

Stärkt pandemiberedskap

Volym 2

*Delbetänkande av Utredningen om
stärkt framtida smittskydd*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:48

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1233-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1234-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

Volym 1

Sammanfattning	27
Summary	39
1 Författningsförslag	51
1.1 Förslag till lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.....	51
1.2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	65
1.3 Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).....	68
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	75
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617)	77
1.6 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	78
1.7 Förordning om ändring i förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten	80
1.8 Förordning om ändring i förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.....	81

2	Utredningens förhållningssätt och arbete	83
2.1	Utredningens förhållningssätt	84
2.1.1	Frivillighet är och bör förbli utgångspunkten	84
2.1.2	Omfattande smittspridning ställer krav på andra typer av smittskyddsåtgärder.....	85
2.1.3	Reglering är inget självändamål	86
2.1.4	Vikten av proportionalitet	88
2.1.5	Förvaltningsmodellen frångås inte.....	89
2.1.6	En generisk ansats med vissa antaganden	90
2.2	Utredningens arbete	91
2.2.1	Allmänt om hur arbetet bedrivits.....	91
2.2.2	Metod.....	91
2.2.3	Kunskap och erfarenheter från andra länder	94
2.3	Betänkandets upplägg.....	95
3	Smittskyddet och beredskapen i Sverige och internationellt.....	97
3.1	Smittskyddslagen.....	98
3.1.1	Lagens utgångspunkter	98
3.1.2	Hur smittskyddet är organiserat	99
3.1.3	Åtgärder kopplas till sjukdomens klassificering.....	100
3.1.4	Övriga bestämmelser	104
3.1.5	Smittskyddsförordningen.....	105
3.2	Annan relevant reglering.....	105
3.2.1	Lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa.....	105
3.2.2	Lagen om anmälan av vissa allvarliga sjukdomar	105
3.2.3	Livsmedelslagen.....	106
3.2.4	Miljöbalken.....	107
3.2.5	Arbetsmiljölagen	108
3.2.6	Lagen om skyddssympning vid krig eller krigsfara och lagen om skyddssympning inom försvarsväsendet	109

3.2.7	Socialförsäkringsbalken och 1956 års ersättningsförordning.....	110
3.2.8	Ordninglagen	110
3.2.9	Lagstiftning på skolområdet	111
3.2.10	Smittspridning och straffrättsligt ansvar.....	111
3.2.11	Epizootilagen.....	112
3.2.12	Zoonoslagen.....	113
3.2.13	Förordningen om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.....	114
3.3	Det civila beredskapssystemet	115
3.3.1	Beredskapsmyndigheter och beredskapssektorer.....	115
3.3.2	Det geografiska områdesansvaret	115
3.3.3	Principer för krisberedskap.....	117
3.4	Regelverk och samarbeten på europeisk och internationell nivå	117
3.4.1	Världshälsoorganisationen	118
3.4.2	Nato.....	123
3.4.3	Europeiska unionen.....	128
3.4.4	Norden	145
3.5	En översiktlig bild av smittskyddet i våra grannländer.....	147
3.5.1	Danmark.....	147
3.5.2	Finland	151
3.5.3	Norge	156
4	Pandemi, epidemi och annan omfattande smittspridning.....	163
4.1	Pandemi, epidemi, PHEIC och omfattande smittspridning	164
4.1.1	Pandemi.....	164
4.1.2	Epidemi	165
4.1.3	Allvarligt hot mot människors hälsa av internationell omfattning (PHEIC)	165
4.1.4	Pandemier kan ha snabbt eller långsamt förlopp.....	166
4.1.5	Vårt uppdrag avgränsas till omfattande smittspridning.....	166

4.2	Pandemins faser	168
4.3	Hur uppstår en pandemi?.....	169
4.3.1	Kort historik.....	170
4.3.2	Faktorer som påverkar ett smittämnes pandemikapacitet	172
4.4	Nästa pandemi kommer sannolikt att orsakas av ett nytt luftvägsvirus.....	178
4.4.1	Ett tidigare helt okänt virus.....	179
4.4.2	Ett virus som överförts från en djurart.....	180
4.4.3	Ett påtagligt förändrat humant virus	180
4.4.4	Disease X och Pathogen X	183
4.4.5	Vektorburna infektioner och andra zoonoser.....	184
4.4.6	Avsiktlig spridning av smitta.....	186
5	Icke-medicinska åtgärders effekt på smittspridning	189
5.1	Forskning och kunskap kring icke-medicinska åtgärders effekt för att minska smittspridning.....	190
5.1.1	Flera systematiska översikter på området har genomförts	190
5.1.2	Åtgärdernas effekt på smittspridning och sjukdomsburda står i fokus	191
5.1.3	WHO:s systematiska översikt och rekommendationer från 2019	192
5.1.4	ECDC:s riktlinjer för covid-19 från 2020	195
5.1.5	Systematisk översikt från Royal Society i Storbritannien från 2023	196
5.1.6	SBU:s kartläggning från 2024.....	197
5.2	Svårigheter med att vetenskapligt klarlägga effekten av icke-medicinska åtgärder	199
5.3	Kombinationer av icke-medicinska åtgärder	201
5.3.1	Minskad smittspridning med kombinationer av åtgärder.....	201
5.3.2	Överdödlighet och samband mellan smittskyddsåtgärdernas omfattning och effekt ..	203
5.3.3	Trängselrelaterade åtgärder	206
5.3.4	Storskalig testning och smittspårning	211

5.3.5	Isolering och karantän.....	217
5.3.6	Skolåtgärder och skolstängningar.....	221
5.3.7	Arbetsplatsåtgärder och arbetsplatsstängningar.....	226
5.3.8	Reserelaterade åtgärder	230
5.3.9	Munskydd och andningsskydd.....	234
6	Ett krav på handling ingår i ansvarsprincipen	239
6.1	Grundläggande principer vid en kris.....	240
6.2	Utveckling och problematisering av principerna för krisberedskap	241
6.2.1	2005 års katastrofkommission	241
6.2.2	Tydliggörande i samband med MSB:s bildande...	243
6.2.3	Utredningar efter skogsbranden i Västmanland.....	244
6.2.4	Coronakommissionen.....	246
6.2.5	MSB:s utvärdering 2024	248
6.2.6	Andra uttalanden från regeringen.....	249
6.3	Att agera i komplexa situationer.....	250
6.4	Överväganden om en särskild handlingsprincip för smittskyddsåtgärder.....	252
6.4.1	Ett krav på att agera ingår i ansvarsprincipen	252
6.4.2	En samhällskris till följd av omfattande smittspridning bör hanteras utifrån enhetliga principer	253
6.4.3	Förutsättningar att agera inom smittskyddet bör ges på annat sätt än genom en särskild handlingsprincip	261
6.4.4	Stärkt beredskap ger ökad förmåga att handla ändamålsenligt vid omfattande smittspridning....	262

6.5	Krav på vetenskap och beprövad erfarenhet hindrar inte handling inom smittskyddet.....	265
6.5.1	En riktlinje för smittskyddet.....	265
6.5.2	Begreppet vetenskap och beprövad erfarenhet ...	266
6.5.3	Vetenskap och beprövad erfarenhet när kunskapsläget om den nya smittspridningen är ofullständigt	269
7	Omfattande smittspridning ställer särskilda krav på smittskyddet	271
7.1	Regionernas skyldighet att upprätthålla beredskap inom smittskyddet bör tydliggöras	273
7.1.1	Bestämmelser om beredskap och epidemi- och pandemiplan bör införas.....	273
7.1.2	Sekretess och tystnadsplikt för vissa uppgifter ...	276
7.2	Närmare om behovet av att se över klassificeringen inför en omfattande smittspridning	279
7.3	Definitionen av allmänfarliga sjukdomar bör inte ändras ..	281
7.4	Definitionen av samhällsfarliga sjukdomar bör ändras	298
7.5	Undantag från vissa skyldigheter bör kunna göras vid en samhällsfarlig sjukdom.....	307
7.5.1	Regeringen och Folkhälsomyndigheten har möjlighet att föreskriva om undantag från anmälningskyldigheten	307
7.5.2	Det bör vara möjligt att göra undantag från skyldigheten att utreda sjukdomsfall.....	311
7.5.3	Det bör vara möjligt att göra undantag från skyldigheten att smittspåra	317
7.5.4	Det bör vara möjligt att göra undantag från skyldigheten att lämna individuellt utformade råd.....	324
7.5.5	Det bör vara möjligt att göra undantag från skyldigheten att lämna individuellt utformade förhållningsregler	329

7.5.6	En möjlighet att meddela föreskrifter om undantag att erbjuda vård och behandling bör inte införas	332
7.5.7	Det bör vara möjligt att göra undantag från viss anmälnings- och underrättelseplikt	334
7.5.8	En möjlighet att meddela föreskrifter om undantag för den enskildes skyldighet att förebygga smittspridning bör inte införas	335
7.6	Bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa bör göras mer ändamålsenliga	339
7.6.1	Folkhälsomyndigheten bör få fatta beslut om hälsokontroll även om ett utbrott inte konstaterats.....	339
7.6.2	Folkhälsomyndighetens beslut om hälsokontroll bör kunna omfatta en vidare krets av resenärer ...	344
7.6.3	Innebörden av en hälsokontroll och möjligheten att provta personer vid inresa bör tydliggöras.....	346
7.6.4	Innebörden av en hälsokontroll bör regleras	359
7.6.5	Det bör regleras hur ytterligare undersökning och provtagning ska hanteras vid en hälsokontroll.....	363
7.6.6	Tillgången till karantänsplatser bör säkerställas ..	367
7.7	Särskilda föreskrifter om smittskyddet vid en fredstida kris bör vara tidsbegränsade	374
7.7.1	Smittskyddslagens bemyndigande om särskilda föreskrifter vid en fredstida kris.....	374
7.7.2	Bemyndigandet fyller en funktion också tillsammans med utredningens övriga förslag.....	376
7.7.3	De särskilda föreskrifter det kan bli fråga om bör vara tidsbegränsade.....	377
7.8	Smittskyddslagens förhållande till annan tvångslagstiftning.....	378
7.8.1	Avgränsning.....	378
7.8.2	Aktuell reglering.....	379
7.8.3	Erfarenheter från covid-19-pandemin.....	385
7.8.4	Utredningens överväganden	389

8	En ordning för storskalig testning och smittspårning....	399
8.1	Allmänt om testning och smittspårning	402
8.1.1	Rättslig reglering	402
8.1.2	Processen för testning	409
8.1.3	Övergripande om smittspårning	415
8.1.4	Processen för smittspårning.....	416
8.1.5	Smittspårningsprocessen av covid-19 när sjukdomen var klassificerad som allmän- och samhällsfarlig	417
8.1.6	Centrala system för övervakning av smittsamma sjukdomar.....	420
8.2	Storskalig testning och smittspårning – erfarenheter från covid-19-pandemin	422
8.2.1	En lagstiftning som inte är anpassad för storskalig testning och smittspårning.....	423
8.2.2	Nationella rekommendationer och statlig finansiering för storskalig testning	424
8.2.3	Ansvar för testning och smittspårning blev föremål för diskussion under covid-19- pandemins initiala fas.....	425
8.2.4	Storskalig testning har inte tidigare setts som en självklar smittskyddsåtgärd för pandemihantering.....	426
8.2.5	Mycket få länder hade en beredskap för storskalig testning och smittspårning men det fanns skillnader i hanteringen	427
8.2.6	Regionala skillnader i volymer och arbetssätt för storskalig testning och smittspårning	429
8.2.7	Laboratoriediagnostiken – materialbrist initialt och it-system som inte kommunicerar mellan verksamheter	430
8.2.8	Digitala verktyg för smittspårning och system för att identifiera riskmiljöer saknades under covid 19-pandemin	431
8.2.9	Flera utredningar och regeringsuppdrag på hälsodataområdet har initierats för att förbättra tillgången till och användningen av hälsodata.....	432

8.2.10	Flera utredningar och regeringsuppdrag för att stärka beredskapen inom hälso- och sjukvården som en följd av bristen på sjukvårdsmaterial	448
8.3	Storskalig testning och smittspårning	
	– en länderjämförelse	455
8.3.1	Finland	455
8.3.2	Danmark.....	457
8.3.3	Norge	460
8.3.4	Erfarenheter av digitala verktyg för smittspårning från covid-19-pandemin – en europeisk utblick	462
8.4	Kunskapsläget för storskalig testning och smittspårning ..	465
8.4.1	Sammanställning av kunskap för testning och smittspårning vid omfattande smittspridning	465
8.4.2	Folkhälsomyndighetens utvärdering av storskalig testning för misstänkta fall av covid-19.....	466
8.5	Identifierade frågor som har betydelse för storskalig testning och smittspårning	471
8.5.1	Regionerna har ansvaret för testning och smittspårning	471
8.5.2	Folkhälsomyndighetens rekommendationer är inte rättsligt bindande men blev styrande för den storskaliga testningen och smittspårningen	473
8.5.3	Rättsliga frågor som rör hantering och användning av hälsodata på ett mer ändamålsenligt sätt	477
8.6	Regionernas beredskap för storskalig testning och smittspårning	482
8.6.1	Viss centralisering av smittspårningen i regionerna men intresset för ett gemensamt smittspårningsverktyg är lågt.....	482
8.6.2	Visst utvecklingsarbete inom provtagning.....	485

8.6.3	Regionernas beredskap för storskalig testning och smittspårning – utredningens enkäter och Folkhälsomyndighetens utvärdering	486
8.6.4	Beredskap för storskalig testning och smittspårning – exemplet Region Stockholm.....	502
8.6.5	Storskalig testning och smittspårning nämns i det nationella planeringsstödet för pandemier ..	506
8.6.6	Tillsynen över smittskyddet och hälso- och sjukvårdens beredskap har varit begränsad.....	507
8.7	Ekonomiska aspekter av storskalig testning och smittspårning, lagerhållning av vissa sjukvårdsprodukter samt hälsodata	511
8.7.1	Statlig finansiering av vissa smittskyddsåtgärder har diskuterats tidigare	511
8.7.2	Omfattande kostnader för storskalig testning och smittspårning under covid-19-pandemin.....	512
8.7.3	Volymer och kostnader för storskalig testning och smittspårning enligt Folkhälsomyndighetens utvärdering	514
8.7.4	Regionernas syn på finansieringen av testningen för SARS-CoV-2	516
8.7.5	Kostnader för lagerhållning av vissa sjukvårdsprodukter inom ramen för vårdens försörjningsberedskap.....	517
8.7.6	De statliga myndigheternas kostnader för en nationell digital infrastruktur på hälsodataområdet	522
8.7.7	Statens kostnader för att genomföra EHDS	524
8.7.8	Överenskommelser och insatser via riktade statsbidrag är ifrågasatta som effektiva styrmedel	529
8.7.9	Det statliga åtagandet i en beredskap vid fredstida kriser har behandlats i flera utredningar	532
8.8	Beredskap för storskalig testning och smittspårning	538
8.8.1	Det behövs beredskap för snabb uppskalning av storskalig testning och smittspårning	538

8.8.2	Regionerna ska säkerställa den kapacitet för testning och smittspårning som beredskapen kräver	542
8.8.3	Beredskap för storskalig testning upprätthålls bäst på laboratorier som utför mikrobiologisk diagnostik i normalläge	544
8.8.4	Regionerna ska säkerställa viss lagerhållning av sjukvårdsprodukter för diagnostik.....	548
8.8.5	Regeringens föreskrifter om lagerhållning bör baseras på underlag från berörda aktörer	553
8.8.6	Regionerna kan behöva fördela sjukvårdsprodukter för testning till andra regioner för att hantera uppkomna regionala bristsituationer.....	555
8.8.7	En mer strukturerad planering behövs för att stärka regionernas laboratorieberedskap	558
8.9	Genomförande av storskalig testning och smittspårning...	563
8.9.1	En storskalig testning och smittspårning är beroende av korta ledtider.....	564
8.9.2	Traditionell smittspårning överbelastas sannolikt vid omfattande smittspridning.....	565
8.9.3	Ett flexibelt regelverk möjliggör en ändamålsenlig storskalig testning och smittspårning	567
8.9.4	Storskalig testning kräver kommunicerande it-system och viss standardisering av data.....	573
8.9.5	Förbättrade system och digitala verktyg behövs för storskalig smittspårning	580
8.9.6	Det pågående reformarbetet på hälsodataområdet bör beaktas.....	586
8.10	IVO:s tillsyn omfattar regionernas beredskap för storskalig testning och smittspårning.....	588
8.11	Finansiering av storskalig testning och smittspårning	589
8.11.1	Staten bör finansiera utveckling av it-system, data och digitala verktyg för att uppnå nationell interoperabilitet.....	590

8.11.2	Staten bör finansiera regionernas skyldighet att lagerhålla sjukvårdsprodukter för storskalig testning	593
8.11.3	Staten bör bistå regionerna med en tillfällig finansiering för storskalig testning och smittspårning i en situation med omfattande smittspridning	594

Volym 2

9	Stärkt beredskap med en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder	601
9.1	Vad är god författningsberedskap?.....	602
9.2	Grundlagsregler som möjliggör smittskyddsberedskap.....	604
9.3	Beredskap i smittskyddslagen i dag	605
9.4	Den särskilda lagstiftningen om smittskyddsåtgärder under covid-19-pandemin	607
9.4.1	Föreskrifter och råd för att motverka trängsel och folksamlingar.....	607
9.4.2	Andra föreskrifter och beslut för att begränsa smittspridning	626
9.5	Erfarenheter av regelverket om smittskyddsåtgärder under covid-19-pandemin	629
9.5.1	Berörda verksamhetsutövare och andra aktörer	629
9.5.2	Centrala myndigheter, kommuner och länsstyrelser	631
9.5.3	Rättslig prövning.....	639
9.6	Det finns behov av en ny reglering.....	644
9.7	Det bör införas en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder	650

9.8	En särskild ordning för lagens tillämpning	658
9.8.1	Lagens tillämpningsområde	658
9.8.2	Regeringen bestämmer när lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska aktiveras	661
9.8.3	Tillämpningen ska vara tidsbegränsad.....	667
9.8.4	Regeringens aktiveringsföreskrift ska underställas riksdagen	669
9.9	Allmänna utgångspunkter som bör gälla för samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.....	675
9.10	Lagen bör omfatta verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.....	685
9.11	Skyldighet att motverka smittspridning.....	689
9.12	Bemyndiganden att meddela föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder	691
9.12.1	Vissa verksamheter som är öppna för allmänheten.....	691
9.12.2	Religiösa verksamheter som är öppna för allmänheten.....	702
9.12.3	Kollektivtrafik och inrikes flyg.....	706
9.12.4	Upplåtelser för privata sammankomster.....	715
9.12.5	Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar	722
9.12.6	Särskilda överväganden ska göras i fråga om mötes- och demonstrationsfriheten	732
9.12.7	Förbud att samlas på en viss plats dit allmänheten har tillträde	740
9.13	Utformning och tillämpning av föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder	745
9.13.1	Hänsyn ska tas till smittspridning i olika typer av verksamheter, sammankomster och tillställningar	745
9.13.2	Föreskrifterna får inskränkas geografiskt	750
9.13.3	Föreskrifterna bör vara tidsbegränsade.....	752
9.13.4	Underställning till riksdagen bör inte krävas.....	753
9.14	Beslut om begränsningar i enskilda fall	755

9.15	Tillsyn och befogenheter	758
9.15.1	Länsstyrelsen bör ha tillsynsansvaret.....	758
9.15.2	Nationell tillsynsvägledning och tillsynssamordning	761
9.15.3	Innehållet i ansökan eller anmälan enligt ordningslagen	765
9.15.4	Befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar	767
9.15.5	Befogenheter i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik	769
9.15.6	Förhållandet mellan länsstyrelsens och Polismyndighetens uppgifter	770
9.16	När beslut får verkställas.....	773
9.17	Överklagande	774
9.18	Information till allmänheten om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder	776
9.19	Kompletterande åtgärder för den som berörs av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.....	779
9.19.1	Åtgärderna innebär kostnader och inkomstbortfall för de verksamheter som berörs	779
9.19.2	Åtgärderna kan innebära inskränkningar i egendomsskyddet och närings- och yrkesfriheten.....	780
9.19.3	Den grundlagsskyddade rätten till ersättning	786
9.19.4	Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder omfattas inte av den grundlagsreglerade rätten till ersättning.....	789
9.19.5	En utfästelse om att överväga kompletterande åtgärder bör framgå av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.....	797
9.20	Ändringar i ordningslagen	813
9.20.1	Bemyndiganden om förbud vid epidemier bör tas bort	813
9.20.2	Polismyndighetens befogenheter bör anpassas till den nya lagen.....	816

