

Socialdepartementet

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

S2023/02669

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet **Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen (SOU 2023:56)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Sammanfattning

Institutet **avstyrker** utredningens förslag om införande om den extraordinära smittskyddsåtgärden flyttning.

Institutet anser att det är en allvarlig brist att det saknas analys av konsekvenserna för flera relevanta rättigheter för personer med funktionsnedsättning och förslagens förenlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Detta gäller särskilt rätten till jämlikhet och icke-diskriminering. Institutet anser att det är en brist att personer med funktionsnedsättning inte har involverats i arbetet med att ta fram förslagen.

Institutet ifrågasätter proportionaliteten av förslagen och bedömer att rättssäkerheten inte är säkerställd.

Institutet lyfter även på ett övergripande plan behovet av en översyn av systemet för stöd och service till personer med funktionsnedsättning.

8.2 Förslag som möjliggör kohortvård utan samtycke

Institutet **avstyrker** utredningens förslag om att införa en ny extraordinär smittskyddsåtgärd, **flyttning**, i smittskyddslagen. Nedan redogörs för skälen för denna bedömning.

Det saknas en bedömning av förslagets förenlighet med FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Institutet konstaterar att betänkandet saknar hänvisningar till, och resonemang om, hur förslagen förhåller sig till FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (funktionsrättskonventionen) och vilka konsekvenser förslagen får för rättigheterna enligt denna konvention. Detta trots att förslaget avser personer med funktionsnedsättning särskilt, inklusive äldre personer med omfattande stödbehov. Utredningen har gjort en bedömning av förslagets förenlighet med regeringsformen (RF) och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och därvid beaktat bland annat rätten till frihet och privat- och familjeliv. Utredningen förhåller sig dock inte till rätten till frihet, privat- och familjeliv samt integritet som återfinns i artiklarna 14, 17 och 22 i funktionsrättskonventionen, där det bland annat framgår att dessa rättigheter ska säkerställas för personer med funktionsnedsättning på lika villkor som andra. Funktionsrättskonventionen innehåller även flera andra rättigheter som måste beaktas i samband med förslag av den aktuella karaktären, särskilt rättigheter som rör icke-diskriminering (artikel 5), rättskapacitet (artikel 12) samt självbestämmande och inkludering i samhället (artikel 19).

Utredningens förslag är att det ska införas en reglering som innebär en utvidgning av möjligheterna till rättighetsinskränkningar som särskilt träffar personer med funktionsnedsättning. Utöver detta ska den enskildes beteende ha betydelse. Detta är ett rekvisit som skiljer ut sig särskilt när det gäller den del av förslaget som handlar om att den enskildes frihet ska begränsas även efter det att flytten från boendet har skett. Beteende är nämligen inte ett rekvisit som

tillämpas för den övriga befolkningen vid bedömningen av om det finns grund för begränsningar i rörelsefriheten när en person har eller kan antas ha varit utsatt för smitta, jfr karantänsreglerna i 3 kap. 9 § smittskyddslagen.¹ Den föreslagna regleringen innehåller därmed tydliga diskriminerande element, något som inte tycks ha beaktats när förslagen togs fram.

Institutet bedömer att avsaknaden av analys avseende konsekvenserna för rättigheterna för personer med funktionsnedsättning och förslagets förenlighet med funktionsrättskonventionen utgör en så allvarlig brist att utredningen inte kan ligga till grund för beslut om att genomföra förslagen. Institutet noterar att det i direktivet till utredningen inte har ställts något uttalat krav på analys utifrån funktionsrättskonventionen, att konventionen inte omnämnts och att riskerna för diskriminering inte har lyfts.²

Bristande involvering av personer med funktionsnedsättning

Institutet ser allvarligt på att personer med funktionsnedsättning inte tycks ha involverats i utredningens arbete med att ta fram förslaget, vilket är inte förenligt med kraven enligt funktionsrättskonventionen. Skyldigheten att nära samråda med och aktivt involvera personer med funktionsnedsättning genom de organisationer som företräder dem, framgår av artikel 4.3 funktionsrättskonventionen.

Proportionaliteten av förslagen kan ifrågasättas

Institutet delar utredningens bedömning att en risk för spridning av samhällsfarliga sjukdomar kan medföra att olika rättigheter och intressen

¹ I bestämmelserna som rör isolering och tillfällig isolering finns däremot kopplingar till beteende, se 5 kap. 1 och 3 §§ smittskyddslagen (2004:168). Bestämmelserna rör dock personer med konstaterad smitta eller som misstänks bära på smitta. Åtgärderna är även belagda med särskilda rättssäkerhetsgarantier genom att förvaltningsdomstolen har en roll i besluten.

² Dir 2021:68.

behöver ställas mot varandra. En omsorgsfull avvägning behöver då göras och det är viktigt att alla eventuella inskränkningar är så små som möjligt.

Att mot någons vilja flytta denne från sin hemmiljö är i sig självt en mycket ingripande åtgärd. Enligt utredningens förslag ska dock beslutet om flyttning inte begränsas till enbart detta. Det ska dessutom inkludera ett förbud för den enskilde att lämna den anvisade byggnaden eller delen av byggnaden, samt en huvudregel om förbud mot att ta emot besök. Den som har blivit föremål för flyttning ska också vara förbjuden att resa ut ur landet. Institutet ifrågasätter om de sammantagna inskränkningarna av den enskildes fri- och rättigheter står i rimlig proportion till det syfte som man uppger sig främst vilja uppnå, dvs att skydda andra personer som bor på det boende som den enskilde flyttas från.³ Utifrån det angivna syftet framstår det som onödigt långtgående att per automatik inkludera flera olika åtgärder som begränsar den enskildes frihet även efter det att flytten har genomförts. I den mån situationen utöver flyttning även motiverar karantän, utreseförbud eller isolering bör befintlig reglering i smittskyddslagen i stället kunna tillämpas. Institutet framhåller vikten av att säkerställa att frihetsberövande enbart nyttjas som en sista utväg efter att mindre ingripande åtgärder har övervägts och konstaterats vara otillräckliga.⁴

Genom att låta ett och samma beslut omfatta flera åtgärder av olika karaktär (och möjligen även med olika syfte) försvåras vidare möjligheterna att bedöma proportionaliteten av tillämpningen i det enskilda fallet.

