

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-06-15

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Skydd mot internationella hot mot människors hälsa

Enligt en lagrådsremiss den 1 juni 2006 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om skydd mot internationella hot mot människors hälsa,
2. lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Charlotte Lönnheim.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

I lagrådsremissen lämnas förslag på lagändringar som krävs för att Sverige skall kunna genomföra det internationella hälsoreglementet som antogs i Genève den 23 maj 2005 (IHR 2005).

Lagförslagen innebär i huvudsak att karantänslagen (1989:290) – som tillkom mot bakgrund av bestämmelserna i det internationella hälsoreglementet från 1969 (IHR), vilket endast omfattar gula febern, kolera och pest – upphävs och ersätts med en ny lag. Karantänslagens bestämmelser omfattar, förutom de sjukdomar som regleras i IHR, även sjukdomar på vilka bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen (2004:168) är tillämpliga, dvs. smitt-

koppor och svår akut respiratorisk sjukdom (sars). – Det nya hälso-
reglementet IHR 2005 har ett helt annat tillämpningsområde än ka-
rantänslagen genom att det omfattar samtliga hot mot människors
hälsa som oavsett ursprung och källa riskerar att få internationell
spridning. Då tillämpningsområdet för karantänslagen till följd härav
skulle behöva förändras i stor utsträckning har det ansetts befogat
och lämpligt att genomföra IHR 2005 genom en ny lag och därvid
föra över relevanta bestämmelser i karantänslagen till den nya lagen.
Lagrådet har inget att invända mot denna bedömning men har i övrigt
följande erinringar.

Förslaget till lag om skydd mot internationella hot mot människors hälsa

1 §

IHR tillät att två eller flera länder ingick särskilda överenskommelser
för att underlätta tillämpningen av bestämmelserna. Sverige hade
också redan före tillkomsten av karantänslagen ingått sådana över-
enskommelser med de nordiska grannländerna för att underlätta den
sanitära kontrollen över trafiken mellan länderna. Vid utarbetandet av
karantänslagen ansågs dessa överenskommelser och på grund där-
av beslutade författningar alltså bära gälla även sedan karantäns-
lagen trätt i kraft. Mot bakgrund härav föreskrevs i 1 § andra stycket
karantänslagen att regeringen fick meddela bestämmelser som av-
vek från lagen om det behövdes med hänsyn till träffade överens-
kommelser med Danmark, Finland och Norge.

Även IHR 2005 medger att överenskommelser enligt andra interna-
tionella avtal också fortsättningsvis får respekteras (se artikel 57.1).
Det förefaller i och för sig som om överenskommelserna mellan de
nordiska länderna nu inte längre tillämpas i praktiken. De är dock

alltjämt gällande och det framstår då som mindre lämpligt att genomföra en lagstiftning som kan komma i konflikt med de nordiska överenskommelserna. Lagrådet förordar därför att det även i den föreslagna lagen ges ett bemyndigande för regeringen att meddela de avvikande bestämmelser som behövs med hänsyn till träffade överenskommelser med Danmark, Finland och Norge så att dessa överenskommelser och på dem grundade författningar kan fortsätta att gälla utan att riksdagen nu omprövar saken, vilket i stället bör ske sedan de nordiska överenskommelserna, i förekommande fall, omförhandlats. Ett bemyndigande av nu berört slag kan då lämpligen införas i lagens första paragraf.

I paragrafens andra stycke anges dels att bestämmelser om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor finns i smittskyddslagen, dels att bestämmelser om skyddsåtgärder finns i miljöbalken och fem särskilt angivna lagar. Förslaget har formen av en erinran om att det även finns andra lagar och uppräkningsen är enligt vad som anges i författningskommentaren inte uttömmande.

Förslaget torde ha inspirerats av 1 kap. 2 § smittskyddslagen. Avsikten med den bestämmelsen är emellertid att understryka att smittskyddslagen endast reglerar smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor och att bestämmelser om objektinriktade smittskyddsåtgärder finns i annan lagstiftning (se prop. 2003/04:30 s. 208). Denna gränsdragning är inte aktuell här.

Som anförs i remissen kommer den föreslagna lagen att utgöra ett komplement till redan befintlig lagstiftning inom olika områden som rör skydd för människors hälsa. Enligt Lagrådets mening är det inte motiverat att i lagtexten erinra om sådan annan lagstiftning och det behövs inte heller någon särskild bestämmelse för att klargöra ansvarsfördelningen mellan den föreslagna lagen och annan lagstift-

ning. Lagrådet förordar på grund av det anförda att andra stycket i paragrafen får utgå.

Möjligen kan det av pedagogiska skäl vara lämpligt att i stället erinra om att det i 3 kap. 8–12 §§ smittskyddslagen finns bestämmelser om extraordinära smittskyddsåtgärder (se särskilt den i remissen föreslagna nya 3 kap. 12 §).

5 §

Enligt IHR 2005 skall medlemsstaterna utse eller inrätta en ”nationell kontaktpunkt” med bl.a. nationellt ansvar för att rapportera hot mot människors hälsa till Världshälsoorganisationen (WHO). Enligt lagförslaget skall regeringen utse en myndighet att som nationell kontaktpunkt enligt hälsoreglementet ansvara för de uppgifter den är skyldig att fullgöra enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. I lagrådsremissen framhålls vidare att det framstår som naturligt att utse Socialstyrelsen som nationell kontaktpunkt. Mot bakgrund härav och då begreppet nationell kontaktpunkt framstår som något främmande för svenskt språkbruk förordar Lagrådet att det direkt i lagtexten anges att det är Socialstyrelsen som skall fullgöra uppgiften som nationell kontaktpunkt och att Socialstyrelsen anges även i övriga berörda paragrafer. Detta medför att lagtexten vinner i klarhet och överskådlighet.

