

Datum

2020-11-24

Vårt dnr

RV201002

Ert dnr

4132-2020

Justitieombudsmannen, JO
Riksdagens ombudsmän

YTTRANDE ÖVER REMISS 200818 I ÄRENDE (DNR 4132-2020) (VÅR REF. RV201002)

Regionstyrelsen inom Region Västmanland har av Riksdagens ombudsmän (nedan JO) anmodats att yttra sig över vad som framförs i [REDACTED] (fortsättningsvis MB eller anmälaren) anmälan till JO.

REMISSEN

JO har angett i remissen att yttrandet ska innehålla en redogörelse för handläggningen och relevant lagstiftning. Vidare att också myndighetens bedömning av handläggningen i det aktuella ärendet ska framgå. Bland annat anges att yttrandet ska innefatta följande; 1. En redogörelse för regionens beslut att från och med den 11 mars 2020 införa besöksförbud på sjukhus och psykiatriska avdelningar av vilken bl.a. beslutets syfte och omfattning samt ska det även anges vilket organ inom regionen som fattade beslutet. 2. En beskrivning av det rättsliga stödet för beslutet och dess förhållande till artikel 8 i Europakonventionen. 3. Uppgift om vilka omständigheter som motiverar undantag från beslutet om besöksförbud samt på vilket sätt och av vem det ställningstagandet görs. 4. Regionens uppfattning i frågan om det aktuella beslutet och de ställningstaganden som görs om undantag i enskilda fall är möjliga att överklaga. 5. En redogörelse för vilka åtgärder regionen har vidtagit i syfte att stödja drabbade patienters kontakt med närstående på andra sätt.

ALLMÄNT OM UNDERLIGGANDE ANMÄLAN

Region Västmanland har informerats om att JO förelagt anmälaren att till myndigheten inkomma med upplysningar avseende vilken person som anges ha vistats på sjukhus inom Region Västmanland. Anmälaren har dock inte avhört. Regionen saknar därför möjlighet att uttala sig avseende det fall som anmälaren har refererat till. Detta leder till att karaktären av det som regionen för fram i detta yttrande, enligt regionens uppfattning, inskränks till allmänt hållna uttalanden avseende befintliga regler.

Postadress

Juridik och Säkerhet
Regionhuset, ingång 4
721 89 Västerås

Besöksadress

Regionhuset, ingång 4, Västerås

Telefon, vxl

021-17 30 00

Telefax

021-17 45 09

Org Nr

232100-0172

VAT nr

SE232100017201

E-post

centrumadm@regionvastmanla
nd.se

Webbadress

www.regionvastmanland.se

SPRIDNING AV VIRUSSJUKDOMEN COVID-19

Regeringen beslutade den 1 februari i år att smittskyddslagens bestämmelser om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV (SARS-CoV-2) – den sjukdom som sedan den 11 februari i år benämns covid-19. Beslutet ger Folkhälsomyndigheten respektive smittskyddsläkaren möjlighet att besluta om vissa extraordinära smittskyddsåtgärder om ett sådant behov skulle uppkomma. Covid-19 är en allvarlig sjukdom som i de svåraste fallen har dödlig utgång. Virusets spridning snabbt och Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars i år att covid-19-utbrottet är en pandemi. Det är sannolikt att sjukdomen kommer att drabba alla världens länder. Regeringen har med anledning av den pågående spridningen i samhället av viruset vidtagit en rad åtgärder. Bland annat beslutade regeringen dels den 11 mars i år en förordning som förbjuder allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 500 deltagare dels den 27 mars i år en förordning om ändring i samma förordning som innebär att förbudet från och med den 29 mars i år i stället gäller fler än 50 deltagare. Förordningen gäller tills vidare men ska upphävas om förbudet inte längre behövs.

BESLUT AVSEENDE BESÖKSFÖRBUD I SAMBAND MED COVID-19

Region Västmanland (beslut nr 71 RSSL – Besöksförbud i samband Covid-19, där RSSL står för Regional särskild sjukvårdsledning covid-19) införde den 11 mars i år besöksförbud till alla sjukhus i Västerås, Köping, Fagersta, Sala eller inom psykiatri i Västmanland. Detta efter den bedömning som Folkhälsomyndigheten gjorde med att risken för allmän spridning av coronaviruset (covid-19) var mycket hög i Sverige. I samma skede rekommenderade Region Västmanland samtliga kommuner inom Västmanland att besluta om besöksförbud på äldreboende och andra motsvarande verksamheter.

