

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-06-05

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, regeringsrådet Marianne Eliason, justitierådet Severin Blomstrand.

Enligt en lagrådsremiss den 24 april 2003 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. smittskyddslag,
2. lag om ändring i miljöbalken,
3. lag om ändring i livsmedelslagen (1971:511),
4. lag om ändring i sjömanslagen (1973:282),
5. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
6. lag om upphävande av lagen (1987:375) om förbud mot s.k. bastuklubbar och andra liknande verksamheter,
7. lag om ändring i lagen (1988:1473) om undersökning beträffande HIV-smitta i brottmål.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Camilla Adolfsson och kanslirådet Lars Hedengran.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till smittskyddslag

Allmänt

Lagrådsremissens förslag bygger främst på en omfattande utredning av 1996 års Smittskyddskommitté. Med hänsyn bl.a. till utfallet av

remissbehandlingen av kommittéförslaget har fortsatt utredningsåtgärder vidtagits i vissa frågor. Även de kompletterande förslag som därvid lagts fram har remissbehandlats. Beredningsarbetet har lett fram till förslaget att 1988 års smittskyddslag skall ersättas av en ny smittskyddslag. De förändringar som görs i förhållande till gällande lag kan allmänt sett inte anses vara av genomgripande slag. I åtskilliga hänseenden ansluter lagförslagets bestämmelser nära till nuvarande ordning. Föreslagna nyheter och kompletteringar är dock sammantaget sådana att det bör vara mest fördelaktigt att tillskapa en ny lag. Mot lagförslagets uppläggning och systematik har Lagrådet inga invändningar med utgångspunkt i det underlag som nu föreligger. Detsamma gäller den kapitelindelning som gjorts och den redaktionella bearbetning i stort som skett. Lagrådets synpunkter i det följande rör väsentligen frågor om den nya lagens utformning i mer detaljbetonade hänseenden. Lagrådet vill dock anmärka att vissa ytterligare frågor kring lagens systematik och utformning kan komma att aktualiseras relativt snart som följd av det uppdrag som lämnats en särskild utredare att se över behovet av sådana extraordinära smittskyddsåtgärder som är nödvändiga för att förhindra att en spridning av allvarlig smitta hos människor leder till en svår påfrestning på samhället i fred (dir. 2003:12). Som Lagrådet ser det bör det vara naturligt att pröva om de lagregler som kan behövas i det ämne som uppdraget avser kan inordnas i den grundläggande författningen på smittskyddsområdet.

1 kap. 1 och 4 §§

Bestämmelsen i 1 kap. 1 § anger som mål för smittskyddet att det skall tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar. I målformuleringen har fogats in ett krav på respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

Enligt Lagrådets mening är det systematiskt lämpligare att kravet på respekt i angivna hänseenden placeras in i 1 kap. 4 §, som under rubriken "Allmänna riktlinjer för smittskyddet" anger de grunder på vilka åtgärder inom smittskyddet skall vila. Inplacering kan ske t.ex. genom tillägg av en andra mening i 4 § första stycket. Stycket skulle därmed kunna ges följande lydelse.

"Smittskyddsåtgärder skall bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Åtgärderna skall vidtas med respekt för människors lika värde och enskildas integritet."

3 kap. 1, 4 och 5 §§ samt 9 kap. 4 §

Enligt 3 kap.1 § är en enskild som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en allmänfarlig sjukdom eller en annan smittspårningspliktig sjukdom skyldig att utan dröjsmål söka läkare och låta läkaren göra de undersökningar och ta de prover som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger.

Enligt andra stycket skall en läkare som misstänker att en patient bär på en sådan sjukdom (dvs. en allmänfarlig eller annars smittspårningspliktig sjukdom) skyndsamt undersöka patienten och ta de prover som behövs.

Enligt 3 kap. 4 § skall bl.a. behandlande läkare försöka få vissa särskilt angivna upplysningar från en patient som konstateras eller misstänks vara smittad av en allmänfarlig eller annan smittspårningspliktig sjukdom. Den enskilde patienten är skyldig att lämna de upplysningar som han eller hon förmår lämna.

