

Handläggare
Lena Carling
Telefon: 08 508 36 224**Till**
Kommunstyrelsen

Författningsberedskap inför framtida pandemier, (SOU 2023:56)

Anmälan av svar på remiss från kommunstyrelsen, Dnr KS
2023/1214

Beslut

Äldreförvaltningen överlämnar kontorsutlåtandet som svar på
remissen till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Regeringen tillsatte den 2 september 2021 en särskild utredare med
uppdrag att göra en översyn av smittskyddslagen och analysera
behovet av nya bestämmelser inför framtida pandemier.

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 smittbärrpenning.

Äldreförvaltningen tillstyrker utredarens förslag om ändring i
smittskyddslagen om att göra ett tillägg, extraordinära
smittskyddsåtgärder.

Äldreförvaltningen välkomnar även att utredningen aktualiserar den
övergripande frågan om allmänna skyddsåtgärder och samtycke
inom socialtjänsten och att den frågan behöver utredas brett.

Äldreförvaltningen anser också att utredarens förslag om att
Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram en vägledning för den
föreslagna extraordinära smittskyddsåtgärden är bra.

Bakgrund

Regeringen tillsatte den 2 september 2021 en särskild utredare med
uppdrag att göra en översyn av smittskyddslagen och analysera
behovet av nya bestämmelser inför framtida pandemier. Denna
utredning tillsattes som ett av flera initiativ till följd av covid-19
pandemin.

Kommunstyrelsen har remitterat remissen till stadsledningskontoret,
socialnämnden, äldrenämnden, Enskede-Årsta-Vantörs
stadsdelsnämnd, Kungsholmens stadsdelsnämnd och Hässelby-
Vällingby stadsdelsnämnd.

Yttrandet ska vara kommunstyrelsen tillhanda senast den 2 januari 2024. På grund av den korta svarstiden blir svaret ett kontorsutlåtande som anmäls för kännedom till äldrenämnden den 29 januari.

Ärendet

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 smittbärrpenning.

Smittskydd för vissa grupper inom socialtjänsten under normala förhållanden

Utredningen beskriver hur ett normalläge har betydelse för att förstå på vilket sätt covid-19 påverkade boendeformerna och vilka konsekvenser pandemin ledde till.

Inom särskilda boenden ges insatser gällande hälso- och sjukvård och omsorg till de boende av samma huvudman. Dessutom är hemmet en boendeinsats enligt socialtjänstlagen, (SoL) eller lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, (LSS). Därutöver gäller även smittskyddslagen (SmL), och arbetsmiljölagen (AML) i dessa verksamheter.

Andra viktiga kompletterande bestämmelser finns på författningsnivå i regeringsformen, (RF), där varje medborgare är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp och frihetsberövande.

Med frihetsberövande avses bland annat då någon faktiskt är förhindrad att förflytta sig utanför ett rum eller ett begränsat område. Påtvingat kroppsligt ingrepp är bland annat läkarundersökningar, blodprovstagning och tvångsmedicinering. Undantag från skyddet mot kroppsliga ingrepp och frihetsberövanden kan endast föreskrivas i lag och då bara i syfte att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Begränsningarna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem. Föreskrifter om sådana undantag finns i SmL, men också bland annat i tvångsvårdslagstiftningen.

SmL har ett samhällsperspektiv till skillnad från det patient- eller individperspektiv som är utgångspunkten inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänstens verksamheter.

Undantagsbestämmelser finns inte i hälso- och sjukvårdslagen (HSL), SoL eller LSS. Utgångspunkten är att alla insatser inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten kräver samtycke från den enskilde för att få vidtas. HSL och patientlagen (PL), betonar patientens självbestämmande och integritet. Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas

självbestämmanderätt och integritet. En likartad bestämmelse finns i LSS där det framgår att insatser ska ges den enskilde endast om hen begär det.

Erfarenheter från covid-19

Coronakommissionen har bedömt att det var den allmänna smittspridningen i samhället som primärt orsakade den stora smittspridningen på särskilda boenden. Utöver smittspridning mellan personal och boende kunde smittan spridas till exempel när nya boende flyttade in eller kom tillbaka från besök inom akutsjukvården eller när anhöriga besökte boende. Covid-19 kunde därmed spridas både före symtomdebut hos den smittade och asymtomatiskt (utan att den smittade upplevde symtom).

