

Avdelningen för vård och omsorg

Statsrådet Lena Hallengren  
Socialdepartementet

## Hemställan om införande av en lag om kommuners prioriteringar under covid-19-epidemin

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) hemställer om att regeringen skyndsamt till riksdagen överlämnar ett förslag till en tillfällig lag som ger kommuner möjlighet att inom framför allt socialtjänsten göra nödvändiga prioriteringar under den pågående covid-19-epidemin.

Förslaget innebär i huvudsak att om det till följd av en allvarlig brist på personal eller på grund av risk för smitta inte längre är möjligt för en kommun att uppfylla en skyldighet eller att verkställa ett gynnande beslut, får kommunen frånga det som annars gäller om det är nödvändigt för att kunna prioritera människors liv och hälsa och nödvändiga behov av ekonomisk och social trygghet.

Det föreslås att regeringen får besluta om såväl när lagen ska träda i kraft som när den ska upphöra att gälla. Lagen ska dock under alla förhållanden upphöra att gälla senast den XX 2020 om inte riksdagen beslutar att den ska förlängas.

Till hemställan bifogas ett utkast till författningsförslag med tillhörande författningskommentarer för en skyndsamt beredning av ärendet.

### Bakgrund och problem med lagstiftningen

Sverige står inför ett mycket svårt läge till följd av covid-19-epidemin. Hälso- och sjukvården står sedan utbrottets början i fokus för kapacitetsbyggande insatser som ska säkra att det finns vård för de många svårt sjuka som behöver intensivvård. Men för var dag som går påverkas allt fler samhällsviktiga funktioner.

De negativa konsekvenserna av epidemin kommer att vara långtgående för enskilda, företag och samhällsinstitutioner. Men de som kommer att drabbas allra hårdast är de som redan är i en utsatt situation och som därför är beroende av samhällets vård, omsorg och stöd. Så ser det alltid ut vid samhällskriser. Socialtjänsten har här den helt avgörande rollen för att mildra de negativa konsekvenser som följer i spåren av covid-19, såväl i det akuta skedet som på sikt. Samhällets förmåga att upprätthålla välfärdens verksamheter, och att även i en extraordinär situation utgöra ett robust och pålitligt skyddsnät för människor, kommer även att få stor betydelse för tilliten till

våra samhällsinstitutioner och demokratiska ordningar. Det är ett kapital vi inte har råd att äventyra.

I den regelbundna kontakt SKR har med kommunerna får vi tydliga besked om de stora problem och utmaningar som de står, och kommer att stå, inför. Det handlar främst om medarbetare som för varje dag får en allt större arbetsbörda samtidigt som allt fler blir smittade. Många måste också hålla sig hemma för att de har förkylningssymptom. Därmed ökar arbetsbördan för kolleger som redan befinner sig i en ansträngd situation och som vid sidan av sin egen oro har att hantera och lugna anhörigas, patienters och brukares oro. För cheferna inom vård- och omsorg handlar det om att trots ett stadigt bortfall av personal till följd av sjukdom upprätthålla kvaliteten i verksamheten och se till att de insatser som de av lagstiftningen är ålagda att erbjuda behövande, brukare och patienter utförs. Det innebär bland annat att varje dag försöka se till och bedöma hur väl verksamheten når upp till lagstiftningens krav. Redan i dag måste prioriteringar göras och detta behov kommer att öka allteftersom smittan sprids i samhället. Det är därför nödvändigt att säkerställa att det finns ett rättsligt utrymme så att socialtjänstens har möjlighet att prioritera de med de största och mest akuta behoven. Det måste också säkerställas att chefer och medarbetare inte spiller kraft på att leva upp till mindre väsentliga regler i en situation då det råder stor brist på personal.