I 3 kap. 5 § finns bestämmelser om att smittskyddsläkaren i vissa fall får överta ett ärende. Enligt andra stycket skall patienten i sådana fall lämna upplysningarna till honom eller henne.

Bestämmelserna medför således skyldighet för den enskilde att dels underkasta sig läkarundersökning, dels lämna upplysningar. Skyldigheterna är dock inte förenade med någon sanktion och det finns, såvitt gäller andra smittspårningspliktiga sjukdomar än allmänfarliga, inte någon möjlighet till tvångsundersökning eller biträde för att få den enskilde att inställa sig för undersökning (jfr 3 kap. 2 § och 8 kap. 12 §).

I 9 kap. 4 § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om vilka andra smittsamma sjukdomar än allmänfarliga som skall vara anmälningspliktiga respektive smittspårningspliktiga. I det senare fallet finns en möjlighet till subdelegation till Socialstyrelsen.

En i lag fastlagd skyldighet att underkasta sig läkarundersökning bör enligt Lagrådets mening uppfattas som ett påtvingat kroppsligt ingrepp (se 2 kap. 6 § regeringsformen) även om underlåtenhet att iaktta skyldigheten inte kan medföra några sanktioner. Det innebär att en sådan föreskrift måste meddelas genom lag (2 kap. 12 § första stycket regeringsformen, jfr 8 kap. 1 § regeringsformen). Eftersom remissens förslag innebär att skyldigheten kan komma att utvidgas genom föreskrifter meddelade på lägre nivå än lag framstår regleringen som mindre väl förenlig med de nu redovisade bestämmelserna i regeringsformen.

Lagrådet anser därutöver att det allmänt bör undvikas att i lag lägga fast skyldigheter riktade mot en enskild i de fall en underlåtenhet att iaktta skyldigheten inte ger möjlighet till ingripande i någon form.

Lagrådet förordar därför att bestämmelsen i 3 kap. 1 § utformas på ett sätt som inte leder till att den kan uppfattas som ett åliggande, lämpligen genom att orden "är skyldig" byts ut mot "bör" och att sista meningen i 3 kap. 4 § första stycket utgår då den inte kan sägas tillföra regleringen något utöver vad som följer av de två tidigare meningarna. Även 3 kap. 5 § andra stycket bör utgå.

4 kap. 2 §

Paragrafen gäller sådana förhållningsregler som behandlande läkare skall besluta om i syfte att hindra smittspridning för den som bär på eller misstänks bära på en allmänfarlig sjukdom. I andra stycket föreskrivs att förhållningsreglerna skall tas in i den undersöktes patientjournal. I författningskommentaren sägs att förhållningsregler skall meddelas skriftligt och att muntliga regler kan behöva meddelas i ett akutskede men alltid skall kompletteras skriftligen så snart det är möjligt.

Lagrådet anser att det kan vara av värde att kravet på skriftlighet kommer till uttryck i lagtexten. Detta sker lämpligen genom tillägg i första meningen i andra stycket så att meningen ges följande lydelse.

"Förhållningsreglerna skall meddelas skriftligt så snart det är möjligt samt tas in i den undersöktes patientjournal."

Förhållningsreglerna skall enligt paragrafen inte kunna avse andra omständigheter än de som räknas upp i åtta punkter. I första punkten nämns inskränkningar som gäller arbete, skolgång eller annan verksamhet. Med "annan verksamhet" avses enligt författningskommentaren t.ex. deltagande i arbetsmarknadsåtgärder, studier vid universitet men också sådant som kan betecknas som rena fritidsaktiviteter samt vistelse i förskola och barnomsorg.

Uttrycket annan verksamhet har en mycket vidsträckt innebörd och bör om möjligt preciseras. En viss precisering skulle uppnås om inskränkningarna i stället får avse "deltagande i viss annan verksamhet". Lagrådet förordar att frågan övervägs under den fortsatta beredningen.