9.21	Regionala reserestriktioner.....	817
9.22	Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder på arbetsplatser och utbildningsområdet.....	822
9.23	Hur föreskrifter med stöd av lagen kan utformas	824
9.23.1	Syftet bör vara vägledande	825
9.23.2	De särskilda faktorer som ska beaktas	826
9.23.3	Enkla och inte allt för detaljerade föreskrifter bör eftersträvas	826
9.23.4	Förordningsmotiv kan underlätta tillämpningen	827
9.23.5	Bestämmelser som indirekt avser hur besökare och deltagare ska bete sig	828
9.23.6	Olika typer av begränsningar.....	828
9.23.7	Samma plats kan omfattas av olika föreskrifter...	830
9.23.8	Föreskrifter om stängning bör så långt som möjligt undvikas.....	830
9.23.9	Framtida kunskap om covid-19-pandemins långsiktiga effekter behöver beaktas.....	831
9.23.10	Scenarier kan läggas till grund för planering för föreskrifter	831
10	Underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier	833
10.1	Strategier som styrmedel.....	835
10.1.1	Statskontorets rapport	835
10.1.2	Flera utredningar behandlar strategi som begrepp och styrmedel	837
10.1.3	Nationella strategier är vanliga inom hälso- och sjukvården och ofta med otraditionella styrmedel.....	838
10.1.4	Regeringens nationella säkerhetsstrategi	839
10.1.5	Nationella strategier eller planer för hantering av pandemier – Finland	841
10.1.6	Nationell strategi för hantering av pandemier – Danmark.....	846

10.2	Övergripande om hälsohot och pandemiberedskap i en nationell strategi	849
10.2.1	Unionsplan och nationell plan enligt hälsohotsförordningen	849
10.2.2	Nationell plan enligt IHR 2005.....	856
10.2.3	WHO:s pandemifördrag.....	858
10.2.4	Övriga styrdokument från WHO	859
10.2.5	Natos civila beredskapsarbete	862
10.2.6	Folkhälsomyndighetens uppgifter inom smittskydds- och pandemiberedskap.....	864
10.2.7	Smittskyddsläkarens förebyggande uppgifter	869
10.3	Sektorsövergripande samverkan inom smittskydd, pandemi- och zoonosberedskap	870
10.3.1	Samverkansgrupper inom smittskydd och pandemiberedskap.....	870
10.3.2	Samverkansgrupper inom zoonosberedskap	872
10.4	Utmaningar i fredstida kriser.....	874
10.4.1	Otydligt ansvar vid hanteringen av covid-19-pandemin och vid tidigare fredstida kriser	875
10.4.2	Återkommande brister i samverkan vid kriser	879
10.4.3	Det saknas en uppbyggd struktur för datainsamling och stödsystem för nationell lägesbild	887
10.4.4	Kommunikation vid kriser och pandemier.....	889
10.4.5	Lärdomar från tidigare kriser tas inte tillvara	892
10.5	Utgångspunkter för en nationell strategi för hantering av pandemier	897
10.5.1	En nationell strategi bör utgå ifrån gällande regelverk, styrdokument och aktuella kunskapsunderlag.....	898
10.5.2	En nationell strategi bör bygga på långsiktighet och ha en generisk ansats	898
10.5.3	Aktörers ansvarsområden och uppgifter bör vara tydliga i normalläge för att hantera en pandemis alla faser.....	900
10.5.4	Strategiarbetet bör involvera många aktörer	901

10.5.5	En välfungerande samverkan är central för både pandemiberedskap och pandemihantering.....	902
10.5.6	Åtgärder i en nationell strategi bör kunna följas upp.....	904
10.5.7	Avsatta resurser för strategiarbete kan underlätta styrning och uppföljning.....	905
10.6	Vissa avgränsningar i en nationell strategi för hantering av pandemier.....	905
10.6.1	Det pågår ett reformarbete inom försörjningsberedskap för att stärka vårdens kapacitet	906
10.6.2	Förebyggande hälsofrämjande åtgärder	907
10.6.3	Internationellt samarbete	909
10.7	En nationell strategi för hantering av pandemier.....	912
10.7.1	Strategins syfte och mål	912
10.7.2	En nationell strategi för både pandemiberedskap och pandemihantering.....	916
10.7.3	En nationell strategi bör bygga på en bred involvering av aktörer.....	917
10.8	Stärk pandemiberedskapen.....	919
10.8.1	Säkerställ att ansvarsfördelning och beslutsfattande fungerar under en pandemi.....	920
10.8.2	Säkerställ en god beredskapsplanering.....	925
10.8.3	Planera för skydd av riskgrupper för allvarlig sjukdom.....	930
10.8.4	Genomför övningar utifrån dimensionerade scenarier	934
10.8.5	Stärk laboratorieberedskapen	938
10.8.6	Säkerställ beredskap för vaccin och antimikrobiella läkemedel	940
10.8.7	Initiera forskning som bidrar till stärkt pandemiberedskap	946
10.8.8	Stärk nationell dataförsörjning för övervakning och forskning vid pandemier.....	953

10.9	Begränsa smittspridning och negativa konsekvenser av en pandemi för individ och samhälle	955
10.9.1	Ta fram samlade lägesbilder för beslut.....	956
10.9.2	Identifiera riskgrupper och riskmiljöer i ett tidigt skede samt vidta åtgärder för att skydda riskgrupper	960
10.9.3	Vidta rätt smittskyddsåtgärder vid rätt tillfälle ...	962
10.9.4	Kommunicera för att skapa god följsamhet till åtgärder som bidrar till minskad smittspridning...	967
10.9.5	Dela information och använd uppbyggda rapporteringsvägar vid samverkan.....	976
10.9.6	Snabbstarta allsidig pandemiforskning	979
10.9.7	Följ upp och lär av en pandemi	982
10.10	Förslag på åtgärder utifrån den nationella strategin	985
10.10.1	Uppdrag att kartlägga oklara ansvarsförhållanden.....	986
10.10.2	Uppdrag att ta fram ett stöd för planering för skydd av riskgrupper	989
11	En samlad integritetsskyddsanalys av förslagen.....	991
11.1	Rättsliga utgångspunkter	992
11.2	Förslaget om lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder och dess betydelse för den personliga integriteten.....	996
11.3	Förslagen om ändring i ordningslagen och smittskyddslagen	1006
12	Förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter samt barns rättigheter	1011
12.1	Rättsliga utgångspunkter	1012
12.2	Förslagen om vissa ändringar i smittskyddslagen	1018
12.2.1	Förslagen om bemyndiganden om tidsbegränsade undantag, anpassningar och särskilda föreskrifter	1018
12.2.2	Förslagen om ändringar i bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa	1021

12.3	Förslagen om regionernas beredskap	1027
12.4	Förslaget om en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.....	1028
12.5	Förslagen om ändringar i ordningslagen	1038
12.6	God författningsberedskap ger förutsättningar för att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter upprätthålls.....	1039
13	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	1041
13.1	Ikraftträdandebestämmelser.....	1041
13.2	Övergångsbestämmelser.....	1043
14	Förslagets konsekvenser	1045
14.1	Vad ska utredningens förslag leda till?	1045
14.2	Krav på konsekvensanalysen	1047
14.2.1	Krav enligt kommittéförordningen	1047
14.2.2	Krav enligt utredningens direktiv.....	1049
14.3	Möjliga konsekvenser av vissa beredskapsregler.....	1050
14.3.1	Den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder	1050
14.3.2	Förslag om undantag från vissa skyldigheter vid en samhällsfarlig sjukdom	1056
14.3.3	Förslag om mer ändamålsenliga bestämmelser om hälsokontroll vid inresa.....	1059
14.3.4	Förslag om ändringar i ordningslagen.....	1060
14.4	Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag	1061
14.4.1	Konsekvenser för staten.....	1061
14.4.2	Kostnadsfördelningen mellan staten och regionerna i fråga om regionernas beredskap	1075
14.5	Övriga konsekvenser av utredningens förslag	1079
14.5.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.	1079
14.5.2	Konsekvenser för enskilda	1086
14.5.3	Jämställdhets- och jämlikhetskonsekvenser	1089
14.5.4	Övrigt.....	1092

14.6	Förhållandet till vissa internationella rättsakter	1093
14.6.1	EU-bestämmelser om övervakning av smittsamma sjukdomar och folkhälsoåtgärder ..	1093
14.6.2	Internationella hälsoreglementet	1094
14.6.3	Tjänstedirektivet	1096
14.6.4	Anmälningdirektivet	1097
14.7	Finansiering av utredningens förslag.....	1098
14.7.1	Direkta kostnader för staten finansieras inom respektive utgiftsområde.....	1099
14.7.2	Ekonomiska ersättningar till regioner och uppkomna kostnader vid omfattande smittspridning bör behandlas och finansieras i kommande ekonomiska propositioner	1100

15 Författningskommentar 1103

15.1	Förslaget till lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder	1103
15.2	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	1156
15.3	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	1159
15.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	1174

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:106.....	1177
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:88.....	1197
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2025:9.....	1205
Bilaga 4	Genomförda möten och övrig samverkan	1207

9 Stärkt beredskap med en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Utredningen har i uppdrag att utreda och ta ställning till hur samhällets författningsberedskap inför framtida pandemier bör stärkas. I detta kapitel lämnar vi förslag på en ny lag som ska komplettera gällande smittskyddslagstiftning och därmed förstärka beredskapen inför en pandemi eller annan omfattande smittspridning.

Vi inleder kapitlet med en beskrivning av vad författningsberedskap innebär (avsnitt 9.1) och vilka grundlagsregler det finns som på olika sätt möjliggör beredskap på smittskyddsområdet (avsnitt 9.2). Beskrivningen i dessa avsnitt grundar sig i allt väsentligt på Kommittén om beredskap enligt regeringsformens betänkande Stärkt konstitutionell beredskap, SOU 2023:75. Vi redogör därefter för den författningsberedskap som finns i smittskyddslagen i dag (avsnitt 9.3).

I avsnitt 9.4 och 9.5 finns en redogörelse för relevanta delar av den särskilda lagstiftning som gällde under covid-19-pandemin och berörda aktörers erfarenheter av den. Vi beskriver också en del av den rättsliga prövning som regleringen föranledde.

I avsnitt 9.6 gör vi bedömningen att författningsberedskapen inom smittskyddet bör stärkas. I avsnitt 9.7 föreslår vi att en ny lag, lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, införs. Avsnitt 9.8–9.20 innehåller därefter våra närmare överväganden och förslag kring innehållet i den lagen samt de ändringar i ordnings- och sekretesslagstiftningen som vi också föreslår.

I avsnitt 9.21 finns våra överväganden gällande behovet av att införa regionala resebegränsningar vid omfattande smittspridning.

I avsnitt 9.22 finns våra överväganden om i vilken utsträckning arbetsplatser och utbildningsväsendet bör omfattas av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

I avsnitt 9.23 resonerar vi kring hur föreskrifter på lägre normnivå än lag kan utformas.

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen har i sitt betänkande lämnat förslag om en stärkt konstitutionell beredskap vid allvarliga fredstida krissituationer. Kommitténs förslag innebär ändringar i bl.a. regeringsformen och är under beredning inom Regeringskansliet. Våra förslag utgår dock från dagens förutsättningar för författningsberedskap.

9.1 Vad är god författningsberedskap?

Ett lands konstitution reglerar den ordning som statsorganen ska verka i, hur de ska arbeta och vilket skydd enskilda har mot ingrepp från statens sida. Konstitutionen drar också upp ramar för hur den politiska makten i samhället utövas. Sveriges konstitution utgörs av grundlagarna, av vilka regeringsformen är den mest centrala. I den anges grunddragen i det svenska statsskicket. Där beskrivs också de centrala statsmakternas ansvar, skyldigheter och funktion. Reglerna är grundläggande för hur Sverige styrs under normala förhållanden likväl som under krig och kriser.¹

Av regeringsformen följer att riksdagen är det främsta statsorganet och att regeringen har den styrande makten och är ansvarig inför riksdagen. Riksdagen och regeringen har flera verktyg till sitt förfogande för att leda samhällsutvecklingen och styra den offentliga verksamhetens inriktning. Normgivning är ett av de viktigaste verktygen. Både riksdagen och regeringen är utrustade med normgivningsmakt och kan således fatta beslut om föreskrifter som enskilda och myndigheter ska följa. Riksdagen meddelar föreskrifter genom lag och regeringen genom förordning. Bestämmelser om denna normgivningsmakt finns i 8 kap. regeringsformen.²

I svåra lägen kan statsorganen behöva vidta särskilda åtgärder för att skydda befolkningen och riket från faror och hot. Förhållandena kan samtidigt göra det svårt för statsorganen att arbeta i vanlig ord-

¹ SOU 2023:75 s. 59.

² SOU 2023:75 s. 68.

ning. Det finns olika sätt att hantera krig och andra allvarliga kriser konstitutionellt. I Sverige har konstitutionell nödrätt – dvs. att statsmakterna i en nödsituation åsidosätter grundlagen – bedömts vara en alltför osäker grund för riksdagens och regeringens agerande i sådana lägen. Regeringsformen utgår i stället från legalitetsprincipen, dvs. att all maktutövning, även i krig och andra kriser, ska ha stöd i lag (1 kap. 1 § regeringsformen). Regeringsformen innehåller därför en konstitutionell beredskap som gör det möjligt att agera med stöd i lag även i krig och andra kriser. Ett exempel på detta är reglerna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen. För fredstida kriser finns det dock inte någon motsvarande särskild konstitutionell ordning. Sådana kriser ska alltså hanteras inom grundlagens befintliga ramar som ger möjligheter att exempelvis anpassa riksdagens verksamhetsformer, skynda på lagstiftningsprocessen eller delegera normgivningsmakt till regeringen.³ Se mer om detta nedan i avsnitt 9.2.

Även i lagstiftningen under grundlagsnivå bör det finnas en författningsberedskap. God författningsberedskap går ut på att de bestämmelser som behövs för att hantera kriser i så stor utsträckning som möjligt tas fram och beslutas i förväg. Det kan dock vara svårt att förutse vilka åtgärder som kan komma att behövas i olika fall. Nya regler kan i en kris därför behöva tas fram med mycket kort varsel. De föreskrifter regeringen kan meddela på egen hand är begränsade till sådana föreskrifter som är gynnande eller neutrala för enskilda samt verkställighetsföreskrifter till lagar. För att regeringen ska kunna meddela exempelvis föreskrifter om skyldigheter för enskilda eller åligganden för kommuner eller regioner krävs det att riksdagen i förväg har delegerat föreskriftsrätt till regeringen genom bemyndiganden i lag. Vissa typer av föreskrifter kan regeringen dock i princip aldrig bemyndigas att besluta. Det gäller bl.a. grundlagarna, riksdagsordningen och civilrättsliga föreskrifter. Dessa ingår i det obligatoriska lagområdet. För krigsförhållanden finns det dock en undantagsreglering i regeringsformen. Om riket är i krig eller krigsfara, eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i, får riksdagen enligt 15 kap. 6 § regeringsformen delegera normgivningsmakt till

³ SOU 2023:75 s. 153.

regeringen även på det obligatoriska lagområdet. För fredstida kriser finns dock inte motsvarande möjlighet i dag.⁴

9.2 Grundlagsregler som möjliggör smittskyddsberedskap

Smittskydd handlar bl.a. om att ha beredskap för hastigt uppkomna eller förändrade situationer. Sådana situationer kan också kräva skyndsamt agerande av riksdag och regering. Kommittén om beredskap enligt regeringsformen konstaterar i sitt betänkande att regeringsformen och riksdagsordningen innehåller bestämmelser som gör det möjligt för riksdagen och regeringen att i stor utsträckning vidta åtgärder och fatta skyndsamma beslut i svåra situationer. Som exempel nämns 3 kap. 10 § regeringsformen som innebär att det alltid finns en riksdag som kan samlas och fatta beslut, eftersom varje val gäller från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess att den därefter valda riksdagens samlats. Vidare nämns 6 kap. 9 och 12 §§ riksdagsordningen som innebär att riksdagen kan sammanträda med kort varsel, samt 5 kap. 4 §, 6 kap. 10 och 12 §§ regeringsformen som innehåller bestämmelser om vad som gäller om statschefen, statsministern eller talmannen inte kan fullgöra sina uppgifter.⁵

Även regeringssammanträden kan hållas med kort varsel och lagstiftningsprocessen kan anpassas i brådskande fall, även om utgångspunkten är att regeringsformens beredningskrav i 7 kap. 2 § regeringsformen om att hämta in behövliga upplysningar och yttranden innan ett lagförslag beslutas också gäller i brådskande fall. Några särskilda formkrav finns dock inte på beredningsunderlaget och det kan därför få bli mer knapphändigt än normalt. Inte heller formerna för hur beredskapskravet ska uppfyllas är reglerade utan kan anpassas utifrån situationen. Remisstider kan t.ex. förkortas väsentligt och synpunkter och yttranden kan hämtas in på annat sätt än genom ett sedvanligt skriftligt remissförfarande. Det finns även möjlighet att i enlighet med 8 kap. 21 § tredje stycket regeringsformen avstå från att hämta in Lagrådets yttrande, även om lagförslaget är av sådan art att yttrande normalt skulle inhämtats, om Lagrådets granskning skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men

⁴ SOU 2023:75 s. 272 och 273.

⁵ SOU 2023:75 s. 112.

uppkommer. I riksdagsordningen finns bestämmelser om att riksdagsbehandlingen kan förkortas om det behövs. Vidare kan ikraftträdandet göras mycket kort så att en ny lag kan börja gälla endast någon dag efter kungörandet. Lagstiftning kan också grundas på utskottsinitiativ, vilket kan gå fortare än att lagstifta genom en regeringsproposition.⁶

Det finns härutöver bestämmelser i regeringsformen som möjliggör en förenklad hantering av vissa lagstiftningsbehov som kan uppkomma t.ex. vid en kris. Hit hör t.ex. 2 kap. 20 och 24 §§ regeringsformen som innebär att riksdagen, och efter bemyndigande regeringen, får begränsa mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka en farsot. Vidare kan riksdagen enligt 8 kap. 5 § regeringsformen i en lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när lagen ska träda i kraft, om när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas och om lagens tillämpning i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation (traditionellt sett kallat fullmaktslag⁷). Sådana bemyndiganden får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen göras även om lagen innebär begränsningar i vissa grundläggande fri- och rättigheter.

9.3 Beredskap i smittskyddslagen i dag

Målet med smittskyddslagens (2004:168), förkortad SmL, bestämmelser är att tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar. Detta följer av 1 kap. 1 § SmL. När bestämmelsen infördes betonades att risken för spridning av smittsamma sjukdomar från andra länder är större än tidigare på grund av det utökade utbytet med omvärlden. Vidare betonades att det är nödvändigt att ha en beredskap mot förändringar i karaktären eller spridningen av smittsamma sjukdomar som gör att dessa på nytt kan bli ett allvarligt hot mot befolkningen i Sverige, exempelvis på grund av att smittämnen blir resistent mot läkemedel. Det framhölls även att spektrat av smittsamma sjukdomar är mycket vitt och omfattar såväl mycket allvarliga sjukdomar med hög dödlighet som mera ordinära sjukdomar. Vid utformningen av lagen togs därför

⁶ SOU 2023:75 s. 273–277.

⁷ SOU 2023:75 s. 93.

hänsyn till att behovet av åtgärder är skiftande beroende på vilken sjukdom det är fråga om och hur den epidemiologiska situationen ser ut, samt att lagen måste ge möjlighet att snabbt kunna möta nya och oväntade problem.⁸

Flera av bestämmelserna i smittskyddslagen tar mot denna bakgrund sikte på att bidra till en beredskap för en framtida smittspridning. Hit hör bl.a. bestämmelsen i 1 kap. 7 § SmL om att Folkhälsomyndigheten (tidigare Socialstyrelsen) ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd, samt ska följa och vidareutveckla smittskyddet och följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt. Att den ansvariga myndigheten ska ta initiativ innebär att myndigheten ska ta initiativ till de förändringar som kan behövas bland annat i lag och annan författning, i tillämpning och i organisation. Skyldigheten gäller även i kris och krig.⁹

Det snabbförfarande som finns i 9 kap. 2 § SmL och som innebär att regeringen kan klassificera sjukdomar som allmänfarliga respektive samhällsfarliga utgör en beredskapslagstiftning för att snabbt kunna ingripa med långtgående åtgärder om en verkligt allvarlig sjukdom oväntat och plötsligt uppträder i landet och riksdagens beslut inte kan avvaktas. Även regeringens bemyndiganden i 9 kap. 5 och 6 §§ SmL utgör beredskap för att säkerställa ett ändamålsenligt smittskydd om landet kommer i krig eller krigsfara, om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som landet befunnit sig i, eller 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.

⁸ Prop. 2003/04:30 s. 83 och 84.

⁹ Prop. 2003/04:30 s. 212, se även s. 169.

9.4 Den särskilda lagstiftningen om smittskyddsåtgärder under covid-19-pandemin

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt den reglering som under pandemin användes för att, direkt eller indirekt, begränsa folksamlingar i syfte att minska risken för trängsel (9.4.1). Regleringen baserades dels på bemyndiganden som fanns redan innan pandemin, dels togs ny lagstiftning fram under pandemin. Vid sidan av regleringen nämner vi också några av de råd och rekommendationer som regeringen och myndigheter inom smittskyddet lämnade och som påverkade människors beteende och tillgängligheten till viss offentlig verksamhet.

