vill också framhållas att ett korttidsboende inte är att jämföra med en bostad med särskild service eller ett permanent särskilt boende för äldre.

Som beskrivits ovan ska kommunen enligt förslaget även under tiden ett beslut om flyttning gäller verkställa den boendeinsats som den enskilde beviljats och säkerställa att den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå enligt 4 kap. 1 § SoL eller goda levnadsförhållanden enligt 7 § LSS. Utöver svårigheten att ha lokaler att tillgå menar Göteborgs Stad att det kommer vara svårt att fullt ut leva upp till de krav som normalt ställs vid aktuella sortens boendeinsatser. Det finns därför behov av förtydligande vad gäller vilka krav som ska ställas på insatsens innehåll, bemanning och lokaler när kommunen verkställer ett beslut om flyttning.

Anmäla behov av flyttning

Eftersom möjligheten att flytta en smittad, misstänkt smittad eller exponerad person från sin ordinarie bostad är avhängig hur kommunen organiserar sitt smittskyddsarbete inom de aktuella boendeformerna bör frågan om att flytta en boende utan samtycke enligt utredningen väckas av kommunen genom en anmälan till smittskyddsläkaren. Det ska också vara ett kommunalt ansvar att ta fram underlag för beslutet och att ta initiativ till att inleda ärendet.

Kommunerna kommer, som utredningen konstaterar, behöva ta fram rutiner för i vilka situationer en anmälan till smittskyddsläkaren ska göras. För att åstadkomma en likvärdig hantering anser Göteborgs Stad emellertid att förutsättningarna för en kommun att anmäla behov av flyttning som smittskyddsåtgärd behöver belysas i ett eventuellt fortsatt lagstiftningsarbetet. Det saknas vägledande resonemang i utredningen vad gäller vilka åtgärder som ska ha vidtagits och vilka ställningstaganden som ska ha gjorts innan en anmälan om behov av flyttning mot den enskildes vilja bör ske. Mot bakgrund av att det föreslagna regelverket innebär ingripande åtgärder mot den enskilde anser Göteborgs Stad att det finns behov av både tydliggöranden och vägledning vad gäller de ställningstaganden som kommunen ska göra. Detta är frågor som delvis kan omhändertas genom Socialstyrelsens uppdrag att ta fram en vägledning för den föreslagna extraordinära smittskyddsåtgärden.

Göteborgs Stad anser att det är viktigt att det tydliggörs att en flytt mot den enskildes vilja endast får användas som en sista utväg och då enbart i syfte att skydda den enskilde, andra boenden, personal eller allmänheten. Åtgärden bör endast kunna användas när övriga insatser är uttömda.

Utredningen konstaterar att med hänsyn till att det är smittskyddsläkaren som fattar beslutet om tvångsåtgärd bör det inte finnas något hinder för kommunen att delegera ansvaret för att göra anmälan enligt reglerna om delegation i kommunallagen (2017:725). Det saknas dock närmare resonemang vad gäller det beslut som kommunen ska fatta i frågan om anmälan samt vilken utredning och vilka överväganden som ska föregå ett sådant beslut.

Sekretess och behovet av informationsutbyte

Inom kommunens hälso- och sjukvård och socialtjänst omfattas uppgifter om enskilda av stark sekretess enligt 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och utrymmet att lämna ut uppgifter efter menprövning är mycket begränsat.

En förutsättning för att kommunen ska kunna lämna ut uppgifter om enskilda personer som bor i någon av de boendeformer som omfattas av utredningens förslag till smittskyddsläkaren eller Polismyndigheten är därför att det finns ett tydligt lagstöd för detta. Det nämns emellertid ingenting i utredningen om sekretess och hur berörda aktörer ska hantera frågan i relation till det informationsutbyte som kommer vara en förutsättning för förslaget om flyttning som extraordinär smittskyddsåtgärd.

I SmL finns en rad bestämmelser om uppgiftslämnande som medför att den sekretess som annars skulle gälla bryts. Regelverket i SmL förefaller dock inte omfatta den samverkan mellan smittskyddsläkaren och kommunernas socialtjänst som kommer vara nödvändig för att den nya smittskyddsåtgärden ska kunna tillämpas effektivt. Till exempel är alla myndigheter enligt 6 kap. 9 § punkten 1 SmL skyldiga att på begäran av en smittskyddsläkare lämna de uppgifter om en person som smittats av en allmänfarlig sjukdom som behövs för att smittskyddsläkaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter. Den här bestämmelsen gör det dock inte möjligt för en kommun att göra en anmälan eller ta initiativ till att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till smittskyddsläkaren. På motsvarande sätt verkar inte övriga bestämmelse i SmL vara utformade så att de möjliggör ett uppgiftsutlämnande från kommunen till smittskyddsläkare eller Polismyndigheten på eget initiativ.

Göteborgs Stad anser att det finns behov av att förtydliga vilket lagstöd kommunen har för att göra en anmälan om behov av flyttning och i övrigt på eget initiativ lämna ut uppgifter om en boende till smittskyddsläkaren eller Polismyndigheten. Behov av informationsutbyte kommer finnas i olika situationer, exempelvis när en person som har flyttats, avvikit från den plats dit flyttning har skett och smittskyddsläkaren behöver uppmärksammas på att det kan finnas behov av handräckning för att återföra personen.

Utöver sådana sekretessfrågor som uppstår vid behov av att kunna dela information med andra myndigheter kan en kommun som anlitar privata utförare för att verkställa boendeinsatser behöva utbyta uppgifter om en enskild med en sådan aktör, till exempel för att veta om det finns ett behov av att göra en anmälan till smittskyddsläkaren.

Konsekvenser

Utredningen har bedömt att förslaget om en ny extraordinär smittskyddsåtgärd inte har några kostnadsmässiga konsekvenser för kommuner och att finansieringsprincipen inte blir tillämplig. Utredningens bedömning görs mot bakgrund av att en pandemi i sig innebär högre kostnader för huvudmännens hälso- och sjukvård och omsorg. Något förslag till finansiering lämnas därför inte. Undantaget är förslaget till regeringsuppdrag till Socialstyrelsen.

Att införa extraordinär smittskyddsåtgärd innebär att enskilda enligt beslut från smittskyddsläkare kan flyttas från sin lägenhet till annan motsvarande lägenhet inom särskilt boende/bostad med särskild service. Hur en framtida pandemi kommer att påverka aktuella målgrupper går inte att förutsäga. Det kan emellertid inte uteslutas att många i målgruppen skulle drabbas på motsvarande sätt som skedde under coronapandemin. Om behovet av flyttning uppstår måste andra bostäder utöver det befintliga beståndet ställas till förfogande för personer som blir aktuella för flyttning. Skulle en sådan situation uppstå innebär det kostnader för nya lokaler och personal.

För Göteborgs Kommunstyrelse