Lagstiftaren måste enligt kommissionen säkerställa att det i äldreomsorgen finns lagliga möjligheter för vård- och omsorgsgivare att vidta de åtgärder som krävs för att skydda friska personer vid en pandemi och i andra extraordinära krissituationer. Ett sådant regelverk får inte åsidosätta de värden som normalt präglar äldreomsorgen mer än nödvändigt och måste vila på noggranna etiska överväganden. I slutbetänkandet bedömde kommissionen att isolering av sjuka som inte är i behov av sjukhusvård måste kunna ske på annat sätt än på en sjukvårdsinrättning, eftersom sjukvården samtidigt är upptagen med att behandla allvarligt sjuka.

Kohortvård

Kohortvård syftar till att skilja smittade från friska boende genom att avdelad personal endast arbetar med de boende som är smittade. Kohortvård är personalkrävande eftersom verksamheten behöver ta in extra personal. Under nattpassen är det vanligt att personal i normala fall arbetar på flera avdelningar. Vid kohortvård krävs det extra personal för att personalen inte ska arbeta på flera avdelningar under natten.

Utmaningar med att bedriva kohortvård på SoL-boenden

I de särskilda boendeformerna för äldre fanns under pandemin flera omständigheter som bidrog till att öka risken för smittspridning som till exempel stora gemensamhetsytor, det omfattande omsorgsbehovet som krävde många vårdnära kontakter och boende med kognitiva nedsättningar.

Enskilda med kognitiva nedsättningar utgör en risk för att smitta medboende genom deras svårigheter att förstå instruktioner i att förebygga smittspridning och befinna sig i kohortvård. Därtill orsakade lokalernas utformning svårigheter eftersom dessa är utformade för att likna ett vanligt hem. De saknar utrymmen för

handtvätt, desinficering och byte av skyddskläder i anslutning till varje lägenhet.

Under pandemin hemställde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) om att regeringen skulle införa en möjlighet till begränsningsåtgärder i särskilda boenden. Det förekom att kommuner inrättade särskilda avdelningar inom de särskilda boendena för äldre personer som bar eller misstänktes bära på covid-19 kunde flyttas. Utmaningar har enligt kommissionen bland annat uppstått där det inte går att inhämta samtycke från den enskilde. Samtidigt var åtgärden angelägen eftersom möjligheten att flytta personer på ett boende enligt Coronakommissionen kan ha minskat dödligheten.

Uppföljning av besöksföreskrifter

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) uppföljning av tillämpningen av Socialstyrelsens föreskrifter, om besök i särskilda boendeformer för äldre under covid-19, visar på att följsamheten har varit god i de verksamheter som granskats. Däremot har SmL inte använts för att hantera situationen som rått inom äldreomsorgen, utan det är i stället verksamheterna själva som i vissa fall har använt sig av förbud eller begränsande regler utan mandat eller samtycke. Det fanns verksamheter som utan samtycke från de boende begränsat möjligheten att ta emot besökare, eller förbjudit besök.

Riksrevisionen om det nationella smittskyddet

Utredaren påpekar att Riksrevisionens övergripande slutsats år 2023 är att det nationella smittskyddet bidrar till ett effektivt smittskydd men att det behöver stärkas på flera plan för att öka förmågan att hantera framtida utbrott och smittspridning som kan få allvarliga konsekvenser för samhället.

Rapporten pekar på flera utmaningar och problem inom det nationella smittskyddet, bland annat att det delade ansvaret mellan Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten för vårdhygienfrågor bidrar till en otydlig styrning. Detta fick konsekvenser under covid-19. Tillgången till nationella vägledningar eller riktlinjer i vårdhygien var inte tydliga för de regionala smittskydden och många uppfattade informationen från olika myndigheter som motstridiga. Tillgången till och användningen av regionalt expertstöd i vårdhygien varierar hos vårdgivare. Flera smittskyddsenheter har efterfrågat en samlad nationell styrning i vårdhygienfrågor. Riksrevisionen bedömde också att SmL inte är utformad för att både kunna användas i ett normalläge och i händelse av en pandemi, att tillsynen av de regionala smittskydden behöver förtydligas och att avsaknad av folkhälsoperspektivet i

SmL inneburit att regionerna delvis haft andra utgångspunkter än Folkhälsomyndigheten.

Den vårdhygieniska verksamheten inom regionerna hanterar huvudsakligen hygienfrågor inom hälso- och sjukvård och omsorg. Arbetet består bland annat av epidemiologisk övervakning för att upptäcka fall av smittspridning och infektionsutbrott men även undervisning i basal hygien och rådgivning avseende städning, rengöring och desinfektion. Strukturen för samverkan mellan regionernas smittskydd- och vårdhygienenheter skiljer sig åt mellan regionerna. I de tre storstadsregionerna är smittskydd och vårdhygien åtskilda organisatoriskt. Vårdhygien Region Stockholm tecknar enbart avtal gällande vårdhygienisk expertis med vård- och omsorgsboende inom äldreomsorgen i Stockholms län, inte med hemtjänstutförare, LSS-boenden och socialpsykiatri.