I syfte att beskriva beredskapen på smittskyddsområdet i en något vidare bemärkelse beskriver vi också några av de regleringar och beslut som syftade till att minska smittspridningen och pandemins konsekvenser på andra sätt än genom att motverka trängsel (9.4.2).

9.4.1 Föreskrifter och råd för att motverka trängsel och folksamlingar

Bemyndigandelagen

Regeringen gjorde under våren 2020 bedömningen att räckvidden i fråga om de befintliga normgivningsbemyndigandena i 9 kap. 4–6 §§ SmL och 21 och 30 §§ lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa till viss del var oklar, och i den situation som hade uppkommit till följd av spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19, SARS-CoV-2, framstod bemyndigandena i viss utsträckning även som otillräckliga. Lagrådet delade regeringens bedömning.¹⁰

Mot den bakgrunden beslutades i april 2020 en tillfällig ändring av smittskyddslagen, den så kallade bemyndigandelagen. Bemyndigandelagen innebar att två tidsbegränsade bemyndiganden till regeringen fördes in i smittskyddslagen. Föreskrifter med stöd av bemyndigandena skulle omedelbart underställas riksdagens pröv-

¹⁰ Prop. 2019/20:155 s. 11, 12 och 38.

ning.¹¹ Bemyndigandena gav regeringen möjlighet att under vissa förutsättningar föreskriva om bl.a. tillfälliga begränsningar för folksamlingar, tillfällig nedstängning av köpcentrum, nattklubbar, restauranger, gym- och sportanläggningar och bibliotek, och tillfällig nedstängning eller andra begränsningar i fråga om transporter eller att använda infrastruktur (t.ex. hamnar, flygplatser eller järnvägsstationer).

Regeringen nyttjade aldrig de befogenheter som lagändringen gav och bestämmelserna upphörde att gälla den 1 juli 2020.

Förbudsförordningen

Ordningsslagen (1993:1617) innehåller i 2 kap. vissa bestämmelser i syfte att motverka epidemi. Enligt 2 kap. 15 § första stycket får regeringen föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att motverka epidemi. Enligt andra stycket får regeringen bemyndiga en länsstyrelse att i fråga om länet eller del därav föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas om förbudet är nödvändigt för att motverka epidemi. Regeringen har bemyndigat länsstyrelserna detta i 3 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningsslagen (1993:1617). Med stöd av 2 kap. 10 § kan tillstånd till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar nekas för att motverka epidemi. Detta gäller oavsett om det finns en föreskrift som meddelats med stöd av 2 kap. 15 §. Med stöd av 2 kap. 22 § får Polismyndigheten ställa in eller lösa upp en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning under vissa omständigheter, bl.a. om sammankomsten eller tillställningen hålls i strid med en föreskrift enligt 2 kap. 15 §.

Bemyndigandena i 2 kap. 15 § användes under pandemin för att begränsa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Detta skedde genom förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, förkortad förbudsförordningen. När förordningen trädde i kraft den

¹¹ Lagen (2020:241) om ändring i smittskyddslagen (2004:168), prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214.

12 mars 2020 begränsades antalet deltagare i allmänna sammankomster och offentliga tillställningar till maximalt 500. Förordningen gällde tills vidare och i hela landet och beslutades efter en hemställan från Folkhälsomyndigheten.¹² Förordningen ändrades vid fyra tillfällen.

Genom en ändring som trädde i kraft den 29 mars 2020 sänktes det maximalt tillåtna antalet deltagare från 500 till 50. Samtidigt infördes en bestämmelse som upplyste om 3 § förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) och angav att en länsstyrelse fick besluta lokala föreskrifter om förbud mot att inom länet eller en del av det hålla allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar med färre deltagare än 50.¹³

Från och med den 8 oktober 2020 undantogs allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hölls på serveringsställen som omfattades av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen från förbudet mot att samla fler än 50 deltagare (det s.k. trubadurundantaget).¹⁴

Från och med den 1 november 2020 tilläts allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med högst 300 deltagare om var och en av deltagarna anvisades en sittplats med minst en meters avstånd till andra deltagare. Två deltagare i sällskap fick sitta närmare varandra än så. Danstillställningar som hölls på serveringsställen undantogs från trubadurundantaget.¹⁵ För danstillställningar på serveringsställen gällde då åter huvudregeln om maximalt 50 deltagare.¹⁶

Den 24 november 2020 ändrades förbudsförordningens huvudregel till åtta deltagare. Undantag gjordes för allmänna sammankomster för religionsutövning som hölls med anledning av dödsfall. För dessa gällde en begränsning till 20 deltagare. Det infördes också särskilda bestämmelser för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar vid vilka var och en av deltagarna anvisades en sittplats med minst en meters avstånd till andra deltagare och det även i

¹² Folkhälsomyndigheten, ärendenummer 01125-2020.

¹³ Förordning (2020:162) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

¹⁴ Förordning (2020:823) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

¹⁵ En danstillställning är en typ av offentlig tillställning, 2 kap. 3 § 2 OL.

¹⁶ Förordning (2020:848) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

övrigt skapades förutsättningar för deltagarna att hålla det avståndet. Under sådana förhållanden var deltagarbegränsningen i stället 300. Två deltagare i sällskap med varandra fick anvisas sittplatser närmare än en meter från varandra.¹⁷

Samtliga 21 länsstyrelser föreskrev under november 2020 om deltagarbegränsningar vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Från och med den 24 november var huvudregeln i samtliga län åtta. En sammanställning över länsstyrelsernas föreskrifter finns i tabell 9.2.

Förbudsförordningen upphävdes när den särskilda lagstiftningen om begränsningar för att förhindra spridning av covid-19 trädde i kraft den 10 januari 2021 (se avsnitt 9.4.2). Regleringen om begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med anledning av covid-19 fördes då över dit. En tidsbegränsad upplysningsbestämmelse infördes samtidigt i ordningslagen (2 kap. 15 a §).

Ordningens bestämmelser om att motverka epidemi är inte begränsade till samhällsfarliga eller allmänfarliga sjukdomar. Uttalanden i litteraturen anger att de sjukdomar som avses med begreppet epidemi i huvudsak torde vara de anmälningspliktiga sjukdomarna enligt smittskyddslagen men att de veneriska sjukdomar som är anmälningspliktiga däremot får anses falla utanför.¹⁸

Reglering av serveringsställen, alkoholservice m.m.

Föreskrifter om att förhindra smitta på restauranger m.m.

I mars 2020 beslutade Folkhälsomyndigheten föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:9) om att förhindra smitta av covid-19 på restauranger och caféer m.m. Föreskrifterna beslutades med stöd av 9 kap. 4 § SmL och 12 § smittskyddsförordningen (2004:255), förkortad SmF, som innebär att regeringen och Folkhälsomyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt till skydd för enskilda.

Föreskrifterna gällde sådana verksamheter som omfattas av anmälan enligt 11 § Livsmedelsverkets föreskrifter om livsmedelshygien, LIVSFS 2005:20, bl.a. restauranger, personalrestauranger, barer,

¹⁷ Förordning (2020:1000) om ändring i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

¹⁸ Åberg, K. Ordningenslagen. Kommentarer och rättspraxis. (Version 4B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 15 §.

kaféer, skolmatsalar och cateringverksamhet. Enligt föreskrifterna skulle det finnas rutiner för hur smittspridning av covid-19 bland besökare skulle förhindras. Trängsel eller köbildning fick inte förekomma och endast sittande servering eller takeaway var tillåten. Föreskrifterna gav smittskyddsläkaren tillsynsuppgifter innefattande möjlighet till beslut om omedelbar stängning av berörda verksamheter. Totalt beslutade smittskyddsläkarna om 39 tillfälliga stängningar.¹⁹ I tillsynen samarbetade smittskyddsläkarna ofta med de kommunala tillsynsorganisationerna.

Föreskriften upphörde att gälla den 1 juli 2020 när lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen trädde i kraft.

Serveringslagen

Den 1 juli 2020 infördes lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, förkortad serveringslagen. Syftet med åtgärderna enligt lagen var att förhindra spridning på serveringsställen av det virus som orsakar covid-19 (1 §). Med serveringsställe avsågs en inrättning där det bedrevs näringsverksamhet som bestod i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet gavs till förtäring på stället (2 §). Den som drev ett serveringsställe ansvarade för att serveringsställets lokaler och tillhörande områden utomhus som besökare hade tillträde till var utformade så att trängsel undveks och att besökare kunde hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Ansvaret gällde också att verksamheten i övrigt organiserades så att smittspridning bland besökare så långt som möjligt förhindrades, och att det fanns rutiner för hur smittspridning bland besökare kunde förhindras. Detta gällde även vid entréer till sådana lokaler och områden, om den som drev serveringsstället ägde eller på annan grund disponerade över entréområdet (3 §). Ansvaret för tillsynen lades på den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet. Respektive länsstyrelse skulle ge nämnden stöd råd, och vägledning. Nämnden fick inom ramen för tillsynen besluta behövliga förelägganden och förbud och skulle vid behov samråda med smittskyddsläkaren. Möjlighet fanns att begära Polismyndighetens hjälp vid vissa tillsynsåtgärder (4–8 §§). Beslut enligt serveringslagen fick överklagas till förvaltningsrätten. Pröv-

¹⁹ Enligt en kartläggning genomförd av Tidningarnas Telegrambyrå.

ningstillstånd krävdes vid överklagande till kammarrätten (9 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick meddela ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärderna enligt 3 § (10 §).

Samtidigt som den särskilda lagstiftningen om begränsningar för att förhindra smittspridning av covid-19 infördes (se nedan) gjordes tillägg i serveringslagen. Bakgrunden var att det samtidigt infördes likartade regler i andra verksamheter genom den lagstiftningen.²⁰ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde fick meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider skulle begränsas, om det var nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Regeringen fick under samma förutsättningar, om andra smittskyddsåtgärder bedömdes otillräckliga, meddela föreskrifter om att serveringsställen skulle hållas stängda. Både föreskrifter om begränsning av öppettider och föreskrifter om stängning fick begränsas till att gälla ett visst geografiskt område (11 §). Föreskrifterna skulle underställas riksdagens prövning inom en vecka (12 §).

Bemyndigandet som gav regeringen rätt att meddela föreskrifter om att serveringsställe skulle hållas stängda nyttjades aldrig. Det upphörde att gälla den 31 januari 2022. Samtidigt gjordes ytterligare några justeringar och följdändringar i lagen.²¹

Serveringslagen var tidsbegränsad och gällde ursprungligen till utgången av 2020. Lagen förlängdes vid fyra tillfällen och upphörde att gälla vid utgången av mars 2022.

Med stöd av serveringslagen beslutade regeringen om förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Enligt förordningen ansvarade Folkhälsomyndigheten för nationell tillsynsvägledning för den kommunala tillsynen över serveringslagen och länsstyrelsen ansvarade för tillsynsvägledningen i länet (3 §). Länsstyrelsen i Stockholm skulle samordna länsstyrelsernas arbete (4 §). Den 12 januari 2022 infördes bestämmelser om vaccinationsbevis i förordningen.²²

I förordningen bemyndigades Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder som avsågs i 3 § serveringslagen (5 §) och att meddela verkställighetsföreskrifter till

²⁰ Prop. 2020/21:79 s. 46.

²¹ Prop. 2021/22:69.

²² Socialdepartementet. Promemoria Vaccinationsbevis på serveringsställen och i andra verksamheter, smittskyddsåtgärder i långväga kollektivtrafik och förlängning av begränsnings- och serveringsförordningarna (S2021/07875). Ändringen fördes in genom förordning (2022:3) om ändring i förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

lagen och förordningen (6 §). I mars 2021 bemyndigades Folkhälsomyndigheten att begränsa serveringsställens öppettider²³ och i januari 2022 att föreskriva om vilka krav som skulle ställas för att ett vaccinationsbevis skulle godkännas på serveringsställen som utnyttjade den möjligheten.

I Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om serveringsställen²⁴ reglerades successivt bl.a. maximalt tillåtna antal besökare i sällskap, minsta tillåtna avstånd mellan sällskap, serveringsställens öppettider och under vilka förutsättningar ett vaccinationsbevis skulle vara godkänt för att användas. Föreskrifterna upphörde att gälla den 9 februari 2022.

Förordning om tillfälligt förbud mot alkoholservice

Enligt 3 kap. 10 § alkohollagen (2010:1622) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat om det finns synnerliga skäl för det. Bemyndigandet avser inte uttryckligen smittspridning eller epidemi. I en äldre lydelse av bestämmelsen användes, i stället för synnerliga skäl, begreppet extraordinära förhållanden. Av förarbetena framgår att åtgärderna gäller ”under krig, vid omedelbar krigsfara, då arbetslöshet eller nöd i större omfattning råder eller eljest när särskilda förhållanden föreligger”.²⁵

En innehavare av serveringstillstånd som inte följer en föreskrift som meddelats med stöd av alkohollagen kan enligt 9 kap. 17 § alkohollagen meddelas en erinran, eller i allvarigare fall eller vid upprepade överträdelser, en varning. I sista hand kan återkallelse av serveringstillståndet enligt 9 kap. 18 § tredje punkten samma lag komma i fråga.²⁶

Bemyndigandet i 3 kap. 10 § alkohollagen användes under pandemin för att, med vissa undantag, begränsa alkoholservice kvällstid genom förordningen (2020:956) om tillfälligt förbud mot service

²³ Förordning (2021:129) om ändring i förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

²⁴ Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:37) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om smittskyddsåtgärder mot sjukdomen covid-19.

²⁵ Prop. 1976/77:108 s. 90, prop. 1994/95:89 s. 91 och prop. 2009/10:125 s. 158.

²⁶ Utredningen har inte kartlagt i vilken mån sanktioner enligt 9 kap. 17 och 18 §§ beslutades med anledning av överträdelser av förordningen (2020:956) om tillfälligt förbud mot service av alkohol.

av alkohol. Från den 20 november 2020 gällde förbudet mellan kl. 22.00 och 11.00. Mellan den 24 december 2020 och den 28 februari 2021 gällde förbudet kl. 20.00–11.00.²⁷ Från och med den 1 mars 2021 gällde förbudet åter kl. 22.00–11.00.²⁸ Förordningen var ursprungligen tidsbegränsad till utgången av februari 2021, men giltigheten förlängdes till och med den 11 april 2021.²⁹

Regeringen bedömde att bestämmelsen i 8 kap. 19 § alkohollagen om att ett serveringsställe ska vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång gällde även när serveringstidens utgång regleras i en förordning som beslutades med stöd av 3 kap. 10 § alkohollagen, men att alkohollagen inte hindrade serveringsställena att öppna på nytt därefter och fortsättningsvis servera alkoholfria alternativ.³⁰

Covid-19-lagen

Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, förkortad covid-19-lagen, trädde i kraft den 10 januari 2021.³¹

Covid-19-lagen hade karaktären av ramlag och innehöll bemyndiganden som möjliggjorde särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning avseende fler platser och verksamheter än vad som omfattades av ordningslagen, alkohollagen och serveringslagen. Med stöd av covid-19-lagen kunde det införas särskilda begränsningar för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt platser för privata sammankomster (7–11 §§).

På dessa områden fick regeringen, om andra smittskyddsåtgärder bedömdes otillräckliga, föreskriva om förbud (7 § andra stycket, 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket och 11 § andra stycket). Föreskrifter om förbud skulle underställas riksdagen inom en vecka från beslutsdag (15 §).

²⁷ Förordning (2020:1294) om ändring i förordningen (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol.

²⁸ Förordning (2021:118) om ändring i förordningen (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol.

²⁹ Förordning (2021: 117) om ändring i förordningen (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol.

³⁰ Socialdepartementet. Promemoria Förslag till förordning om tillfälligt förbud mot servering av alkohol (S2020/08228), s. 8.

³¹ Prop. 2020/21:79, bet. 2020/21:SoU23, rskr. 2020/21:159.

Covid-19-lagen innehöll även bemyndiganden att besluta om föreskrifter som om de överträdde skulle kunna medföra penningböter för enskilda (12, 13 och 24 §§). Regeringen fick med vissa undantag meddela förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde (12 §). Sådana föreskrifter skulle underställas riksdagen inom en vecka från beslutsdag (15 §). Regeringen eller efter delegation en kommun fick också meddela föreskrifter med förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser, t.ex. badplatser och parker, dock inte i en sådan omfattning att det innebar ett hinder mot att förflytta sig inom riket (13 §). Förbehållet tjänade som en påminnelse om att enskildas rörelsefrihet enligt 2 kap. 8 § regeringsformen enbart får inskränkas genom lag. Innan en kommun meddelade föreskrifter skulle smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten få yttra sig över förslaget.

Länsstyrelsen ansvarade för tillsynen över covid-19-lagen och fick även besluta om särskilda begränsningar i enskilda fall. Länsstyrelsen fick besluta om förelägganden, vilka fick förenas med vite. Länsstyrelsen skulle vid behov, i samband med beslut i enskilda fall och beslut om förelägganden och vite, samråda med smittskyddsläkaren (16–18 och 20 §§). Vid tillsynen fick länsstyrelsen under vissa förutsättningar begära hjälp från Polismyndigheten (19 §).

En bestämmelse om Polismyndighetens befogenhet att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som motsvarade vad som gäller enligt ordningslagen och polislagen (1984:387) fördes också in (21 §).

Länsstyrelsens beslut inom ramen för tillsynen och Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning fick överklagas till förvaltningsrätten (25 §).

Covid-19-lagen var tidsbegränsad och gällde ursprungligen till utgången av september 2021. Lagen förlängdes vid två tillfällen.³² Vid den andra förlängningen togs de bemyndiganden för regeringen bort som avsåg möjlighet att föreskriva om förbud eller stängningar av de platser och verksamheter som omfattades av lagen, och som avsåg att ett sällskap av en viss storlek inte fick samlas på platser dit

³² Genom lagen (2021:861) om fortsatt giltighet av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, förlängdes giltighetstiden till utgången av januari 2022. Se prop. 2020/21:219, bet. 2021/22:SoU3, rskr. 2021/22:1. Genom lagen (2022:30) om dels fortsatt giltighet av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, dels ändring i samma lag, förlängdes giltighetstiden till utgången av maj 2022. Se prop. 2021/22:69, bet. 2021/22:SoU9, rskr. 2021/22:128.

allmänheten har tillträde. Även bemyndigandet som gav regeringen eller den kommun som regeringen bestämde rätt att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser togs bort. Covid-19-lagen upphörde att gälla vid utgången av mars 2022.³³

Föreskrifter med stöd av covid-19-lagen

Med stöd av covid-19-lagen beslutade regeringen förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, den s.k. begränsningsförordningen, som trädde i kraft samtidigt som covid-19-lagen den 10 januari 2021. Folkhälsomyndigheten fick genom förordningen i uppdrag att ge nationell tillsynsvägledning för den tillsyn som länsstyrelsen skulle utöva enligt covid-19-lagen (2 kap. 1 §). Länsstyrelsen i Dalarnas län fick i uppdrag att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete (2 kap. 2 §). I 3–6 kap. fanns bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritidsverksamhet, handelsplatser och platser för privata sammankomster. Länsstyrelserna bemyndigades att meddela föreskrifter om begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i större omfattning än vad som angavs i förordningen. Huvudregeln var vid förordningens ikraftträdande att maximalt åtta deltagare tilläts vid allmänna sammankomster, offentliga tillställningar och platser för privata sammankomster.

Här anges översiktligt ändringar och tillägg som därefter gjordes i förordningen.

I februari 2021 infördes ett kapitel med bestämmelser om krav på smittskyddsåtgärder i kollektivtrafik.³⁴ Bestämmelserna omfattade den som bedrev eller organiserade kollektivtrafik med buss eller tåg med en linjesträckning som översteg 150 kilometer.

I mars 2021 infördes begränsningar för ytterligare verksamheter och regeringen bemyndigade kommunerna att föreskriva om vistelseförbud enligt 13 §.³⁵ Möjligheten utnyttjades vid ett eller flera till-

³³ Genom lagen (2022:214) om upphävande av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, upphörde lagen att gälla vid utgången av mars 2022. Se prop. 2021/22:137, bet. 2021/22:SoU27, rskr. 2021/22:197.

