

Regionstyrelsen

Yttrande över delbetänkandet Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Socialdepartementet över delbetänkandet Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48).
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Socialdepartementet har remitterat delbetänkandet Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48) till Region Stockholm för yttrande. I betänkandet lämnar utredningen underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier. Utredningen har också sett över regleringen av smittskydd för att bättre anpassa den till situationer med omfattande smittspridning, och lämnar förslag för att stärka författningsberedskapen.

Region Stockholm anser över lag att utredningen är gedigen och att det tydligt framgår vad förslagen förväntas leda till. Region Stockholm lämnar i yttrandet kommentarer med fokus på de av utredningens förslag som Region Stockholm ser som särskilt viktiga, eller där Region Stockholm har en avvikande åsikt.

Bakgrund

Socialdepartementet har remitterat delbetänkandet Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48), till Region Stockholm för yttrande.

I delbetänkandet lämnar Utredningen om stärkt framtida smittskydd (S 2023:08, dir. 2023:106) underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier, och förslag för att på olika sätt stärka författningsberedskapen inför situationer med omfattande smittspridning. Utredningen har i arbetet haft följande utgångspunkter:

- Frivilliga beteendeförändringar i första hand, reglering är inget självändamål
- Vikten av proportionalitet

- Förvaltningsmodellen frångås inte
- En generisk ansats med vissa antaganden bland annat om nästa pandemi
- I sista hand stängning och förbud, dock ej av religiösa platser eller kollektivtrafik.

Utredningen föreslår i delbetänkandet ett antal fokusområden för pandemiberedskap respektive pandemihantering, som föreslås fungera som ett ramverk för ett fortsatt och fördjupat arbete hos berörda myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer. I ett sådant arbete bör det enligt utredningen ingå att ta fram handlingsplaner.

Utredningen lämnar också författningsförslag som ska ge en flexiblere smittskyddslag, och förslag till en ny lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som ska kunna aktiveras av regeringen efter beslut i riksdagen. I smittskyddslagen föreslås bland annat bestämmelser om att regionerna ska säkerställa att de har kapacitet för storskalig provtagning, laboratorieanalys och smittspårning. Krav föreslås också på att regionerna säkerställer en lagerhållning av sådana sjukvårdsprodukter för provtagning och laboratorieanalys som beredskapen inom smittskyddet kräver. Vidare föreslås uppbyggnad av storskalig testning och smittspårning hos regionerna, i samordning av Folkhälsomyndigheten.

På grund av den korta remisstiden har ärendet inte remitterats internt inom Region Stockholm. Regionledningskontoret har dock tagit fram förslaget till yttrande i nära dialog med sakkunniga inom hälso- och sjukvårdsförvaltningen (Smittskydd Stockholm, Patientsäkerhet och beredskap), Karolinska Universitetssjukhuset (ME Klinisk mikrobiologi, Infektion), Stockholms läns sjukvårdsområde (Smittspårningsenheten), MediCarrier AB samt det regionala programområdet RPO infektionssjukdomar.

Region Stockholms yttrande

Generella synpunkter

Region Stockholm anser över lag att utredningen är gedigen och väl genomtänkt, och att det tydligt framgår vad förslagen förväntas leda till. Förutom föreliggande författningsförslag ger utredningen också en välbehövlig översikt över nationella och internationella lagar och organisationer som påverkar smittskyddsfrågorna.

Region Stockholm instämmer med utredningen om att stärkt författningsberedskap ökar vår förmåga att hantera framtida pandemier, och kan skydda grundläggande fri- och rättigheter när lagen tillämpas. Den grundläggande utgångspunkten om att eftersträva proportionalitet och att frivilliga beteendeförändringar ska sökas i första hand är positiv och mycket viktig.

Region Stockholm instämmer över lag med utredningens författningsförslag och därtill med utredningens överväganden i kapitel 2 kring innebörden av ansvarsprincipen. Liksom utredningen menar Region Stockholm att denna princip i sig innebär ett krav på att agera, samt att förutsättningar för att kunna handla stärks genom en beredskap lik den som beskrivs och föreslås i utredningen. Med andra ord instämmer Region Stockholm i att det inte behövs någon särskild handlingsprincip.

Region Stockholm anser att det är en god intention att inte fördröja ikraftträdandet av den nya lagen och övriga författningsändringar, men att det kan vara utmanande att hinna genomföra det till den 1 september 2026.