Problemet är att lagen överhuvudtaget inte tillåter någon prioritering. Den är skriven utifrån ett normaltillstånd utan massjukrivningar och utan en kraftigt ökande arbetsbörda och är inte utformad för att fungera i en sådan extraordinär situation som den Sverige nu befinner sig i. Socialtjänstlagen ger överhuvudtaget inte utrymme för prioriteringar utan allt måste utföras utan hänsyn till de förutsättningar som kommunerna har att leverera. Där vi nu befinner oss – och i än högre grad där vi kommer att befinna oss – är detta ohållbart och verklighetsfrämmande. En kommun där halva arbetsstyrkan är sjukskriven kan omöjligt leva upp till att alla de, ofta mycket detaljerade krav, som finns i lagstiftningen. Såsom socialtjänstlagen i dag är utformad kommer covid-19-epidemin snart nog tvinga kommuner, dess chefer och medarbetare att begå lagbrott. Att hårt ansatta medarbetare ska tvingas till detta kan inte försvaras.

Lagstiftaren har förutsett att det under vissa extraordinära omständigheter är nödvändigt att möjliggöra undantag från socialtjänstlagen. Enligt 16 kap. 9 § i socialtjänstlagen får regeringen meddela särskilda föreskrifter om socialtjänsten om riket kommer i krig eller i krigsfara. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för den situation landet nu befinner sig i.

Den starka sociallagstiftning och det skyddsnät som den ger människor som tillfälligt eller varaktigt är i behov av samhällets skydd och stöd ska självfallet värnas. Men det behövs en flexibilitet i lagstiftningen som gör att den kan fungera även under rådande förhållanden och som gör det möjligt för socialtjänsten att utföra sitt uppdrag. En motsvarande flexibilitet behövs även i författningar på en lägre normativ nivå.

## Skälen för en prioriteringslag under covid-19-epidemin

SKR överlämnade den 23 mars en hemställan till regeringen om behov av skyndsamma lagstiftningsändringar relaterade till socialtjänsten till följd av covid-19. Där beskrivs övergripande vilka problem socialtjänsten har för att upprätthålla lagens krav enligt socialtjänstlagen och lagen om (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och vilka tillfälliga regellättnader som skulle behöva införas för att socialtjänsten ska kunna svara mot behoven hos brukare och patienter. Den bifogas denna hemställan.

Föreningen Sveriges socialchefer med 500 medlemmar har också den 15 april ingivit en skrivelse till statsrådet Hallengren där de vädjar om ett temporärt lagstöd för att på ett kontrollerat och rättssäkert sätt kunna hantera den situation Sverige just nu befinner sig i. Även den skrivelsen bifogas.

Det sker nu en snabb smittspridning i samhället. Situationen inom socialtjänsten blir alltmer akut och skyndsamma åtgärder måste vidtas från lagstiftarens sida. I denna hemställan föreslår SKR därför en särskild lag om kommuners prioriteringar under covid-19-epidemin. Ett lagstiftningsarbete som bygger på att i varje lag och förordning som styr den kommunala verksamheten inom socialtjänsten införa tillfälliga ändringar och undantag är inte görligt med hänsyn till den accelererande smittspridningen och dess effekter i närtid. I stället måste varje kommun ges en generell möjlighet att göra prioriteringar utifrån sina vid varje tid rådande förutsättningar.

SKRs förslag till prioriteringslag innebär att det - inom mycket strikta begränsningar av vilka skäl och syften som kan åberopas, samt inom en begränsad tid - ges rätt för en kommun att med stöd av lagen fatta beslut som innebär avsteg från de krav som nämnda lagar ställer upp för handläggning av ärenden inom socialtjänsten.

Syftet med lagen är att även under den extraordinära situation som nu råder värna kommunernas möjlighet att bedriva verksamhet och så långt det är möjligt svara mot människors behov av stöd, vård och omsorg i enlighet med de intentioner som lagstiftningen bygger på.

## Ramar och begränsningar för en prioriteringslag

**SKRs förslag:** En lag införs som ger kommunerna möjlighet att utifrån tydliga och strikta begränsningar göra avsteg från författningar på socialtjänstens område under pågående covid-19-epidemi.

### Skälen för förslaget

Kommunernas utgångspunkt är självfallet att följa de lagar som riksdagen har stiftat och som är uttryck för folkviljan. I ökad utsträckning och i flera avseenden saknas det just nu reella möjligheter för kommunerna att leva upp till alla de detaljerade krav som finns i författningarna på socialtjänstens område. Men det kommer att finnas möjlighet att utifrån varje kommuns förutsättningar och med lokala anpassningar leva upp till *intentionerna* med lagstiftningen.

