

Rättsavdelningen
Unni Björklund
unni.bjorklund@socialstyrelsen.se

Regeringskansliet
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Några smittskyddsfrågor inom socialtjänsten och socialförsäkringen (SOU 2023:56)

Socialdepartementets dnr. S2023/02669

Övergripande kommentarer

Socialstyrelsen vill inledningsvis framhålla vikten av generella förbättringsåtgärder inom vård och omsorg. Det är angeläget att stärka det smittförebyggande arbetet, både inför framtida pandemier och inför andra mer vanligt förekommande smittor, så som influensa och vinterkräksjuka. Erfarenheterna från arbetet med att motverka spridningen av covid-19 inom vård och omsorg pekar bland annat på vikten av att arbeta med att höja den generella kvaliteten och öka kunskapen inom verksamheterna. En förutsättning för att kunna minska risken för smittspridning är att ha tillräckligt med personal med en god grundkompetens. Det är även viktigt med kommunikation och att göra individen delaktig. Den 1 november 2022 trädde Socialstyrelsen föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:44) om smittförebyggande åtgärder i vissa verksamheter enligt SoL och LSS i kraft som gäller för samtliga boendeformer som omfattas av utredningen¹. Syftet med författningen är att stärka verksamheternas förutsättningar att förebygga och förhindra smitta och smittspridning och därigenom bidra till insatser av god kvalitet.

Socialstyrelsen har avgränsat yttrandet till frågor som rör myndighetens verksamhetsområde och lämnar följande kommentarer.

¹ I föreskrifterna finns bl.a. krav på rutiner för att förebygga och förhindra smitta och smittspridning, analysera risker för smitta och smittspridning samt krav på att utbilda och fortbilda personalen.

8.1 Tillfällig isolering bör inte kunna ske inom SoL- och LSS-boenden

Socialstyrelsen instämmer i att det är olämpligt att införa arbetsuppgifter som innefattar tvångsanvändning i de aktuella verksamheterna.

Socialstyrelsen anser dock att det inte finns tillräckligt underlag för att kunna göra bedömningen (s. 191) att det kan vara ett större trauma att frihetsberövas i den hemmiljö där personen även efter tillfrisknandet ska bo i jämförelse med att flyttas till en främmande miljö.

Socialstyrelsen instämmer i att det kan finnas praktiska skäl som försvårar beslut om tillfällig isolering i boendet. Det framstår dock som mer realistiskt att verksamheterna ska kunna ge stöd och omvårdnad i den enskildes rum eller lägenhet, i jämförelse med att kunna genomföra en flytt på ett tryggt och säkert sätt. De praktiska problem som utredningen lyfter under avsnitt 8.1, och som bedöms försvåra tillfällig isolering i boendet, framstår som liknande men ännu större vid förslaget om flyttning (se nedan under 8.2).

8.2 Förslag som möjliggör kohortvård utan samtycke (flyttning)

Frågan om vad som är en nödvändig och effektiv extraordinär smittskyddsåtgärd för att i undantagssituationer begränsa smittspridning ligger utanför Socialstyrelsens område att bedöma. Socialstyrelsen ser dock vissa risker och utmaningar med förslaget utifrån etiska, hälsomässiga och praktiska aspekter som beskrivs närmre nedan.

De boendeformer som omfattas av förslaget bygger på frivillighet. Utifrån ett socialt och etiskt perspektiv är det ett stort ingrepp att utan samtycke flytta en person från sitt individuellt utformade och anpassade hem. Socialstyrelsen vill framhålla att ingreppet kan anses särskilt stort när det gäller målgrupperna för förslaget. I förarbeten har framhållits att många personer med omfattande funktionsnedsättning tillbringar en stor del av sin dag i det egna hemmet. Därför är bostaden många gånger ännu mer betydelsefull för personer med funktionsnedsättning än för den som inte har funktionsnedsättning.² Detsamma kan sägas gälla äldre personer med demenssjukdom eller som har omfattande omvårdnadsbehov. Beslut om flyttning utan samtycke kan vidare innebära hälsomässiga risker (se mer nedan) för de personer som skulle beröras. Socialstyrelsen bedömer att det skulle vara betydligt säkrare för den enskilde att vara kvar i sin invanda miljö.