4 kap. 3 §

I paragrafen avhandlas smittskyddsläkarens prövning – på begäran eller på eget initiativ – av behandlande läkares beslut om förhållningsregler.

Mot bakgrund av att förhållningsregler enligt 2 § skall tas in i patientjournalen anser Lagrådet att det kan behövas en bestämmelse som utsäger att även ett beslut som smittskyddsläkaren fattar om ändring i förhållningsreglerna skall tillföras patientjournalen. En sådan bestämmelse kan tillfogas som en tredje mening i första stycket och ges följande lydelse.

"Smittskyddsläkarens beslut skall meddelas den behandlande läkaren och av denne tas in i patientjournalen."

6 kap. 1 §

I paragrafen sägs att smittskyddsläkaren har det övergripande ansvaret för smittskyddet inom det område där han eller hon verkar enligt 1 kap. 9 §. Samtidigt föreskrivs i 1 kap. 8 § att varje landsting ansvarar för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom landstingsområdet, i den mån annat inte följer av lagen.

Eftersom varje smittskyddsläkare enligt 1 kap. 9 § har landstinget som verksamhetsområde är det något oklart hur dennes "över-

gripande” ansvar förhåller sig till landstingets nyssnämnda ansvar. Lagrådet förordar att ordet övergripande undviks för smittskyddsläkarens del. En mer adekvat formulering bör vara följande.

”Smittskyddsläkaren har ett samlat ansvar för smittskyddsarbetet inom det område där han eller hon verkar enligt 1 kap. 9 §.”

6 kap. 9 §

Bestämmelsen anger att smittskyddsläkaren får avskriva ett ärende om smittskyddsåtgärder eller om smittspårning, om vidare åtgärder inte anses behövliga eller inte är möjliga att vidta. Som exempel på när bestämmelsen kan bli aktuell att tillämpa nämns i författningskommentaren fall då de personer som den smittade kan ha fört smittan vidare till befinner sig utomlands eller av andra skäl inte går att få tag i.

Lagrådet har svårt att se att bestämmelsen utsäger något annat än vad som självklart ändå gäller enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer. Lagrådet förordar att bestämmelsen utgår.

6 kap. 12 §

Enligt paragrafen skall smittskyddsläkaren om det är nödvändigt för en utredning enligt 4 § (dvs. smittskyddsläkarens utredning rörande en enskild bl.a. om vilka insatser som behövs för att förebygga smittspridning) underrätta socialnämnden, polismyndigheten och den lokala kriminalvårdsmyndigheten. Underrättelsen skall innehålla vissa närmare angivna uppgifter om den enskilde. Det sägs inte på vilket sätt det skall vara ”nödvändigt” för utredningen med en sådan underrättelse. Av den följande paragrafen, 6 kap. 13 §, framgår dock att, om de angivna myndigheterna efter att ha fått en underrättelse, upp-

märksammar att den smittade inte följer meddelade förhållningsregler, detta skall anmälas till smittskyddsläkaren.

Lagrådet anser att syftet med bestämmelsen skulle komma till bättre uttryck om första stycket utformades enligt följande.

”Om smittskyddsläkaren vid en utredning enligt 4 § har anledning att anta att socialnämnden, polismyndigheten eller den lokala kriminalvårdsmyndigheten kan lämna upplysningar som behövs för utredningen, skall smittskyddsläkaren underrätta berörd myndighet.”

8 kap. 7 §

Enligt första stycket skall rätten vid muntlig förhandling i mål om isolering och fortsatt isolering höra lämplig sakkunnig. Kravet på sakkunnigs hörande när muntlig förhandling hålls är således undantagslöst och det gäller, som det är formulerat, såväl hos länsrätt och kammarrätt som i högsta instans, Regeringsrätten.