³⁴ Förordning (2021:114) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

³⁵ Förordning (2021:161) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

fällen av tio kommuner: Degerfors, Jönköping, Kungälv, Lund, Mora, Trollhättan, Upplands-Bro, Uppsala, Örnsköldsvik och Överkalix.³⁶

I juni 2021, och därefter på nytt i juli 2021, höjdes deltagarbegränsningarna för bl.a. allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. I juni infördes också möjligheten till fler deltagare om de hölls åtskilda genom s.k. sektionering. Även antalet tillåtna deltagare vid privata sammankomster höjdes.³⁷

I september 2021 togs flertalet av restriktionerna bort, bl.a. deltagarbegränsningarna, och ersattes av mer allmänt hållna stadganden.³⁸

I december 2021 infördes bestämmelser om vaccinationsbevis, gällande allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.³⁹ I januari 2022 infördes möjlighet för Folkhälsomyndigheten att föreskriva om möjlighet att använda vaccinationsbevis som en smittskyddsåtgärd i fler verksamheter. Ett antal verksamheter fick genom undantag i förordningen dock inte använda vaccinationsbevis, bl.a. livsmedelsbutiker och apotek.⁴⁰

Regeringen nyttjade inte bemyndigandena att föreskriva om förbud enligt 7–12 §§, dvs. ingen av de verksamheter eller platser som omfattades förbjöds genom föreskrifter. Regeringen beslutade heller inga föreskrifter om smittskyddsåtgärder i inrikes flygtrafik eller i lokaler eller områden som var avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Folkhälsomyndigheten beslutade föreskrifter med stöd av bemyndigandena i begränsningsförordningen.⁴¹ Föreskrifterna justerades vid ett flertal tillfällen.

³⁶ Folkhälsomyndighetens återrapportering av regeringsuppdrag. Uppdrag att föra en förteckning över föreskrifter som har meddelats med stöd av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Dnr 01122-2021.

³⁷ Förordning (2021:356) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och förordning (2021:724) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

³⁸ Förordning (2021:863) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

³⁹ Förordning (2021:1084) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

⁴⁰ Förordning (2022:2) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

⁴¹ Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:2) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Samtliga 21 länsstyrelser beslutade i januari 2021 om föreskrifter avseende allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. De gällde till utgången av maj 2021, då Folkhälsomyndigheten i stället fick bemyndigande att föreskriva om ett lägre tillåtet deltagarantal vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inom ett län.⁴²

Begränsningsförordningen upphörde att gälla vid utgången av mars 2022.

Tabell 9.1 Föreskrifter med stöd av ordningslagen, covid-19-lagen, serveringslagen och alkohollagen

Nationell nivå

Föreskrift	Giltighetstid
Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar	12 mars 2020–9 januari 2021
Förordning (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen	1 juli 2020–31 mars 2022
Förordning (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol	20 november 2020–11 april 2021
Förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	10 januari 2021–31 mars 2022
Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:37) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen	7 juli 2020–29 september 2021
Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:2) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	10 januari 2021–29 september 2021
Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:87) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	1 december 2021–8 februari 2022

⁴² 6 § förordningen (2021:356) om ändring i förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Tabell 9.2 Begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar genom länsstyrelsernas föreskrifter

Regional nivå

Län	Giltighetstid
Stockholms län Länsstyrelsen i Stockholms läns föreskrifter 01 FS 2020:27, 01 FS 2020:29, 01 FS 2020:30 och 01 FS 2021:07*	1 november 2020–31 maj 2021
Östergötlands län Länsstyrelsen i Östergötlands län föreskrifter 05 FS 2020:14, 05 FS 2020:15 och 05 FS 2021:2	1 november 2020–31 maj 2021
Skåne län Länsstyrelsen i Skåne läns föreskrifter 12 FS 2020:24, 12 FS 2020:33 och 12 FS 2021	1 november 2020–31 maj 2021
Västra Götalands län Länsstyrelsen i Västra Götalands läns föreskrifter 14 FS 2020:20, 14 FS 2020:26, 14 FS 2020:27 och 14 FS 2021:2	1 november 2020–31 maj 2021
Blekinge län Länsstyrelsen i Blekinge läns föreskrifter 10 FS 2020:15 10 FS 2020:19 och 10 FS 2021:01	1 november 2020–31 maj 2021
Värmlands län Länsstyrelsen i Värmlands läns föreskrifter 17 FS 2020:16, 17 FS 2020:17 och 17 FS 2021:01	1 november 2020–31 maj 2021
Jönköpings län Länsstyrelsen i Jönköping läns föreskrifter 06 FS 2020:26, 06 FS 2020:27 och 06 FS 2021:2	3 november 2020–31 maj 2021
Örebro län Länsstyrelsen i Örebro läns föreskrifter 18FS 2020:4, 18FS 2020:5 och 18FS 2021:1	3 november 2020–31 maj 2021
Hallands län Länsstyrelsen i Hallands läns föreskrifter 13 FS 2020:14, 13 FS 2020:16 och 13 FS 2021:1	4 november 2020–31 maj 2021
Södermanlands län Länsstyrelsen i Södermanland läns föreskrifter 04 FS 2020:06, 04 FS 2020:07 och 04 FS 2021:2	5 november 2020–31 maj 2021
Kronobergs län Länsstyrelsens i Kronobergs län föreskrifter 07FS 2020:10, 07FS 2020:12 och 07FS 2021:01	5 november 2020–31 maj 2021
Kalmar län Länsstyrelsen i Kalmar läns föreskrifter 08 FS 2020:16, 08 FS 2020:18 och 08 FS 2021:1	11 november 2020–31 maj 2021
Västerbottens län Länsstyrelsen Västerbottens föreskrifter 24FS 2020:16, 24FS 2020:17 och 24FS 2021:1	11 november 2020–31 maj 2021

Län	Giltighetstid
Norrbottens län Länsstyrelsen Norrbottens läns föreskrifter 25 FS 2020:30, 25 FS 2020:31 och 25 FS 2021:2	11 november 2020–31 maj 2021
Dalarnas län Länsstyrelsens föreskrift i Dalarnas föreskrifter 20 FS 2020:18, 20 FS 2020:19 och 20 FS 2021:2	12 november 2020–31 maj 2021
Gotlands län Länsstyrelsen i Gotlands läns föreskrifter 09 FS 2020:08, 09 FS 2020:09 och 09 FS 2021:01	13 november 2020–31 maj 2021
Västmanlands län Länsstyrelsen i Västmanlands län föreskrifter 19FS 2020:07, 19FS 2020:08 och 19FS 2021:01	14 november 2020–31 maj 2021
Gävleborgs län Länsstyrelsen i Gävleborgs läns föreskrifter 21FS 2020:17, 21FS 2020:18 och 21FS 2021:2	18 november 2020–31 maj 2021
Västernorrlands län Länsstyrelsen i Västernorrlands läns föreskrifter 22FS 2020:13, 22FS 2020:14 och 22FS 2021:1	18 november 2020–31 maj 2021
Uppsala län Länsstyrelsen i Uppsala läns föreskrifter 03 FS 2020:15 och 03 FS 2021:1	24 november 2020–31 maj 2021
Jämtlands län Länsstyrelsen i Jämtlands läns föreskrifter 23 FS 2020:20 och 23 FS 2021:1	24 november 2020–31 maj 2021

* Bemyndigandena fanns i 3 § förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) och 4 § förordningen (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Skollagen och lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid

Enligt 29 kap. 29 § skollagen (2010:800) får regeringen vid extraordinära händelser i fredstid som har betydande inverkan på möjligheterna att under viss tid erbjuda utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen, meddela de föreskrifter som behövs för att tillförsäkra barn och elever den utbildning och annan verksamhet de har rätt till enligt skollagen. I sådana föreskrifter får undantag göras från bestämmelser om utbildningens utformning, omfattning och förläggning. I propositionen till skollagen anges att avsikten är att sådana föreskrifter ska kunna meddelas i mycket allvarliga situationer när undervisning eller annan verksamhet måste ställas in för viss

tid, till exempel för att förhindra smittspridning eller för att en betydande del av personalen insjuknat vid en epidemi.⁴³

I mars 2020 beslutade regeringen med stöd av 29 kap. 29 § skollagen förordningen (2020:115) om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta.⁴⁴ Förordningen omfattade samtliga huvudmän inom skolområdet och gällde initialt skolformerna förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.⁴⁵ I förordningen angavs en rad undantag från vad som annars gäller enligt skollagen, skolförordningen (2011:1185) och gymnasieförordningen (2010:2039). En möjlighet till undantag var att i skolformerna grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan besluta om fjärrundervisning eller distansundervisning. Undantagen fick bl.a. tillämpas av huvudmän som efter samråd med smittskyddsläkare eller med anledning av Folkhälsomyndighetens rekommendation höll eller hade hållit en eller flera skolenheter stängda.

Bemyndigandet i skollagen bedömdes dock inte utgöra ett tillräckligt lagstöd för de behov som uppstod i inledningen av pandemin. Riksdagens utbildningsutskott tog initiativ till en ny lag, lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. I utskottsbetänkandet gjordes bedömningen att det inte låg inom ramen för 29 kap. 29 § skollagen att föreskriva om nedstängning av förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet, eftersom det inom dessa verksamheter inte bara bedrivs utbildning utan också finns ett omsorgsbehov som förutsätter att barnen befinner sig i de lokaler som är avsedda för sådan verksamhet.⁴⁶

Enligt den nya lagen får huvudmän under vissa förutsättningar besluta om tillfällig stängning av en förskoleenhet, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet. Trots ett sådant beslut om stängning ska huvudmannen enligt föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar, erbjuda vissa barn och elever förskola, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet. I lagen

⁴³ Prop. 2009/10:165 s. 608.

⁴⁴ Se också regeringens förordningsmotiv Fm 2020:1. Förordningen bytte den 6 april 2020 namn till förordning (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.

⁴⁵ Grundsärskolan benämns numera anpassade grundskolan och gymnasiesärskolan benämns anpassade gymnasieskolan, se prop. 2021/22:162.

⁴⁶ Bet. 2019/20:UbU25 s. 7.

bemyndigas även regeringen att meddela föreskrifter om att förskoleenheter, skolenheter, fritidshem och andra verksamheter enligt skollagen ska stängas tillfälligt på nationell, regional eller kommunal nivå vid extraordinära händelser i fredstid. Lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid trädde efter en snabb riksdagsbehandling i kraft den 21 mars 2020. Den är inte tidsbegränsad och inte begränsad till enbart covid-19.

Med den nya lagen på plats infördes en ytterligare grund för att få tillämpa undantagsbestämmelserna i förordningen om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta, nämligen att regeringen med stöd av den nya lagen föreskrivit om tillfällig stängning av skolenheter på nationell, regional eller kommunal nivå (2 § första stycket femte punkten förordningen).

Inför höstterminen 2020 infördes i förordningen en ny bestämmelse (11 b §) i syfte att göra det möjligt för lärare och elever i gymnasieskolan att följa föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer som avsåg covid-19 och som rörde kollektivtrafiken och andra allmänna färdmedel.⁴⁷ Under hösten 2020 justerades förordningen genom att en bestämmelse (11 c §) infördes varigenom en huvudman som höll gymnasieskolan öppen bl.a. fick tillämpa förordningens bestämmelser om fjärr- eller distansundervisning om antalet elever som var samtidigt närvarande i skolenhetens lokaler behövde begränsas för att huvudmannen skulle kunna följa föreskrifter, allmänna råd eller rekommendationer från Folkhälsomyndigheten som avsåg sjukdomen covid-19. Enligt en då gällande föreskrift från Folkhälsomyndigheten hade skolorna en skyldighet att säkerställa att de vidtog lämpliga åtgärder för att undvika spridning av covid-19. Enligt ett allmänt råd till föreskriften var åtgärder för att förhindra smittspridning t.ex. att möblera om eller på annat sätt skapa utrymme för att undvika trängsel.⁴⁸ Innan fjärr- eller distansundervisning vidtogs med stöd av den nya bestämmelsen måste huvudmannen ha konstaterat att andra, ordinarie, åtgärder inte räckte till. Dessa åtgärder

⁴⁷ Förordning (2020:732) om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta. Se också regeringens förordningsmotiv Fm 2020:9.

⁴⁸ 1 § Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

kunde till exempel vara att anpassa schemaläggning, förlänga skoldagen eller att bedriva undervisning på kvällar eller helger.⁴⁹

Genom en ytterligare ändring i förordningen i januari 2021 utvidgades möjligheterna enligt 11 b och c §§ till att även gälla grundskolans högstadium.⁵⁰ Under 2021 och 2022 gjordes ytterligare ändringar i förordningen.

Folkhälsomyndighetens rekommendationer och samråd med smittskyddsläkarna på skolområdet

Folkhälsomyndigheten rekommenderade den 17 mars 2020 övergång till fjärr- eller distansundervisning för bl.a. landets gymnasieskolor och kommunala vuxenutbildningar från och med dagen därpå, den 18 mars. Rekommendationen gällde till den 15 juni 2020.

Från höstterminens start till november 2020 återgick gymnasieskolorna till närundervisning (undervisning i skolans lokaler). Den 7 december 2020 rekommenderade Folkhälsomyndigheten återigen gymnasieskolorna att bedriva undervisningen på distans för de flesta eleverna. Den rekommendationen upphörde den 24 januari 2021. Från den 25 januari till den 1 april 2021 rekommenderades gymnasieskolor att bedriva mellan 20–80 procent av undervisningen på distans för de flesta eleverna. Den 2 april 2022 togs rekommendationen att bedriva undervisning på distans bort.

Det finns ingen samlad information om i vilken omfattning huvudmän sökte samråd med smittskyddsläkarna inför att eventuellt besluta om att hålla skolor stängda. Enligt uppgifter till utredningen som avser Stockholms län fattades i det länet knappt 300 sådana beslut efter samråd. Smittskyddsläkarföreningens uppfattning är att det periodvis innebar mycket arbete för de regionala smittskydden att stödja och samråda med skolorna och deras huvudmän.⁵¹

⁴⁹ Förordning (2020:957) om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Se också regeringens förordningsmotiv Fm 2020:10.

⁵⁰ Förordning (2021:10) om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta.

⁵¹ För en närmare beskrivning av omfattningen av fjärr- och distansundervisningen och dess konsekvenser, se Skolverkets rapport Covid-19-pandemins konsekvenser för skolväsendet. I den rapporten finns också en utförligare beskrivning av Folkhälsomyndighetens råd och rekommendationer på skolområdet under pandemin.

Omfattningen av fjärr- och distansundervisningen

Under hösten 2021 genomförde Statistiska Centralbyrån (SCB) på uppdrag av regeringen en undersökning riktad till rektorer på samtliga högstadier och gymnasieskolor för att inhämta information om mängden fjärr- och distansundervisning under pandemin. Av rapporten framgår att de flesta elever på gymnasieskolans nationella program, oavsett studieår, hade undervisning på distans i någon omfattning under vårterminen 2020 till vårterminen 2021. Andelen var lägre bland elever på introduktionsprogram eftersom de fick undantas från undervisning på distans. De gymnasieelever som hade undervisning på distans hade i genomsnitt (median) undervisning på distans tolv veckor omräknat till heltid under vårterminen 2020, tre veckor under höstterminen 2020 och sju veckor under vårterminen 2021. Elever på yrkes- och introduktionsprogram hade kortare tid med undervisning på distans och elever på högskoleförberedande program hade längre tid.

Vad gäller grundskolans högstadium framgår av rapporten att endast en liten andel av eleverna hade undervisning på distans vårterminen 2020, men att andelen ökade höstterminen 2020. Under 2021 hade de flesta elever undervisning på distans i någon omfattning. Skillnaderna mellan årskurserna i grundskolan var små.

De högstadielever som hade undervisning på distans hade i genomsnitt (median) tre veckor omräknat till heltid under vårterminen 2020, en vecka under höstterminen 2020 och fem veckor under vårterminen 2021. Elever i årskurs 9 prioriterades i viss mån för närundervisning.⁵² I SCB:s undersökning ingick inte årskurserna under högstadiet.

Lagen om tillfälliga undantag för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor

Genom en lag som trädde i kraft den 15 april 2020 underlättades för bolag och föreningar att genomföra stämmor på ett sätt som minskade risken för spridning av covid-19. Lagen (2020:198) om tillfälliga undantag för att underlätta genomförandet av bolags- och föreningsstämmor innehöll tillfälliga undantag från vissa bestäm-

⁵² SCB, Statistiska centralbyrån. Fjärr- och distansundervisning i grund- och gymnasieskolan under coronapandemin. Temarapport 2022:4.

melser om deltagande i bolagsstämmor, föreningsstämmor och sparbanksstämmor i aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, bostadsrättslagen (1991:614), lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt, lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter, sparbankslagen (1987:619), och lagen (1995:1570) om medlemsbanker.⁵³ Ytterligare undantag infördes i lagen i maj 2020, bl.a. för att möjliggöra genomförande av bolags- respektive föreningsstämmor helt utan fysiskt deltagande.⁵⁴ Lagen förlängdes vid ett tillfälle och upphörde att gälla den 31 december 2021.⁵⁵

Föreskrifter om studentfirande m.m.

Den 15 maj 2020 beslutade Transportstyrelsen, efter en begäran från Folkhälsomyndigheten, att tillfälligt ändra sina föreskrifter så att korteger med studentfirande och transporter på så kallade studentflak inte var möjliga att genomföra. Bemyndigandena finns i trafikförordningen (1998:1276) och fordonsförordningen (2009:211). Ändringen innebar att ett undantag som annars gäller inte längre fick tillämpas. Föreskrifterna gällde ursprungligen till och med den 31 december 2020. Giltighetstiden förlängdes i slutet av 2020 till att gälla till och med den 30 juni 2021.⁵⁶

Rekommendationer och allmänna råd

Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkarna

Ansvariga aktörer inom smittskyddet, främst Folkhälsomyndigheten och regionernas smittskyddsläkare, lämnade under pandemin rekommendationer gällande åtgärder för att begränsa smittspridningen. Dessa rekommendationer riktades till enskilda, inklusive riskgrupper för covid-19, men också till företag, skolor, myndigheter, idrottsföreningar etc. En sådan rekommendation var uppmaningen till

⁵³ Prop. 2019/20:143, bet. 2019/20:CU26, rskr. 2019/20:205.

⁵⁴ Prop. 2019/20:163, bet. 2019/20:CU29, rskr. 2019/20:265.

⁵⁵ Prop. 2020/21:41, bet. 2020/21:CU5, rskr. 2020/21:98.

⁵⁶ Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2020:28) om tillfälligt förbud mot tillämpning av undantag i samband med skolarvslutning, karnevalståg eller motsvarande och ändringsföreskriften TSFS 2020:89.

enskilda att om möjligt arbeta hemifrån och uppmaningen till arbetsgivare att underlätta sådant arbete.

Folkhälsomyndigheten beslutade också föreskrifter och allmänna råd om att statliga myndigheter, företag, kommuner, kommunala verksamheter, regioner, föreningar och religiösa samfund utifrån rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkare skulle säkerställa att de vidtog lämpliga åtgärder för att undvika smittspridning av covid-19. Myndigheten beslutade även om allmänna råd till bestämmelserna i 2 kap. 1 och 2 §§ SmL om var och ens ansvar att medverka till att förhindra smittspridning av smittsamma sjukdomar och vidta åtgärder för att skydda andra från smitt-risk. Föreskrifterna och de allmänna råden ändrades vid flera tillfällen.⁵⁷

Regeringens uppmaning att stänga offentligt driven verksamhet

Den 18 december 2020 presenterade regeringen och Folkhälsomyndigheten en rad åtgärder för att begränsa smittspridningen som hade tagit fart under hösten. Bland åtgärderna fanns en uppmaning till regioner och kommuner att hålla all icke-nödvändig verksamhet som allmänheten hade tillträde till stängd fram till och med den 24 januari 2021. Det kunde t.ex. vara fråga om badhus, bibliotek, läns museer och öppna förskolor. Regeringen förlängde senare uppmaningen till och med den 21 mars 2021.

9.4.2 Andra föreskrifter och beslut för att begränsa smittspridning

I detta avsnitt redogörs för ett urval av föreskrifter och beslut som syftade till att begränsa effekterna av pandemin på andra sätt än genom att begränsa folksamlingar.

⁵⁷ Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m., Folkhälsomyndighetens allmänna råd (HSLF-FS 2020:69) till 2 kap. 1 och 2 §§ smittskyddslagen (2004:168) om covid-19 och Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2021:104) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

Besöksförbud i äldreomsorgen

Enligt 16 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela sådana föreskrifter inom socialtjänsten som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som avser äldre personer. Bemyndigandet utnyttjades för att förbjuda besök i särskilda boendeformer för äldre genom förordningen (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 och förordningen (2020:979) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19.