Utredningen bedömer att förslagen till krav på regionerna utgör en statlig ambitionshöjning som bör finansieras enligt finansieringsprincipen. Region Stockholm är positiv till tydliga kapacitetskrav, och ser att det är nödvändigt att kostnaderna analyseras i samverkan med regionerna. Region Stockholm vill här betona att krav på lagerhållning medför stora kostnader inte bara för produkter, utan även för personal, lokaler, it-system och logistik. Investeringar i infrastruktur och systemstöd behöver särskilt vägas in. Region Stockholm vill också understryka att ersättningen till regionerna, och villkoren för densamma, behöver utformas på ett sätt som ger förutsägbarhet och minimerar de administrativa kostnaderna.

Underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier

Region Stockholm anser att utredningen formulerar rimliga utgångspunkter för en nationell strategi för hantering av pandemier. Det är angeläget att eftersträva den balans som förslaget till samhällets mål vid en pandemi implicerar: att skydda människors liv och hälsa genom att begränsa smittspridning, och samtidigt begränsa andra negativa konsekvenser för individ och samhälle. Region Stockholm välkomnar författningsförslaget om att åtgärder inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt, men vill betona vikten av tydliga riktlinjer och krav på transparens för proportionalitetsbedömningar. Trots goda intentioner i ett normalläge, finns risk för att beslutsfattare i en pressad och osäker situation

med omfattande smittspridning vidtar onödigt tvingande åtgärder som oproportionerligt skadar individer och samhälle.

Vidare är Region Stockholm positiva till att strategin föreslås vara indelad i pandemiberedskap och pandemihantering. Det är värdefullt att strategin så tydligt föreslås hantera hela förloppet av en pandemi, till skillnad från flertalet av de planer som fanns på plats före 2020, där enbart pandemiarbetets inledande delar beskrevs. Region Stockholm ser positivt på den föreslagna ordningen avseende förslag om beslut om pandemiplaner, det vill säga att smittskyddsläkaren framställer ett förslag om en pandemiplan som sedan beslutas i regionfullmäktige. Denna ordning följdes för Region Stockholms nuvarande pandemiplan.

Region Stockholm ser också positivt på förslagen avseende lagerhållning för laboratediagnostik och sjukvårdsprodukter, samt beredskap för storskalig testning och smittspårning. Region Stockholm har redan påbörjat sådant arbete och tillstyrker behovet av att regeringen tydligt avgränsar regionernas lagerhållningsansvar, men ifrågasätter om tre månaders normalförbrukning är ändamålsenligt. Ett scenario- och kapacitetsbaserat angreppssätt med konkretisering av en viss kapacitet (nivåer och volymer) är sannolikt mer ändamålsenligt, givet att pandemiberedskap handlar om extraordinära lägen snarare än normalläge.

Utredningen föreslår att regionerna även ska säkerställa kommunernas försörjning av sjukvårdsprodukter, däribland personlig skyddsutrustning. Region Stockholm anser att förslaget är problematiskt: enligt hälso- och sjukvårdslagen ansvarar kommunerna själva för sådan försörjning. Att lägga det på regionerna riskerar att ge en otydlig ansvarsfördelning. Region Stockholm ser därutöver betydande svårigheter att beräkna ekonomisk kompensation för regionerna för en sådan ansvarsomfördelning, då analysunderlag för kommunernas behov saknas. Region Stockholm delar utredningens bedömning om behovet av stärkt regional-kommunal samverkan, men understryker att regionens roll enligt smittskyddslagen är att säkerställa att samverkan sker – inte att överta kommunernas ansvar för verksamheternas försörjning av utrustning och sjukvårdsprodukter.

Förslagen avseende it-lösningar för smittspårning och provsvar är välkomna, men även dessa kräver samordning. I dag saknas nationella lösningar som möjliggör att data från it-system för provtagning, provhantering och provsvar kan delas mellan laboratorier och sjukhus i olika regioner.

Region Stockholm vill också påpeka att etablering av kommunikationskanaler och nätverk till svåråtkomliga grupper är av största vikt. Detta behöver finnas på plats när en pandemi inträffar, och behöver därför ingå i beredskapsarbetet. Inte minst Folkhälsomyndigheten bör beakta detta, då myndigheten enligt utredningens förslag ges ett övergripande informationsansvar.

