

2025-09-01

Dnr Komm2025/00501

Er referens: S2025/00922
Socialdepartementet
103 33 Stockholm**Remissvar Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48)**

Statens medicinsk-etiska råd (Smer) har i uppdrag att belysa medicinsk-etiska frågor ur ett övergripande samhällsperspektiv. Rådet kommenterar förslaget av särskild betydelse utifrån detta perspektiv.

Sammanfattning

Statens medicinsk-etiska råd (Smer) tillstyrker i huvudsak utredningens förslag om en nationell strategi för hantering av pandemier samt förslaget om en ny lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Samtidigt vill rådet vill framhålla att oavsett ny författning kommer svåra avvägningar mellan olika värden att behöva göras även vid nästa pandemi, i många fall under tidspress och med ett ofullständigt faktaunderlag. För att dessa beslut ska vara legitima och välgrundade krävs en förstärkt etisk beredskap på alla nivåer i samhällsorganisationen.

Smer rekommenderar att regeringen vidtar åtgärder för att även säkerställa den etiska beredskapen.

Inledning

Statens medicinsk-etiska råd (Smer) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48). Rådet välkomnar betänkandet och de förslag som läggs fram. Utredningen har gjort ett gediget arbete och välavvägda bedömningar.

Smer instämmer i att den nationella strategin för hanteringen av pandemier bör ange mål och principer för pandemihantering och involvera relevanta

aktörer på nationell, regional och lokal nivå. Rådet ser positivt på att utredningen tydligt definierar fokusområden för både beredskap och hantering, såsom fungerande ansvarsfördelning, skydd av riskgrupper, laboratoriekapacitet, vaccin- och läkemedelsförsörjning, forskning och uppföljning.

Förslaget om en ny lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder är välgrundat. Rådet välkomnar lagens två syften: att både begränsa konsekvenserna av smittspridning och värna individens grundläggande fri- och rättigheter.

Smer framför synpunkter på delar av betänkandet nedan.

Kap. 6 Ett krav på handling ingår i ansvarsprincipen

Rådet tillstyrker utredningens bedömning att någon särskild handlingsprincip inte bör införas som komplement till ansvarsprincipen. De överväganden som redovisas visar att ett krav på handling redan ingår i ansvarsprincipen, och att denna förpliktar aktörer att agera proaktivt även i osäkra situationer där informationsbrist råder. Att införa en särskild handlingsprincip eller en fristående försiktighetsprincip riskerar därför att skapa begreppsförvirring och otydlighet i ansvarsfördelningen. Det finns också principiella invändningar mot ett sådant tillägg. Som Wahlberg och Sahlin¹ framhåller i sin analys av Coronakommissionens förslag, är den variant av försiktighetsprincipen som formuleras som en generell handlingsprincip problematisk i smittskyddssammanhang. En handlingsprincip av detta slag kan ge legitimitet åt i stort sett vilka åtgärder som helst, även sådana som saknar stöd i vetenskap och beprövad erfarenhet, och kan därför leda till ingripande beslut med omfattande negativa konsekvenser för hälsa, utbildning, välbefinnande och samhällsliv. Vidare kan en sådan princip användas för att motivera både åtgärder och icke-åtgärder, och erbjuder därmed ingen reell vägledning i komplexa valsituationer.

Mot denna bakgrund delar rådet utredningens slutsats att det är mer ändamålsenligt att utgå från ansvarsprincipens redan inbyggda krav på handling och proaktivitet. Det skapar en tydligare och mer sammanhållen grund för krisberedskap, samtidigt som det bevarar kravet på att beslut ska vila på vetenskap och beprövad erfarenhet – en ordning som enligt Smers

¹ Kommande publikation. Lena Wahlberg and Nils-Eric Sahlin, The Corona Commission and the Precautionary Principle, Smer 2025.

bedömning både stärker effektiviteten och främjar legitimiteten i de beslut som fattas.

