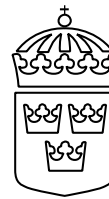


Regeringens proposition

2019/20:155



Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen
med anledning av det virus som orsakar
covid-19

Prop.
2019/20:155

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 7 april 2020

Stefan Löfven

Lena Hallengren
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det i smittskyddslagen (2004:168) införs bestämmelser som innebär att regeringen, inom grundlagens ramar, ges rätt att meddela vissa offentlighetsrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19.

Regeringen ska enligt förslaget 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, men enbart om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19.

Föreskrifterna ska få avse

- tillfälliga begränsningar för folksamlingar,
- tillfällig nedstängning av köpcentrum och andra handelsplatser,
- tillfällig nedstängning av sociala och kulturella mötesplatser, såsom 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, såsom 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, eller
- tillfälliga åtgärder av annat liknande slag.

Prop. 2019/20:155 Regeringen ska också få meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, men enbart om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av viruset.

Regeringens föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandena ska genom proposition i varje enskilt fall omedelbart underställas riksdagens prövning. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition.

Regleringen ska gälla tillfälligt under högst tre månader. Regleringen föreslås träda i kraft den 18 april 2020 och upphöra att gälla vid utgången av juni 2020.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Bakgrund	9
4.1	Det pågår en spridning i samhället av virusjukdomen covid-19	9
4.2	Regeringen har vidtagit åtgärder	9
5	Situationen kräver ytterligare åtgärder	11
6	Nya bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19	14
7	Bemyndigandena ska vara tidsbegränsade	22
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	23
9	Konsekvenser	24
10	Författningskommentar	25
10.1	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	25
10.2	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	28
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Utkast till lagrådsremiss Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19	29
Bilaga 2	Lagförslaget i promemorian Utkast till lagrådsremiss Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19	30
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (promemorian Utkast till lagrådsremiss Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19)	33
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	34
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	37
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2020	41

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).

Riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till en dag.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

Härigenom föreskrivs att det i smittskyddslagen (2004:168) ska införas tre nya paragrafer, 9 kap. 6 a–6 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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 omedelbart underställas riksdagens prövning.

Denna lag träder i kraft den 18 april 2020.

2.2 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

Prop. 2019/20:155

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 6 a–6 c §§ smittskyddslagen (2004:168)¹ ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

2. De upphävda 9 kap. 6 a och 6 b §§ gäller dock fortfarande för ärenden eller mål som har inletts före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse av
9 kap. 6 a § (2020:000)
9 kap. 6 b § (2020:000)
9 kap. 6 c § (2020:000).

3 Ärendet och dess beredning

I propositionen föreslås två lagar om ändring i smittskyddslagen (2004:168).

Lagförslagen innebär att regeringen, inom grundlagens ramar, tillfälligt ges rätt att meddela vissa offentligrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder avseende enskilda och regioner med anledning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19.

Föreskrifterna ska enligt lagförslagen omedelbart underställas riksdagens prövning.

Ett utkast till lagrådsremiss om ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19 har tagits fram inom Regeringskansliet (Socialdepartementet). En sammanfattning av utkastet finns i *bilaga 1*. Lagförslagen i utkastet finns i *bilaga 2*. Utkastet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Socialdepartementet (dnr S2020/02922/RS).

När det gäller beredningen av de aktuella lagförslagen vill regeringen, bl.a. med anledning av vad *Företagarna*, *Riksdagens ombudsmän* (JO), *Svensk Handel*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges advokatsamfund*, *Timbro* och *Lagrådet* anför om detta, framhålla följande.

För civila kriser finns, till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara, ingen särskild reglering i regeringsformen. Grundlagen är dock utformad så att det finns möjligheter till snabbare beslutsfattande och normgivning, som bl.a. kan användas i civila krislägen.

Konstitutionsutskottet har i sitt betänkande 2015/16:KU20 s. 479–480 framhållit att som utskottet tidigare [bet. 2009/10:KU10 s. 76–77] konstaterat är beredningskravet inte lika för alla fall. Beredningsrutinerna är endast i liten utsträckning reglerade i regeringsformen och det finns därför ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Det gäller t.ex. möjligheten till förkortad delningstid och förkortad tidsfrist för att lämna synpunkter på förslagen. Samtidigt är det, i enlighet med vad utskottet tidigare uttalat, viktigt att framhålla att regeringsformens beredningskrav är av väsentlig betydelse i samtliga ärenden i vilka regeringen fattar beslut, även i krissituationer då regeringen nödgas bereda ärenden av brådskande karaktär. Bestämmelserna som beskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen ska därmed tillmätas stor vikt. Utskottet ansåg vidare liksom tidigare att det är särskilt viktigt att även under kriser, i möjligaste mån, bibehålla krav på såväl tidsfrister som lämpligt antal remissinstanser.

Mot bakgrund av den rådande situationen med en pågående spridning i samhället av virusjukdomen covid-19, som situationen beskrivs i avsnitt 4, har regeringen genom ett skyndsamt förfarande inhämtat synpunkter på förslagen. Den flexibilitet som finns i fråga om beredningskravet har därför använts i detta fall.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 6 april 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas och bemöts i avsnitten 5 och

Skäl för förkortad motionstid

Det är ytterst angeläget att regeringen skyndsamt ges möjligheter att inom grundlagens ramar meddela föreskrifter om ytterligare adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande spridningen av det virus som orsakar covid-19. Regeringen anser därför att det finns synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid. Regeringen föreslår att motionstiden förkortas till en dag.

4 Bakgrund

4.1 Det pågår en spridning i samhället av virussjukdomen covid-19

Sverige och omvärlden befinner sig i en mycket svår situation och måste planera för extraordinära åtgärder. Covid-19 är en allvarlig sjukdom som i de svåraste fallen har en dödlig utgång. Virusets sprids mycket snabbt och Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att covid-19-utbrottet är en pandemi. Sjukdomen finns nu eller kommer snart att finnas i alla världsdelar och kommer sannolikt att drabba alla världens länder. För närvarande är det inte känt hur många som är smittade eller hur stor spridning man kan förvänta sig framöver. WHO understryker vikten av att alla världens länder nu förbereder sig för sjukdomen. Alla måste så långt det är möjligt göra vad de kan för att minska spridningstakten i syfte att ge sjukvården mer tid att behandla de patienter som behöver vård och värna de grupper i befolkningen som riskerar att få särskilt allvarliga följder av sjukdomen.

Denna extraordinära situation har visat att det skyndsamt måste säkerställas att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att kunna hantera spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Det är svårt att förutse när läget förändras och det uppkommer behov av åtgärder som går längre än de som regeringen redan har vidtagit. Det är därför viktigt att det finns ett regelverk som ger regeringen förutsättningar att skyndsamt fatta nödvändiga beslut om åtgärder så fort ett behov uppkommer.

4.2 Regeringen har vidtagit åtgärder

Med anledning av den pågående spridningen i samhället av viruset som orsakar sjukdomen covid-19 har regeringen vidtagit en rad åtgärder. Åtgärderna innefattar bl.a. regeringens beslut den 1 februari 2020 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 2020 benämns covid-19. Beslutet ger Folkhälsomyndigheten respektive smittskyddsläkaren möjlighet att

Prop. 2019/20:155 besluta om vissa extraordinära smittskyddsåtgärder om ett sådant behov skulle uppkomma.

Regeringen beslutade den 11 mars 2020 en förordning som förbjuder allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än 500 deltagare. Regeringen beslutade den 27 mars 2020 en förordning om ändring i samma förordning som innebär att förbudet från och med den 29 mars 2020 i stället gäller fler än 50 deltagare. Förordningen gäller tills vidare, men ska upphävas om förbudet inte längre behövs.

Med anledning av att EU:s stats- och regeringschefer har ställt sig bakom Europeiska kommissionens meddelande (COM(2020) 115 final) om ett samordnat agerande, beslutade regeringen den 17 mars 2020 att tillfälligt stoppa icke nödvändiga resor till Sverige från en annan stat än en EES-stat eller Schweiz, i syfte att hindra att det virus som orsakar covid-19 förs in i landet eller sprids till andra länder. Beslutet gäller från och med den 19 mars 2020 och upphör att gälla vid utgången av den 17 april 2020. Från och med den 14 mars 2020 avråder Utrikesdepartementet från alla icke nödvändiga resor till alla länder. För länder eller områden där Utrikesdepartementet sedan tidigare har beslutat om att avråda från resor, gäller i stället dessa beslut. Beslutet om avrådan gäller, efter beslut om förlängning den 3 april 2020, till och med den 15 juni 2020, varefter en ny bedömning kommer att göras.

Regeringen beslutade den 13 mars 2020 förordningen (2020:115) om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta. Regeringen beslutade den 20 mars 2020 och den 2 april 2020 förordningar om ändring i samma förordning samt om en ändring av förordningens rubrik. Förordningen om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta innebär bl.a. att huvudmännen för skolorna från och med den 16 mars 2020 under vissa förutsättningar ges utökade möjligheter att anpassa skolverksamheten, t.ex. genom att erbjuda fjärr- eller distansundervisning. Förordningen innehåller också bestämmelser som innebär att om regeringen, med stöd av bemyndigande i lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, meddelar föreskrifter om att förskoleenheter, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen (2010:800) tillfälligt ska hållas stängda ska, trots dessa föreskrifter, sådan verksamhet fortsätta att bedrivas i den utsträckning som behövs bl.a. för att barn och elever till vårdnadshavare som deltar i viss samhällsviktig verksamhet ska erbjudas omsorg i den omfattning som behövs för att sådan verksamhet ska kunna upprätthållas.

Med anledning av den brist och stora efterfrågan på sjukvårdsmaterial som finns globalt med anledning av spridningen av viruset som orsakar covid-19 har regeringen vidtagit en rad åtgärder. Den 28 februari 2020 fattade regeringen beslut om att underteckna EU:s gemensamma avtal Joint Procurement Agreement. Avtalet innebär att Sverige kan vara med i flera specifika EU-upphandlingar gällande personlig skyddsutrustning, respiratorer samt materiel för diagnostik med anledning av det pågående utbrottet av viruset som orsakar covid-19. Avtalet har därefter undertecknats. Den 16 mars 2020 beslutades en förordning om fördelning av sjukvårdsmaterial till följd av spridningen av covid-19. Samma dag beslutades även ett uppdrag till Socialstyrelsen om att på nationell nivå säkra tillgången på skyddsutrustning och fördela skyddsutrustning och

annat material till följd av spridningen av covid-19. Vidare beslutade regeringen den 19 mars 2020 att ge Socialstyrelsen i uppdrag att upprätta en samordningsfunktion för intensivvårdsplatser.

Prop. 2019/20:155

Den 12 mars 2020 gav regeringen Läkemedelsverket ett uppdrag om ökad samordning för att säkra tillgången till läkemedel som bedöms vara av central betydelse vid eventuella störningar till följd av spridningen av det nya coronaviruset.

5 Situationen kräver ytterligare åtgärder

Regeringens bedömning: Det kan redan på mycket kort sikt uppkomma stora svårigheter för regeringen att genom adekvata och nödvändiga åtgärder möta de utmaningar som spridning av det virus som orsakar covid-19 innebär.

Regeringens behov av att kunna vidta adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande virusspridningen bör tillgodoses genom att, inom grundlagens ramar, ytterligare utnyttja det utrymme som finns för riksdagen att delegera normgivningskompetens på det primära lagområdet till regeringen.

Bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Folkhälsomyndigheten* framhåller betydelsen av de allmänna riktlinjer för smittskyddet som anges i smittskyddslagen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) gör samma bedömning som görs i utkastet till lagrådsremiss.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser att en förutsättning är att smittskyddslagens allmänna riktlinjer ska gälla.

Skälen för regeringens bedömning

Smittskyddslagstiftningen är inte tillräcklig för att möta de utmaningar som spridning av det virus som orsakar covid-19 innebär

I smittskyddslagen (2004:168) finns bestämmelser om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor. Samhällets smittskydd ska enligt lagen tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar. Smittskyddet ska enligt de allmänna riktlinjerna i lagen 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 (1 kap. 1 och 4–6 §§ smittskyddslagen). Vidare finns i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa 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. Lagarna innehåller normgivningsbemyndiganden som ger utrymme för att meddela föreskrifter inom respektive lags tillämpningsområde på lägre normgivningsnivå än lag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter inom socialtjänsten som behövs till skydd för enskilda liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser bl.a. äldre personer (16 kap. 10 § första stycket socialtjänstlagen [2001:453]).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt till skydd för enskilda. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från smittskyddslagens tillämpning på Försvarmakten och Försvarets materielverk, i den utsträckning föreskrifterna inte gäller tvångsåtgärd mot en enskild (9 kap. 4 § smittskyddslagen).

Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om smittskyddet enligt lagen om landet kommer i krig eller krigsfara eller om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som landet har befunnit sig i (9 kap. 5 § smittskyddslagen). Bemyndigandet är inte begränsat till några särskilda områden. Det innehåller inte heller någon underställningsmekanism. Bemyndigandet omfattar i princip hela det delegerbara lagområdet och begränsas i fråga om sin räckvidd endast till föreskrifternas syfte (smittskydd) och att det ska vara fråga om särskilda föreskrifter.

Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om smittskyddet enligt smittskyddslagen, 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 (9 kap. 6 § smittskyddslagen).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för transportföretag att vidta särskilda åtgärder till skydd för människors hälsa (21 § lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter till skydd för enskilda som behövs för att hindra att smittämnen eller andra ämnen som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors hälsa förs in i landet eller sprids till andra länder (30 § lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa).

Regeringen anser i likhet med *Lagrådet* att räckvidden i fråga om dessa normgivningsbemyndiganden till viss del är oklar, samt att de i den situation som har uppkommit till följd av virusspridningen i viss utsträckning även framstår som otillräckliga.

Regeringen anser 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 spridning av det virus som orsakar covid-19 innebär.

Regeringen behöver ges rätt att inom grundlagens ramar meddela föreskrifter om ytterligare adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande spridningen av det virus som orsakar covid-19

I en situation där det pågår en spridning i samhället av viruset som orsakar covid-19 måste regeringen snabbt kunna vidta adekvata åtgärder, som samtidigt kan vara av ingripande slag. Eftersom det är svårt att förutse alla tänkbara åtgärder som skulle kunna bli aktuella att vidta i ett sådant läge

och som inte omfattas av befintlig smittskyddslagstiftning, är det nödvändigt att utforma regleringen så att den ger utrymme för att vid behov kunna vidta vissa ytterligare åtgärder på olika områden. Sådana åtgärder kan behöva innefatta både ytterligare förpliktelser för enskilda eller regioner och kommuner och ett utrymme för att göra avsteg från krav som följer av befintlig smittskyddslagstiftning.

Vidare talar starka skäl för att detaljföreskrifter i fråga om de åtgärder som ska kunna vidtas i en sådan situation, i så stor utsträckning som möjligt bör kunna tas in i förordning. Som *Folkhälsomyndigheten* och *Sveriges Kommuner och Regioner* (SKR) uppmärksammar bör dock en förutsättning vara att smittskyddslagens allmänna riktlinjer ska gälla oförändrade.

Regeringen anser, i likhet med *MSB*, att det sammantaget finns anledning att, inom grundlagens ramar, tillgodose behovet av att kunna vidta adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande spridningen av det virus som orsakar covid-19. Detta bör göras genom att ytterligare utnyttja det utrymme som finns för riksdagen att delegera normgivningskompetens på det primära lagområdet till regeringen. På så sätt kan befintlig smittskyddslagstiftning kompletteras på ett sätt som är ändamålsenligt i den uppkomna situationen.

Det delegerbara lagområdet

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag bl.a. om de avser kommunernas åligganden. Med kommuner avses i regeringsformen kommuner på lokal och regional nivå (1 kap. 7 § regeringsformen), dvs. såväl kommuner som regioner.

Av 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen följer att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3, men att föreskrifter som har meddelats med stöd av ett sådant bemyndigande inte får avse annan rättsverkan av brott än böter, skatt – utom tull på införsel av varor – eller konkurs eller utsökning.

Nya bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19

Regeringens förslag: Det ska införas bestämmelser i smittskyddslagen som innebär att regeringen, inom grundlagens ramar, ges rätt att meddela vissa offentligrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19.

Regeringen ska 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 ska få 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.

Regeringen ska få 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 viruset.

Förvaltningsbeslut som avser enskilda ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Föreskrifterna ska genom proposition i varje enskilt fall omedelbart underställas riksdagens prövning.

Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition.

Regeringens bedömning: Frågan om olika kompensatoriska ekonomiska åtgärder med anledning av eventuella förordningar ska övervägas i samband med att de enskilda eventuella föreskrifterna om åtgärder tas fram.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer delvis med regeringens. Förslaget i utkastet innebar att regeringen skulle 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, men enbart om det av smitt-

skyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19. I fråga om regionerna innebar utkastets förslag att regeringens föreskrifter även skulle få avse andra vårdinrättningar än regioners sjukhus. Utkastet i den delen innehöll inte något förslag i fråga om samverkan eller kommuner. I utkastet föreslogs även att regeringens föreskrifter snarast skulle underställas riksdagen.

Remissinstanserna: *Folkhälsomyndigheten, Oriola Sweden AB, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* och *Tullverket* tillstyrker förslaget i utkastet till lagrådsremiss.

Läkemedelsverket, Polismyndigheten och *Sveriges Apoteksförening* har inte någon invändning i sak mot förslaget. *Journalistförbundet* anser att det är viktigt att regeringen har bra verktyg och snabbt kan fatta beslut i syfte att minska smittspridningen, men framhåller vikten av att besluten vilar på demokratisk grund. *Timbro* avstyrker förslaget i utkastet.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att det föreslagna normgivningsbemyndigandet kan godtas i ljuset av underställningsmekanismen i förhållande till riksdagen och att giltighetstiden för bemyndigandet ska begränsas till tre månader, men ställer sig frågande till bedömningen i utkastet till lagrådsremiss i fråga om avsteg från offentligrättslig reglering i sektorsspecifik lagstiftning. Domstolen anser också att det är positivt att frågan om forum för överklagande av eventuella beslut av privaträttsliga subjekt regleras i smittskyddslagen.

Länsstyrelsen i Västmanlands län efterfrågar krav på att berörda myndigheter ska höras innan regeringens eventuella förordningar beslutas och ser positivt på att det som anförs i utkastet om att regeringen i förordning kan delegera uppgifter utifrån gällande principer för krisberedskapsarbete inklusive det geografiska områdesansvaret. Länsstyrelsen anser vidare att det är av vikt att polisens rättsliga befogenheter också motsvaras av de syften som de föreslagna ändringarna i smittskyddslagen och de därpå följande förordningar kan komma att ge upphov till. Länsstyrelsen anser också att regleringen om handel mellan regioner i fråga om läkemedel och annan medicinsk utrustning även bör omfatta skyddsutrustning.

Socialstyrelsen efterfrågar ett klagande av uttrycket andra vårdinrättningar.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att det krävs ytterligare förtydliganden i fråga om dels vilka åtgärder som kan komma att omfattas, mot vem de kan riktas eller vilka områden som berörs, dels överklagande-regleringen.

Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden) anser att innebörden av uttrycket snarast i fråga om underställningsmekanismen bör förtydligas.

Tullverket uppmärksammar att dess verksamhet är till stora delar styrd av EU:s s.k. tullkodex och annan EU-rätt. Tullverket framhåller därför vikten av att det görs en EU-rättslig analys vid framtagandet av eventuella föreskrifter om särskilda åtgärder som påverkar myndighetens verksamhet.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kan mot bakgrund av att Sverige befinner sig i en extraordinär situation godta att regeringen, inom grundlagens ramar och under vissa förutsättningar, tillfälligt ska ges rätt att meddela vissa offentligrättsliga föreskrifter. SKR tillstyrker att

Prop. 2019/20:155 regeringen får möjlighet att meddela föreskrifter om regioners inbördes handel med läkemedel och skyddsutrustning. SKR avstyrker förslaget att regeringen ska få meddela föreskrifter om omfördelning av läkemedel och annan medicinsk utrustning utöver befintlig reglering på området. SKR anser också att behovet av en särskild bestämmelse om att föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska gälla framför sektorsspecifik lagstiftning bör övervägas.

Oriola Sweden AB, Privattandläkarna, Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Sveriges Apoteksförening och Visita anser att det till näringsidkarna ska utgå ekonomisk kompensation, motsvarande de förlorade intäkterna, vid beslut som kraftigt begränsar en näringsverksamhet eller till och med beslut om stängning.

Privattandläkarna vill också betona att det vid beslut om omfördelning av läkemedel och annan medicinsk utrustning när det gäller regioners sjukhus och andra vårdinrättningar är viktigt att hänsyn tas till möjligheten för alla vårdinrättningar, även tandvården, att bedriva sin verksamhet.

Svensk Dagligvaruhandel anser att riksdagen måste ha en tydligare roll och ha möjlighet att godkänna en förordning innan den träder i kraft.

Skälen för regeringens förslag

Nya normgivningsbemyndiganden införs i smittskyddslagen

Befogenheten för regeringen att besluta om ytterligare adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande spridningen av det virus som orsakar covid-19 bör enligt regeringens mening, vilket *Lagrådet* godtar, lämpligen regleras genom nya normgivningsbemyndiganden, som införs i smittskyddslagen.

Att bemyndigandena placeras i smittskyddslagen innebär bl.a. att deras räckvidd kompletterar befintliga bemyndiganden i samma lag, men också att de är underkastade samma allmänna begränsningar som de befintliga bemyndigandena.

Vilka åtgärder ska regeringen få meddela föreskrifter om?

De nya bestämmelserna i smittskyddslagen bör ta sikte på sådana situationer som för närvarande inte tydligt omfattas av smittskyddslagstiftningen eller där sådan lagstiftning för närvarande är otillräcklig, men där det finns ett behov av att mycket snabbt kunna vidta särskilda åtgärder med anledning av spridningen av det virus som orsakar covid-19. Regeringens handlingsutrymme enligt de föreslagna bemyndigandena bör därför lämpligen avgränsas till att avse en befogenhet att meddela vissa offentliga föreskrifter.

Som *Lagrådet* anför ligger det 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. Regeringen instämmer med *Lagrådet* i att 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.

Mot bakgrund av svårigheten att förutse alla tänkbara åtgärder som skulle kunna bli aktuella att vidta och som inte omfattas av befintlig smitt-

skyddslagstiftning 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 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- 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.
- 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 har 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. 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. Detsamma gäller, som *Tullverket* framhåller, i fråga om EU-rätten (inbegripet EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna) samt i fråga om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som gäller som lag. Regeringen måste också, som *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* understryker, bedöma om åtgärden är lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås samt, som *Svenskt Näringsliv* uppmärksammar, iakttäta regeringsformens krav på objektivitet och saklighet. Det är krav som är grundläggande för allt författningsarbete och det saknas utrymme att göra avsteg från dem i de fall som kan aktualiseras genom det föreslagna bemyndigandet. För att kunna göra adekvata bedömningar av samhällsekonomiska och övriga konsekvenser, t.ex. för totalförsvaret, som kan uppkomma som en följd av en viss påtänkt åtgärd, kan synpunkter, som *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Länsstyrelsen i Västmanlands län*, *Försvarsmakten* och *Tullverket* uppmärksammar, på sedvanligt sätt behöva inhämtas t.ex. från myndigheter, kommuner, regioner och det privata näringslivet om tillämpningen av bemyndigandet aktualiseras (jfr 7 kap. 2 § regeringsformen).

Oriola Sweden AB, *Privattandläkarna*, *Svensk Dagligvaruhandel*, *Svensk Handel*, *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Apoteksförening* och *Visita* efterfrågar ekonomisk kompensation till näringsidkare vid beslut om åtgärder som får stora negativa effekter för bedriven näringsverksamhet. Regeringen anser att frågan om olika kompensatoriska ekonomiska åtgärder med anledning av eventuella förordningar ska övervägas i samband med att de enskilda eventuella föreskrifterna om åtgärder tas fram (jfr avsnitt 9).

Regeringen har, i nära dialog med partierna i riksdagen, vidtagit en rad åtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna av virusutbrottet för svenska företag. Exempel på åtgärder som vidtagits är t.ex. sänkta arbetsgivaravgifter, slopat sjuklöneansvar och stöd till egenföretagare vid sjukfrånvaro. Regeringen följer utvecklingen noga och är beredd att vidta ytterligare åtgärder om det behövs. Åtgärder som har ekonomiska konsekvenser för staten förutsätter – som i alla andra fall – att riksdagen tilldelat regeringen nödvändiga befogenheter enligt regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203). Befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område påverkas således inte av förslaget.

Det kan inte uteslutas att det kan uppkomma behov av föreskrifter som innebär att avsteg behöver göras från offentligrättslig reglering i sektorsspecifik lagstiftning. Regeringen anser att de nya bestämmelserna bör utformas så att de möjliggör detta, men ser inte något behov någon s.k. subsidiaritetsbestämmelse som *SKR* efterfrågar. Den formella lagkraftens princip innebär bl.a. att en föreskrift i lag inte kan sättas åt sidan genom en författning med lägre rang, om det inte i lag lämnas utrymme för det genom ett bemyndigande som täcker den aktuella situationen. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* uppmärksammar är det därför viktigt att eventuella föreskrifter som syftar till att göra avsteg från offentligrättslig reglering i en annan lag föregås av en noggrann analys i syfte att undvika normkonflikter. Det får i de enskilda

fallet avgöras, efter en bedömning av de sektorsspecifika lagbestämmelsernas utformning och författningsregleringen i övrigt, i vilken mån föreskrifter i förordning kan meddelas som innebär sådana avvikelser.

Riksdagens ombudsmän (JO) anser att det krävs ytterligare förtydliganden i fråga om de tänkbara åtgärderna som regeringens föreskrifter med stöd av det föreslagna bemyndigandet ska få avse. Regeringen vill med anledning av detta framhålla att det är förenat med betydande svårigheter att nu förutse den närmare utformningen av de föreskrifter om åtgärder som det föreslagna bemyndigandet ger utrymme för och i vilka sammanhang – om ens några – som det kan finnas behov av att ge ett enskilt organ rätt att fatta beslut som måste kunna överprövas i domstol. Ett tänkbart fall skulle dock kunna aktualiseras exempelvis om det finns behov av att ge en enskild verksamhetsutövare rätt att besluta om undantag från exempelvis ett besöksförbud eller en liknande ingripande åtgärd som följer av en föreskrift i förordning. Det kan inte förutses att det finns anledning att ge enskilda organ några mera långtgående befogenheter att fatta beslut som i sig innebär ingripanden i enskildas förhållanden. När det gäller lokala och regionala åtgärder kan vidare förutses, i linje med vad som allmänt gäller i fråga om det geografiska områdesansvaret inom ramen för krisberedskapen, att åtgärder skulle kunna aktualiseras exempelvis på länsstyrelsernas områden. Det är dock inte möjligt att redan nu närmare precisera dessa. Behovet och lämpligheten av varje åtgärd måste bedömas utifrån expertmyndigheternas sakkunskap och med beaktande av de samhälls-ekonomiska och övriga konsekvenser åtgärderna kan förväntas få.

Med anledning av *Journalistförbundets* synpunkter vill regeringen framhålla att det föreslagna normgivningsbemyndigandet inte ger något utrymme för regeringen att begränsa yttrandefriheten vare sig det gäller tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller den frihet som enskilda har att med stöd av regeringsformen yttra sig i t.ex. sociala medier.

Det föreslagna bemyndigandet ger inte heller utrymme för att meddela föreskrifter om åtgärder som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, dvs. civilrätt (jfr 8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen). Även sådana eventuella åtgärder kan enbart riksdagen besluta om genom lag.

Avsikten är inte heller att regeringen ska gå in och fatta beslut i enskilda fall. Däremot kan regeringens eventuella föreskrifter vid behov ta sikte på att statliga förvaltningsmyndigheter – med beaktande av grundlagens krav på objektivitet och saklighet samt de s.k. ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna och det s.k. geografiska områdesansvaret – ska pröva vissa frågor genom förvaltningsbeslut med stöd av föreskrifterna. Det bör enligt regeringens uppfattning vara en utgångspunkt att de myndigheter som har delegerade befogenheter i en krissituation ska utnyttja befintlig reglering även om regeringen nu genom det föreslagna bemyndigandet ges ett brett utrymme att meddela föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av viruset som orsakar covid-19.

Regeringen har vidare uppmärksammat ett tänkbart behov av att i den uppkomna situationen kunna vidta åtgärder för att trygga läkemedelsförsörjningen, som för närvarande inte ryms inom befintlig lagstiftning. Med anledning av synpunkter från *Läkemedelsverket*, *Socialstyrelsen*, *SKR* och *Länsstyrelsen i Västmanlands län* bör lagtexten justeras i för-

Prop. 2019/20:155 hållande till förslaget i utkastet till lagrådsremiss. Bestämmelsen bör uttryckligen ta sikte på regioner och kommuner. I fråga om privata sjukhus är bemyndigandet som avser enskilda tillämpligt. Justeringen bör i linje med *SKR:s* synpunkter innebära att regionerna och kommunerna på frivillig väg omfördelar läkemedel, men att regeringen ändå – som en sista utväg – ges möjlighet att meddela föreskrifter om en sådan omfördelning.

Regeringen bör därför få meddela särskilda föreskrifter om 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. Vid utformningen av sådana föreskrifter måste ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna och det geografiska områdesansvaret beaktas. Som *Privattandläkarna* uppmärksammar måste regeringen givetvis även i dessa fall bedöma om åtgärden är lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås.

Sammanfattningsvis innebär regeringens förslag att smittskyddslagens normgivningsbemyndiganden kompletteras med nya bemyndiganden som ger regeringen rätt att meddela vissa särskilda föreskrifter som behövs av smittskyddsskäl för att hantera det pågående virusutbrottet. Vid bedömningen av vad som i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridningen av viruset ska expertmyndigheternas bedömning vara av avgörande betydelse. Bemyndigandenas räckvidd begränsas av smittskyddslagens ändamål och de förutsättningar som föreslås gälla för bemyndigandena. När det gäller regionerna tar bemyndigandet enbart sikte på vissa föreskrifter som gäller läkemedelshantering och medicinsk utrustning. Bemyndigandena syftar till att ge utrymme för åtgärder som behöver vidtas mycket snabbt och som det för närvarande saknas stöd för i andra bemyndiganden i lag.

Avslutningsvis bör det, bl.a. med anledning av vad *Timbro* anför om en överflyttning av makt från riksdagen till regeringen, särskilt framhållas att de nu föreslagna bemyndigandena innebär att riksdagen, inom grundlagens ramar, utnyttjar den möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen som alltid finns enligt regeringsformen. Det föreslagna breda, men i förhållande till lagrådsremissen insnävade, tillämpningsområdet för bemyndigandena beror på den extraordinära och svårförutsägbara situation som spridningen av viruset som orsakar covid-19 medför, men detta innebär inte att några extraordinära befogenheter ges som avviker från vad som alltid gäller enligt grundlag.

Effektiv tillsyn och kontroll

Det kan komma att finnas ett behov av bestämmelser bl.a. för effektiv tillsyn och kontroll, t.ex. sanktionsavgifter, i syfte att se till att de föreskrifter om åtgärder som har meddelats med stöd av bemyndigandena följs. Regeringen konstaterar att det dock är svårt att förutse vilka konkreta tillsyns- eller kontrollverktyg som kan komma att behövas i ett läge där de föreslagna normgivningsbemyndigandenas tillämpning aktualiseras.

Lagförslaget bör därför utformas så att det ger ett generellt handlingsutrymme för detta. Som *Polismyndigheten* och *Länsstyrelsen i Västmanlands län* anför är det viktigt att behovet av och förutsättningarna för

Överklagande

Även frågan om överklagande av eventuella beslut som avser enskilda med anledning av föreskrifter som har meddelats med stöd av det föreslagna bemyndigandet bör övervägas i detta sammanhang.

En utgångspunkt vid normgivning är att frågor om överklagande bör regleras i den författning som innehåller de materiella bestämmelser som ligger till grund för ett visst förvaltningsbeslut. I 8 kap. smittskyddslagen finns bestämmelser om överklagande av beslut enligt lagen. Av lagtekniska skäl och då det inte kan uteslutas att vissa frågor om åtgärder med stöd av föreskrifterna kommer att prövas av enskilda organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter, framstår det enligt regeringens uppfattning som lämpligast att göra avsteg från den utgångspunkten. Frågan om överklagbarhet i fråga om förvaltningsbeslut som avser enskilda bör därför inte regleras i 8 kap. smittskyddslagen eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandet. I likhet med *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser regeringen att det bör i smittskyddslagen införas en särskild bestämmelse om detta i direkt anslutning till det föreslagna normgivningsbemyndigandet.

Överklagandebestämmelsen bör lämpligen innebära att förvaltningsbeslut som avser enskilda får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Med anledning av *Riksdagens ombudsmäns* synpunkter kan anmärkas att den prövning som kan komma att ske av ett förvaltningsbeslut som meddelas med stöd av det föreslagna bemyndigandet kommer, liksom i fråga om andra förvaltningsbeslut som fattas på det statliga förvaltningsområdet, att omfatta både åtgärdens laglighet och dess lämplighet.

Vidare anser regeringen att det bör krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

En underställningsmekanism i förhållande till riksdagen

De föreslagna normgivningsbemyndigandena avser att tillgodose regeringens behov av att – inom grundlagens ramar – kunna vidta adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande spridningen av det virus som orsakar covid-19.

Den valda lagstiftningstekniken kan uppfattas så att tvångsåtgärder av långtgående slag skulle kunna utlösas på grund av ett beslut av regeringen som har fattats med stöd av en i lag given delegation från riksdagen. Lagförslaget ger ett brett utrymme för regler om vissa tvångsåtgärder, som kan innebära bl.a. skyldigheter för enskilda eller ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Regeringen anser, till skillnad från *Svensk Dagligvaruhandel*, att det därför är lämpligt att det även införs en bestämmelse i anslutning till normgivningsbemyndigandena som innebär att regeringens eventuella föreskrifter om särskilda åtgärder med stöd av bemyndigandena ska underställas riksdagen genom proposition i varje enskilt fall. (jfr 8 kap. 6 § regeringsformen, 9 kap. 2 § tredje stycket smittskyddslagen och prop.

Prop. 2019/20:155 2003/04:30 s. 244–245). Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition. Enligt *Lagrådet* motiverar de föreslagna bemyndigandenas utformning och extraordinära karaktär att en beslutad föreskrift ska underställas riksdagens prövning så fort som möjligt efter det att en föreskrift har meddelats, helst samma dag, men i vart fall senast efterföljande veckodag. Regeringen instämmer i att sådana föreskrifter mycket skyndsamt bör underställas riksdagen. Detta bör lämpligen säkerställas genom en justering av lagtexten i förhållande till lagrådsremissens förslag på så sätt att det anges att föreskrifter som har meddelats med stöd av de föreslagna bemyndigandena omedelbart ska underställas riksdagens prövning.

7 Bemyndigandena ska vara tidsbegränsade

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna i smittskyddslagen ska ha en begränsad giltighetstid.

Regeringens bedömning: Bestämmelsernas giltighetstid bör vara högst tre månader.

Giltighetstiden för eventuella föreskrifter som har meddelats med stöd av de föreslagna bemyndigandena måste anpassas, så att föreskrifterna upphör att gälla senast samtidigt som bemyndigandena upphör att gälla.

Förslaget och bedömningen i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Folkhälsomyndigheten*, *Oriola Sweden AB* och *Tullverket* tillstyrker förslaget i utkastet till lagrådsremiss. *Förvaltningsrätten i Stockholm* har inte någon invändning mot förslaget. *MSB* och *SKR* instämmer i utkastets bedömning att bemyndigandet bör vara tidsbegränsat. *Sveriges advokatsamfund* anser att giltighetstiden för det föreslagna bemyndigandet bör vara en månad.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreskrifter om åtgärder som regeringen får meddela med stöd av de föreslagna bemyndigandena kan vara långtgående. Förslaget motiveras av de mycket stora utmaningar för samhället som spridningen av viruset som orsakar covid-19 innebär och som redogörs för i avsnitt 4.1. Det är enligt regeringens mening viktigt att denna möjlighet inte används i större omfattning än vad som är nödvändigt. Mot bakgrund av de möjliga åtgärdernas potentiellt ingripande natur finns det skäl som talar för att normgivningsbemyndigandena bör ha en begränsad giltighetstid. Tiden bör vara tillräckligt lång för att kunna ge adekvata förutsättningar för en effektiv tillämpning som uppnår syftet med en viss åtgärd. Samtidigt är det viktigt att giltighetstiden inte är längre än vad som kan anses nödvändigt. Det medför i sin tur att giltighetstiden för eventuella föreskrifter som har meddelats med stöd av de föreslagna bemyndigandena måste anpassas, så att föreskrifterna upphör att gälla senast samtidigt som bemyndigandena upphör att gälla.

Särskilda övergångsregler bör dock gälla för ärenden eller mål som har inletts innan giltighetstiden har gått ut (se avsnitt 8). Prop. 2019/20:155

Vidare är det enligt regeringens bedömning förenat med svårigheter att i nuläget förutse eller överblicka alla de konsekvenser som eventuella föreskrifter om åtgärder med stöd av de föreslagna bemyndigandena kan komma att få. Även om det för närvarande är svårt att bedöma hur länge de föreslagna normgivningsbemyndigandena kan komma att behövas är det ändå rimligt att utgå från att situationen kommer att förändras till det bättre inom en inte alltför lång tid. Förutsatt att så sker bör spridning av det virus som orsakar covid-19 kunna hanteras utan stöd av sådana föreskrifter om särskilda åtgärder som de föreslagna bemyndigandena ger utrymme för

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med *MSB* och *SKR*, att de nya bestämmelserna i smittskyddslagen ska vara tidsbegränsade. En lämplig giltighetstid bör vara högst tre månader. Inget hindrar dock att regeringen – om en viss åtgärd aktualiseras – beslutar om en kortare giltighetstid för en viss förordning, om det i ett visst fall bedöms som lämpligt.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De nya bestämmelserna i smittskyddslagen ska träda i kraft den 18 april 2020 och upphöra att gälla vid utgången av juni 2020.

De nya bestämmelserna ska dock fortfarande gälla för ärenden eller mål som har inletts före ikraftträdandet.

Förslaget i utkastet till lagrådsremiss överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Folkhälsomyndigheten*, *Oriola Sweden AB* och *Tullverket* tillstyrker förslaget i utkastet till lagrådsremiss.