Besöksförbudet innebar följande regler för patienter inlagda på vårdavdelning:

1. Besöksförbud gäller i första hand besök till patienter som är inlagda på vårdavdelning.
2. Undantag görs i vissa fall för exempelvis medföljande vårdnadshavare. Verksamhetschefen fattar beslut om undantag och ansvarar för att informera sina medarbetare om vilka särskilda regler som gäller.
3. Vårdavdelningar som omfattas av besöksförbudet finns på sjukhusen i Fagersta, Köping, Västerås och Sala. Förbudet inkluderar också besök till psykiatriska slutenvårdsavdelningar samt rättspsykiatri.

Datum

2020-11-24

4. Om det finns särskilda skäl kan man få tillstånd att besöka en patient. Invånaren uppmanas då att kontakta den vårdavdelning där patienten är inlagd.

Besöksförbudet innebar följande regler för patienter som besöker vården (kallelse):

1. Besöksförbudet gäller inte för kallade patienter. Observera att patienter inte bör ta med sig anhöriga till sitt besök. Undantag kan gälla olika typer av patienter och besök.
2. Verksamhetschefen beslutar om undantagen och ansvarar för att informera inom verksamheten samt informerar Regional särskild sjukvårdsledning via mail till covid19@regionvastmanland.se.
3. Kallade patienter ska inte besöka hälso- och sjukvården om de visar någon form av "förkylningssymtom".

Besöksförbudet innebar att för samtliga covid-19 avdelningar så råder totalt besöksförbud pga den höga förekomsten av aerosolbildande aktivitet och att möjlighet till efterlevnad av adekvat PPE saknas. Besöksförbudet innebar att avseende palliativ vård så infördes begränsningar i besök av anhöriga och närstående för att minimera risken för spridning av covid-19. Det är inte tillåtet med besök till patienter som, beaktande den svåra sjukdomen, fortsatt mår rimligt bra. Det föreslås att man håller kontakt med telefon, sms eller mail. Vid försämring i patientens tillstånd bedömer vårdteamet situationen och kontaktar anhöriga/närstående utifrån denna bedömning.

VISSA AKTUELLA REGELVERK

EUROPAKONVENTIONEN

Sverige har inom ramen för samarbetet i Europarådet anslutit sig till Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Konventionen inkorporerades 1995 i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och Europakonventionen gäller alltså som svensk lag. Europakonventionen innehåller ett antal rättigheter och friheter som har med den personliga integriteten att göra. Skyddet för privatlivet i artikel 8 är här av särskilt intresse. Många av de rättigheter som behandlas i andra artiklar i konventionen kan också sägas beröra privatlivet, t ex skydd mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling (artikel 3) och frihetsberövande (artikel 5).

Artikel 8 fångar upp endast de aspekter av privatlivet som faller utanför specialbestämmelserna. Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens.

Datum

2020-11-24

Rättigheten är inte absolut och får under vissa förutsättningar inskränkas. Sådan inskränkning får ske endast med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till ett antal uppräknade ändamål. Rätten till skydd för privatlivet enligt artikel 8 är mångfacetterad och omfattar skydd mot en mängd åtgärder och företeelser. Det finns egentligen inte någon klar avgränsning mot de andra delmomenten i artikel 8 –rätten till familjeliv och rätten till hem och korrespondens.

På ett övergripande plan anses skyddet innebära att varje person ska ha en rätt att utvecklas i förhållande till andra människor utan inblandning från utomstående. Rätten till privatliv är – som nämnts ovan – inte absolut utan enligt artikelns andra stycke får rätten inskränkas under vissa förutsättningar. För det första måste inskränkningen ha stöd i lag. Det ställs dock inte något krav på en viss normgivningsnivå. Det lagstadgade undantaget måste vara utformat på ett sådant sätt att inskränkningen av rättigheten är förutsebar i rimlig utsträckning. För det andra måste inskränkningen vara ägnad att tillgodose något av de uppräknade allmänna eller enskilda intressena närmare bestämt statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggande av oordning eller brott, skydd för hälsa eller moral eller skydd för andra personers fri- och rättigheter. För det tredje måste inskränkningen kunna betraktas som nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose intresset i fråga. Detta kan i huvudsak sägas innebära att det måste finnas ett angeläget samhälleligt behov av inskränkningen och att denna måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom ingreppet. Konventionsstaterna anses ha en viss bedömningsmarginal (margin of appreciation) när det gäller att avgöra om en inskränkning är nödvändig. Det gäller i synnerhet i fråga om inskränkningar som motiveras av ett allmänt intresse. Detsamma gäller i frågor där det saknas en enhetlig europeisk rättsuppfattning.