Mot bakgrund av den stora påverkan på samhällsekonomi, näringsliv och arbetsmarknad som covid-19 kommer att leda till, kommer belastningen på socialtjänstens att öka eftersom den utgör samhällets yttersta skyddsnät. Det finns risk för en ökad mängd ansökningar om ekonomiskt bistånd, att våld i nära relationer ökar och att socialtjänsten får att hantera en del konsekvenser av att hälso- och sjukvården inte längre kan erbjuda icke-akut sjukvård. I den bilagda hemställan lämnas flera exempel på kommunernas svårigheter redan i dag. Dessa svårigheter kommer att bli betydligt större i en nära framtid.

Till skillnad från hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) är socialtjänstlagen en rättighetsbaserad lag som principiellt inte medger några prioriteringar. Någon motsvarighet till hälso- och sjukvårdslagens portalparagraf (3 kap. 1 §) om att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården finns inte i socialtjänstlagen. Under rådande covid-19-epidemi innebär det möjligheter för hälso- och sjukvården att ställa in eller skjuta upp all planerad eller icke-akut sjukvård till förmån för koncentration av kapacitet och resurser till att hantera de patienter som behöver vårdas till följd av covid-19 eller annan akutsjukvård.

För socialtjänsten finns inga sådana prioriteringsmöjligheter. Men i en akut situation med stort personalbortfall under en begränsad tid behöver även socialtjänsten kunna göra prioriteringar som innebär att koncentrera personal och resurser till de med störst behov. Socialtjänstlagens olika tidsfrister vad gäller utredning och verkställighet är exempel på detaljerade regler som försvårar möjligheten till prioriteringar. Men i en situation där en stor del av personalstyrkan är frånvarande på grund av egen sjukdom är det omöjligt att upprätthålla en verksamhet som ursprungligen är utformad för helt andra förutsättningar. I sådana situationer är det sannolikt att kommuner tvingas agera på ett sätt som uppenbart strider mot lagstiftningen, eftersom det inte är möjligt att göra på något annat sätt. Endast i undantagsfall kan nödrätt åberopas.

## Prioriteringar får endast ske vid allvarlig personalbrist och smittorisk

**SKRs förslag:** Om det till följd av en allvarlig brist på personal eller på grund av risk för smitta inte längre är möjligt för en kommun att uppfylla en skyldighet eller att verkställa ett gynnande beslut, får kommunen frångå det som annars gäller för att kunna prioritera människors liv och hälsa och nödvändiga behov av ekonomisk och social trygghet.

### Skälen för förslaget

SKR förslår att en kommuns skyldighet att utföra vissa uppgifter kan begränsas om de angivna rekvisiten *allvarlig personalbrist* eller *smittorisk* är uppfyllda. I praktiken kan det innebära ett undantag från skyldigheten att genomföra mindre akuta utredningar inom de tidsfrister som socialtjänstlagen föreskriver, att ändra i eller skjuta upp verkställandet av tidigare fattade beslut gällande en insats eller en verksamhet.

De lagar som här föreslås omfattas av den föreslagna prioriteringslagen, utgör rättighetslagar som föreskriver vad den enskilde har rätt till givet vissa förutsättningar. Införandet av en prioriteringslag åsidosätter eller inskränker inte den enskildes rätt till olika insatser. Lagen syftar till att möjliggöra för kommunen att, då allvarlig personalbrist eller risk för smitta föreligger, begränsa sin skyldighet att verkställa beslut om insatser under den tid covid-19 pågår. Den enskildes rätt till insatser kvarstår och ska verkställas när förutsättningar för det föreligger och senast när lagen upphör att gälla.

En lag som i ett nödläge och inom vissa givna ramar sätter ordinarie lagstiftning ur spel är ett kraftfullt ingrepp i riksdagens och regeringens normgivningsmakt. Ett sådant instrument måste användas med stor försiktighet. Undantag från vad som annars gäller får endast ske om det är nödvändigt för att prioritera människors liv och hälsa och nödvändiga behov av ekonomisk och social trygghet. Undantagen får inte vara mer ingripande än vad som är motiverade utifrån den rådande situationen.