Vikten av en tydlig ansvarsfördelning vid en pandemi lyfts redan i utredningens direktiv. Utredningen föreslår att en rad myndigheter genom sina regleringsbrev ges i uppdrag att se över regelverk och oklara ansvarsförhållanden, och därefter lämnar förslag till justeringar till Regeringskansliet. För att förhindra att något faller mellan stolarna, och blir eller förblir otydligt, krävs såväl ett helhetsperspektiv som verksamhetsnära sakkunskap. Därför behöver ansvarsfördelningen bestämmas från Regeringskansliet utifrån deras helhetsperspektiv, men först efter dialog med myndigheter, regioner och kommuner som har sakkunskapen. Region Stockholm vill också understryka betydelsen av god myndighetssamverkan på nationell nivå.

Vidare vill Region Stockholm framhålla att civilsamhällets aktörer är viktiga och relevanta aktörer, avgörande för att stödja utsatta grupper, sprida information och komplettera offentliga insatser. Dessa aktörer bör ges tydligare roller i pandemistategin, och det behöver etableras effektiva kommunikationskanaler mellan dem och ansvariga myndigheter.

Region Stockholm ser positivt på förslaget att Folkhälsomyndigheten tillsammans med Socialstyrelsen ges i uppdrag att tillsammans med andra aktörer ta fram planeringsstöd för vilka riskgrupper som kan vara aktuella, beroende på smittämne.

Liksom utredningen vill Region Stockholm också poängtera behovet av datainsamling i realtid och framtagande av lägesbilder. Det nämns att denna fråga utreds av andra, men det går inte att nog understryka behovet av sammanställning av framför allt vårdrelaterade data. I detta avseende belyser utredningen inte tillräckligt svagheterna med sina förslag, nämligen eftersläpning i sammanställning av data på nationell nivå och svårigheter med datadelning. En bild baserad på regionala data riskerar att bli fragmenterad och nationella data i realtid är helt avgörande för att följa upp att rätt smittskyddsåtgärder sätts in vid rätt tillfälle.

Stärkt författningsberedskap i fråga om smittskydd

Nedan följer mer specifika synpunkter kopplade till utredningens förslag om stärkt författningsberedskap.

En lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder införs

Utredningen föreslår en lag som endast aktiveras vid en omfattande smittspridning av ett mikrobiellt agens som har klassats eller klassas som samhällsfarlig. I utredningen görs övervägandet att en sådan omfattande smittspridning sannolikt kommer att orsakas av ett luftburet virus, även om resonemang förs kring smitta av en mikrobiell agens med annan smittväg. Region Stockholm instämmer i antagandet att även nästa pandemi sannolikt kommer att bero på ett luftvägsburet virus, men anser att utredningen i sina förslag mer konsekvent borde beakta risken för andra typer av smitta.

Region Stockholm anser att det är positivt att privata sammankomster inkluderas i lagförslaget, och att även begravningsceremonier kan förbjudas – förutsatt att nyttan av ett sådant förbud enligt en transparent och väl avvägd proportionalitetsbedömning överväger skadan för individer och samhälle. Dock är gränsdragningen mot “religiösa verksamheter öppna för allmänheten”, som inte kan förbjudas, svår och ett förtydligande önskas.

Enligt utredningens förslag ska Folkhälsomyndigheten ges ansvar för att informera allmänheten om föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, vilket Region Stockholm är positiva till. Smittskyddsläkaren i varje region har dock enligt smittskyddslagen också ansvar för att informera allmänheten, vilket kräver samordning mellan den nationella myndigheten och de regionala smittskyddsansvariga.

Information till allmänheten ska enligt förslaget vara lättillgänglig och behovsanpassad. Utöver detta behöver det specificeras att informationen måste nå utrikes födda, genom information på många språk och i många kanaler. Dessa grupper drabbades hårt av covid-19-pandemin och nåddes i vissa fall sent av information.

Enligt förslaget bör lagen inte omfatta arbetsplatser eller skolverksamheter. Den främsta anledningen är enligt utredningen att arbetsplatser och skolor täcks av arbetsmiljölagstiftning och en kommande förordning rörande skolan. Utredningen har tidigare nämnt att man önskar en likformighet vad gäller verksamheter och offentliga tillställningar, och det hade därför varit av värde med ett mer omfattande resonemang kring varför utredningen ändå föreslår detta undantag. Region Stockholm anser att det är nödvändigt

att det vid en pandemi tydligt framgår vilka regleringar som kan användas även för arbetsplatser och skolor.