INTERNATIONELLA HOT MOT MÄNNISKORS HÄLSA

I lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa finns bestämmelser som genomför Världshälsoorganisationens internationella hälsoreglemente som antogs i Genève den 23 maj 2005 (hälsoreglementet). Lagen syftar till att skydda mot internationella hot mot människors hälsa. I denna stipuleras att de sjukdomar på vilka bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen (2004:168) är tillämpliga alltid ska anses utgöra ett internationellt hot mot människors hälsa. I lagen finns normgivningsbemyndiganden som ger utrymme för att meddela föreskrifter inom lagens tillämpningsområde på lägre normgivningsnivå än lag.

SMITTSKYDDSLAGEN

I smittskyddslagen (2004:168) finns bestämmelser om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor. Enligt lagen ska samhällets smittskydd tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar. Enligt de allmänna riktlinjerna i lagen så ska smittskyddet bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och åtgärder får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Åtgärderna ska vidare vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt till skydd för enskilda, 9 kap. 4 § smittskyddslagen. Folkhälsomyndigheten ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd, 1 kap. 7 § smittskyddslagen. Myndigheter inom smittskyddet, andra berörda myndigheter, läkare samt annan hälso- och sjukvårdspersonal ska samverka för att förebygga och begränsa utbrott eller spridning av smittsamma sjukdomar. Varje region ansvarar för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område, i den utsträckning annat inte följer av denna lag. Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om smittskyddet enligt smittskyddslagen, om det vid en frestida 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, 9 kap. 6 § smittskyddslagen. I smittskyddslagen finns normgivningsbemyndiganden som ger utrymme för att meddela föreskrifter inom lagens tillämpningsområde på lägre normgivningsnivå än lag.

TILLFÄLLIGA BEMYNDIGANDEN I SMITTSKYDDSLAGEN

Det infördes genom regeringens proposition 2019/20:155 av den 7 april i år tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen som gällde till och med den 20 juli i år. Detta innebar att regeringen, inom grundlagens ramar, gavs rätt att meddela vissa offentligt rättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19. Enligt förslaget fick regeringen – om det av smittskyddsskäl behövdes för att hantera nämnt virus – meddela särskilda föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. I förarbetena till lagstiftningen anförde regeringen bl.a. följande; *”Mot bakgrund av svårigheten att förutse alla tänkbara åtgärder som skulle kunna bli aktuella att vidta och som inte omfattas av befintlig smittskyddslagstiftning föreslogs därför i lagrådsremissen att det skulle ges ett brett utrymme för regeringen att meddela särskilda föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i*

Datum

2020-11-24

enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19 (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen. Enligt Lagrådet kan det emellertid sättas i fråga om det finns tillräckliga skäl för ett så allmänt hållet och brett utformat bemyndigande som enligt lagrådsremissens förslag. Lagrådet anser att de åtgärder som regeringen lämnar som exempel i lagrådsremissen i stället skulle kunna utgöra en ändamålsenlig avgränsning. Lagrådet föreslår därför att dessa exempel förs in i lagtexten och att det uttryckligen anges att regeringen får meddela föreskrifter om sådana och liknande åtgärder. Regeringen instämmer i detta. Regeringen bör således få meddela särskilda föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19. Föreskrifterna bör få avse enbart följande.