## Avisering om bristande uppfyllelse av krav och rapporteringsskyldighet

**SKRs förslag:** Kommunen ska informera de som kommer att beröras av prioriteringarna om de beslut som fattas.

Kommunen ska till Inspektionen för vård och omsorg rapportera hur kommunen har tillämpat denna lag. Rapportering ska ske senast sex månader efter att denna lag har upphört att gälla.

### Skälen för förslaget

På avtalsrättens område används force majeure för situationer eller tillfällen där en parts förpliktelser inte är möjliga att fullfölja inom ramen för det avtal som har slutits och som innebär att en situation som definieras falla inom force majeure lösgör parten från skyldigheten att fullfölja åtagandet utan att det ska betraktas som ett avtalsbrott. Förutsättningarna för att force majeure ska kunna åberopas är att det ingår som en klausul i avtalet och på förhand har aviserats.

Det finns anledning att hämta inspiration från dessa principer. I SKRs förslag åläggs därför kommunen en skyldighet att för sina medborgare avisera vilka skyldigheter som den kan komma att få svårt att fullfölja. Skälen för en sådan regel är betydelsen av tydlighet och transparens och kan liknas vid användningen av en force majeure-klausul.

Vidare föreslår SKR en skyldighet för kommunen att i efterhand rapportera vilka beslut som har fattats med stöd av lagen. Syftet är att upprätthålla rättssäkerheten och möjliggöra en utvärdering av lagens tillämpning. Det ska också vara möjligt att i efterhand bedöma om besluten har varit nödvändiga i förhållande till situationens allvar och kommunens svårigheter att fullfölja sina skyldigheter. Vidare kan en sådan utvärdering tjäna som underlag för en framtida översyn av undantagsparagrafen i socialtjänstlagen (16 kap. 9 §).

## Tillämpningsområdet

**SKRs förslag:** Möjligheten till prioriteringar ska kunna ske på områden som regleras av socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade med tillhörande författningar på lägre normativ nivå.

## Skälen för förslaget

Utgångspunkten för SKRs förslag är att lagen bör omfatta sådana verksamheter som har hög personalintensitet och stor betydelse för invånarnas förutsättningar och livsvillkor. Socialtjänsten utgör en sådan verksamhet liksom de verksamheter som regleras av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. SKR bedömer att de regleringar som finns på skolans område är tillräckliga för att hantera de behov som uppstår till följd av covid-19. Utifrån det stora ingrepp i svensk rättstillämpning som den föreslagna lagen möjliggör, är det viktigt att begränsa lagens räckvidd till sådana verksamheter där möjligheterna till prioriteringar är mycket små men där behoven av desamma är mycket stora. Därför föreslår SKR att lagen ska omfatta socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

## Ikraftträdande och upphävande av lag

**SKRs förslag:** Regeringen får besluta om ikraftträdande och upphävande av lagen. Den ska dock gälla till senast den XX 2020.

## Skälen för förslaget

Situationen i kommunerna och socialtjänsten förvärras dag för dag. SKR föreslår därför att regeringen får besluta om ikraftträdande och upphävande av lagen. Skälen är i första hand tidsmässiga och viktiga för att syftet och ändamålet ska tillgodoses. Lagen utgör ett stort ingrepp i normala ordningar, varför det är viktigt att lagen inte är i kraft längre än vad som bedöms vara absolut nödvändigt. Om regeringen bemyndigas att fatta beslut om ikraftträdande och upphävande kortas tidsutdräkten för när lagen behöver vara ikraft. En borte tidsgräns för hur länge lagen kan vara ikraft innebär att regeringen hos riksdagen behöver inkomma med en begäran om förlängning om covid-19 epidemin om det bedöms nödvändigt. På så sätt garanteras riksdagens möjlighet att påverka hur länge lagen ska vara ikraft.

## Författningsförslag

### Förslag till lag om kommuners prioriteringar under covid-19-epidemin

Härigenom föreskrivs följande

1 § Denna lag syftar till att säkerställa att grundläggande kommunal verksamhet kan bedrivas under covid-19-epidemin.