I den förstnämnda förordningen, som trädde i kraft den 1 april 2020, följde besöksförbudet direkt av förordningen. Socialstyrelsen beslutade allmänna råd som bl.a. innehöll rekommendationer till verksamhetsansvariga vid boendena som stöd vid bedömningar av om det fanns särskilda omständigheter för att medge undantag från förbudet.⁵⁸

I den andra förordningen bemyndigades Folkhälsomyndigheten att föreskriva om förbud. Sådana föreskrifter fick avse hela landet, ett län eller delar av ett län. Folkhälsomyndigheten beslutade i december 2020 föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:78) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. I bilaga till föreskrifterna angavs för vilka kommuner och för vilken tid förbudet gällde. Det sist gällande besöksförbudet löpte ut den 31 maj 2022.⁵⁹

Begränsningar av och villkor för inresor

Transportstyrelsen beslutade den 2 mars 2020 att med stöd av 7 kap. 8 § andra stycket luftfartsförordningen (2010:770) tillfälligt återkalla trafiktillståndet för flygbolaget Iran Air, vilket innebar att direktflygningar mellan Teheran och Sverige (flygplatserna Landvetter och Arlanda) stoppades. Bakgrunden var att Folkhälsomyndigheten

⁵⁸ Socialstyrelsens allmänna råd (HSLF-FS 2020:17) om tillämpningen av förordningen (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19, och Socialstyrelsens allmänna råd (HSLF-FS 2020:41) om tillämpningen av förordningen (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

⁵⁹ En mer detaljerad beskrivning av föreskrifterna om besöksförbud och de allmänna råd och rekommendationer som i övrigt gällde inom äldreomsorgen finns i SOU 2023:56 s. 128–134.

digheten samma dag inkommit med en begäran, där bedömningen gjordes att ett stopp för direktflygen var en nödvändig åtgärd för att minska riskerna för en spridning av covid-19 i det svenska samhället. Den bedömningen och de omständigheter som myndigheten redovisat innebar enligt Transportstyrelsen att det förelåg särskilda skäl att tillfälligt återkalla trafikillståndet.

Enligt 30 § lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa, förkortad IHR-lagen, får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, 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. Med stöd av bemyndigandet beslutade regeringen i mars 2020 förordningen (2020:127) om tillfälligt inreseförbud till Sverige. Enligt huvudregeln skulle en utlänning som reser till Sverige från en annan stat än en EES-stat eller Schweiz nekas inresa och avvisas. En rad undantag från huvudregeln föreskrevs. I december 2020, i samband med att den så kallade beta-varianten av SARS-CoV-2 börjat spridas, beslutade regeringen förordningen (2020:1258) om tillfälligt inreseförbud vid resor från Danmark eller Förenade kungariket till Sverige. Den förordningen gällde i stället för den först beslutade för inresande från Danmark eller Förenade kungariket (Storbritannien och Nordirland). Huvudregeln var även i den förordningen att inresande utlänningar skulle nekas inresa och avvisas. Flera undantag gjordes.

De två förordningarna justerades vid ett flertal tillfällen, bl.a. för att möjliggöra undantag från huvudregeln för den som kunde uppvisa intyg över negativa test för covid-19, intyg över genomgången infektion och sedermera intyg över vaccination. Folkhälsomyndigheten bemyndigades att föreskriva om vilka kriterier som skulle vara uppfyllda för att vissa intyg som kunde läggas till grund för undantag skulle godtas. Förordningarna upphävdes att gälla under våren 2022.

I samband med att Kina i december 2022 lättade på de strikta covid-19-restriktioner som dittills gällt föreskrev regeringen om tillfälliga inreserestriktioner för inresande därifrån, genom förordning (2023:2) om tillfälliga inreserestriktioner vid resor från Kina till Sverige. Folkhälsomyndigheten bemyndigades att på motsvarande sätt som tidigare föreskriva om kriterier för att ett intyg skulle kunna läggas till grund för undantag från förbudet.

9.5 Erfarenheter av regelverket om smittskyddsåtgärder under covid-19-pandemin

I detta avsnitt redogörs för ett bearbetat urval av berörda aktörers förslag och önskemål gällande en eventuell framtida reglering av trängsel och folksamlingar (avsnitt 9.5.1). Till grund för synpunkterna ligger samverkansmöten, en enkät (se bilaga 3 för en förteckning över respondenter) och skriftliga inlagor till utredningen. Vi redogör också för synpunkter på den reglering som gällde under pandemin från de myndigheter som ansvarade för föreskrifter, tillsyn och tillsynsvägledning (avsnitt 9.5.2). I avsnitt 9.5.3 redogörs för ett urval av de domstolsavgöranden som rör den tillfälliga regleringen som gällde under pandemin.

9.5.1 Berörda verksamhetsutövare och andra aktörer

I utredningens samverkan med olika aktörer uttrycks ett betydande stöd för att så långt som möjligt hålla de verksamheter som kan komma att omfattas av en framtida lagstiftning öppna i händelse av en pandemi. Skälen till detta varierar något beroende på respondent. Det anförs dels ekonomiska skäl, t.ex. att öppethållande främjar företag, sysselsättning, tillväxt, och minskar behovet av ekonomiska stödåtgärder. Det anförs också folkhälsoskäl, t.ex. att fysiskt och psykiskt välmående i befolkningen gynnas av att möjlighet att kunna fortsätta gå till jobb eller studier, utöva idrott eller ta del av kultur även om det behöver ske på ett anpassat sätt. Farhågor uttrycks för att nedstängningar kan ge social oro och ökad brottslighet. En ytterligare synpunkt är att stängning av vissa verksamheter kan göra att fler människor söker sig till verksamheter som håller öppet.

Förslag och önskemål för en framtida reglering kan sammanfattas enligt följande.

- Rättvisa. Reglerna bör var anpassade efter varje verksamhet och rättvist mellan sektorer. Begränsningar bör utgå från i vilka miljöer det finns störst risk för smittspridning. Verksamhet som bedrivs på ett ur smittskyddshänseende säkert sätt ska kunna fortsätta.

- Proportionalitet. Begränsningarna bör vara proportionerliga i förhållande till ändamålet, och upphöra att gälla så snart behovet inte längre finns.
- Förutsebarhet. Det bör så långt som möjligt vara känt på förhand vad som ska gälla i händelse av att regleringen behöver tillämpas. Det bör ges så god framförhållning som möjligt vid införande och lättnader. Detta betonas särskilt av de aktörer som har en lång planeringshorisont eller är personalintensiva.
- Flera faktorer bör kunna beaktas när restriktioner beslutas, t.ex. inomhus- respektive utomhusverksamhet, storleken på tillgängliga ytor samt om uppdelning av ytorna kan ske. En ytterligare faktor som det uttrycks önskemål om att kunna beakta är den tid under vilken en viss aktivitet pågår. Det bör kunna beaktas om en verksamhet genom justeringar kan pågå under längre tid och därmed minska risken för flaskhalsar. En liknande synpunkt är att ett högsta tillåtet antal besökare bör fastställas utifrån lokals beskaftenhet ungefär som vid tillämpningen av brandskyddsregler.
- Restriktioner bör löpande utvärderas och omprövas enligt givna kriterier. Ett förslag är en ”trafikljusmodell” där nivån av allvarlighet i smittspridningen kopplas till en viss reglering. Även en större harmonisering av det samlade regelverket önskas.
- Restriktioner behöver ha stöd i vetenskap. Exempelvis bör det finnas stöd för att ett visst avstånd eller en viss beläggningsgrad minskar smittspridningen. Likartade argument är att det bör finnas bevis på att smittspridning i en viss miljö förekommer för att det i den miljön ska få införas reglering, eller att det på förhand motiveras vilket resultat som förväntas av regleringen.
- Den som berörs bör involveras i en dialog på förhand och därigenom bidra till utformningen av reglerna. Det framförs dels att samverkan bör syfta till att reglerna blir mer ändamålsenliga, dels att branschen eller verksamhetsutövaren själv kan få vidta åtgärder som tar bättre hänsyn till deras specifika villkor. Det pekas på de åtgärder och anpassningar som verksamheter själva införde under pandemin, utan krav i författning.

- Det är angeläget med en så liten administrativ börda som möjligt kopplat, särskilt för mindre verksamheter med små resurser.

9.5.2 Centrala myndigheter, kommuner och länsstyrelser

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Ansvar för tillsyn

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan kräva tillstånd eller anmälan enligt ordningslagen. Ansökan om tillstånd eller anmälan görs till Polismyndigheten (2 kap. 6 § ordningslagen). Polismyndigheten har under vissa förutsättningar rätt att ställa in, upplösa och förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (2 kap. 4–5 §§ och 22–25 §§ ordningslagen). Genom 21 § covid-19-lagen fick Polismyndigheten befogenheter som motsvarade vad som annars gäller enligt 2 kap. 22 och 24 §§ ordningslagen och 13 b och 24 §§ polislagen. Även länsstyrelserna utövade tillsyn över allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt covid-19-lagen, se senare i detta avsnitt.

Polismyndighetens erfarenheter

Polismyndighetens prövning av en ansökan om tillstånd syftar till att skapa förutsättningar för god allmän ordning och säkerhet. Deltagarbegränsningarna som infördes i mars 2020 gjorde att antalet ansökningar om tillstånd för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kraftigt minskade under 2020 och 2021 jämfört med tidigare år. Under 2020 inkom 12 285 och under 2021 14 997 ärenden av denna typ. Det kan jämföras med 21 768 ärenden under 2019 och 22 772 ärenden 2018.⁶⁰

Vad gäller tillsynen framgår det av en tillsynsrapport bl.a. att det funnits tolkningssvårigheter kring vad som faktiskt utgör ett upplösande av en allmän sammankomst. Det har funnits olika syn på om en allmän sammankomst har upplösts när ett beslut om upplösande har fattats, när polis handgripligen skiljer deltagare åt, eller om det är någonstans däremellan. Det framgår också att Polismyn-

⁶⁰ Polismyndighetens årsredovisning 2021, s. 121 och Polismyndighetens årsredovisning 2020, s. 99.

digheten i vissa fall fattat beslut om upplösande och kommunicerat detta till arrangörer och deltagare, men med beaktande av taktiska och operativa hänsyn därefter valt att inte fysiskt effektuera beslutet. Att upplösa en allmän sammankomst beskrivs av en polisregion som en ”jättegrej”. En av de intervjuade i rapporten hade fattat 16 beslut om upplösande av allmänna sammankomster och beskrev det som ”helt oerhört i ett 100-årsperspektiv”. Många situationer som kunde ha påkallat ett beslut om upplösande hanterades i stället genom dialog med arrangörer och deltagare. Det framförs även i rapporten att avvägningarna ibland har varit svåra mellan vad som utgör en allmän sammankomst och en folksamling.⁶¹ Polismyndigheten beskriver att allmänheten visat stor följsamhet till restriktionerna och haft en förståelse för begränsningarna av grundläggande fri- och rättigheter.⁶²

På platsen för en allmän sammankomst behövde Polismyndigheten, för att kunna bedöma om deltagarbegränsningen var inom det tillåtna, göra en uppskattning om var gränserna för den allmänna sammankomsten eller den offentliga tillställningen gick och vilka som var att anse som deltagare och inte. En ytterligare fråga som myndigheten hade att ta ställning till vid tillsynen var om antalet deltagare skulle beräknas vid varje tillfälle eller totalt.

Serveringslagen

Ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning

Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet var tillsynsansvarig enligt serveringslagen. Kommunen fick besluta de förelägganden och förbud som behövdes för tillsynen och för att föreskrifterna skulle följas. Länsstyrelsen skulle ge respektive läns kommuner stöd, råd och vägledning. Länsstyrelsen i Stockholms län fick genom förordning i uppdrag att samordna länsstyrelsernas arbete. Polismyndigheten skulle på kommunens begäran lämna viss hjälp vid tillsynen.

Folkhälsomyndigheten ansvarade för nationell tillsynsvägledning, och länsstyrelsen ansvarade för tillsynsvägledningen i länet, enligt

⁶¹ Polismyndigheten. Polismyndighetens hantering av allmänna sammankomster – tillämpningen av de bestämmelser som rör tillstånd till allmänna sammankomster, med särskilt fokus på begränsningarna under pandemin. 2022. Tillsynsrapport 2022:2, s. 18–20.

⁶² Polismyndigheten, 2022.

förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

För serveringslagen saknas det på nationell nivå en samlad rapport som motsvarar den som Länsstyrelsen i Dalarna tagit fram avseende tillsynen enligt covid-19-lagen (se senare i detta avsnitt). Det finns heller ingen samlad nationell statistik över tillsynen. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har lämnat ett yttrande kring kommunernas erfarenheter av tillsynen enligt serveringslagen till Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (S 2021:04) som denna utredning har tagit del av. Vi har också samverkat med och inhämtat underlag från ett antal kommuner.

SKR om kommunernas erfarenhet

SKR menar bl.a. att det faktum att ansvaret för tillsynen lades på en specifik nämnd, nämnden med ansvar för miljö och hälsoskyddsfrågor, minskade kommunens möjligheter till självstyre men ökade möjligheten att snabbt kunna arbeta med regelverket. SKR menar också att tillsynsbesök oftare än för andra tillsynsområden resulterade i anmärkningar. Verksamhetsutövarna kunde ha svårt att få sina gäster att följa reglerna, och gästerna kunde t.ex. flytta bord. Kommunerna fick in många upplysningar om trängsel från allmänheten. Tillsynsmyndigheten gjorde trängselkontroller på olika tider, kvällar och helger för att få så stor effekt som möjligt. Kommunikation med serveringsställena var viktig liksom att informera allmänheten om tillsynsuppdraget och vad allmänheten kunde göra för att minska smittspridning när de besökte serveringsställen.

Att det saknades möjlighet till polishandräckning för att beslut skulle följas saknades i lagstiftningen upplevdes som en brist. Flera storstadskommuner utvecklade efter hand ett nära samarbete med Polismyndigheten och gjorde gemensamma planeringar för att inte utsätta tillsynspersonalen för risker. Flertalet av berörda verksamheter ville enligt SKR följa reglerna, men tolkade dem på mest fördelaktigt sättet. Ett fåtal verksamheter visade litet intresse av att följa reglerna och rättade sig inte heller förrän det blev fråga om att utdöma vite. När det saknades en definition av vad som var ett sällskap kunde väldigt stora sällskap förekomma.

Bland de mer svårhanterade frågorna enligt SKR fanns:

- Vad som gällde i fråga om barriärer, t.ex. plexiglas i relation till krav på avstånd.
- Reglerna för så kallade festvåningar, där det länge var oklart hur de skulle skiljas från serveringsställen och vilken myndighet som hade tillsynsansvar.
- Reglerna för musik och annan underhållning på serveringsställen, bl.a. det s.k. trubadurundantaget (se avsnitt 9.4.1).
- Reglerna för arenor med serveringsställen där relativt omfattande publik kunde tillåtas beroende på hur avgränsningarna mellan de olika verksamheterna tolkades.
- Reglerna för serveringsställen inne på handelsplatser, när regler om att sällskap bara fick bestå av en person gällde där.⁶³

Underlag från kommuner

Länsstyrelsen i Stockholm hade i uppdrag att samordna övriga länsstyrelsens arbete med att ge kommunerna stöd, råd och vägledning. I en uppföljningsrapport som länsstyrelsen tagit fram redovisas en enkät som ställdes till 23 av 26 kommuner i Stockholms län. Av enkäten framgår bl.a. att en majoritet av de svarande tyckte att kommunernas tillsynsuppdrag var tydligt. Även här nämns gränsdragningsproblem mellan serveringslagen och covid-19-lagen. En kommun kommenterade att det var tydligt att ambitionsnivån gällande tillsynen skiljde sig åt mellan kommuner. Gällande vilka delar som upplevts som svåra att utöva tillsyn över nämns bl.a. bestämmelsen om max en person per sällskap på serveringsställen på vissa handelsplatser. Det var svårt att förklara varför man kunde vara fyra personer per sällskap på vissa restauranger medan andra endast kunde ha en person per sällskap då de delade entré med en galleria eller butik. Kommunerna uppgav att det skapade irritation och i vissa fall till och med hot. Även avståndskravet och svårigheterna med att definiera vad som är trängsel nämns som svåra att tillsyna. En återkommande synpunkt, från Länsstyrelsen i Stockholm liksom från de 23 kommunerna, handlar om samverkan och behovet av att få reda på planerade regelförändringar med viss framförhållning.

⁶³ Föreskrifter (2021:22) om ändring i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:37) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Utredningen har inhämtat synpunkter gällande tillsynen enligt serveringslagen från ytterligare ett antal kommuner än de som ingick i Länsstyrelsens rapport. Erfarenheterna liknar de som framkommer i Länsstyrelsen i Stockholms rapport. En återkommande synpunkt är att de allra flesta verksamhetsutövare och personer ur allmänheten ville följa det som gällde. Det var ett fåtal som stack ut genom att inte anpassa sig. Tydlighet och mätbarhet i regelverket efterlyses för att det ska finnas möjlighet att bedriva tillsyn. Några kommuner vittnar om att det blev diskussioner t.ex. om mellan vilka punkter som det minst stipulerade avståndet skulle mätas. Det anförs vidare att det är viktigt att reglerna konkretiseras och blir begripliga för verksamhetsutövarna. Det uppges ha varit en stor utmaning att översätta informationsmaterial med mera till flera olika språk, i synnerhet när reglerna ändrades med kort varsel. Tolkar kunde bli en flaskhals vid översättning och vid tillsyn. Eftersom verksamhetsutövarna hade begränsade möjligheter att fysiskt ingripa och avlägsna personer var det viktigt att även gästerna förstod verksamhetsutövarnas ansvar. Det förekom också att det var svårt att hitta kvalificerad personal till tillsynen, särskilt då man bedömt att det krävdes en viss kompetens, t.ex. erfarenhet av livsmedelstillsyn. Lokalkännedom och upparbetade kontakter med verksamheterna sedan tidigare beskrivs som framgångsfaktorer. För kommuner med stort inflöde av turister säsongvis kunde tillsynen bli svår att planera. Även andra toppar kunde ses, t.ex. vid skollov och större evenemang. Paradoxala effekter kunde uppstå. Reglerna om bordsservering på serveringsställen krävde för vissa verksamheter mer personal samtidigt som kundunderlaget kraftigt vek. Även arbetsmiljörisker för tillsynspersonalen anges som en svårighet.

Covid-19-lagen

Ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning

Tillsynsmyndigheter enligt covid-19-lagen var landets 21 länsstyrelser. Tillsynen omfattade föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och möjlighet fanns att besluta de förelägganden som behövdes för tillsynen och för att föreskrifterna skulle följas. Länsstyrelserna fick också möjlighet att besluta om lagens så kallade särskilda begränsningar i enskilda fall. Vid behov skulle samråd med smittskyddsläka-

ren ske. Polismyndigheten skulle på begäran lämna länsstyrelsen viss hjälp i tillsynen. Polismyndigheten fick vidare ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hölls i strid med en föreskrift eller ett beslut som meddelats med stöd av lagen.

Genom begränsningsförordningen fick Länsstyrelsen i Dalarnas län i uppdrag att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete. Folkhälsomyndigheten skulle enligt samma förordning ge nationell tillsynsvägledning.

Länsstyrelsernas erfarenheter

Länsstyrelsen i Dalarna har utvärderat den nationella samordningen och de 21 länsstyrelsernas tillsynsarbete i en rapport där bl.a. följande framgår.⁶⁴

Begränsningsförordningen och anslutande föreskrifter förändrades ett flertal gånger, vilket bl.a. ändrade vilka tillsynsobjekt som omfattades. Det krävdes ett stort löpande arbete med att tolka vilka verksamheter som omfattades.

Arbets sättet med en nationell samordning var nytt men beskrivs som mycket framgångsrikt. Modellen anses ha bidragit stort till länsstyrelsernas förmåga att genomföra uppdraget.

Smittläget gjorde att restriktionerna ändrades med kort varsel, t.ex. med avseende på vilka verksamheter som omfattades och vilka åtgärder som verksamheterna behövde vidta. I flera fall fanns tolkningar och material inte på plats innan presskonferenser, i vissa fall inte heller innan ikraftträdande.

Fördröjningar i bedömningar och vägledning orsakade problem. När tillsynsvägledningen från Folkhälsomyndigheten blev mer utförlig var den ett användbart och bra stöd.

Vägledande för urvalet av objekt att vidta tillsynsåtgärder mot var begreppen risk och väsentlighet. Länsstyrelserna förväntades bedöma vilka objekt som utgjorde störst risk för smittspridning. En överblick och prioriteringsordning skapades med hjälp av information från upparbetade nätverk, dialog med det regionala smittskyddet, tips och

⁶⁴ Länsstyrelsen i Dalarnas län. En enad insats mot smittan – länsstyrelsernas pandemiltillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen. 2022. Rapport 2022:13.

egna observationer. Myndigheternas tillsynserfarenhet från andra områden sägs i många fall ha varit viktig.

Tillsynen utgick i stor utsträckning från information och rådgivning. Valet av en strategi baserad på samarbete och förståelse för restriktionerna beskrivs som mycket framgångsrikt. Tillsynsbesöken präglades för det mesta av gott samarbete. De flesta följde länsstyrelsernas uppmaningar i de fall det förekom brister. Ett problem för flera verksamhetsutövare var att få besökare att följa åtgärderna och att anpassa utifrån regler som förändrades.

Distanstillsyn användes av flertalet länsstyrelser och upplevdes som ett viktigt komplement, särskilt i län med stora avstånd.

Informationsblad och checklistor på svenska och i olika översättningar var mycket användbart material. Verksamhetsutövare med låga kunskaper i svenska krävde ofta extra insatser. Översättningar av informationsmaterial var ett omfattande arbete som krävde mycket koordination eftersom det underliggande informationsmaterialet ändrades i samband med regelförändringar. I flera fall var översättare uppbokade av andra myndigheter.