Isolering och karantän

Enligt SmL kan individer, för att minska risken för smittspridning, hållas åtskilda från andra vid misstänkt eller bekräftad smitta (isolering) eller redan vid exponering för smitta (karantän).

Ett beslut om tillfällig isolering enligt SmL är mycket ingripande för den enskilde som beslutet avser. Därför är det i dagsläget enbart möjligt att använda sådana åtgärder för att isolera människor på sjukvårdsinrättningar drivna av en region.

Nuvarande bestämmelser i SmL om karantän och isolering är utformad så att personer på ett äldreboende som exponerats för smitta måste flytta från sitt boende till en karantänsplats. Då möjligheten att besluta om karantän i egen bostad är begränsad när det gäller personer med nedsatt beslutsförmåga. Vid ett eventuellt insjuknande måste personen även isoleras.

De förutsättningar som gäller på ett boende att tillgodose de enskildas rätt till trygghet, kontinuitet och god vård tar inte hänsyn till behovet av anpassade smittskyddsåtgärder enligt SmL. Eftersom SoL och LSS boenden inte är anpassade för att hålla smittade, exponerade och osmittade åtskilda. I dessa boendeformer skulle dessa åtgärder enligt SmL medföra att den boende får låsas in i sin lägenhet, och att hen kan utsättas för fysiskt tvång för att hållas kvar i bostaden eller återföras dit. Sådana åtgärder kan orsaka ett stort obehag för den som utsätts, men kan ändå i vissa fall vara försvarliga när det gäller att förhindra spridning av allvarliga sjukdomar.

För vissa personer med demenssjukdom och vandringsbeteende kan det vara problematiskt att få sin rörelsefrihet begränsad. Det kan leda till att de utvecklar beteendemässiga och psykiska symtom som

oro eller ångest hos den som isoleras. Vilket även kan leda till att hen blir störande för andra medboende.

Utredningen har övervägt om en lämplig åtgärd är att införa en möjlighet till tillfällig isolering inom de boendeformer som omfattas av uppdraget i stället för en vårdinrättning som drivs av en region. Utredningen anser att det är av principiella, etiska och praktiska skäl är olämpligt att införa en möjlighet för tillfällig isolering på boendet enligt SmL. Tillfällig isolering bör fortsatt enbart ligga inom regionens ansvar.

Utredaren föreslår därför en ny extraordinär smittskyddsåtgärd som innebär möjlighet att utan samtycke tillfälligt flytta den som bor i äldreboenden enligt SoL till en viss byggnad eller en avgränsad del av en byggnad inom ett äldreboende.

Åtgärden kan vara aktuell för personer som är eller kan antas vara smittade av en samhällsfarlig sjukdom och genom sitt beteende riskerar att smitta andra boende. Den föreslagna bestämmelsen om flyttning syftar till att skydda friska personer som bor på boendet. Syftet är inte att alla som kan antas ha blivit smittade ska flytta utan det gäller enbart i de fall där vanliga arbetssätt som kohortvård inte räcker till. Det finns boenden där de enskilda enbart har fysiska funktionsnedsättningar eller har kognitiva funktionsnedsättningar som är sådana att de genom anpassning av information, kommunikation och arbetssätt kan anpassa sig så att smittrisen minimeras. Vid dessa boenden är tillfällig flytt utan samtycke inte aktuellt som extraordinär smittskyddsåtgärd.

Ledningsansvar vid tillfällig isolering

Enligt gällande lagstiftning är det smittskyddsläkaren som fattar beslut om tillfällig isolering. Ansvaret för ledningsuppgifter vid isoleringen ligger på en chefsöverläkare. Kommunen saknar motsvarande befattning som kan ansvara för ledningsuppgifter under isolering.

Smittskyddsläkaren bör på samma sätt som vid beslut om karantän och isolering enligt SmL ansvara för att framställa begäran om flytt till annat boende. Det förutsätter samverkan med personal på boendet som har kännedom om den enskildes behov enligt SoL. Eftersom den flyttade ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå och goda levnadsförhållanden vid det tillfälliga boendet.

Med bestämmelsen om karantän kan ett beslut om flyttning innebära förbud mot att ta emot besök. Då äldre ofta har ett stort behov av kontakt med anhöriga, bör det inte på samma sätt som vid beslut om karantän enligt SmL vara ett ovillkorligt krav med besöksförbud. Besöket ska dock ske på ett så säkert sätt som möjligt

ur smittskyddssynpunkt. Beslut om undantag från besöksförbudet bör fattas av smittskyddsläkaren.