7 §

Paragrafens andra stycke innehåller bemyndiganden vilka, i likhet med flera bemyndiganden på andra ställen i lagförslaget, närmast får ses som sådana verkställighetsföreskrifter som regeringen utan bemyndigande äger utfärda med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen och därför skulle kunna slopas. Enligt vad som upplysts vid lagråds-

föredragningen har man dock under lagstiftningsarbetet gjort den bedömningen att man med avseende på samtliga bemyndiganden som lämnats i lagförslaget kan behöva utnyttja dem för föreskrifter som går utöver vad som kan ses som rena verkställighetsföreskrifter. Mot nu angiven bakgrund anser Lagrådet att föreslagna bemyndiganden får godtas, men vill ändå framhålla vikten av att man i ett lagstiftningsarbete alltid noga överväger behovet av de bemyndiganden som ges.

13 §

I paragrafen stadgas att den nationella kontaktpunkten skall kunna förklara ett område som drabbat av ett internationellt hot mot människors hälsa. Detta beslut får direkta rättsverkningar i vissa avseenden, t.ex. enligt förslagets 16 §, som består till dess den nationella kontaktpunkten förklarar området fritt från hotet. Paragrafen har utformats med 7 § karantänslagen som förebild och förutsätter, i likhet med bestämmelsen i karantänslagen, att fråga blir om ett förvaltningsbeslut och icke ett normbeslut.

Utgångspunkten för huruvida fråga blir om normgivning eller ett förvaltningsbeslut, som skall kunna överklagas enligt den generella överklagandebestämmelsen i 32 § lagförslaget, är de uttalanden som gjordes i förarbetena till regeringsformen om innebörden av kravet att en norm skall ha generell giltighet. Detta krav får enligt propositionen med förslag till ny regeringsform (prop. 1973:90 s. 203) anses uppfyllt om föreskriften avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

Ett beslut att förklara ett område som drabbat kan i och för sig ses som ett rent kvalifikationsbeslut med avseende på ett visst område.

Den skillnaden föreligger dock gentemot karantänslagen att den nu föreslagna lagen inte är uppbyggd kring speciella sjukdomar utan, i enlighet med vad som gäller för IHR 2005, utvidgats till att omfatta samtliga allvarliga hot som kan spridas internationellt. Förutsättningarna för att förklara ett område som drabbat är därvid endast i begränsad omfattning angivna i lagen samtidigt som fråga kan bli om en hotbild som i högre grad än vad som gäller enligt karantänslagen inte är inskränkt i tid och rum, vilket medför att rättsverkningarna i form av olika handlingsregler kan komma att rikta sig mot en större och mer obestämd personkrets.

Mot nu angiven bakgrund framstår enligt Lagrådets mening ett beslut att förklara ett område som hotat att vara av den art att det utgör normgivning. Bestämmelsen bör därför utformas som ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om att ett visst område inom eller utom landet skall kunna förklaras vara drabbat av ett internationellt hot mot människors hälsa.

Det har klargjorts vid föredragningen att avsikten är att rättsverkningarna av en sådan förklaring skall inträda först sedan den svenska nationella kontaktpunkten, alltså enligt vad som avses Socialstyrelsen, förklarat området i fråga drabbat av hot. Såvitt angår områden utom landet är det alltså inte tillräckligt att området förklarats drabbat av hot genom beslut av den främmande statens nationella kontaktpunkt. Information om hotet i området utom landet kan komma Socialstyrelsen till handa antingen genom det informationssystem som föreskrivs i hälsoreglementet eller på annat sätt. Att det endast är det svenska beslutet som avses i 13 § bör klargöras åtminstone i lagförslagets motivering.

18 §

Enligt artikel 28 i hälsoreglementet, på vilken förevarande paragraf bygger, får en stat ställa upp villkor för att bevilja ett fartyg eller luftfartyg fritt tillträde, bl.a. inspektion och krav på åtgärder för att förebygga spridning av eventuellt påträffad infektion eller förorening. Sådana villkor antyds i förslagets 17 och 19 §§ och är vad som avses med sista ledet i 18 § andra stycket. Innebörden blir alltså att Sverige av smittskyddsskäl faktiskt kan hindra ett fartyg eller ett luftfartyg att släppa av eller ta ombord människor, osv., åtminstone när förutsättningarna enligt 17 eller 19 § föreligger. Detta kan lämpligen klargöras i författningskommentaren.

Övergångsbestämmelserna

Den föreslagna nya lagen skall träda i kraft den 15 juni 2007 och därvid ersätta karantänslagen. Som övergångsreglering föreslås endast bestämmelser om fortsatt giltighet av vissa intyg som utfärdats med stöd av karantänslagen och med stöd av föreskrifter som beslutats med stöd av karantänslagen. Lagrådet är inte övertygat om att man bör avstå från att med en lagregel i övrigt klargöra vad som skall gälla med avseende på beslut och åtgärder som vidtagits med stöd av karantänslagen. Vanligast torde också vara att föreskrifter om vad som skall gälla i fråga om beslut som fattats med stöd av äldre bestämmelser meddelas genom övergångsbestämmelser när en ny lag träder i stället för en gammal. Lagrådet förordar därför att övergångsregleringen kompletteras under den fortsatta beredningen.

Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

3 kap. 12 §

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak 14 § karantänslagen, dock att i förhållande till denna bestämmelse möjligheten att hindra den som tagits in på sjukhus att lämna landet tagits bort. Även här erfordras enligt Lagrådets mening en övergångsbestämmelse som klargör vad som skall gälla med avseende på beslut och åtgärder som vidtagits i nu berört hänseende med stöd av karantänslagen.