Skälen för regeringens förslag

Ikraftträdande och giltighetstid

Regeringen anser att de nya bestämmelserna i smittskyddslagen bör – med hänsyn till rådande förhållanden – träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har beslutat att anta lagförslaget, vilket bedöms kunna vara tidigast den 18 april 2020. Som anförs i avsnitt 7 bör bestämmelsernas giltighetstid begränsas till högst tre månader. Bestämmelserna bör därför upphöra att gälla vid utgången av juni 2020.

Övergångsbestämmelser

När det gäller eventuella beslut som avser t.ex. tillsyn över, kontroll av eller påföljder vid överträdelse av föreskrifterna om åtgärder är det rimligt att inte göra skillnad mellan beslut som har fått laga kraft under norm-

Prop. 2019/20:155 givningsbemyndigandenas giltighetstid och sådana ärenden eller mål som har inletts men som inte har hunnit slutföras när bemyndigandena upphör att gälla. Regeringen anser att det därför bör införas en övergångsbestämelse i smittskyddslagen som innebär att ett ärende eller ett mål får prövas efter att normgivningsbemyndigandena har upphävts, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

9 Konsekvenser

De föreslagna bestämmelserna i smittskyddslagen påverkar inte i sig kostnaderna eller intäkterna för staten, regionerna, kommunerna, företag eller andra enskilda och ger inte heller i övrigt upphov till några samhällsekonomiska konsekvenser, eftersom det enbart är fråga om bemyndiganden för regeringen att meddela vissa offentlighetsrättsliga föreskrifter som avser vissa åtgärder på olika områden. Om regeringen skulle meddela föreskrifter om åtgärder med stöd av de föreslagna bemyndigandena kommer emellertid mer eller mindre omfattande effekter att kunna uppkomma på såväl kort som lång sikt.

Det finns en inte obetydlig grad av osäkerhet kring de sammanlagda konsekvenserna av de tänkbara åtgärder som de föreslagna bemyndigandena möjliggör. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* uppmärksammar gäller det även i förhållande till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det är därför, som bl.a. *Svensk Handel* påpekar, av särskild vikt att regeringen dels gör en sedvanlig konsekvensanalys för det fall att föreskrifter med stöd av bemyndigandena ska tas fram, dels löpande följer upp effekterna av de åtgärder som har vidtagits.

Möjligheten för regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner innebär inte i sig något ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Om de föreskrifter om detta som regeringen i ett senare skede, med stöd av det föreslagna bemyndigandet, beslutar om innefattar begränsningar i den kommunala självstyrelsen, ska regeringen i det skedet liksom i andra sammanhang beakta bl.a. 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

Till ledning för regeringens arbete med sådana konsekvensanalyser kan bestämmelserna om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i 14–15 a § kommittéförordningen (1998:1474) vara vägledande.

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

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.

Paragrafen, som är ny och som delvis har utformats enligt *Lagrådets* förslag, innehåller ett normgivningbemyndigande för regeringen att meddela vissa offentligrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder i förhållande till enskilda med anledning av viruset som orsakar covid-19. Paragrafen reglerar också överklagbarheten av beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Enligt *första stycket* får regeringen 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.

Stycket innebär ett utrymme för regeringen att under vissa förutsättningar meddela särskilda offentligrättsliga föreskrifter på smittskyddsområdet som avser vissa i paragrafen angivna åtgärder på olika områden (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen).

Föreskrifterna får avse de åtgärder som anges i *första stycket 1–5*, dvs. följande.

Tillfälliga begränsningar för folksamlingar (*första stycket 1*).

Tillfällig nedstängning av köpcentrum och andra handelsplatser (*första stycket 2*).

Tillfällig nedstängning av sociala och kulturella mötesplatser, såsom barer, nattklubbar, restauranger, kafeterior, gym- och sportanläggningar, bibliotek, museer och allmänna samlingslokaler (*första stycket 3*).

Tillfällig nedstängning eller andra begränsningar i fråga om transporter eller att använda infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser eller buss- eller järnvägsstationer (*första stycket 4*).

Tillfälligt möjliggörande av inbördes handel eller omfördelning av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer (*första stycket 5*).

Tillfälliga åtgärder av annat liknande slag (*första stycket 6*).

Med åtgärder av annat liknande slag avses åtgärder som till sin karaktär och art ligger nära sådant som avses i första stycket 1–5. Ett tänkbart exempel skulle kunna vara tillfälliga åtgärder som minskar risken för smittspridning till följd av att många personer vistas på samma plats vid samma tillfälle.

Av 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen följer att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2, men att föreskrifter som har meddelats med stöd av ett sådant bemyndigande inte får avse annan rättsverkan av brott än böter, skatt – utom tull på införsel av varor – eller konkurs eller utsökning.

Föreskrifter om åtgärder enligt stycket kan aldrig utformas på ett sådant sätt att de innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen och som bara kan begränsas 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. Stycket ger exempelvis inte stöd för föreskrifter om s.k. utgångsförbud.

Stycket ger inte heller utrymme för att meddela föreskrifter om åtgärder som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, dvs. civilrätt (jfr 8 kap. 2 § första stycket 1 regeringsformen). Även sådana eventuella åtgärder kan enbart riksdagen besluta om genom lag.

Föreskrifterna kan vid behov ta sikte på att statliga förvaltningsmyndigheter – med beaktande av grundlagens krav på objektivitet och saklighet samt de s.k. ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna och det s.k. geografiska områdesansvaret – ska pröva vissa frågor genom förvaltningsbeslut med stöd av föreskrifterna, dvs. regeringen ska inte gå in och fatta beslut i enskilda fall. I 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) finns allmänna bestämmelser om proportionalitet, som gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna.

I 1 kap. 4 § smittskyddslagen finns bestämmelser om att smittskyddsåtgärder alltid ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Eventuella negativa hälsokonsekvenser i befolkningen av en viss smittskyddsåtgärd måste beaktas innan en viss åtgärd vidtas.

Stycket ger sammanfattningsvis inte utrymme för några extraordinära befogenheter för regeringen som avviker från vad som alltid gäller enligt grundlag. Det innebär att riksdagen, inom grundlagens ramar, utnyttjar den möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen som alltid finns enligt regeringsformen.

Av *andra stycket* följer att 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.

Stycket innebär att förvaltningsbeslut som avser enskilda får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Bestämmelsen omfattar både beslut av förvaltningsmyndigheter och beslut av enskilda organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter.