För att det från smittskyddssynpunkt ska vara effektivt att genom flytt separera smittade och exponerade personer från friska krävs att det genomförs så snabbt som möjligt för att minska risken att ytterligare personer smittas. Bestämmelsen om flyttning som extraordinär smittskyddsåtgärd bör utformas med bestämmelsen om karantän i SmL som förebild. Det innebär att isolering sker som ett beslut av smittskyddsläkaren och kan överklagas.

Ett beslut om flyttning som extraordinär smittskyddsåtgärd innebär alltså inte att regionen övertar ansvaret som vårdgivare. Vidare bör poängteras att möjligheten till flyttning inte på något sätt påverkar det ansvar regionen har för att tillhandahålla hälso- och sjukvård.

Befintlig reglering av smittskyddsåtgärder inom de boendeformer som omfattas av utredningens uppdrag behöver inte kompletteras på annat sätt än genom detta förslag.

Samtycke

Utredningen aktualiserar den övergripande frågan om allmänna skyddsåtgärder och samtycke inom socialtjänsten fortsatt behöver utredas brett. Översynen bör även omfatta flera andra frågor än smittskyddsrelaterade åtgärder.

Socialstyrelsen

Utredaren föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram en vägledning för den föreslagna extraordinära smittskyddsåtgärden. Materialet ska vara riktat till beslutsfattare och personal. En central del i ett underlag är rekommendationer kring arbetssätt och rutiner för att förebygga situationer där tvångsåtgärden kan aktualiseras. Vägledningen kommer även att kunna fungera som ett stöd för smittskyddsläkarna.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för stadsövergripande äldreomsorgsfrågor.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Covid -19 och den allmänna smittspridningen i samhället som orsakade den stora smittspridningen på särskilda boenden visade hur viktigt det fortsatta arbetet är med att förhindra och förebygga

smitta enligt Socialstyrelsens¹ föreskrifter inom stadens äldreboende, LSS boende och hemtjänst.

Förvaltningen tillstyrker utredarens förslag om ändring i smittskyddslagen om att göra ett tillägg, extraordinära smittskyddsåtgärder. Det innebär möjligheten att utan samtycke tillfälligt flytta en person som är smittad med en samhällsfarlig sjukdom som bor i äldreboenden enligt SoL till en viss byggnad eller en avgränsad del av en byggnad inom ett äldreboende. Den åtgärden kan vara aktuell för personer som är eller kan antas vara smittade av en samhällsfarlig sjukdom och genom sitt beteende riskerar att smitta andra boende. Det är sannolikt ett fåtal personer som kan bli aktuella att omfattas av den extraordinära smittskyddsåtgärden. Den föreslagna bestämmelsen om flyttning syftar till att skydda friska personer som bor på boendet.

Äldreförvaltningen anser även att utredarens förslag är bra om att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram en vägledning för den föreslagna extraordinära smittskyddsåtgärden. Innehållet i vägledningen ska ge rekommendationer kring arbetssätt och rutiner för att förebygga situationer där den extra ordinära tvångsåtgärden kan aktualiseras.

Äldreförvaltningen välkomnar även att utredningen aktualiserar den övergripande frågan om allmänna skyddsåtgärder och samtycke inom socialtjänsten och att den frågan behöver utredas brett.

Vidare anser förvaltningen att utredningens förslag om att smittskyddsläkaren inom regionen är den som ska fatta beslut om extraordinära smittskyddsåtgärder ger en tydlighet i vem som fattar beslutet om tillägget i SmL. Smittskyddsläkaren beslutar även om besöksförbud eller om undantag från besöksförbud i det enskilda fallet.

Förvaltningen ser att det finns ett behov av att Stockholms stad behöver ha en beredskap inför eventuell pandemi eller extra ordinära händelser för att kunna erbjuda boende som tillgodoser de enskildas behov enligt SoL i samband med flytt enligt SmL extraordinära smittskyddsåtgärder.

Stockholms stad behöver inför kommande och planerade vård- och omsorgsboenden ta hänsyn till de aspekter på lokaler som kan ha

¹ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2015:10) basal hygien i vård och omsorg

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:44) om smittförebyggande åtgärder i vissa verksamheter enligt SoL och LSS

betydelse för att förebygga smittspridning och uppkomst av vårdrelaterade infektioner.

Patric Rylander
Äldredirektör
Äldreförvaltningen

Linda Hammes
Avdelningschef
Äldreförvaltningen

Bilagor

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