Totalt vidtog länsstyrelserna 61 822 tillsynsåtgärder varav 30 388 tillsynsbesök från att regelverket började gälla den 10 januari 2021 till den 9 februari 2022, då samtliga restriktioner upphörde. Totalt rapporterades 14 616 brister. Länsstyrelserna beslutade om 57 förelägganden och 34 förelägganden med vite. Antalet förelägganden i förhållande till rapporterade brister var få, vilket enligt rapporten visar på en hög efterlevnad. I de fall brister förekom resulterade tillsynen i att bristerna i hög utsträckning åtgärdades. Behovet av att besluta om förelägganden var lågt.⁶⁵

Kommunala vistelseförbud

Utredningen har varit i kontakt med de kommuner som beslutade om vistelseförbud enligt covid-19-lagen under våren 2021. Erfarenheterna är till övervägande del positiva. De platser och tider som kom i fråga för att omfattas av vistelseförbud var sådana där det annars samlades mycket folk, t.ex. parkeringsplatser i anslutning till köpcentra kvälls- och nattetid eller parker där det brukade förekomma

⁶⁵ Länsstyrelserna Dalarna har inga samlade uppgifter om i vilken omfattning bistånd av Polismyndigheten användes vid tillsynen och inte heller någon information om hur många av de 91 föreläggandena som överklagades.

stora valborgsfiranden. En kommun uppger att förbudet mot att samlas på en parkeringsplats nattetid fick märkbart positiva följd-effekter genom att stök i andra delar av kommunen minskade.

Förordningen om tillfälligt förbud mot servering av alkohol

En kommun som Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier samverkat med beskriver inskränkningen av alkoholförsäljning som mycket effektivt ur ett tillsynsperspektiv, då man hos gästerna sett en stark koppling mellan alkoholintag och bristande följsamhet till gällande regler. Likartade erfarenheter har Länsstyrelsen i Dalarna framfört utifrån sitt samordnande uppdrag av länsstyrelsernas tillsyn enligt covid-19-lagen och uppdraget att ge kommunerna råd och stöd i tillsynen enligt serveringslagen. Andra kommuner har uppfattningen att alkoholförbudet enbart fick till följd att besökarna drack mer under den tid serveringsstället var öppet eller fortsatte att dricka hemma.

Det uppstod olika tolkningar av relationen mellan förordningen och bestämmelsen i 8 kap. 19 § alkohollagen, som anger att serveringsstället ska vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång. Till 8 kap. 19 § alkohollagen beslutade Folkhälsomyndigheten allmänna råd i vilka det angavs att efter det att serveringsstället är utrymt på gäster bör det hållas stängt minst en timme innan det öppnas för servering av mat, lättdryck och folköl.⁶⁶ En kommun som utredningen samverkat med kom i stället till slutsatsen att bestämmelsen i 8 kap. 19 § alkohollagen inte blev tillämplig. Folkhälsomyndighetens tolkning ledde enligt kommunen till en svårbegriplig konkurrensnackdel för aktörer som kvalificerat sig för serveringstillstånd. Även SKR menar att förordningen gav upphov till flera utmaningar och frågeställningar. SKR noterar också att tillsynen över alkohollagen normalt inte sköts av samma nämnd som hade uppdrag enligt serveringslagen.

⁶⁶ Folkhälsomyndighetens allmänna råd (HSLF-FS 2020:7) om servering av mat, lättdryck och folköl efter serveringstidens utgång.

Folkhälsomyndighetens erfarenheter

Folkhälsomyndigheten ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och har i smittskyddsförordningen ett flertal bemyndiganden att meddela föreskrifter. Myndigheten har uppgifter på hälsohotosområdet som bl.a. innefattar bemyndiganden att meddela föreskrifter till IHR-lagen. Myndigheten har vidare ansvar för tillsyn och tillsynsvägledning enligt vad som anges i alkohollagen och lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter.

Myndigheten fick under pandemin i uppdrag att meddela föreskrifter och ansvara för tillsynsvägledning enligt serveringslagen och covid-19-lagen. Myndigheten skulle också yttra sig i samband med att kommuner avsåg att föreskriva om vistelseförbud enligt covid-19-lagen.

Myndigheten hade innan pandemin ingen erfarenhet av att reglera t.ex. allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar, handelsplatser eller idrottstävlingar. Det ofta skyndsamma behovet av reglering innebar att myndigheten ofta ersatte ordinarie remissförfarande med muntliga samråd med berörda aktörer. Tillsynsvägledningen publicerades på myndighetens webbplats och uppdaterades i takt med att justeringar i regelverket gjordes eller efter efterfrågan på tolkningshjälp från tillsynsmyndigheterna. Myndigheten behövde förstärka bemanningen bl.a. för att hantera arbetet med föreskrifter, tillsynsvägledning och olika regeringsuppdrag som handlade om regleringen av trängsel och folksamlingar.

Myndigheten vittnar på samma sätt som länsstyrelserna och kommunerna om ett mycket omfattande informationsbehov och behov av att snabbt nå ut med information på olika språk. Detta var särskilt svårt när snabba förändringar i regelverket gjordes med kort framförhållning.

9.5.3 Rättslig prövning

Förbudsförordningen

Tillämpningen av ordningslagen och förbudsförordningen prövades rättsligt i ett antal fall. Här redogörs för ett urval av dem.

Kammarrätten i Göteborg fann att Polismyndigheten hade haft rätt att avslå en ansökan med stöd av 2 kap. 10 § ordningslagen, med

hänvisning till att sökanden genom de åtgärder som redovisats inte visat att den planerade allmänna sammankomsten skulle kunna hållas inom den då gällande deltagargränsen på 50 personer. I målet framgick bl.a. att en manifestation skulle hållas på ett torg i centrala Halmstad, att arrangören hade annonserat på sociala medier och att det vid tidpunkten hade förekommit andra liknande manifestationer runt om i Sverige där antalet deltagare varit mycket stort och där begränsningen om 50 deltagare inte kunnat upprätthållas av sökanden.⁶⁷

I Kammarrätten i Göteborg prövades ett mål där Polismyndigheten återkallat ett danstillstånd sedan arrangören inte följt förbuds-förordningens deltagarbegränsning för offentliga tillställningar, vilken införts efter det att tillståndet givits. Polismyndigheten hade dock ingen befogenhet enligt ordningslagen att återkalla ett tillstånd. Frågan var i stället om bestämmelsen om ändring på grund av trängande säkerhetsskäl i 37 § förvaltningslagen (2017:900) kunde användas för att återkalla tillståndet. Enligt 4 § förvaltningslagen gäller att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, ska den bestämmelsen tillämpas. Domstolen fann att ordningslagen på ett fullständigt sätt reglerar Polismyndighetens befogenheter att ingripa mot pågående och kommande offentliga tillställningar. Eftersom ordningslagen innehåller bestämmelser som avviker från 37 § förvaltningslagen kan förvaltningslagen enligt 4 § inte tillämpas. Polismyndigheten ansågs därför ha saknat befogenhet att återkalla tillståndet, överklagandet bifölls och underinstansernas avgöranden upphävdes.⁶⁸ Polismyndigheten överklagade inte domen.

Kammarrätten i Jönköping bedömde att en filmfestival, där bildskärmen stod på en kaj och besökarna satt i båtar ute på vattnet, utgjorde en tillståndspliktig allmän sammankomst. Av domen framgår också att förbuds-förordningens tillämplighet inte begränsas till tillståndspliktiga allmänna sammankomster, utan även gäller allmänna sammankomster som inte är tillståndspliktiga.⁶⁹

Kammarrätten i Göteborg prövade ett mål där en nöjespark hade ansökt om tillstånd för att arrangera 36 olika offentliga tillställningar

⁶⁷ Kammarrätten i Göteborgs dom den 10 juli 2020 i mål nr 4136-20.

⁶⁸ Kammarrätten i Göteborgs dom den 30 augusti 2021 i mål nr 6595-20. Se också JO 2000/01, s. 87, dnr 4439-1997, där Justitieombudsmannen ansåg, med hänsyn till det skydd för mötes- och demonstrationsfriheterna som ges i regeringsformen, att ordningslagen på ett uttömmande sätt fick anses reglera myndigheternas befogenheter att av hänsyn till ordning och säkerhet ingripa mot en pågående eller nära förestående sammankomst.

⁶⁹ Kammarrätten i Jönköpings dom den 23 oktober 2020 i mål nr 2824-20.

i form av tivolianordningar inom parken, men Polismyndigheten beviljat enbart ett tillstånd. Kammarrätten fann att de 36 tivolianordningar som erbjöds inom parken skulle anses utgöra ett tivolinöje vid en och samma offentliga tillställning. Kammarrätten fann också, i likhet med Polismyndigheten i det överklagade beslutet, att föreställningarna på en scen inom området inte skulle betraktas som en allmän sammankomst i sig. Föreställningarna fick i stället anses ingå som en del i den offentliga tillställningen.⁷⁰ Nöjesparken överklagade men Högsta förvaltningsdomstolen meddelade inte prövnings-tillstånd.⁷¹

Förvaltningsrätten i Malmö prövade frågan om nio teaterföreställningar inom en temapark skulle betraktas som en sammanhållen allmän sammankomst eller nio olika. Polismyndigheten hade bedömt att det var fråga om en sammanhållen sammankomst och villkorade därför tillståndet för teaterföreställningar under sommaren 2020 med att det totala deltagarantalet (publik) vid teaterföreställningarna fick uppgå till maximalt 50 personer samtidigt. Förvaltningsrätten gjorde bedömningen att det inte var fråga om en sammankomst utan flera olika. Villkoret i Polismyndighetens beslut ändrades.⁷² Polismyndigheten överklagade till kammarrätten men återkallade senare överklagandet.⁷³

Förvaltningsrätten i Stockholm prövade ett mål där Polismyndigheten nekat tillstånd till en gudstjänst för maximalt 30 deltagare med hänvisning till den deltagargräns om åtta som gällde vid tidpunkten. Den som ansökt om tillståndet invände bl.a. att hans rättigheter enligt regeringsformen och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) kränkts. Förvaltningsrätten bedömde att Polismyndigheten, utifrån den lagstiftning som gällde vid dess beslut, hade haft skäl för att avslå ansökan om anordnande av gudstjänster. Avslag var enligt förvaltningsrätten en begränsning av sökandens mötesfrihet enligt regeringsformen och Europakonventionen samt hans religionsfrihet enligt Europakonventionen. Förvaltningsrätten fann dock att denna begränsning inte utgjorde en kränkning

⁷⁰ Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 december 2021 i mål nr 3526-21.

⁷¹ Högsta förvaltningsdomstolen beslut den 29 november 2022 i mål nr 419-22.

⁷² Förvaltningsrätten i Malmös dom den 20 november 2020 i mål nr 9364-20.

⁷³ Beslut den 23 december 2020 i mål nr 7462-20.

av regeringsformen eller Europakonventionen.⁷⁴ Domen överklagades men kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.⁷⁵

Förvaltningsrätten i Stockholm prövade ett mål som aktualiserade frågan om hur deltagarantalet vid en allmän sammankomst skulle beräknas. Anordnaren av en demonstration i Stockholm hade i sin tillståndsansökan uppgett att det skulle röra sig om en manifestation för 20 till 40 deltagare. Polismyndigheten uppskattade att deltagarantalet vid en tidpunkt uppgick till ungefär 70 personer och uppmanade till att minska deltagarantalet. Trots fortsatt dialog minskade inte deltagarantalet mer än till 60 och Polismyndigheten beslutade då att upplösa den allmänna sammankomsten. Förvaltningsrätten ansåg i likhet med Polismyndigheten att även personer som är åskådare till en allmän sammankomst kunde betraktas som deltagare vid tillämpningen av ordningslagen och förbudsförordningen. Hur stor risken för smittspridning mellan deltagarna varit hade ingen betydelse för förvaltningsrättens bedömning.⁷⁶ Domen överklagades men kammarrätten meddelade inte prövningstillstånd.⁷⁷

Bibliotekslagen

Som nämnts i avsnitt 9.4.1 uppmanade inför julen 2020 regeringen och Folkhälsomyndigheten landets kommuner och regioner att stänga all verksamhet som inte var helt nödvändig att bedriva till och med den 24 januari 2021 för att minska spridningen av covid-19. Det gällde bl.a. bibliotek, badhus och läns museer. Uppmaningen gjordes före det att covid-19-lagen, som innehöll bemyndiganden att föreskriva om smittskyddsåtgärder bl.a. för bibliotek, trätt i kraft.

Kultur- och fritidsnämnden i Karlstads kommun beslutade med anledning av uppmaningen att tillfälligt stänga biblioteken i kommunen. Beslutet innebar att allmänheten inte gavs tillträde till bibliotekens lokaler men att det under stängningstiden fortsatt fanns tillgång till dator och utskrifter på kommunens kontaktcenter och på närbiblioteken i kommunen via bokning. Det gavs även möjlighet att låna och lämna tillbaka böcker enligt vissa rutiner. En kommunmedlem överklagade och menade att kommunens beslut var olagligt

⁷⁴ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 30 mars 2021 i mål nr 4501-21.

⁷⁵ Kammarrätten i Stockholms beslut den 4 oktober 2021 i mål nr 2622-21.

⁷⁶ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 8 april 2021 i mål nr 26287-20.

⁷⁷ Kammarrätten i Stockholms beslut den 27 augusti 2021 i mål nr 3482-21.

enligt kommunallagen (2017:725) med hänvisning till vissa bestämmelser i bibliotekslagen (2013:801), bl.a. 6 § som anger att folkbiblioteken i kommunen ska vara tillgängliga för alla. Förvaltningsrätten fann att kommunens beslut inte var olagligt och avslag överklagandet.⁷⁸ Domen överklagades men överinstanserna meddelade inte prövningstillstånd.⁷⁹

Epidemiavbrottsförsäkring

Ett mål gällande tolkning av villkor i en epidemiavbrottsförsäkring i relation till föreskrifter som gällde under pandemin prövades i Högsta domstolen (HD).

Ett företag som drev nattklubbar hade yrkat att ett försäkringsbolag, hos vilket nattklubbeföretaget hade en försäkring som omfattade en så kallad epidemiavbrottsförsäkring, skulle utge försäkringsersättning för inträffad skada bestående av avbrott i den försäkrade verksamheten på grund av Folkhälsomyndighetens föreskrifter HSLF-FS 2020:9 som avsåg restauranger och caféer m.m. och HSLF-FS 2020:37 som avsåg serveringsställen (se också avsnitt 9.4.1).

Nattklubbeföretaget hade stängt sin verksamhet den 25 mars 2020. Nattklubbeföretaget gjorde gällande att uttrycket ”myndighets ingripande” i försäkringsvillkoren omfattade även sådana generella föreskrifter som Folkhälsomyndigheten hade utfärdat. Försäkringsföretaget menade däremot att uttrycket endast avsåg myndighetsbeslut som är riktade direkt mot en försäkringstagare.

Såväl tingsrätten som hovrätten bedömde att uttrycket inte omfattade generella föreskrifter och ogillade talan.

HD anförde att villkorens ordalydelse rent språkligt inte kunde anses utesluta att villkoret var tillämpligt även då avbrottet följde av generella myndighetsföreskrifter. Villkorens utformning i övrigt stödde dock enligt domstolen i hög grad försäkringsbolagets tolkning. Att försäkringen gällde vid ingripanden på försäkringsstället talade för att försäkringen inte omfattade generella föreskrifter utan

⁷⁸ Förvaltningsrätten i Karlstads dom den 22 februari 2021 i mål nr 7619-20. För ett liknande ärende avseende Sölvesborgs kommun, se Förvaltningsrätten i Växjö dom den 28 juni 2021 i mål nr 3948-20, vilken inte överklagades.

⁷⁹ Kammarrätten i Göteborgs beslut den 19 april 2021 i mål nr 1620-21 och Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 8 november 2021 i mål nr 2763-21.

åtgärder som riktas direkt mot den försäkrade verksamheten. Det villkor som angav att försäkringstagaren vid ersättningskrav genom en handling, utfärdad av vederbörlig myndighet, skulle styrka den tid som rörelsen enligt myndighetens beslut inte kunnat drivas talade också för den tolkningen. Detsamma gällde det förhållandet att föreskrifter meddelade i lag eller förordning eller av myndighet ska anses intagna i avbrottsförsäkringen. HD kom därmed till samma slutsats som underinstanserna och slog fast att ”myndighets ingripande” i epidemiavbrottsförsäkringen skulle tolkas så att det inte omfattar generella föreskrifter av det slag som Folkhälsomyndigheten utfärdat.⁸⁰

9.6 Det finns behov av en ny reglering

Bedömning: Det finns behov av en reglering som möjliggör andra smittskyddsåtgärder än vad som är möjligt med stöd av nuvarande lagstiftning.

Regleringen bör utgå ifrån den reglering som fanns i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Det finns behov av en reglering som möjliggör andra smittskyddsåtgärder än i dag

I utredningens direktiv anges att covid-19-pandemin har aktualiserat behovet av flexibla, träffsäkra och ändamålsenliga bestämmelser för att vid omfattande spridning av smittsamma sjukdomar möjliggöra begränsningar av folksamlingar i syfte att minska risken för trängsel och därmed risken för smittspridning.

Av genomgången i avsnitt 9.4.1 framgår att covid-19-pandemin i ett inledande skede i huvudsak hanterades enligt befintlig lagstiftning, men sedermera gav upphov till ny lagstiftning. De åtgärder som möjliggjordes enligt serveringslagen och covid-19-lagen handlade främst om reglering av platser dit allmänheten hade tillträde. Ansvarig för att vidta åtgärder var t.ex. anordnaren av en allmän sammankomst

⁸⁰ Högsta domstolens dom den 11 juli 2023 i mål nr T 3101-22.

eller offentlig tillställning eller den som drev ett serveringsställe eller en handelsplats. Regleringen kopplades till tillsyn och möjlighet till sanktioner. Bemyndigandena i ordningslagen och alkohollagen fanns redan innan pandemin och är sedan dess oförändrade. Däremot var både serveringslagen och covid-19-lagen tidsbegränsade. Det innebär att om ett likartat regleringsbehov som fanns för covid-19 uppstår igen för covid-19 eller för något annat smittämne, behöver lagstiftning tas fram på nytt.

I kapitel 5 har vi redogjort för våra bedömningar avseende kunskapsläget gällande icke-medicinska åtgärders effekt på spridning av infektionssjukdomar som sprids via luften, framför allt sådana som orsakas av influensavirus och SARS-CoV-2. Vi gör i det kapitlet bedömningen att det finns solida vetenskapliga bevis för att kombinationer av icke-medicinska åtgärder påtagligt kan minska smittspridning av influensavirus och SARS-CoV-2. Det finns dock metodologiska utmaningar med att vetenskapligt klarlägga och kvantifiera effekten av enskilda icke-medicinska smittskyddsåtgärder. Avsaknad av vetenskapliga bevis för att en åtgärd har effekt ska därför inte tolkas som att det är visat att åtgärden är verkningslös. Utredningen anser mot bakgrund av vad som framgår om kunskapsläget i kapitel 5 att avsaknad av vetenskapliga bevis för en viss åtgärds effekt på smittspridningen inte bör hindra att en reglering införs som möjliggör åtgärden. Särskilt inledningsvis kan kunskapen om smittämnet vara ofullständig. Vidare bör även kunskap om smittämnen med likartade egenskaper som det aktuella smittämnet kunna läggas till grund för bedömningen av om en viss åtgärd bör vidtas. Det följer av kapitel 5 att de viktigaste faktorerna avseende smittrisk för de smittämnen som sprids via luften och som vi bedömer kan bli pandemiska torde vara avstånd, tidsutdräkt för exponering och huruvida aktiviteten pågår utomhus eller inomhus.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns ett behov av en ny reglering som under vissa förutsättningar möjliggör ytterligare begränsningar av smittskyddsskäl än vad som är möjligt enligt nuvarande lagstiftning. Regleringen bör vara av undantagskaraktär.

Det är utredningens uppfattning att smittskyddsåtgärder som riktar sig till enskilda individer även i fortsättningen i första hand ska regleras i smittskyddslagen. Behovet av att justera smittskyddslagens bestämmelser om sådana smittskyddsåtgärder för att bättre

anpassa dem till en pandemi eller annan omfattande smittspridning omhändertags på andra platser i detta betänkande.

Serveringslagen och covid-19-lagen omfattade åtgärder vid specificerade verksamheter, sammankomster och tillställningar

Serveringslagen och covid-19-lagen innehöll bestämmelser om att den som drev en verksamhet som omfattades av lagen skulle vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning, så långt som möjligt driva verksamheten på ett sådant sätt att trängsel undveks och att människor kunde hålla avstånd från varandra. Lagarna innehöll också bemyndiganden genom vilka riksdagen delegerade till regeringen att meddela särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning i verksamheterna och på vissa platser. Regeringen fick i sin tur delegera föreskriftsrätten till en myndighet, med undantag för rätten att meddela föreskrifter om förbud. Lagarna innehöll också ytterligare bestämmelser om bl.a. allmänna utgångspunkter för föreskrifterna och om tillsyn och befogenheter.