2 § Om det till följd av en allvarlig brist på personal eller på grund av risk för smitta inte längre är möjligt för en kommun att uppfylla en skyldighet enligt de lagar som anges i 5 §, eller att verkställa ett gynnande beslut som fattats med stöd av dessa lagar, får kommunen frångå det som annars gäller för att kunna prioritera människors liv och hälsa och nödvändiga behov av ekonomisk och social trygghet.

3 § Kommunen ska informera de som kommer att beröras av prioriteringarna om de beslut som fattas.

4 § Kommunen ska till Inspektionen för vård och omsorg rapportera hur kommunen har tillämpat denna lag. Rapportering ska ske senast sex månader efter att denna lag har upphört att gälla.

5 § Följande författningar omfattas av möjligheten till prioriteringar enligt 2 §.

1. Socialtjänstlagen (2001:453) och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.
2. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

- 
1. Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.
  2. Lagen gäller till den dag regeringen bestämmer och längst till och med utgången av xx 2020.



## Författningskommentar

### 1 §

*Denna lag syftar till att säkerställa att grundläggande kommunal verksamhet kan bedrivas under covid-19-epidemin.*

I paragrafen anges syftet med lagen. Den innebär att i förlängningen ge kommunens socialtjänst möjlighet att prioritera de med störst behov under covid-19-epidemin så att socialtjänsten kan fortsätta att fungera som samhällets yttersta skyddsnet.

### 2 §

*Om det till följd av en allvarlig brist på personal eller på grund av risk för smitta inte längre är möjligt för en kommun att uppfylla en skyldighet enligt de lagar som anges i 5 §, eller att verkställa ett gynnande beslut som fattats med stöd av dessa lagar, får kommunen frånga det som annars gäller för att kunna prioritera människors liv och hälsa och nödvändiga behov av ekonomisk och social trygghet.*

En grundförutsättning för att en kommun ska få göra prioriteringar med stöd av paragrafen är att det råder en allvarlig brist på personal eller att det föreligger risk för smitta. Det är således inte möjligt att tillämpa paragrafen om det råder en allmän brist på personal eller att kommunen har rekryteringssvårigheter. Bristen på personal ska vara orsakad av covid-19-epidemin och innebära att en avsevärt större andel av personalstyrkan ska vara frånvarande jämfört med vad som är normalt och till den grad att det inte längre är möjligt att uppfylla alla krav i lag och föreskrifter.

Paragrafen ska också vara tillämplig i en situation där det föreligger risk för smitta inom socialtjänstens verksamheter. Det kan t ex handla om att smitta har brutit ut på ett särskilt boende vilket gör det nödvändigt att stänga boendet och flytta brukarna till andra lokaler. Det kan också röra sig om att det finns smitta inom en verksamhet som kräver att verksamheten måste avbrytas eller bedrivas i annan form. Vidare kan det, till följd av smittspridning, röra sig om svårigheter att verkställa beslut som fattats med stöd av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, men där kommunen i stället kan erbjuda insatser i enlighet med socialtjänstlagen som under en övergångsperiod tillgodoser behovet av omsorg.

Paragrafen möjliggör att en kommun kan frånga det som annars gäller. Det omfattar såväl de skyldigheter som finns i de författningar som anges i 5 § som verkställighet av gynnande beslut. Det innebär att en kommun kan nedprioritera eller skjuta upp verkställandet av vissa insatser. Det kan handla om att i utredningsärenden frånga lagens krav på vissa tidsfrister eller upprättande av planer. I en situation med allvarlig personalbrist kan det också innebära att frånga lagens krav på viss examina för utförande av uppgifter, där det kan vara nödvändigt att istället använda sig av personal med tillräcklig kompetens och erfarenhet för uppgiften. Vidare kan det innebära att kommunen drar ner omfattningen och ambitionsnivån i en viss verksamhet.