Eftersom det förekommer att muntlig förhandling hålls i syfte att klargöra andra förhållanden än sådana som är ägnade att belysas genom sakkunnig, framstår det föreslagna kravet som alltför långtgående. Något sådant absolut krav finns inte heller i annan lagstiftning som upptar handläggningsregler för mål om tvångsåtgärder. Jfr 37 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, enligt vilket lagrum länsrätten skall höra lämplig sakkunnig om det inte är uppenbart obehövt. Lagrådet föreslår därför att paragrafens första stycke utformas enligt följande.

”När muntlig förhandling hålls i mål om isolering enligt 5 kap. 1 § eller fortsatt isolering enligt 5 kap. 5 § skall länsrätten höra lämplig sakkunnig, om det inte är uppenbart obehövt.”

9 kap. 1 §

Den föreslagna straffbestämmelsen gäller den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utsätter annan för fara att smittas av en livshotande sjukdom. Enligt den allmänna motiveringen bör bestämmelsen omfatta endast ett mycket begränsat antal sjukdomar som är av särskilt allvarlig art, nämligen sådana som är livshotande. För andra sjukdomar bedöms redan befintliga bestämmelser i brottsbaken tillräckliga. Att sjukdomarna skall vara livshotande anges innebära att de skall vara så svåra att de allmänt sett leder till döden, varvid döden kan inträffa tämligen omgående eller först senare. En sjukdom som generellt sett inte är dödlig men som i det enskilda fallet kan vara livshotande, t.ex. om den smittade före sjukdomen var särskilt svag och mottaglig för infektioner, skall inte omfattas. Regeringen bedömer att bestämmelsen för närvarande kan anses omfatta exempelvis sjukdomar som hiv-infektion, multiresistent tuberkulos och difteri.

Lagrådet anser att motivuttalandena kring uttrycket livshotande kan leda till oklarhet. Främst gäller det utsagan att sjukdomarna skall vara så svåra att de allmänt sett leder till döden. Ett sådant kriterium uppfattas närmast avse enbart obotliga sjukdomar med synnerligen hög dödlighet, dvs. att i vart fall flertalet av de drabbade avlider. Ett studium av redogörelsen för olika sjukdomar i bilagan till Smittskyddskommitténs betänkande visar samtidigt att det beträffande ett av de tre i lagrådsremissen anförda exemplen på livshotande sjukdomar, difteri, är svårt att i dag ange mortaliteten på grund av bristande erfarenheter men att den fram till år 1920 låg på endast omkring tio procent i Sverige.

I remissen uttalas vidare att vilka sjukdomar som omfattas får avgöras av domstolarna med ledning av i lagtexten stipulerade kriterier. Det anmärks också att sjukdomar som i dag omfattas av bestämmel-

sen efter ytterligare medicinsk forskning kan komma att inte anses som livshotande. Lagrådet ifrågasätter det lämpliga i att denna uppgift läggs på domstolarna. Avgörande för uppgiftens fullgörande blir medicinska bedömningar av sådant slag att domstolarna måste förlita sig på utomstående sakkunskap. Till detta kommer vad Lagrådet har anfört om den oklara innebörden i uttrycket livshotande sjukdom.

En alternativ möjlighet kunde vara att slå fast i en förteckning vilka sjukdomar som skall omfattas av straffbestämmelsen. Kanske vore det rent av möjligt att anknyta till förteckningen över allmänfarliga sjukdomar och därmed undvika ytterligare ett sjukdomsbegrepp i smittskyddslagen. Den antydda lösningen skulle dessutom klargöra förhållandet mellan smittskyddslagens straffbestämmelse och brottet framkallande av fara för annan enligt 3 kap. 9 § brottsbalken. Båda bestämmelserna föreskriver ju straff för den som utsätter annan för fara för sjukdom, i det ena fallet livshotande sjukdom och i det andra fallet allvarlig sjukdom.

Lagrrådet förordar att straffbestämmelsen i smittskyddslagen övervägs ytterligare under den fortsatta beredningen.

9 kap. 2 §

Paragrafen innehåller föreskrifter om Socialstyrelsens tillsyn över smittskyddet. Dessutom anges i tredje meningen att Socialstyrelsen skall följa och vidareutveckla smittskyddet.