Rättssäkerheten är inte säkerställd

Bestämmelser som innebär betydande inskränkningar i enskildas rättigheter måste uppfylla kraven på rättssäkerhet. Det innebär bland annat att det måste finnas en förutsägbarhet i hur reglerna kommer att tillämpas.

Smittskyddsåtgärden flyttning kopplas enligt utredningens förslag ihop med kriteriet att personen i fråga ”genom sitt beteende sannolikt kommer att utsätta någon annan för omedelbar risk att smittas”. I betänkandet anges att det är fråga

³ SOU 2023:56 s. 207.

⁴ Europadomstolens avgörande *Enhorn mot Sverige*, 566529/00, punkt 44-55.

om en framåtsyftande bedömning som måste grundas på kännedom om personens vanliga beteende och personens vilja och förmåga att undvika beteenden som medför smittrisk.⁵ Utredningen har dock inte föreslagit någon närmare reglering i fråga om vad som ska beaktas i bedömningen av om någons beteende är av sådan karaktär att ett beslut om flyttning kan komma att bli aktuellt. Det finns därmed ett tydligt utrymme för godtycke och förutsägbarheten i tillämpningen brister. Utredningens förslag om att Socialstyrelsen ska ta fram en vägledning på området kompenserar inte för bristen på konkretion i den föreslagna regleringen. Även det föreslagna rekvisitet **någon annan** präglas av en liknande otydlighet. I betänkandet anges att i första hand avses andra personer som bor på samma boende, och i andra hand privata besökare.⁶ Detta framgår inte på något sätt i den reglering som föreslagits.

Vidare konstaterar institutet att vissa delar i den föreslagna regleringen om flyttning har likheter med förutsättningarna för, och innebörden av, karantän⁷ respektive isolering⁸. I betänkandet anges också att ett beslut om flyttning i praktiken kan utgöra ett alternativ till båda dessa åtgärder.⁹ Institutet ser en risk med att skapa ett ramverk med olika tvingande åtgärder som så tydligt överlappar varandra och där det inte är tydligt vilken av de olika åtgärderna som är tänkt att aktualiseras och tillämpas i en viss situation. Institutet vill även särskilt framhålla vikten av att säkerställa att enskilda inte går miste om de rättssäkerhetsgarantier som är särskilt knutna till åtgärderna isolering och tillfällig isolering, vilket är åtgärder som ska prövas av förvaltningsdomstol.¹⁰

Övriga synpunkter

I artikel 19 funktionsrättskonventionen erkänns den lika rätten för alla personer med funktionsnedsättning till ett självständigt liv och att vara inkluderad i samhällsgemenskapen, med valmöjligheter och kontroll över sitt egna liv. I en

⁵ SOU 2023:56 s. 266.

⁶ SOU 2023:56 s. 266.

⁷ 3 kap. 9 § första stycket smittskyddslagen (2004:168).

⁸ 5 kap. 1 § smittskyddslagen (2004:168).

⁹ SOU 2023:56 s. 199.

¹⁰ 5 kap. 1-3 §§ smittskyddslagen (2004:168).

allmän kommentar till funktionsrättskonventionen anges att konventionsstaterna måste vidta åtgärder för avinstitutionalisering, vilket också kräver en genomgående förändring av systemet.¹¹

Det problem som utredningens förslag om flyttning syftar till att avhjälpa (spridning av smitta till sårbara individer) uppstår utifrån det sätt som man har valt att strukturera en stor del av stödet till den aktuella gruppen, dvs genom att i hög grad använda sig av institutionsmiljöer. Förslaget medför dessutom att de institutionella dragen ökar eftersom enskilda som hänvisas till särskilda boendeformer kommer att löpa högre risk att utsättas för sanktionerat tvång än vad som är fallet för personer som bor i vanliga bostäder. Lösningen på ett problem som härrör ur institutionella strukturer har således sökts i åtgärder som ytterligare förstärker just sådana drag. Förslaget ligger därmed inte i linje med de skyldigheter som Sverige har enligt funktionsrättskonventionen.

På ett övergripande plan konstaterar institutet att Sverige, i stället för att minska förekomsten av institutionella drag i systemet för stöd till personer med funktionsnedsättning inklusive äldre personer med funktionsnedsättning, uppvisar motsatta tendenser då tillgången till individuella stödinsatser begränsas. Institutet understryker behovet av en genomgripande översyn av det befintliga systemet för stöd till personer med funktionsnedsättning och av att ta fram förslag om hur en övergång till integrerande system som uppfyller rätten till självbestämmande och fullt deltagande i samhällsgemenskapen kan gå till.

¹¹ FN:s kommitté för rättigheter för personer med funktionsnedsättning, ”Allmän kommentar nr 5 om ett självständigt liv och att vara inkluderad i samhällsgemenskapen”, CRPD/C/GC/5, punkt 57-59.

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Katarina Leffler. I den slutliga beredningen har även ställföreträdande direktör Charlotte Palmstierna, enhetschefen Karin Schulz och utredaren Ola Linder deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör