

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-04-06

Närvarande: F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden
Per Classon och Stefan Johansson

Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19

Enligt en lagrådsremiss den 6 april 2020 har regeringen
(Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande
över förslag till

1. lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168),
2. lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av departementsrådet
Andreas Krantz, biträdd av ämnesrådet Helena Rosén och
kanslirådet Sofia Aslamatzidou.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Beredningen av lagstiftningsärendet

Förslagen har remitterats till ett begränsat antal remissinstanser med en svarstid om 24 timmar räknat från lördag kväll. Flera av remissinstanserna har invänt mot den korta remisstiden och vissa har även haft synpunkter på antalet och urvalet av remissinstanser. Kritiken är enligt Lagrådets mening befogad. Även om situationen är särpräglad, och det är fråga om en tillfällig lagstiftning, måste beaktas att förslagen innehåller frågor av ett principiellt viktigt slag som kräver noggrann genomlysning. Om det anses nödvändigt med en mycket kort remisstid är det än mer väsentligt med ett väl anpassat antal och urval av remissinstanser. En tillämpning av regeringsformens beredningskrav på det sätt som skett i detta fall inger enligt Lagrådets mening vissa betänkligheter.

Förslagen till lag om ändring i smittskyddslagen

I lagrådsremissen föreslås att det ska införas bestämmelser i smittskyddslagen (2004:168) som innebär att regeringen under en begränsad tid – från och med den 18 april till och med den 30 juni 2020 – ska ges rätt att meddela vissa offentligrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19. Det föreslås vidare att föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet snarast ska underställas riksdagens prövning.

Som skäl för att införa bestämmelserna anför regeringen *de/s* att räckvidden av de normgivningsbemyndiganden som finns i smittskyddslagen delvis är oklar, *de/s* att bemyndigandena i den situation som har uppkommit till följd av spridningen av viruset framstår som otillräckliga. Regeringen anger att detta sammantaget innebär att det redan på mycket kort sikt kan uppkomma stora

svårigheter för regeringen att genom adekvata och nödvändiga åtgärder möta de utmaningar som spridningen av viruset innebär.

Vidare uttalas i lagrådsremissen att det varken är praktiskt möjligt eller lämpligt att utforma de nya bestämmelserna så att det anges vilka typer av åtgärder som regeringen ska kunna meddela föreskrifter om; bestämmelserna bör enligt grundlagens förutsättningar ange de yttre ramarna för regeringens beslutanderätt i en extraordinär situation.

Detta förhållningssätt har medfört att de bemyndiganden som föreslås är allmänt hållna och brett utformade. De avser särskilda föreskrifter om *dels* 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, *dels* samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av viruset.

Som framgår av remissen är regeringen, om den utnyttjar den föreslagna föreskriftsrätten, skyldig att beakta vissa grundläggande förutsättningar, bl.a. regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta innebär t.ex. att bemyndigandena inte ger befogenhet att besluta om s.k. utgångsförbud. Sådana inskränkningar av rätten till rörelsefrihet kan enbart riksdagen besluta om genom lag.

I lagrådsremissen anges att det med hänsyn till svårigheten att förutse alla tänkbara åtgärder som skulle kunna bli aktuella nu inte

kan bli fråga om att ge mer än några enstaka exempel på sådana möjliga åtgärder. De exempel som nämns är 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- eller 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.

Lagrådet delar regeringens uppfattning att räckvidden av de bemyndiganden som finns i smittskyddslagen till viss del är oklar och att det finns anledning att sätta i fråga om de ger tillräckligt stöd för att vidta de åtgärder som kan komma att behövas för att hantera spridningen av det virus som orsakar covid-19. Lagrådet godtar därför bedömningen att det finns ett behov av ytterligare normgivningsbemyndiganden.

Det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att i detalj förutse de åtgärder som kan behöva vidtas för att hantera spridningen av viruset och att sådana åtgärder kan behöva vidtas mycket snabbt. Detta talar för att ett nytt normgivningsbemyndigande behöver utformas på ett sådant sätt att det ger utrymme för viss flexibilitet när det gäller de åtgärder som regeringen ska kunna vidta.

Det kan emellertid sättas i fråga om det finns tillräckliga skäl för ett så allmänt hållet och brett utformat bemyndigande som nu föreslås i första stycket 1. Bemyndigandet sätter enligt lydelsen – förutom att det av smittskyddsskäl ska behövas för att hantera spridningen av viruset – inga gränser för vilka åtgärder regeringen kan vidta i förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Även med beaktande av att grundlagarna sätter de yttersta gränserna för de åtgärder som kan vidtas, och att föreskrifter som har meddelats ska underställas riksdagens prövning, innebär förslaget att regeringen tilldelas maktbefogenheter gentemot enskilda som framstår som synnerligen ingripande.

Lagrådet anser mot denna bakgrund att det i den fortsatta beredningen måste göras en förnyad prövning av om det är möjligt att avgränsa de åtgärder som regeringen får vidta i förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Även om det inte är möjligt att fullt ut förutse vilka åtgärder som kan behöva vidtas, anser Lagrådet att de åtgärder som regeringen lämnar som exempel i lagrådsremissen 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*. Det kan då också övervägas om inte 6 a § bör delas upp i två paragrafer. Bestämmelserna skulle kunna formuleras enligt följande.

9 kap.

6 a § *Regeringen får 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 får avse*

1. *tillfälliga begränsningar för folksamlingar,*
2. *tillfällig nedstängning av köpcentrum och andra handelsplatser,*

3. *tillfällig nedstängning av sociala och kulturella mötesplatser, såsom barer, nattklubbar, restauranger, kafeterior, gym- och sportanläggningar, bibliotek, museer och allmänna samlingslokaler,*
4. *tillfällig nedstängning eller andra begränsningar i fråga om transporter eller att använda infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser eller buss- eller järnvägsstationer,*
5. *tillfälligt möjliggörande av inbördes handel eller omfördelning av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer, eller*
6. *tillfälliga åtgärder av annat liknande slag.*

Beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

6 b § *Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19.*

6 c § *Föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 a eller 6 b § ska snarast underställas riksdagens prövning.*

För det fall Lagrådets förslag till lagtext godtas föranleder det konsekvensändringar i det lagförslag som finns i avsnitt 2.2 i lagrådsremissen.

Särskilt om tidsfristen för underställning till riksdagen

Enligt 6 b § i förslaget ska föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet snarast underställas riksdagens prövning. Som flera remissinstanser påpekat är det dock inte klart vad som avses med snarast i detta sammanhang. En likartad bestämmelse med samma uttryck finns i 2 §, men förarbetena till den bestämmelsen ger inte någon närmare ledning om inom vilken tidsrymd som underställning ska ske.

Mot bakgrund av det föreslagna bemyndigandets utformning och extraordinära karaktär anser Lagrådet att en beslutad föreskrift ska underställas riksdagens prövning så fort som möjligt efter det att en föreskrift meddelats; helst samma dag, men i vart fall senast efterföljande veckodag. Detta bör uttryckligen framgå av författningskommentaren till bestämmelsen.