Enligt Lagrådets uppfattning säger den sistnämnda bestämmelsen inte mycket mer än som framgår av 1 kap. 7 §, vars första stycke behandlar Socialstyrelsens ansvar för smittskyddet. Om den anses behövlig, kan den med fördel placeras där.

9 kap. 7 §

Genom paragrafen bemyndigas regeringen att meddela särskilda föreskrifter om smittskyddet enligt lagen, om det vid en fredstida kris finns behov av samordnade nationella åtgärder eller andra särskilda insatser inom smittskyddet. Gällande smittskyddslag upptar inte någon motsvarighet till bestämmelsen. Det framhålls också i lagrådsremissen att regeringens befogenheter utvidgas genom bemyndigandet.

Lagrådet ifrågasätter om inte bemyndigandet att vid behov i ett fredstida krisläge meddela föreskrifter om "andra särskilda insatser" ger ett väl stort utrymme för specialreglering från regeringens sida. Med uttrycket andra särskilda insatser åsyftas enligt författningskommentaren att sjukvårdshuvudmännen skall kunna åläggas att erbjuda kostnadsfri vaccination eller annan tillgänglig profylax till befolkningen, t.ex. i händelse av influensapandemi eller utbrott av annan smittsam sjukdom där sådan profylax är medicinskt motiverad. En utformning av bemyndigandet som innebär viss formell begränsning och precisering i föreskriftsrätten framstår enligt Lagrådets mening som önskvärd.

Bestämningen "fredstida kris" kan ge upphov till vissa tolkningssvårigheter. Det har vid lagrådsföredragningen upplysts att uttrycket valts med utgångspunkt i gällande författningsregler om fredstida krishantering (förordningen /2002:472/ om åtgärder för fredstida krishantering och höjd beredskap). Detta synes innebära att alla slags kriser under fredstid oavsett betydelse för smittskyddet skulle kunna omfattas. En tänkbar begränsning skulle kunna vara att i förevarande sammanhang införa ett villkor om att den fredstida krisen skall ha betydande inverkan på möjligheterna att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Vidare synes det kunna klargöras tydligare i lagtexten att

också de andra särskilda insatser som skall kunna åläggas med stöd av bemyndigandet skall vara behövliga ur ett nationellt perspektiv (jfr här ordalagen i den nya 32 a § som förra året infördes i hälso- och sjukvårdslagen).

Med hänsyn till det anförda skulle bemyndiganderegeln förslagsvis kunna utformas enligt följande.

”Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om smittskyddet enligt denna lag, om det vid en fredstida kris som har betydande inverkan på möjligheterna att upprätthålla ett effektivt smittskydd finns behov av samordnade nationella åtgärder eller ur ett nationellt perspektiv av andra särskilda insatser inom smittskyddet.”

Övergångsbestämmelserna

Punkt 3

Här behandlas den situationen att en patient vid ikraftträdandet är tvångsisolerad enligt 38 § gamla lagen. För sådant fall föreskrivs att smittskyddsläkaren senast den 4 juli 2004 skall ansöka om isolering enligt 5 kap. 1 § nya lagen. Vidare sägs att den gamla lagen i tillämpliga delar gäller till dess ansökan kommit in till länsrätten.

Innebörden av det sistnämnda om giltighetstiden för äldre bestämmelser blir att länsrätten vid ansökningens ankomst måste ha beredskap att omedelbart kunna fatta interimistiskt beslut i isoleringsfrågan. Lagrådet finner att en lämpligare ordning bör vara att låta äldre bestämmelser gälla till dess att smittskyddsläkarens ansökan har prövats av länsrätten. En sådan prövning skall alltid ske skyndsamt och länsrätten har möjlighet att besluta i saken i avvaktan på målets

avgörande. Lagrådet förordar därför att lydelsen av sista meningen i punkten ändras enligt följande.

”Till dess ansökan har prövats av länsrätten gäller den gamla lagen i tillämpliga delar.”