Kap. 7 Omfattande smittspridning ställer särskilda krav på smittskyddet

Rådet bedömer de överväganden och förslag som presenteras i kapitel 7 som välavvägda och proportionerliga och tillstyrker samtliga. Utredningen redogör på ett tydligt och väl underbyggt sätt för att balans måste råda mellan behovet av effektiva smittskyddsåtgärder och skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

Kap. 8 En ordning för storskalig testning

Smer tillstyrker förslagen gällande en ordning för storskalig testning. Rådet vill dock framhålla några särskilda etiska aspekter.

Utredningen beskriver att avvägningar kan behöva göras när det gäller vilka målgrupper som ska omfattas av storskalig testning. Även resursbegränsningar, exempelvis brist på biomedicinska analytiker, analysutrustning eller provtagningsmaterial, kan innebära att analyser som rör andra patientgrupper inte kan utföras eller att vissa av dessa analyser fördröjs. Smer understryker att vid avvägningar bör en etisk analys alltid ingå och redovisas i samband med kommunikationen med allmänheten.

Smer delar utredningens syn att kvalitetssäkring är en viktig faktor i hela kedjan som rör testning. Detta är också en etisk fråga, då det är en del i en jämlik vård att medborgare ska kunna lita på provsvar oavsett var testningen utförs.

Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar att en utökad testning måste organiseras så att den inte i onödan tränger undan annan vård. Ett exempel var lösningen att de med e-legitimation kunde boka tid och läsa sitt provsvar digitalt, vilket frigjorde resurser inom vården men samtidigt innebar att personer utan e-legitimation uteslöts. För en mer jämlik tillgång till egenprovtagning ser Smer införandet av en nationell e-legitimation som ett viktigt steg.

Pandemin visade också att det fanns skillnader mellan regioner i etisk reflektion kring egenprovtagning, särskilt gällande barns provtagning. Att låta en vårdnadshavare utan vårdutbildning provta sitt barn väcker frågor om ansvar, risk och barns rättigheter. Det gäller exempelvis om vårdnadshavaren

får tillräcklig information för att kunna göra ett informerat val, hur barnets egen vilja beaktas och hur ansvarsfördelningen ser ut om skada uppstår. Smer saknar ett resonemang i utredningen om barnperspektivet vid egenprovtagning och betonar att barn bör betraktas som en särskilt utsatt grupp i detta sammanhang.

Smer uppmärksammar också att Läkemedelsverkets definitioner av egenprovtagning, självtest respektive snabbtest² skiljer sig från utredningens användning av begreppen. Enligt Läkemedelsverket är självtester³ sådana tester där individen själv tar prov i hemmiljö och även tolkar svaret, vilket närmast motsvarar det som i betänkandet benämns egenprovtagning med egen analys. Det är angeläget att definitionerna harmoniseras för att undvika oklarheter i praktisk tillämpning i den fortsatta beredningen.

Kap. 9 Stärkt beredskap med en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Smer delar utredningens bedömning att författningsberedskapen inom smittskyddet bör stärkas och tillstyrker förslaget till lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Rådet välkomnar att lagens syfte och de grundläggande principerna tydliggörs, såsom proportionalitet, vetenskap och beprövad erfarenhet, respekt för människors lika värde och integritet samt barnets bästa.

Samtidigt vill Smer understryka att pandemier och andra samhällskriser alltid medför värdekonflikter. Den föreslagna lagen anger centrala mål och principer, men kan inte på förhand ge uttömmande vägledning om hur konflikter mellan dessa ska hanteras i praktiken. Exempelvis kan lagens två syften – att minimera konsekvenserna av en omfattande smittspridning och att skydda enskildas grundläggande fri- och rättigheter – komma i konflikt med varandra.