Smittskyddslagen justeras för stärkt beredskap och flexibilitet

Region Stockholm anser att det är positivt att utredningen förtydligar vad en hälsokontroll vid inresa innebär, inklusive provtagning vid densamma. I lagförslaget anges att en läkare efter en första bedömning kan göra de undersökningar och den provtagning som behövs, för att avgöra om smittsamhet föreligger. Region Stockholm anser att även annan legitimerad sjukvårdspersonal, främst sjuksköterskor, kan utföra det. Det är dock inte lämpligt att det är smittskyddsläkaren som utför denna hälsokontroll, vilket nämns som ett alternativ i texten, då smittskyddsläkaren har en annan roll. Eventuellt kan detta behöva förtydligas i författningsförslaget.

Vidare anges att hälsokontrollen ska omfatta ett samtal om personens hälsotillstånd. Detta kommer i praktiken att bli mycket svårt att utföra, med tanke på den mängd passagerare som dagligen passerar genom Stockholmsregionens flygplatser. Region Stockholm saknar i författningsförslaget en möjlighet till egenprovtagning samt att möjliggöra hälsosamtal i digital enkätform eller genom formulär. Därtill bör begreppen kroppsbesiktning och kroppsliga ingrepp förtydligas. Region Stockholm önskar även en tydligare formulering avseende det författningsförslag som behandlar situationer där en person inte medverkar vid hälsokontrollen.

I nuvarande smittskyddslag, SmL 8 kap. 12 §, fjärde punkten, finns en formulering som Region Stockholm önskar ses över. Det är olämpligt att uppdra åt en polismyndighet att *genomföra* hälsokontroll, så som det nu står skrivet.

Utredningen föreslår ett vidare begrepp avseende vilka personer som kan omfattas av hälsokontroll, till områden som står i nära förbindelse till det geografiska område där spridning sker. Man påtalar vikten av en samlad bedömning för vilka områden som kan vara aktuella, vilket Region Stockholm menar kommer att vara nödvändigt.

Förslaget avseende karantänsplatser är mycket välkommet. För att kunna dimensionera och säkerställa ett eventuellt behov av karantänsplatser behövs nationell samordning och finansiering.

Smittskyddslagen bör inte ges företräde framför psykiatrisk tvångsvårdslagstiftning

Region Stockholm instämmer i utredningens bedömning och har inget övrigt att tillägga avseende förslaget.

En ordning för storskalig testning och smittspårning inrättas

Region Stockholm tillstyrker utredningens förslag om storskalig testning och smittspårning, och menar att det är väl avvägt. Delar av det är redan genomfört i Region Stockholm. Den nationella samordning som utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten håller i är välkommen.

Region Stockholm saknar en problematisering av vissa utmaningar som blev tydliga i samband med covid-19-pandemin. Smittspårningen innebar nästan uteslutande att den person som bedömdes utgöra en smittkälla, indexpatienten, själv informerade sina kontakter (de som utsatts för smittrisk). Det nämns på flera ställen i utredningen att smittspåraren inte alltid personligen behöver kontakta den som kan antas ha smittats, utan att det kan överlåtas åt indexpatienten. Dock nämns också att ansvarig personal alltid har en skyldighet att kontrollera att den som kan ha smittats verkligen har underrättats. I praktiken var detta väldigt svårt att göra under covid-19-pandemin, och det kommer sannolikt att vara det även vid en kommande omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Det saknas författningsförslag som möjliggör mer uttalad "egensmittspårning" med bland annat digitala lösningar.

Region Stockholm önskar att förslaget angående regeringens möjlighet att föreskriva om ändring och/eller utvidgning av vem en kontakt ska uppsöka, ges ett tillägg som innebär att en smittspårare kan göra en bedömning utifrån den givna situationen. En smittspårning innebär inte alltid att en exponerad kontakt ska provtas; det kan i vissa fall räcka med information och rekommendationer till kontakter. Detta kan avgöras av en person med kompetens att smittspåra.

Region Stockholm instämmer i bedömningen att regionerna kan behöva fördela sjukvårdsprodukter för testning till andra regioner för att hantera uppkomna regionala bristsituationer. Det kan dock förtydligas att även regionalt upphandlade privata laboratorie- och sjukvårdsleverantörer behöver omfattas av skyldigheten att omfördela sjukvårdsprodukter vid brist.

När det gäller förslaget om att åstadkomma en mer strukturerad planering för att stärka regionernas laboratorieberedskap, bör det tilläggas att det finns ett behov av att utveckla känslig och robust molekylär diagnostisk metodik enligt så kallad NAAT-teknik. Då minskar ett av de leverantörsberoenden som blev en flaskhals under covid-19-pandemin.

Region Stockholm ser en viss brist på vårdhygieniska frågor i utredningen, trots att en god hygienisk standard är en grundförutsättning för en säker upptrappning av vård i en situation med omfattande smittspridning. Vårdhygien nämns som betydelsefullt för att förhindra smittspridning under pandemin men ingår inte i underlaget till en nationell strategi, trots att utredningen skriver att medicinska smittskyddsåtgärder är centrala i den del av direktiven som avser att ta fram ett underlag för en nationell strategi (s. 834). Det är oklart om vårdhygieniska rutiner då ingår i begreppet smittskyddsåtgärder, och där finns rum för en större tydlighet.

Vidare saknar Region Stockholm en diskussion om hur vårdpersonal snabbt ska provtas och smittsamhetsbedömas, för att så gott det går säkerställa att smittsamma medarbetare inte arbetar med känsliga individer. Det bör också bestämmas vem som ansvarar för att storskaliga teststationer är organiserade för att förebygga smittspridning, liksom vem som ansvarar för att uppdatera smittförebyggande rutiner utifrån det aktuella kunskapsläget för smittämnet i fråga. Andra frågor som kan behöva belysas ytterligare är om det finns en nationell samverkansberedskap för att i en omfattande smittspridningssituation hantera avfall som innehåller smittämnen klass 3-4, och en beredskap för kompetensförsörjning av sjukvårds- och omvårdnadspersonal i ett läge med omfattande smittspårning.

Region Stockholm menar att krav på klinisk anmälan i it-tjänsten SmiNet bör utgå vid en storskalig smittspridning även vid en låg smittsamhet i en pandemisk fas. Region Stockholm inser nyttan av den information som dessa registreringar ger på nationell nivå, men anser att registreringarna medför en tidsåtgång som inte är rimlig. På sikt bör det vara möjligt med teknisk utveckling som medger att ett smittspårningsverktyg exporterar informationen till SmiNet. Region Stockholm inser dock att situationen vid en pandemi kan se olika ut i landet, varför sådana avväganden också måste finnas.

När det gäller antigen tester är Region Stockholms erfarenheter från covid-19-pandemin att de kan ha ett värde i situationer med screening, men att kvaliteten på handhavandet varierar, liksom kunskapen om vad testresultaten innebär. Region Stockholm vill därför betona att sådana tester behöver användas med försiktighet och inte tillmätas allt för stor betydelse vid en pandemi.

Slutligen önskar Region Stockholm att utredningen ensar och tydliggör användningen av begrepp kopplade till smittspårning.

Ekonomiska konsekvenser

Beslut i enlighet med regiondirektörens tjänsteutlåtande bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm. Flera av utredningens förslag i delbetänkandet medför kostnader för Region Stockholm. Det gäller särskilt krav på regionerna att säkerställa den kapacitet för testning och smittspårning som beredskapen kräver, att säkerställa lagerhållning och att fördela sjukvårdsprodukter för testning till andra regioner vid bristsituationer. I den mån som utredningens förslag medför nya uppgifter eller skärpta krav ska de finansieras av staten i enlighet med finansieringsprincipen.¹

Storleken på den ekonomiska compensationen ska beräknas i dialog med regionerna, utifrån regionernas information och bedömning. Region Stockholm behöver bevaka att så sker, och bidra med en noggrann analys. Analysen är komplex: När det gäller lagerhållningen avser kostnaderna inte enbart kapitalbindning för de produkter som lagerhålls. Därtill kommer kostnader för lagerhållningsrisker och lagerhållningslokaler, it-system, hanteringsutrustning, transportverksamhet och personalresurser. Behovet av långsiktiga investeringar i fastigheter, lokaler och systemstöd behöver särskilt beaktas.

Emma Lennartsson
Regiondirektör

Mikael Ohrling
Sjukvårdsdirektör

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av delbetänkandet Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48)

Beslutsexpediering

1. Hälso- och sjukvårdsnämnden
2. Karolinska Universitetssjukhuset
3. MediCarrier AB
4. Stockholms läns sjukvårdsområde

Godkänd av Emma Lennartsson, 2025-06-02

¹ Finansieringsprincipen är en vedertagen princip inom svensk förvaltningspolitik. Om staten beslutar om nya uppgifter eller skärpta krav för kommuner och regioner som medför ökade kostnader, så ska staten stå för finansieringen av dessa kostnader. Detta för att säkerställa att det kommunala självstyret inte urholkas genom statliga beslut.