I utredningen beskrivs att de utmaningar som finns för att kunna bedriva omsorgen med särskilt avdelad personal snarare har att göra med avsaknad av tillräckligt med personal eller av personal med rätt kompetens samt brister i lokaler, än med svårigheter att hitta samtyckeslösningar.³ Socialstyrelsen anser att det är viktigt att en möjlighet till att kunna flytta individer utan samtycke inom de aktuella boendeformerna inte genomförs för att väga upp för andra brister inom vården och omsorgen. Detta särskilt med beaktande av att bedrivande av kohortvård inte behöver förutsätta en flytt i situationer då vården kan genomföras i den egna lägenheten eller i det egna rummet.

² Se prop. 1992/93:159 s. 83.

³ Se bl.a. s. 137 i betänkandet.

Något om risker med att flytta personer inom de aktuella boendeformerna utan samtycke

Flyttning som åtgärd kan innebära hälsomässiga risker för den som har kognitiv svikt, exempelvis intellektuell funktionsnedsättning eller demenssjukdom. Många sjukdomar, exempelvis infektionssjukdom, påverkar normalt allmäntillståndet och kan medföra medtagenhet och förvirring som riskerar att förvärras av en flytt. Därtill kan det få en stor negativ påverkan på den enskilde att i det tillståndet inte få stöd och omvårdnad av den personal som hen redan känner till, som förstår och kan kommunicera med den enskilde. Kommunikationssvårigheter för personer med exempelvis intellektuell funktionsnedsättning kan bidra negativt, exempelvis när det gäller att kommunicera symtom som feber och andningssvårigheter.

När det gäller särskilt boende för äldre har det under pandemin förekommit att kohortvård bedrivits genom flytt till ett annat rum eller i vissa fall korttidsboende, då detta gått att lösa med samtycke.⁴ Det vanliga är dock att de flesta i särskilt boende bor i eget rum och med eget hygienutrymme, varvid kohortvård kan bedrivas där. Som belyses i utredningen skulle de få som inte ännu har eget rum med hygienutrymme behöva få det (se s.109).

När det gäller bostäder med särskild service enligt 5 kap. 7 § SoL och 9 § 8 och 9 LSS känner Socialstyrelsen inte till några exempel på att det under pandemin funnits behov av att flytta personer för att bedriva kohortvård. I LSS-bostäder bor i regel betydligt färre personer än i särskilda boenden för äldre och i bostäder enligt 9 § 9 LSS har varje person en egen lägenhet. Många av de personer som har dessa insatser har komplexa hälsoproblem och funktionsnedsättningar som kan medföra särskild sårbarhet för smittsamma sjukdomar. Alla personer som har de här insatserna hör dock inte till riskgrupper för att drabbas värre än någon annan.

Socialstyrelsen anser att det i den fortsatta beredningen bör beaktas, i relation till varje boendeform, om det kan anses proportionerligt att basera en tvångsåtgärd endast på det faktum att en person ges insatser i en sådan boendeform snarare än att hitta individuellt utformade lösningar.

Särskilt om barn

I bostad med särskild service för barn eller ungdom enligt 9 § 8 LSS bor mestadels barn med intellektuell funktionsnedsättning eller autism. När det gäller barn i bostad med särskild service enligt 9 § 8 LSS saknar Socialstyrelsen en analys av frågan om samtycke i relation till vårdnadshavarens bestämmanderätt utifrån 6 kap. 11 § föräldrabalken samt en analys av besöksförbudet i relation till barns rätt att träffa sina föräldrar. Det saknas också ett resonemang om det kan vara ett alternativ att barnet eller ungdomen i vissa fall flyttar hem till vårdnadshavare istället för att med tvång och eventuell polishandräckning flyttas till en främmande miljö.

⁴ Det finns därtill inga exempel på att karantän eller isolering behövts beslutas om under pandemin avseende personer i SoL- eller LSS-boenden (s. 136–137).

I barnkonsekvensanalysen framhålls att mot bakgrund av att det är ett begränsat antal barn och unga som omfattas, kommer bestämmelsen ha enbart marginella konsekvenser för denna grupp som helhet (s. 255). Socialstyrelsen vill i förhållande till det framhålla att det måste vara konsekvenserna för de barn som kan komma att beröras av förslaget som har betydelse i sammanhanget, inte hur många barn som kan komma beröras.