Smer vill särskilt uppmärksamma tillämpningen av proportionalitetsprincipen. Vid en första anblick framstår principen som objektiv – åtgärder ska stå i proportion till det aktuella hotet. I praktiken innebär den dock svåra etiska avvägningar mellan olika samhällsmål: folkhälsa (där både minskad smittspridning och eventuella negativa effekter

² <https://www.lakemedelsverket.se/sv/medicinteknik/vilka-regler-galler-mig/ivd-produkter#hmainbod>

³ <https://fragor.lakemedelsverket.se/org/lakemedelsverket/d/vad-behover-jag-veta-om-jag-ska-kopa-ett-sjal-87iv/>

av de åtgärder som vidtas måste beaktas inklusive psykosociala konsekvenser), ekonomi, utbildning och grundläggande fri- och rättigheter. Vidare aktualiseras frågor om fördelningsrättvisa, då åtgärder som kan uppfattas som proportionerliga på samhällsnivå kan innebära en oproportionerlig belastning för vissa grupper, exempelvis äldre, barn eller personer med svag socioekonomisk ställning. Till detta kommer hanteringen av vetenskaplig osäkerhet som i vissa fall kan motivera mer ingripande åtgärder än vad som i efterhand visar sig nödvändigt. Av dessa skäl bedömer Smer att en kvalificerad tillämpning av proportionalitetsprincipen förutsätter tillgång till etisk kompetens som kan bidra till systematiska analyser av de värdekonflikter som aktualiseras.⁴

Mot denna bakgrund bedömer Smer att lagstiftningen kan behöva kompletteras med en vägledning eller ett verktyg för etisk analys. Detta skulle stärka förutsättningarna för att i en snabbt föränderlig situation identifiera relevanta värden och principer, göra avvägningar på ett systematiskt sätt samt kommunicera grunderna för beslut på ett transparent sätt.

Smer rekommenderar att:

- etisk beredskap⁵, i form av planering, övning och utvärdering, integreras i den föreslagna nationella pandemistrategin,
- regeringen vidtar konkreta åtgärder för att stärka den etiska kompetensen på nationell, regional och kommunal nivå samt inom hälso- och sjukvården.

⁴ Motsvarande resonemang gäller all form av riskbedömning (risk- mot riskbedömning. Risk betyder en sannolikhet för att något negativt eller oönskat inträffar. Vad som är negativt eller oönskat är en värderingsfråga.

⁵ Etisk beredskap handlar om att vara förberedd på att fatta etiskt svåra beslut, så att vi kan göra 'rätt sak' även i krissituationer. Sådan beredskap åstadkoms genom att analysera och hantera etiska utmaningar och dilemman i förväg genom systematiska processer och strukturer. Det handlar om att ha reflekterat över värden, principer och beslutsramar som möjliggör moraliskt välgrundade beslut även under press, osäkerhet och resursbegränsningar. I en kris måste också grunden för beslut kommuniceras på ett transparent och förtroendeskapande sätt. När vi förstår grunderna för svåra beslut, kan den demokratiska dialogen och förtroendet för samhällets institutioner stärkas. För att uppnå etisk beredskap behöver vi etisk kompetens, det vill säga förmåga att i olika situationer kunna identifiera vilka etiska värden och principer som står på spel och utvärdera etiska frågor. För att bygga upp sådan kompetens krävs övning. Beslutsfattare på olika nivåer måste träna på att analysera, göra avvägningar och kommunicera. Se Smer Uttalande om etiskberedskap 2025.

- lämplig instans får i uppdrag att ta fram etisk vägledning eller verktyg för etisk analys.⁶

Kap. 10 Underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier

I betänkandets kapitel 10 ger utredningen underlag för en nationell strategi för hantering av pandemier. Det är en gedigen genomgång, men rådet saknar en problematisering kring de etiska frågeställningarna och behovet av att bygga upp den etiska kompetensen på olika beslutsnivåer inför framtida kriser. Flera andra länder och även WHO:s gemensamma strategi och handlingsplan för 2024–2029 för de europeiska medlemsländerna, innefattar skrivningar om att etiska ramar bör vara på plats för att stödja en effektiv krisberedskap och hantering (se t.ex. s. 283 i del 2 av betänkandet.).