Paragrafen medger att en kommun kan ändra verkställandet av ett beslut på så sätt att en annan insats än den beslutade genomförs. I första hand bör kommunen söka en alternativ lösning inom ramen för det gynnande beslut som har fattats, men om sådana möjligheter är uttömda kan en kommun genomföra en annan insats. Vidare kan det innebära att kommunen helt upphör med att bedriva viss verksamhet under pågående epidemi. Vilka av dessa uppräknade åtgärder som kan behöva tillgripas, måste bedömas av varje enskild kommun och utifrån kommunens vid varje tidpunkt gällande förutsättningar i förhållande till kraven i paragrafen om allvarlig personalbrist eller risk för smittspridning. Hänsyn ska tas till den enskildes individuella förutsättningar och rätt till inflytande över sin livssituation och självbestämmande. Konsekvenser kring vad en alternativ insats skulle innebära för den enskildes rätt till integritet och hälsa bör särskilt beaktas. Kommunens skyldighet att bereda den enskilde möjlighet att yttra sig inför beslut regleras i 25 § förvaltningslagen (2017:900).

Kommunen ska kunna motivera skälen för att frångå de regler som annars gäller, i varje del av verksamheten. Det är alltså inte möjligt att fatta ett generellt beslut om neddragning eller upphörande av verksamhet eller utredning, utan varje avvikelse från lagregler måste motiveras av att det i den del av verksamheten råder allvarlig personalbrist eller risk för smittspridning. Beroende på pandemins utveckling i den enskilda kommunen, kan dessa beslut behöva fattas successivt.

Paragrafen syftar till att ge möjligheter till kommunen att prioritera insatser till skydd för liv och hälsa och insatser som tillgodoser nödvändiga behov av ekonomisk och social trygghet.

### 3 §

*Kommunen ska informera de som kommer att beröras av prioriteringarna om de beslut som fattas.*

I paragrafen regleras den informationsskyldighet som åvilar kommunen med anledning av behov av prioriteringar. Hur informationen ska lämnas får avgöras av den enskilda kommunen. Det kan t ex göras genom en kommuns hemsida eller genom annonser i lokalpressen. I enskilda fall måste kommunen dock försäkra sig om att informationen når den som berörs. Det kan ske såväl muntligt som genom skriftlig information, t.ex. e-post. Hur informationen har framförts ska dokumenteras i journal.

### 4 §

*Kommunen ska till Inspektionen för vård och omsorg rapportera hur kommunen har tillämpat denna lag. Rapportering ska ske senast sex månader efter att denna lag har upphört att gälla.*

I Socialtjänstlagen finns en bestämmelse (16 kap. 6f §) om att socialnämnden till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ska rapportera om alla icke verkställda gynnande beslut senast tre månader efter det att beslutet fattats. Det är en typ av

administrativa uppgifter som socialtjänsten kan vara nödgad att åsidosätta i en situation med allvarlig brist på personal. I syfte att möjliggöra en utvärdering av kommunernas tillämpning av lagen i fråga om rimligheten i kommunen beslut och att kommunen inte har gått längre än nödvändigt i sina prioriteringar ska socialtjänsten i efterhand till Inspektionen rapportera om vilka avvikelser från gällande regler som kommunen har gjort.

## 5 §

*Följande författningar omfattas av möjligheten till prioriteringar enligt 2 §.*

- 1. Socialtjänstlagen (2001:453), och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.*
- 2. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.*

I paragrafen anges de författningar som omfattas av de möjligheter till prioritering som framgår av 2 §. De författningar som avses är, förutom de i paragrafen nämnda lagarna, de föreskrifter på lägre normativ nivå som meddelats med stöd av socialtjänstlagen.

### **Ikraftträdandebestämmelser**

Lagen träder i kraft och upphör att gälla när regeringen så bestämmer. Lagen har dock en yttersta giltighetstid. Om det finns behov av att lagen ska gälla bortanför detta datum, dvs. vid utgången av XX månad, måste regeringen överlämna en proposition till riksdagen med förslag om datum för en ny bortre tidsgräns.

Sveriges Kommuner och Regioner



Anders Knape

Bilaga 1: Hemställan Behov av regeländringar daterad 23 mars 2020

Bilaga 2: Skrivelse från Sveriges socialchefer, daterad 15 april 2020