Praktiska utmaningar med förslaget

Socialstyrelsen vill vidare framhålla att förslaget kan innebära praktiska utmaningar eftersom den föreslagna nya smittskyddsåtgärden endast innebär en möjlighet att *flytta* en person. Förslaget ger inte någon rätt för personal i verksamheterna att vidta några tvångsåtgärder för att upprätthålla flyttningen eller säkerställa att den enskilde isolerar sig i bostaden. Om förslaget genomförs så ser Socialstyrelsen positivt på att bestämmelsen inte innebär några tvångsbefogenheter för personalen på boendet i fråga, men här finns en risk att detta förslag endast kan upprätthållas genom att personalen vidtar otillåtna tvångsåtgärder.

Det finns därtill andra praktiska utmaningar med förslaget. Så som förslaget är utformat omfattar det inte bara smittade personer i boendeformerna, utan även personer som *kan antas ha varit utsatt för smitta*. Erfarenheten från covid-19-pandemin var att det kan handla om väldigt många personer, som kan ha delat gemensamma utrymmen eller träffat smittad personal. I en situation med stor smittspridning behöver det finnas lediga platser inte bara för att avdela smittade, utan även att separat avdela de som kan antas vara smittade (se s. 267). I många kommuner råder samtidigt brist på platser i samtliga av de boendeformer som omfattas av förslaget. Det framstår som att kommunen skulle kunna avstå från att anmäla behov av flyttning av sådana praktiska skäl som att det saknas motsvarande boende eller personal, samtidigt som förslaget framhålls vara nödvändigt utifrån smittskyddssynpunkt (s. 206–207). Detta anser Socialstyrelsen framstår som motsägelsefullt och skulle kunna riskera att leda till en ojämlig tillämpning.

När det gäller den praktiska tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen anser Socialstyrelsen att förslaget på några områden är otydligt utformat. Bland annat saknas en analys av frågor om hyresrättsliga regler och besittningsrätt i förhållande till de bostäder som ska kunna omfattas, samt om den enskildes personliga tillhörigheter även ska flyttas med tvång och vilken huvudman som ska ansvara för det. Socialstyrelsen anser att det är viktigt att det i förslaget tydliggörs att den enskilde inte genom flyttning riskerar att beslutet om insatsen kan anses vara verkställt i det nya boendet och att den enskilde därigenom löper risk att inte få flytta tillbaka till sitt tidigare boende efter tillfrisknande.

Det saknas en beskrivning av hur kommunens möjligheter att lämna uppgifter till smittskyddsläkaren förhåller sig till befintliga regler om sekretess och tystnadsplikt. Det är även oklart hur kommunen ska kunna få information om enskilda vars insatser verkställs i enskild verksamhet. Socialstyrelsen anser att dessa frågor skulle behöva klargöras för att förstå hur förslaget ska fungera i praktiken.

8.2.5 Proportionalitetsavvägningar

Socialstyrelsen vill i relation till proportionalitetsavvägningen framhålla att flyttning skulle kunna komma i fråga redan när en person kan *antas ha varit utsatt för smitta*, det vill säga i ett annat skede än tillfällig isolering kan komma i fråga. Utöver de tvångsåtgärder som flyttningen förenas med så innebär flyttningen i sig ett mycket stort ingrepp för individen. Detta särskilt med beaktande av att flyttning skulle kunna användas för personer som inte själva förstår innebörden av beslutet eller åtgärden.

8.2.8 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram en vägledning för den extraordinära smittskyddsåtgärden flyttning

Om förslaget om flyttning genomförs ser Socialstyrelsen att det kommer att finnas ett behov av ett vägledande material. Socialstyrelsen instämmer i att en central del är vägledning kring arbetssätt och rutiner för att förebygga situationer där tvångsåtgärden aktualiseras. Socialstyrelsen kan dock inte ta fram vägledning för den extraordinära smittskyddsåtgärden *som sådan* då dessa beslut ska fattas av smittskyddsläkare, eller för hur och i vilka situationer den extraordinära smittskyddsåtgärden kan användas. Om dessa delar ska ingå skulle därför Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten behöva samverka i uppdraget.

Vidare föreslås att vägledningen ska vara färdigställd i samband med att den föreslagna lagstiftningen träder i kraft. Socialstyrelsen vill i det sammanhanget uppmärksamma på att det är kort om tid, om förslaget genomförs med ikraftträdande den 1 januari 2025.

8.4 Provtagning på SoL- och LSS-boenden

Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömningar.

Beslut om detta yttrande har fattats av avdelningschefen Pär Ödman. I den slutliga handläggningen har enhetschefen Mariana Näslund Blixt deltagit. Juristen Unni Björklund har varit föredragande.

För Socialstyrelsen

Pär Ödman

Unni Björklund