Smer rekommenderar att den nationella strategin ges en tydligare etisk inramning. Smer har i sin rapport Etiska vägval vid en pandemi 2020:3 presenterat värden och principer som kan ligga till grund för ett etiskt ramverk för beslutsfattande inför framtida pandemier.

Utredningen redogör i betänkandet (avsnitt 10.6.3) för några delar av det internationella samarbetet vad gäller folkhälsa och smittskydd, men har valt att inte inkludera det som ett särskilt fokusområde i den föreslagna nationella strategin då det finns pågående arbete och strategier för detta.

Rådet vill dock framhålla att det är viktigt att i den framtida nationella strategin betona det internationella samarbetet, vilket har en viktig etisk dimension. Pandemier är gränsöverskridande och drabbar alla världens länder. De globala orättvisorna blir särskilt tydliga i tider av kris. Internationellt samarbete och att verka i solidaritet med de mest utsatta länderna och grupperna är avgörande vid en pandemi.⁷

Avsnitt 14.5.3 Jämställdhets- och jämlikhetskonsekvenser

Smer instämmer i utredningens förslag om att identifiering och skydd av riskgrupper ska utgöra ett fokusområde i en nationell strategi (s. 1092) samt i behovet av planeringsstöd från Folkhälsomyndigheten. Som ett komplement vill vi framhålla att ansvaret för dessa åtgärder också bör innebära att de genomförs så att jämlikhet mellan olika grupper främjas i största möjliga

⁶ Smer inkommer med en skrivelse till regeringen kring rådets uppföljning kring pandemin och behovet av en stärkt etisk beredskap i oktober 2025. I denna skrivelse ges underlag till en sådan beredning.

⁷ Se Smer rapport Etiska vägval vid en pandemi 2020:3.

mån. Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar tydligt att vissa utsatta grupper riskerade att missgynnas både vad gäller tillgång till åtgärder och hälsoutfall. Ett etiskt perspektiv och tillgång till etisk kompetens kan här bidra till att säkerställa att framtida åtgärder inte bara är effektiva utan även rättvist fördelade.

Ett integrerat etiskt perspektiv och tillgång till etisk kompetens är här av stor betydelse. Det kan bidra till att identifiera risker för ojämlikhet, synliggöra konsekvenser för olika grupper samt stödja beslutsfattare i att väga samman åtgärdernas effektivitet med deras fördelningseffekter i en krissituation. På så sätt kan de föreslagna åtgärderna inte bara stärka den övergripande beredskapen utan också bidra till en mer rättvis och jämlik hantering av framtida pandemier.

Avslutande kommentar

En stark etisk beredskap är lika central som materiell och organisatorisk beredskap. Genom att systematiskt förbereda för etiska avvägningar och dilemman kan vi fatta mer legitima, rättvisa och välgrundade beslut vid nästa kris – och därmed öka samhällets motståndskraft och sammanhållning.⁸

Remissvaret beslutades vid ordinarie sammanträde den 29 augusti 2025.

I beslutet har deltagit Sven-Eric Söder, ordförande, Clara Aranda, Yasmine Bladelius, Åsa Gyberg-Karlsson, Per Landgren och Anton Nordqvist, samtliga ledamöter i rådet. I beredningen av ärendet deltog även Lilas Ali, Erika Borgny, Anders Castor, Göran Collste, Niklas Juth, Kerstin Nilsson, Mikael Sandlund, Anna Tunlid och Lena Wahlberg, samtliga sakkunniga i rådet.

En arbetsgrupp inom Smer bestående av Lilas Ali, Göran Collste, Åsa Gyberg-Karlsson, Kerstin Nilsson och Mikael Sandlund har bistått sekretariatet i beredningen av ärendet. Lotta Eriksson, huvudsekreterare har varit föredragande.

⁸ Smer. Uttalande om vikten av etisk beredskap, 2025.

För rådet,

Sven-Eric Söder
Ordförande
Statens medicinsk-etiska råd