Bemyndigandena i covid-19-lagen innehöll uppräkningslistor av de verksamheter och platser för vilka begränsningar kunde föreskrivas. I de flesta fall var det fråga om verksamheter där det normalt fanns någon fysisk eller juridisk person som kunde betraktas som ansvarig och som sanktioner och tillsynsåtgärder kunde riktas mot. Undantaget var de begränsningar som kunde införas avseende sällskapsstorlekar och vistelseförbud på vissa platser dit allmänheten hade tillträde (12 och 13 §§ covid-19-lagen i dess ursprungliga lydelse).

Utgångspunkten för vad som reglerades var det som beskrevs som de särskilda risker för spridning av covid-19 som uppkom när många människor samlades under lång tid på en begränsad yta. Den gemensamma nämnaren för de miljöer som reglerades var att det där förekom sådana risker, även om detta i förarbetena uttrycktes på något olika sätt avseende de olika miljöerna. Det redovisas i förarbetena inga epidemiologiska data som grund för regleringen av respektive miljö eller verksamhet. Det anges heller ingen inbördes viktning av vilken miljö, om någon, som ansågs som mest riskfylld. I propositionen till covid-19-lagen anges några generella utgångspunkter, bl.a. att smittspridning av covid-19 uppstår när människor kommer i fysisk kontakt med varandra, att verksamheter som äger rum inomhus typiskt sett är mer riskfyllda än verksamheter utom-

hus och att det har betydelse under hur lång tid som människor uppehåller sig i närheten av varandra.⁸¹ I covid-19-lagen angavs att föreskrifterna och besluten enligt lagen bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning (6 § tredje stycket).

Utredningen har övervägt en annan utformning av lagstiftningen

Utredningen har övervägt om den nya regleringen kan utformas som exempelvis ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter avseende all slags platser dit allmänheten har tillträde. Begreppet platser dit allmänheten har tillträde finns i annan lagstiftning, vilket skulle kunna underlätta tillämpningen. Att inte genom en uttömmande uppräkningslista ange vilka miljöer som omfattas skulle även kunna medföra en bättre beredskap för ett samhälle som kan se annorlunda ut än dagens, med riskmiljöer som inte finns i dag. Detta skulle vara värdefullt eftersom det kan gå många år innan behovet av att utnyttja regleringen aktualiseras. En sådan lösning skulle också, i någon mån, kunna innebära att den kommande tillämpningen av regleringen bättre skulle kunna anpassas till det aktuella smittämnetts egenskaper och riskmiljöer. En sådan lösning skulle dock ha nackdelen att den skulle brista i förutsebarhet.

Våren 2020 föreslog regeringen ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen. Med stöd av bemyndigandet fick 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 behövdes för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19.⁸² Lagrådet invände mot utformningen av förslaget och ifrågasatte om det fanns tillräckliga skäl för ett så allmänt hållet och brett utformat bemyndigande. Även med beaktande av att grundlagarna sätter de yttersta gränserna för de åtgärder som kan vidtas, och att föreskrifter som har meddelats skulle underställas riksdagen, innebar förslaget enligt Lagrådet att regeringen

⁸¹ Prop. 2020/21:79 s. 18 och 19.

⁸² Lagrådsremiss. Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

tilldelades maktbefogenheter gentemot enskilda som framstod som synnerligen ingripande.⁸³ Regeringen justerade därefter förslaget så att det i bemyndigandet angavs en uppräknig av vilka åtgärder som föreskrifterna fick avse.⁸⁴

Utredningen tar fasta på de synpunkter Lagrådet framförde i det lagstiftningsärendet. Den lösning som väljs bör därför innefatta att de miljöer och verksamheter som omfattas anges genom en uppräknig, tillsammans med angivande av vilka slags åtgärder som ska få vidtas.

En återkommande synpunkt i utredningens samverkan med berörda aktörer och myndigheter avser gränsdragningssvårigheter mellan olika slags verksamheter eller platser som omfattades av föreskrifter med stöd av serveringslagen eller covid-19-lagen. Detta gällde särskilt med avseende på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som inte sällan kunde äga rum på platser eller i verksamheter som även träffades av andra regler. Utredningen har därför övervägt om lagen vi har att föreslå kan struktureras på ett i grunden annorlunda sätt. En möjlighet vore att utgå från platsen där en viss verksamhet bedrivs eller en sammankomst eller tillställning äger rum, så att en viss plats omfattas av samma regler oavsett vad som äger rum där. Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skulle då behöva regleras för sig enbart om de ägde rum på en plats som inte redan var reglerad på annat sätt. Det skulle kunna ge ett större mått av förutsebarhet för den som bedriver en verksamhet på en viss plats. Lösningen har dock den nackdelen att vid all reglering av platser där allmänna sammankomster skulle kunna komma att hållas skulle allmänna sammankomsters särskilda ställning på förhand behöva beaktas. En sådan reglering skulle inte heller i tillräcklig utsträckning kunna ta i beaktande att olika verksamheter som äger rum på samma plats kan ha olika karaktär med avseende på risk för smittspridning.

⁸³ Lagrådets yttrande över lagrådsremissen Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

⁸⁴ Prop. 2019/20:155.

Lagstiftningen bör ta avstamp i covid-19-lagens och serveringslagens utformning men med vissa justerade utgångspunkter

Det som gällde för covid-19 är i flera avseenden generaliserbart för sådana sjukdomar som vi i kapitel 4 har bedömt utgör de främsta pandemihoten. De verksamheter och miljöer som omfattades av serveringslagen och covid-19-lagen omfattade i allt väsentligt de miljöer där människor kan träffas som normalt inte träffas i t.ex. arbetslivet eller i hemmet. Utredningen anser att även den grundläggande strukturen i serveringslagen och covid-19-lagen bör åter speglas i den beredskapsreglering som vi har att föreslå.

Den nya regleringen bör alltså utgå från serveringslagen och covid-19-lagen vad gäller vilka miljöer som regleras och regleringens struktur. Vissa justeringar i utgångspunkterna för lagstiftningen anser utredningen dock är påkallade.

Företeelser som ryms inom samma begrepp kan vara sinsemellan olika utifrån risken för smittspridning. Detta gäller inte minst allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. En ny reglering bör på ett tydligare sätt än den tillfälliga lagstiftningen under pandemin beakta detta. Bland annat bör möjligheten att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar delas upp.

Även förenklingar och enhetlighet bör eftersträvas. Serveringsställen bör enligt utredningens mening därför inte regleras i en egen lag. Tillsynsansvaret bör heller inte vara uppdelat. Covid-19-lagens bemyndigande till regeringen att föreskriva om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde bör inte införas i den nya regleringen. En folksamling på platser dit allmänheten har tillträde kan utgöra en allmän sammankomst och omfattas då av regelverket för sådana sammankomster.

Smittskyddsåtgärder som syftar till att minska kontakter människor emellan kan påverka möjligheten att utöva grundläggande fri- och rättigheter, inte minst i fråga om demonstration- och mötesfriheten. Detta bör få ett större genomslag i utformningen i lagstiftningen än vad som var fallet i den tillfälliga lagstiftningen under pandemin.

I det följande lämnar vi utifrån dessa utgångspunkter våra närmare förslag på utformningen av lagstiftningen.

9.7 Det bör införas en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Förslag: Det införs en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Med samhällsinriktade smittskyddsåtgärder avses åtgärder som vidtas i samhället för att minska förekomsten av kontakter som kan innebära risk för att en samhällsfarlig sjukdom sprids mellan människor.

Syftet med lagen är att säkerställa att det allmänna genom att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom och att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med sådana åtgärder.

En upplysningsbestämmelse som anger att det i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder mot omfattande spridning av en samhällsfarlig sjukdom tas in i smittskyddslagen.

En ny lag kan stärka beredskapen

I avsnitt 9.6 har vi gjort bedömningen att det finns behov av en reglering som möjliggör andra smittskyddsåtgärder än nuvarande lagstiftning, och att en sådan reglering bör inspireras av serveringslagen och covid-19-lagen.

Utredningen bedömer att regleringen bör tas in i en särskild lag. Vid denna bedömning har utredningen beaktat att regleringen inte bör tas in i ordningslagen, eftersom den lagens huvudsakliga syfte är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och inte att motverka spridning av smittsamma sjukdomar. En tänkbar lösning är att föra in regleringen i smittskyddslagen, på liknande sätt som gjordes med de tillfälliga bemyndigandena under covid-19-pandemins inledning.⁸⁵ Den nya regleringen kommer dock att skilja sig från smittskyddslagen i flera avseenden. Smittskyddslagen är huvudsakligen individinriktad och gäller ett stort antal smittsamma sjukdomar. Åtgärderna i en reglering som avser att t.ex. motverka trängsel kan vidare behöva riktas till bl.a. olika verksamhetsutövare och närings-

⁸⁵ Prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214.

idkare som redan omfattas av sektorsspecifik lagstiftning. Att ta in regleringen i sådan sektorslagstiftning skulle dock riskera att göra smittskyddslagstiftningen svåröverblickbar. Regleringen kan vidare innebära betydande ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter och även i övrigt få stor betydelse för privatpersoner, civilsamhälle, företag och offentligt driva institutioner och behöver kringgärdas av särskilda rättssäkerhetsgarantier. Det är vidare utredningens uppfattning att genom en särskild lag kan det tydliggöras att det är fråga om en reglering av beredskapskaraktär som enbart ska få tillämpas i undantagsfall.

En ny lag bör komplettera smittskyddslagen

Smittskyddslagen är den reglering som i första hand ska tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar. En lag som möjliggör ytterligare smittskyddsåtgärder bör därför utgöra ett komplement till de smittskyddsåtgärder som finns i smittskyddslagen. Smittskyddslagens åtgärder tar främst sikte på att individer med misstänkt eller bekräftad smitta inte ska smitta andra. En kompletterande lag kan lämpligen ha ett syfte som på ett mer övergripande plan avser minskad risk för smittspridning. Sådana åtgärder kan också vara viktiga för att hantera en pandemi eller annan omfattande smittspridning, men det kan inte förväntas att sådana åtgärder ensamt kan hantera eller utsläcka ett utbrott av en mycket smittsam sjukdom.

I smittskyddslagen bör det tas in en upplysningsbestämmelse som anger att det i den föreslagna lagen finns ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder mot omfattande spridning av en samhällsfarlig sjukdom. I avsnitt 7.4 har vi föreslagit att smittskyddslagens definition av samhällsfarliga sjukdomar utvidgas på så sätt att definitionen även inkluderar att sjukdomen kan kräva åtgärder enligt lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Lagen bör begränsas till att omfatta samhällsfarliga sjukdomar

Den nya lagen bör vara en beredskapslagstiftning som tar sikte på pandemier eller andra liknande situationer med omfattande smittspridning. Detta är händelser som inträffar oregelbundet och vars

konsekvenser till sin natur är svåra att förutse. Lagen bör som redan nämnts inte användas annat än i undantagssituationer.

I smittskyddslagens systematik är samhällsfarliga sjukdomar de allvarligaste ur ett samhällsperspektiv. Som vi redogjort för i kapitel 7 har vi övervägt om den nya lagen ska vara frikopplad från smittskyddslagens definitioner av sjukdomar. Utifrån vår bedömning att det sannolikt är ett luftvägsvirus, såsom exempelvis nytt influensavirus eller coronavirus, eller ett annat smittämne med liknande smittväg som riskerar att orsaka en sådan omfattande smittspridning att det krävs sådana samhällsinriktade åtgärder som föreslås i den nya lagen, är det dock vår bedömning att förutsättningarna för att klassificera sjukdomen som samhällsfarlig då kommer att vara uppfyllda. Det är därför en naturlig avgränsning att lagen enbart bör gälla för sjukdomar som är samhällsfarliga enligt bilaga 2 i smittskyddslagen och sjukdomar som regeringen med stöd av snabbförfarandet i 9 kap. 2 § samma lag har förordnat att bestämmelserna om samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på. De sjukdomarna är per definition sådana att de kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner.

Vi återkommer i avsnitt 9.8 till frågan om vad vilka övriga förutsättningar som ska vara uppfyllda för att lagen ska få börja tillämpas.

Åtgärderna bör benämnas samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Begreppet smittskyddsåtgärder

Vid införandet av smittskyddslagen var avsikten att lagen skulle få en klarare inriktning på att förhindra att smitta sprids från person till person och på åtgärder som riktar sig till människor. De smittskyddsåtgärder som riktar sig mot objekt och djur skulle i sin helhet regleras i andra lagar.⁸⁶ Denna uppdelning kommer till uttryck i 1 kap. 2 § SmL, där det anges att det i smittskyddslagen ges föreskrifter om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor. Det ges också en upplysning om att bestämmelser om smittskyddsåtgärder som rör djur eller livsmedel eller andra objekt finns i miljöbalken, livsmedels-

⁸⁶ Prop. 2003/04:30 s. 145.

lagen (2006:804), lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658).

Begreppet smittskyddsåtgärder finns därutöver på flera ställen i smittskyddslagen, t.ex. 1 kap. 4 och 8 §§, 3 kap. 8–11 §§ och i rubriken till 4 kap. I smittskyddslagen används även begreppet åtgärder.

Begreppet smittskyddsåtgärd är inte definierat i smittskyddslagen. I författningskommentaren till 1 kap. 2 § anges att med smittskyddsåtgärder avses åtgärder som syftar till att hindra spridningen av smittsamma sjukdomar. Det kan vara fråga om en mängd skilda åtgärder såsom läkarundersökning, behandling, information till allmänheten om smittvägar och dylikt.⁸⁷

I miljöbalken regleras kommunernas ansvar för att vid misstanke om att ett sällskapsdjur som innehas av privatperson eller ett objekt bär på en allvarlig smittsam sjukdom som kan föras över till människor omedelbart vidta de åtgärder som behövs för att spåra smittan och undanröja risken för smittspridning (9 kap. 15 § miljöbalken). Kommunen ska utan dröjsmål underrätta smittskyddsläkaren om iakttagelser som kan vara av betydelse för smittskyddet för människor (9 kap. 14 § miljöbalken). I författningskommentaren benämns de åtgärder som det är fråga om som behövliga smittskyddsåtgärder.⁸⁸

Motsvarande ansvarsfördelning som gäller enligt smittskyddslagen respektive miljöbalken finns i IHR-lagen. Kommunen svarar enligt 4 § den lagen för att åtgärder till skydd för människors hälsa vidtas i fråga om transportmedel, bagage och annat gods samt djur. Regionen svarar för att smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor vidtas. Begreppet smittskyddsåtgärder definieras inte heller i den lagen.

I covid-19-lagen användes det överordnade begreppet särskilda begränsningar. Särskilda begränsningar omfattade sådant som fick införas enligt 5–16 §§ den lagen och omfattade såväl föreskrifter och beslut om smittskyddsåtgärder som föreskrifter om olika typer av förbud. I serveringslagen användes i huvudsak begreppet smittskyddsåtgärder. Motsvarande överordnat begrepp som i covid-19-lagen fanns inte. Inte heller i dessa två lagar definierades begreppet smittskyddsåtgärder.

⁸⁷ Prop. 2003/04:30 s. 208.

⁸⁸ Prop. 2003/04:30 s. 248.

Begreppet samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Utifrån hur begreppet smittskyddsåtgärder används i smittskyddslagen och närliggande lagstiftning finns det enligt utredningens bedömning inget hinder mot att använda begreppet även vad gäller de åtgärder som kan bli aktuella i den nya lagen. Begreppet smittskyddsåtgärder är tvärtom det som bäst beskriver vad som avses. En viktig skillnad mot smittskyddsåtgärder enligt smittskyddslagen är att det i detta sammanhang är fråga om att ansvaret för att vidta åtgärder kan åligga andra än enskilda som är smittade, misstänks vara smittade eller kan antas ha varit utsatta för smitta. Åtgärder som t.ex. en verksamhetsutövare kan behöva vidta för att minska smittrisker i den fysiska miljön förutsätter inte att det finns en misstanke om att någon som närvarar där kan vara utsatt för smitta av eller är smittad av den aktuella sjukdomen.

I publika miljöer träffas typiskt sett människor som normalt inte annars träffas. I dessa miljöer finns också verksamheter som, utifrån vad som är känt om de smittämnen som vi bedömer kan orsaka en pandemi, kan vara riskfyllda i detta avseende.

Åtgärder av det slag som vi i avsnitt 9.6 har bedömt att det finns ett behov av är inte reglerade i smittskyddslagen. Det finns enligt utredningens bedömning inte heller något tydligt stöd i nuvarande bemyndiganden i smittskyddslagen för att meddela föreskrifter om sådana åtgärder.

Utredningen anser att det mest lämpliga samlingsbegreppet för att beskriva de åtgärder som ska få vidtas enligt den nya lagen är samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Det begreppet kan ställas i kontrast mot begreppet smittskyddsåtgärder som i huvudsak riktar sig till enskilda personer som är eller misstänks vara smittade av en sjukdom och som regleras i smittskyddslagen.

Ovan har vi bedömt att lagen bör avgränsas till att gälla samhällsfarliga sjukdomar.

Med samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör mot bakgrund av det anförda avses åtgärder som vidtas i samhället för att minska förekomsten av sådana kontakter mellan människor som kan innebära risk för spridning av en samhällsfarlig sjukdom. En definition av begreppet bör tas in i lagen.

Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder avser att vara verkningsfulla mot smittämnen som kan spridas mycket snabbt, direkt mellan

människor. Som vi konstaterat i kapitel 4 är det mest sannolikt att det är fråga om smittämnen som kan överföras via luften, troligen ett luftvägsvirus, som kan komma att orsaka sådan omfattande smittspridning som vi har att föreslå en beredskap för. Det är med den utgångspunkten vi senare i kapitlet föreslår vilken typ av åtgärder som kan bli aktuella. Beroende på smittämnets närmare egenskaper kan behövliga åtgärder skilja sig något åt mellan olika sjukdomar. Exempel på sådana skillnader är på vilket avstånd smitta kan överföras mellan två individer, hur effektivt smittspridning kan bromsas med medicinska motåtgärder som läkemedel eller vaccin, och i vilken mån det förekommer indirekt smittspridning, t.ex. via händer och objekt.

Smittämnen som främst smittar på andra sätt kan däremot inte aktualisera samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Det gäller bl.a. smittämnen som främst smittar genom direkt eller indirekt kroppskontakt, t.ex. smittämnen med i huvudsak sexuell smittväg. Det gäller också smittämnen som överförs zoonotiskt, t.ex. via insektsbett, eller via vatten och födoämnen. För utbrott av sådana sjukdomar är främst andra smittskyddsåtgärder effektiva och sådana utbrott bör således hanteras enligt ordinarie lagstiftning.

Samtliga de samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som kan komma i fråga är icke-medicinska åtgärder i den betydelsen som anges i kapitel 5. Icke-medicinska åtgärder kan dock även vidtas direkt mot enskilda. Till exempel är isolering och karantän, enligt Världshälsoorganisationens (WHO:s) terminologi, icke-medicinska åtgärder. Begreppet samhällsinriktade smittskyddsåtgärder är således delvis överlappande men inte synonymt med begreppet icke-medicinska åtgärder.

Syftet med lagen

Minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning

Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder syftar till att minska förekomsten av kontakter som kan innebära risk för att en samhällsfarlig sjukdom sprids mellan människor. Förekomsten av sådana kontakter minskar om människor som normalt inte träffas inte kommer samman alls eller träffas på ett sätt som är säkrare ur smittskyddshänseende. Man kan tala om att kontaktintensiteten i sam-

hället minskar. En följd av färre kontakter där smittspridning kan ske är det som i Sverige under covid-19-pandemin blev känt som att ”plana ut kurvan”, se figur 5.1 i avsnitt 5.1.3.

Om färre personer blir sjuka samtidigt kan liv räddas genom att undanträngningseffekter undviks i hälso- och sjukvården. Vidare kan personalbortfall i samhällsviktig verksamhet hållas på en nivå som gör den hanterbar. Fler människor kan få tillgång till symtomlindrande behandling eller antivirala läkemedel när det finns. Värdefulla tidsvinster kan uppnås som kan användas för att förbereda sjukvården, omsorgen och samhället i övrigt, samt till att vinna ny kunskap om smittämnet och om metoder för att behandla och vaccinera mot sjukdomen. Även om det handlar om utbrott av en sjukdom för vilken det finns beredskap för vaccintillverkning (så som är fallet för influensa) eller godkända läkemedel (t.ex. antiviral behandling av influensa), kan fördröjningar och bristsituationer uppstå. Om färre personer rör sig i samhället blir t.ex. resor som är nödvändiga att göra för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet, göra vårdbesök och nödvändiga inköp mindre riskfyllda ur smittskyddssynpunkt.