- *Tillfälliga begränsningar för folksamlingar.*
- *Tillfällig nedstängning av köpcentrum och andra handelsplatser.*
- *Tillfällig nedstängning av sociala och kulturella mötesplatser, t.ex. barer, nattklubbar, restauranger, kafeterior, gym- och sportanläggningar, bibliotek, museer och allmänna samlingslokaler.*
- *Tillfällig nedstängning eller andra begränsningar i fråga om transporter eller att använda infrastruktur, t.ex. hamnar, flygplatser eller buss- och järnvägsstationer.*
- *Tillfälligt möjliggörande av inbördes handel eller omfördelning av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer.*
- *Tillfälliga åtgärder av annat liknande slag.*

Det bör understrykas att sådana begränsningar eller andra åtgärder aldrig kan utformas på ett sådant sätt att de innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen och som kan begränsas enbart genom lag, däribland skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och rätten till skydd för rörelsefriheten (jfr 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen). Sådana eventuella åtgärder kan enbart riksdagen besluta om genom lag. Bemyndigandet ger exempelvis inte stöd för att besluta om s.k. utgångsförbud, som man gjort i andra länder. Ett sådant mycket ingripande och omfattande beslut om utgångsförbud – ett slags isolering – eller en karantän av hela samhällen skulle sannolikt innebära begränsningar i fri- och rättigheter som kräver en lag. Om regeringen utnyttjar den ingripandemöjlighet som bemyndigandet ger utrymme för måste regeringen således, som Försvarsmakten understryker, givetvis – liksom i alla andra fall av normgivning – beakta vissa grundläggande förutsättningar. Det gäller t.ex.

Datum

2020-11-24

frågan om det med hänsyn till bl.a. de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag, är möjligt att vidta en viss typ av åtgärd.” (a.prop. s. 16 ff).

ALLMÄNT OM REGLER FÖR SJUKHUSMILJÖER

Riksdagens ombudsmän har tidigare uttalat sig beträffande allmänhetens tillträde till myndigheters lokaler i form av sjukhus, jfr bl a Dnr 3999-2016. På ett sjukhus, som inte utgör någon allmän plats, är tillträde till lokalerna beroende av de regler som har utfärdats av den som driver verksamheten. Det innebär i praktiken att endast den som har ett befogat intresse av tillträde till lokalerna har rätt att vistas där. Lagregleringen för den frivilliga hälso- och sjukvården innehåller inte några bestämmelser om möjlighet att besluta om besöksrestriktioner. JO menade att bl a det aktuella ärendet visade att det även inom den frivilliga vården kan finnas behov av att i viss mån styra besöken för att kunna garantera en god och säker vård. JO uttalade att *”Inskränkningar i rätten att besöka en nära anhörig är dock mycket ingripande för enskilda, såväl besökare som vårdtagare. Det är därför viktigt att sådana inskränkningar grundas på i lag bestämda förutsättningar och att beslut i ett enskilt fall kan överklagas till domstol. Mot denna bakgrund får jag härmed, enligt 4 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän, väcka frågan om en översyn av lagstiftningen i det hänseende som berörts.”*

REGIONENS BEDÖMNING UTIFRÅN REMISSEN

Regionen får härmed avseende de av Riksdagens ombudsmän ställda frågorna föra fram följande: Regionen har ovan redogjort för omfattningen av beslutet att från och med den 11 mars i år införa besöksförbud på sjukhus och psykiatriska avdelningar. Beslutets syfte har uteslutande varit att motverka spridningen av viruset covid-19. Beslutet har fattats av den Regionala särskilda sjukvårdsledningen inom Region Västmanland. Regionens beskrivning av det rättsliga stödet för aktuellt beslut följer, enligt regionens uppfattning, huvudsakligen utifrån ovan omnämna regler.

Avseende artikel 8 i Europakonventionen får rätten till privatliv inskränkas om inskränkningen är ägnad att tillgodose något av vissa uppräknade allmänna eller enskilda intressen, exempelvis skydd för hälsa. Regionens bedömning är att det inte brutits mot regler genom att införa det aktuella besöksförbudet.

Avseende vilka omständigheter som skulle motivera undantag från besöksförbudet så är det regionens bedömning att det får göras en bedömning i varje enskilt fall utifrån föreliggande skäl. Ett sådant beslut fattas av respektive verksamhetschef och kan överklagas. Regionen har i det svåra

Datum

2020-11-24

och hastigt uppkomna läget utifrån covid-19 strävat efter att vara så uppfinningsrik som möjligt för att stödja patienters kontakt med närstående på andra sätt än genom fysiska besök. Framförallt har då brukats kontakter via telefon, sms och mail.

För Region Västmanland

Denise Norström
Regionstyrelsens ordförande

Anders Åhlund
Regiondirektör