Ytterligare övergångsregel

De föreslagna övergångsbestämmelserna reglerar inte vad som skall gälla beträffande tvångsundersökning som smittskyddsläkaren beslutat enligt 36 § i gällande lag men som inte hunnit genomföras vid nya lagens ikraftträdande.

Även om sannolikheten att en sådan situation som här avses uppkommer inte är stor anser Lagrådet att en övergångsregel bör ge besked i frågan. Det är att märka att uppgiften att besluta om tvångsundersökning enligt nya lagen flyttas över från smittskyddsläkaren till domstol. Bestämmelsen skulle kunna placeras som en ny punkt 3 och förslagsvis ges följande lydelse.

”Om tvångsundersökning som smittskyddsläkaren har beslutat enligt 36 § gamla lagen inte har genomförts före nya lagens ikraftträdande, skall smittskyddsläkaren senast den 5 juli 2004 ansöka hos länsrätten om tvångsundersökning enligt 3 kap. 2 § nya lagen. Till dess ansökan har prövats av länsrätten gäller den gamla lagen i tillämpliga delar.”

Godtas Lagrådets förslag får nuvarande punkterna 3 – 6 i stället numreras 4 – 7.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

9 kap. 15 § samt 31 kap. 11 a och 12 §§

I 9 kap. föreslås en ny paragraf, 15 §, i kapitlets avsnitt med särskilda bestämmelser om hälsoskydd. I paragrafens första stycke föreskrivs att kommunen skall vidta åtgärder för smittspårning vid misstanke om att sällskapsdjur som innehas av privatperson eller objekt bär på en allvarlig smittsam sjukdom som kan föras över till människor. Vidare föreskrivs att kommunen får låta förstöra föremål av personlig natur och låta avliva sällskapsdjur som innehas av privatpersoner, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen. I styckets sista mening finns en hänvisning till bestämmelserna i den föreslagna 31 kap. 11 a §, där det föreskrivs att den som har drabbats av ett beslut om förstöring av föremål eller ett beslut om att avliva ett sällskapsdjur enligt 9 kap. 15 § skall ha rätt till skälig ersättning av kommunen. En följdändring har gjorts i 31 kap. 12 §.

Lagrådet ifrågasätter att ersättningsbestämmelsen har fått en lämplig placering i miljöbalken.

Ersättningsbestämmelserna i 31 kap. har sin bakgrund i bl.a. äldre byggnadslagstiftning och vattenlagstiftning. De tar sikte på ingripanden av det allmänna i fastighetsförhållanden. Att tillämpningsområdet är begränsat på detta sätt sägs inte uttryckligen i 1 §, där kapitlets innehåll anges, men det framgår av kapitlets övriga bestämmelser, som genomgående handlar om fastighetsförhållanden eller vattenverksamhet. Det bekräftas vidare av att 2 § hänvisar till bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719), som enligt 1 kap. 1 § i den lagen handlar om expropriation av fastighet eller särskild rätt till fastighet.

De beslut som kan föranleda rätt till ersättning enligt den nya bestämmelsen syftar till att förebygga att en smittsam sjukdom sprids och de har inte mycket gemensamt med de nuvarande bestämmelserna i kapitlet. I brist på annan reglering kan dessutom hänvisningen i 2 § skapa oklarheter, t.ex. om hur en talan om ersättning enligt den föreslagna bestämmelsen skall föras (jfr 1 kap. 7 § och 5 kap. expropriationslagen).

Lagrådet förordar att ersättningsbestämmelsen i stället placeras i anslutning till bestämmelsen om de beslut som skall kunna föranleda rätt till ersättning. I 9 kap. 15 § bör sålunda sista meningen i första stycket ersättas av ett nytt andra stycke med förslagsvis följande lydelse.

”Den som har drabbats av ett beslut enligt första stycket andra meningen har rätt till skälig ersättning av kommunen.”

Om Lagrådets förslag följs, får hänvisningen i det nuvarande andra stycket ändras till att avse både första och andra styckena. Då kan också ändringen i 31 kap. 12 § undvaras.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.