Allmänna bestämmelser om överklagande finns i förvaltningslagen och i lagen (1986:1142) om överklagande av beslut av enskilda organ med offentliga förvaltningsuppgifter.

Enligt *tredje stycket* krävs prövningstillstånd 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.*

Paragrafen, som är ny och som har fått sin beteckning i enlighet med *Lagrådets* förslag, innehåller ett normgivningbemyndigande för regeringen att meddela vissa offentlighetsrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder i förhållande till regioner och kommuner med anledning av viruset som orsakar covid-19. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av *paragrafen* följer att 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 viruset.

Paragrafen innebär ett utrymme för regeringen att i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd, meddela särskilda offentlighetsrättsliga föreskrifter om åtgärder som avser att i den uppkomna situationen trygga försörjningen av läkemedel och medicinsk utrustning. Vid utformningen av sådana föreskrifter måste ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna och det geografiska områdesansvaret beaktas.

Paragrafen ger inte utrymme för några extraordinära befogenheter för regeringen som avviker från vad som alltid gäller enligt grundlag. Den innebär att riksdagen, inom grundlagens ramar, utnyttjar den möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen som alltid finns enligt regeringsformen.

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

Paragrafen, som är ny och som har fått sin beteckning och utformning efter synpunkter från *Lagrådet*, innehåller en s.k. underställningsmekanism. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Enligt *paragrafen* ska föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 a eller 6 b § omedelbart underställas riksdagens prövning.

Paragrafen, som i sak har en delvis förebild i 2 § tredje stycket, innebär att regeringens förordningar om särskilda åtgärder som har meddelats med stöd av 6 a eller 6 b § omedelbart, dvs. mycket skyndsamt, ska underställas riksdagens prövning (jfr 8 kap. 6 § regeringsformen). En sådan underställning görs genom proposition i varje enskilt fall. Riksdagen måste alltså aktivt ta ställning i sak till behovet av en underställd förordning. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition. Om riksdagen gör samma bedömning som regeringen fortsätter förordningen att gälla till dess att giltighetstiden för den har gått ut. Om riksdagen inte gör samma bedömning som regeringen i fråga om behovet av föreskrifterna, kan riksdagen i stället genom lag upphäva normgivningsbemyndigandet eller meddela en lag som upphäver eller ersätter regeringens förordning.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 18 april 2020.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen träder lagen i kraft den 18 april 2020. Övervägandena finns i avsnitt 8.

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.
2. De upphävda 9 kap. 6 a och 6 b §§ gäller dock fortfarande för ärenden eller mål som har inletts före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, som har fått sin utformning efter synpunkter från *Lagrådet*, innebär att 9 kap. 6 a–6 c §§ har en begränsad giltighetstid. Övergångsbestämmelserna reglerar även handläggningen av ärenden eller mål som pågår när paragraferna upphör att gälla. Övervägandena finns i avsnitten 7 och 8.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 1 juli 2020. Punkten innebär att 9 kap. 6 a–6 c §§ upphör att gälla vid utgången av juni 2020.

Punkt 2 innebär att ett pågående ärende eller mål om t.ex. ett eventuellt beslut om sanktionsavgift eller någon annan tänkbar tillsyns- eller kontrollåtgärd som har beslutats inom ramen för det aktuella regelverket får prövas efter att normgivningsbemyndigandet som föreskrifterna om avgiften avser har upphört att gälla, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

Sammanfattning av promemorian

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

Prop. 2019/20:155
Bilaga 1

Med anledning av den pågående spridningen i samhället av viruset som orsakar sjukdomen covid-19 har det visat sig att befintlig smittskyddslagstiftning inte är tillräcklig för att möta de utmaningar som virusutbrottet innebär. Detta medför att det redan på mycket kort sikt kan uppkomma stora svårigheter för regeringen att genom adekvata och nödvändiga åtgärder möta dessa utmaningar.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås därför att det i smittskyddslagen (2004:168) införs bestämmelser som innebär att regeringen, inom grundlagens ramar, ges rätt att meddela vissa offentlighetsrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19.

Regeringen ska enligt förslaget 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, men enbart om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19.

Regeringen ska också få meddela särskilda föreskrifter om inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och annan medicinsk utrustning när det gäller regioners sjukhus och andra vårdinrättningar, men enbart om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av viruset.

Regeringens föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandet ska snarast underställas riksdagens prövning.

Regleringen ska gälla tillfälligt under högst tre månader. Regleringen föreslås träda i kraft den [18 april] 2020 och upphöra att gälla [vid utgången av juni] 2020.

Lagförslaget i promemorian

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

1 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

Häri genom föreskrivs att det i smittskyddslagen (2004:168) ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 6 a och 6 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 a §

Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om

1. 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, och

2. inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och annan medicinsk utrustning när det gäller regioners sjukhus och andra vårdinrättningar, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av viruset.

Beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket 1 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 §

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

Prop. 2019/20:155

Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den [18 april] 2020.

2 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 6 a och 6 b §§ smittskyddslagen (2004:168) ska upphöra att gälla.

-
1. Denna lag träder i kraft den [1 juli] 2020.
 2. Den upphävda 9 kap. 6 a § gäller dock fortfarande för ärenden eller mål som har inletts före ikraftträdandet.

Förteckning över remissinstanserna (promemorian Utkast till lagrådsremiss Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19)

Prop. 2019/20:155

Bilaga 3

Remissvar har lämnats av Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Riksdagens ombudsmän, Socialstyrelsen, Sveriges Apoteksförening, Sveriges Kommuner och Regioner och Tullverket.

Synpunkter har även lämnats av Företagarna, Journalistförbundet, Oriola Sweden AB, Privattandläkarna, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Timbro, Visita och några privatpersoner.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att det i smittskyddslagen (2004:168) ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 6 a och 6 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 a §

Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om

1. 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, och

2. 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.

Beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket 1 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 §

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

Prop. 2019/20:155

Bilaga 4

Denna lag träder i kraft den 18 april 2020.

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

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 6 a och 6 b §§ smittskyddslagen (2004:168)² ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.
2. Den upphävda 9 kap. 6 a § gäller dock fortfarande för ärenden eller mål som har inletts före ikraftträdandet.

² Senaste lydelse av
9 kap. 6 a § (2020:000)
9 kap. 6 b § (2020:000).

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 dels att räckvidden av de normgivningsbemyndiganden som finns i smittskyddslagen delvis är oklar, dels 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 föreskrifträtten, 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.

Prop. 2019/20:155
Bilaga 5

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. tillfällig 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.

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 7 april 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Hallengren, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Ernkrans, Hallberg, Micko

Föredragande: statsrådet Hallengren

Regeringen beslutar proposition Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19