Avsikten med en sådan författningsberedskap som vi föreslår bör vara att den ska vara relevant även i framtiden. Innebörden av centrala begrepp som ”pandemi” och ”omfattande smittspridning” kan komma att förändras över tid, exempelvis genom att gemensamma definitioner börjar att tillämpas på internationell nivå. Sådana förändringar går inte att förhålla sig till på förhand, men får inte heller förhindra att den föreslagna lagstiftningen används vid behov. I våra direktiv används uttrycken ”pandemier” och ”omfattande spridning av smittsamma sjukdomar”. I direktiven anges att vad som avses är situationer när smittspridningen får allvarliga konsekvenser för människors hälsa eller för samhället. Det är också avsikten med det uttryck vi använder. Utredningen bedömer att ”omfattande smittspridning”, i betydelsen att det är fråga om en hastigt uppkommen samhällsspridning inom ett begränsat geografiskt område eller över hela landet av en smittsam sjukdom som kan överföras mellan människor, är det lämpligaste begreppet att utgå ifrån (se även avsnitt 4.1.5). Tidigare i detta avsnitt har vi vidare bedömt att lagen ska begränsas till att omfatta samhällsfarliga sjukdomar.

Ett syfte med lagen bör mot denna bakgrund kunna uttryckas som att det är att säkerställa att det allmänna genom att vidta samhälls-

inriktade smittskyddsåtgärder kan minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom.

Att syftet är att säkerställa att det allmänna kan vidta behövliga åtgärder, tar sikte på att den reglering som gällde under pandemin behövde justeras och förlängas vid ett flertal tillfällen. I enlighet med vad som anges i direktiven bör lagen därför inte bara vara träffsäker och ändamålsenlig utan också flexibel. Det är därutöver angeläget att lagen framstår som rimlig och begriplig för att öka möjligheterna till en hög följsamhet och förståelse för behovet av den. Lagen bör alltså utformas så att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte bara kan vidtas utan också anpassas till det epidemiologiska läget och till förutsättningarna att begränsa smittspridning i olika verksamheter och över tid.

Skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter

En god författningsberedskap syftar till att undvika att brådskande behöva ta fram ny lagstiftning. Syftet med lagen är som angetts ovan därför att säkerställa att det allmänna på motsvarande sätt som under covid-19-pandemin kan vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för att minska konsekvenserna av en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning. Genom att den lagstiftning vi föreslår är beslutad på förhand säkerställs att det allmänna så långt det går att förutse har de möjligheter som behövs.

Den reglering som gällde i vårt land under covid-19-pandemin medförde långtgående begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter. Sådana inskränkningar är tillåtna under vissa givna förutsättningar och det kan inte uteslutas att även en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning kan komma att göra långtgående inskränkningar nödvändiga.

De bemyndiganden som vi föreslår i kommande avsnitt kan således även de innebära kraftfulla åtgärder som innebär inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter.

Genom att regelverket beslutas om i förväg är det utredningens uppfattning att det också finns bättre förutsättningar att utforma lagstiftningen på ett sådant sätt att risken för obefogade inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter kan begränsas, än vad som finns när lagstiftning behöver tas fram med kort varsel. Den

författningsberedskap som vi föreslår genom den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder innefattar därför, vid sidan av en rad verktyg för att hantera smittspridningen, genomtänkta rättssäkerhetsgarantier för användningen av dem. Se vidare om författningsberedskap i avsnitt 9.1, om rättssäkerhetsgarantierna i kommande avsnitt och om våra förslags förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen i kapitel 12.

Utredningen anser mot denna bakgrund att syftet bör göras tydlat. Det bör tydliggöras att det är fråga om att hitta en lämplig balans mellan möjligheterna till ingripande för att minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning och skyddet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter.

Syftet med lagen bör uttryckas som att säkerställa att det allmänna genom att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom och att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med sådana åtgärder. En bestämmelse som anger detta bör tas in i lagen.

9.8 En särskild ordning för lagens tillämpning

9.8.1 Lagens tillämpningsområde

Förslag: Bestämmelserna i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder får tillämpas på en sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen är tillämpliga och som förekommer, eller inom kort kan förekomma, här i landet i en sådan omfattning att det kan krävas sådana åtgärder.

Den samhällsfarliga sjukdomen ska förekomma eller inom kort kunna förekomma i landet i stor omfattning

Vi har i föregående avsnitt bedömt att den nya lagen bör begränsas till samhällsfarliga sjukdomar enligt smittskyddslagen och sjukdomar som regeringen med stöd av snabbförfarandet i 9 kap. 2 § samma lag har förordnat att bestämmelserna om samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på.

Utredningen har övervägt om en konstaterad samhällsspridning av den aktuella sjukdomen ska vara en förutsättning för att lagen ska få tillämpas. Med samhällsspridning avses att det upptäcks fall utan känd epidemiologisk koppling till tidigare kända fall i landet. De sjukdomar som kan bli aktuella att tillämpa lagen på kan dock spridas hastigt och förekomma utan att de upptäcks, t.ex. genom att den som drabbas får milda symtom eller symtom som är lätt förväxlingsbara med t.ex. vanliga förkylningar. Det bör därför inte krävas att fall av sjukdomen har konstaterats i Sverige. Det bör räcka att sjukdomen bedöms att inom kort kunna initiera omfattande smittspridning i landet. Detta torde normalt sammanfalla med att ansvariga myndigheter har bedömt att åtgärderna enligt smittskyddslagen riskerar att inte kunna räcka till för att hantera den ökade smittspridningen. Lagen bör alltså ge utrymme för att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan vidtas i ett tidigt skede av t.ex. en pandemi vid vilken sjukdomen bedöms kunna spridas också till och inom Sverige.

Det finns forskning som talar för att vissa icke-medicinska åtgärder gör störst nytta ett inledande skede av en smittspridning. Att åtgärderna kan ha god effekt inledningsvis innebär dock inte att åtgärderna är verkningslösa efter den inledande introduktionen av smittämnet eller vid en hög smittspridning. Även vid en omfattande smittspridning kan det vara av värde att färre människor umgås på ett sätt som innebär risk för smittspridning. Vid en hög smittspridning är sannolikheten större att en enskild individ som rör sig i samhället är smittad, och hälso- och sjukvårdens resurser kan vara ansträngda. Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder torde också kunna mildra eller fördröja effekten av nya smittvägar som t.ex. kan bero på säsongsvariationer så som kallare väder eller att smittämnet har muterat. Vidare är det känt att det vid en långvarig epidemi eller pandemi finns en risk för att det kan uppstå pandemitrötthet, s.k. pandemic fatigue, bland allmänheten. Om det inträffar kan det i sig motivera relativt sett striktare åtgärder för att motverka effekten av pandemitröttheten. Genomgående vid användningen av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör dock också överväganden göras om hur åtgärderna bäst tillämpas för att undvika att viljan och förmågan hos befolkningen att följa restriktionerna avtar över tid. Med andra ord är det viktigt att åtgärderna inte bara anpassas efter det epidemiologiska läget utan också att de tillämpas på ett sådant sätt att de blir hållbart att följa dem över tid.

Den nya lagen bör därtill avgränsas till att avse situationer där det kan befaras att de befintliga åtgärderna i smittskyddslagen, inklusive de extraordinära smittskyddsåtgärderna, inte ensamt kan hantera situationen. Tillämpning av bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör därför förutsätta att den samhällsfarliga sjukdomen förekommer, eller inom kort bedöms kunna förekomma, i Sverige i en sådan omfattning att åtgärderna i lagen bedöms kunna behövas. Smittspridningen ska således dels bedömas inte kunna hanteras endast med de åtgärder som riktar sig till smittade eller misstänkt smittade och som regleras i smittskyddslagen, dels vara eller förväntas vara sådan att samhällsinriktade åtgärder bedöms kunna ha effekt och behövas för att minska förekomsten av kontakter som kan innebära risk för smittspridning.

Behovet av samhällsinriktade åtgärder beror på sjukdomens karaktär

Det ovan anförda innebär att lagen inte bör få tillämpas vid spridning av sjukdomar som förvisso är klassificerade som samhällsfarliga men där smittvägarna eller omfattningen av spridningen inte befaras bli sådan att det kan krävas samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

En framtida smittspridning som aktualiserar behovet av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan orsakas antingen av ett känt smittämne som får förändrade egenskaper (t.ex. ett nytt spridnings sätt eller en ökad spridningsförmåga) eller ett helt nytt smittämne (se kapitel 4). Det går inte att utesluta ett scenario med en omfattande smittspridning där det finns behov av sådan beredskap som vi har i uppdrag att utreda i övrigt, t.ex. storskalig testning och smittspårning och ökad flexibilitet i vissa andra av smittskyddslagens regler, men där samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte bedöms vara verksamma eller proportionerliga.

Huruvida en viss åtgärd för att minska kontakter mellan människor är verksam kommer främst att avgöras av det sätt på vilket smittämnet sprids. Smittämnen som kan kräva samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, vilket i första hand är luftburna smittämnen, kan trots att de delar den egenskapen skilja sig åt på vissa andra sätt. Det kan gälla skillnader i spridningsmönster, t.ex. om spridningen

sker jämnt eller i så kallade kluster, eller i vilken utsträckning det även förekommer indirekt smittspridning, t.ex. via förorenade ytor.

Det ligger med beaktande av denna beskrivning i sakens natur att det inte närmare går att definiera vilka smittämnen det kan bli fråga om. Bedömningen av att sjukdomen uppfyller de ovan beskrivna kriterierna behöver därför göras på grundval av omvärldsbevakning, kunskap om smittämnet eller liknanden smittämnen, epidemiologiska data från omvärlden och, i de fall smittspridning redan förekommer i Sverige, inhemska data. I denna bedömning kan det t.ex. vägas in om WHO bedömt att utbrottet karaktäriseras som en pandemi. En sådan bedömning av WHO bör dock inte ensamt vara avgörande. Det kan inte uteslutas scenarier där Sverige inte riskerar att drabbas av pandemin på något allvarligare sätt, t.ex. på grund av att det redan finns en tillräckligt hög immunitet i befolkningen. Det omvända är också tänkbart, dvs. att spridningen är allvarlig i Sverige eller vårt närområde men ännu inte bedöms så allvarlig på global nivå att WHO ansett det befogat att karaktärisera utbrottet som en pandemi. Det bör alltså i stället vara fråga om en bedömning av att situationen i samhället till följd av spridningen av sjukdomen är eller riskerar bli så ansträngd att den kräver att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kompletterar åtgärderna i smittskyddslagen.

9.8.2 Regeringen bestämmer när lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska aktiveras

Förslag: Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om att lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer på en viss samhällsfarlig sjukdom.

Lagen ska vara beslutad i förväg

Som redogjorts för inledningsvis i det här kapitlet innebär god författningsberedskap att de bestämmelser som behövs för att hantera kriser i så stor utsträckning som möjligt tas fram och beslutas i förväg. Som beredskap för en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom föreslår vi därför en ny

lag med bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Dessa åtgärder kan medföra långtgående inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter och det krävs enligt utredningens mening därför särskilda överväganden om tillämpningen av lagstiftningen.

Att god författningsberedskap förutsätter att lagstiftningen är beslutad i förväg innebär att vår föreslagna lag behöver vara i kraft även när förutsättningarna för att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte är för handen. För en god författningsberedskap är det således inte tillräckligt att lagen utgör en s.k. skrivbordsförfattning, dvs. en lag som i ett kritiskt läge kan beslutas och sättas i kraft av riksdagen. En sådan författning har alltså inte beslutats och kungjorts, och kan enligt utredningens mening inte ge den förutsebarhet som krävs för en ändamålsenlig beredskap.

Utredningen föreslår därför att den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska beslutas av riksdagen och träda i kraft ett bestämt datum. På så sätt får den beredskap vi föreslår i fråga om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder den förutsebarhet som bör eftersträvas vid en god författningsberedskap och bidrar till att åtgärder kan vidtas med den snabbhet som kan krävas. Se kapitel 13 för våra förslag om lagens ikraftträdande.

Regeringen aktiverar bestämmelser i lagen med en föreskrift

Att lagen är i kraft behöver dock inte betyda att den också ska tillämpas. Den föreslagna lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder innebär att verksamheter som omfattas av lagen kraftigt kan begränsas eller helt stängas om det behövs för att motverka smittspridning. Detsamma gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (se avsnitt 9.12). Sammantaget innebär bestämmelserna således en mycket kraftfull och långtgående lagstiftning som kan medföra betydande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Möjligheten att tillämpa lagstiftningen bör därför vara utformad på ett sådant sätt det står i proportion till de långtgående följderna som den kan innebära. Lagstiftningen bör därför enligt utredningens bedömning vara utformad på ett sådant sätt att bestämmelserna om de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna inte kan tillämpas förrän situationen är sådan att en samhällsfarlig sjukdom förekommer eller inom kort bedöms kunna förekomma i en

sådan omfattning att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan behövas. Samtidigt behöver det finnas en beredskap för att åtgärderna kan behöva vidtas snabbt. Beslutsprocessen får alltså inte fördröja möjligheten att tillämpa bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Som vi redogjort för tidigare kan riksdagen delegera till regeringen att meddela föreskrifter om när delar av en lag ska börja att tillämpas (8 kap. 5 § andra punkten regeringsformen). Den möjligheten kan användas t.ex. om lagen inte ska tillämpas redan vid ikraftträdandet utan först i och med att en viss händelse inträffar.⁸⁹ Utredningen föreslår därför att riksdagen ska delegera till regeringen att besluta om när bestämmelserna om de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna ska börja att tillämpas. Förslaget innebär att regeringen meddelar en föreskrift, dvs. en slags aktiveringsföreskrift i form av en förordning, om att bestämmelserna ska börja att tillämpas. Ett bemyndigande om detta bör alltså tas in i den föreslagna lagen.

Föreskriften ska gälla en viss sjukdom och föregås av en samlad bedömning

Som vi beskrivit i föregående avsnitt bör behovet av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vila på en samlad bedömning om att en smittsam sjukdom som bedöms som samhällsfarlig har fått eller i närtid kommer att få spridning i Sverige och att sjukdomen har sådana egenskaper att den då kan komma att få en omfattande smittspridning här. För att den föreslagna lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska aktiveras ska det alltså vara fråga om spridning av en viss samhällsfarlig sjukdom. Av regeringens aktiveringsföreskrift ska det således framgå vilken sjukdom som bestämmelserna får tillämpas på.

Sjukdomen ska vidare bedömas inte kunna hanteras endast med frivilliga åtgärder och de åtgärder som regleras i smittskyddslagen. Smittspridningen ska även bedömas vara eller förväntas vara sådan att samhällsinriktade åtgärder kan behövas. Det krävs alltså inte att det konstaterats att smittspridning av sjukdomen förekommer i landet. Bestämmelsen ger i stället utrymme för att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan vidtas i ett tidigt skede av vad som kan ut-

⁸⁹ Ds 2014:1 s. 101.

vecklas till en pandemi och där sjukdomen bedöms kunna spridas också till och inom Sverige. En sådan bedömning kan grunda sig på t.ex. Folkhälsomyndighetens eller internationella organisationers omvärldsbevakning och bedömning av epidemiologiska data.

Utredningen vill vidare framhålla att smittskyddsåtgärder alltid ska vara proportionerliga. Vid bedömningen av om lagens bestämmelser ska kunna tillämpas på en viss sjukdom, ska de allmänna principer som bör styra smittskyddet beaktas, dvs. att smittskyddsåtgärder inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa, att de ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet, att de ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet, och att när åtgärder som rör verksamheter, sammankomster eller tillställningar som riktar sig till barn ska det som bedöms vara barnets bästa särskilt beaktas. Se vidare om dessa allmänna riktlinjer i avsnitt 9.9.

Förfarandet bör präglas av den snabbhet som situationen kräver

Syftet med författningsberedskapen är att den ska kunna användas i brådskande situationer. Upptäcks ett fall av en samhällsfarlig sjukdom i Sverige eller sker ett utbrott i någon annan del av världen och bedömningen görs att den samhällsfarliga sjukdomen också kan få en omfattande spridning i Sverige, kan situationen vara sådan att regeringen snabbt behöver bereda sig möjlighet att föreskriva om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Detsamma gäller om en allmänfarlig sjukdom utvecklas så att den utgör en större fara än tidigare eller att en hittills okänd sjukdom visar sig utgöra ett tillräckligt allvarligt hot. Utredningens förslag innebär därför att regeringen kan föreskriva att bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan tillämpas på en viss sjukdom som i dag är klassificerad som en samhällsfarlig sjukdom enligt smittskyddslagen, men även på en viss sjukdom som regeringen genom snabbförfarandet i 9 kap. 2 § SmL har föreskrivit att bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen ska tillämpas på. Något hinder att en föreskrift enligt 9 kap. 2 § SmL och en föreskrift som aktiverar bestämmelserna i den föreslagna lagen beslutas samtidigt för sjukdomen finns inte, förutsatt att kraven för att besluta om respektive föreskrifter är uppfyllda.

Som nämns inledningsvis i detta kapitel innehåller grundlagarna bestämmelser som underlättar för regeringen att vidta åtgärder och fatta skyndsamma beslut i svåra situationer. Inför att ett beslut om att aktivera bestämmelserna i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan således beredningsunderlaget anpassas till ärendets brådskande natur, liksom remisstiden och formerna för att hämta in synpunkter och yttranden. Regeringen kan även utnyttja sin möjlighet att hålla regeringssammanträden med kort varsel.

Samtidigt fyller beredningskravet också under sådana förhållanden en viktig funktion. I samband med att riksdagens konstitutionsutskott i sin årliga granskning granskar delar av regeringens hantering av coronapandemin, betonade utskottet vikten av att regeringen även i brådskande ärenden inhämtar de upplysningar och yttranden som behövs. Detta gäller inte minst i beredningen av ärenden vilka kan komma att få stor betydelse för många människor, företag eller föreningar, ärenden som rör grundläggande fri- och rättigheter eller ärenden som kan innebära ett stort ekonomiskt risktagande för staten. Betydande avsteg bör bara förekomma i extraordinära och extremt brådskande situationer. I samband med sin granskning av den del av regeringens hantering av pandemin som rörde införandet av distansundervisning inom skolväsendet, uppmärksammade utskottet även den korta tiden mellan kungörande och ikraftträdande av förordningarna. Utskottet noterade dock samtidigt att den korta tiden hade kompensats av regeringens publicering av förordningsmotiv och av Utbildningsdepartementets förhållandevis omfattande arbete med informationsspridning i samband med de aktuella regeringsbesluten.⁹⁰

Mot denna bakgrund vill utredningen understryka vikten av att berednings- och beslutsprocesser endast bör avvika från gängse ordning och rutiner om det verkligen behövs. Varje utbrott av en redan känd eller av en ny samhällsfarlig sjukdom är inte av sådant slag att risken är överhängande att sjukdomen ska få en sådan omfattande smittspridning i Sverige och att det finns skäl att brådskande aktivera de föreslagna bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Det är nödvändigt att det görs en bedömning av hur brådskande ärendet är i varje enskilt fall och att regeringen ser till att vidta åtgärder för att göra så små avsteg som möjligt från normal beredning.

⁹⁰ Bet. 2020/21:KU20 s. 9 och 10.

Ett sådant förhållningssätt innebär att en aktivering av bestämmelser i den föreslagna lagen bör föregås av en hemställan från Folkhälsomyndigheten eller en på annat sätt dokumenterad nära dialog mellan myndigheten och Regeringskansliet. En dialog behöver även föras med de av regeringens andra myndigheter som berörs och ett underlag beredas genom ett skriftligt eller muntligt remissförfarande med relevanta aktörer. Avsteg från gängse beredningsrutiner bör kompenseras med t.ex. informationsinsatser om fattade beslut och vidtagna åtgärder.

Regeringens föreskrift kan avse samtliga bestämmelser eller några av dem

Eftersom samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan innebära långtgående inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter och få kännbara följder för såväl allmänheten, näringslivet som för samhället i stort, bör sådana åtgärder inte tillämpas i större omfattning än vad som är nödvändigt. Det är därför viktigt att åtgärder som vidtas för att motverka smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom anpassas till det aktuella smittämnets egenskaper i fråga om t.ex. spridningssätt.

Av det föreslagna bemyndigandet till regeringen bör mot denna bakgrund följa att regeringens aktiveringsföreskrift kan omfatta samtliga bestämmelser om de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna eller bara några av dem. Det krävs således att regeringen gör en bedömning av behovet av att tillämpa de specifika åtgärder som lagen ger utrymme för utifrån de omständigheter som råder i fråga om den aktuella sjukdomen. Något hinder att aktivera olika bestämmelser vid olika tidpunkter finns inte. Situationen kan dock också vara sådan att det finns behov av att kunna vidta samtliga samhällsinriktade smittskyddsåtgärder och att samtliga bestämmelser då behöver kunna tillämpas på en och samma gång. Omständigheterna vid smittspridningen kan också vara sådana att bedömningen är att de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna kommer behöva utökas eller på annat sätt anpassas skyndsamt efter smittspridningens förlopp och att det därför finns ett behov av flexibilitet i tillämpningen av bestämmelserna. Även under sådana förhållanden kan regeringen föreskriva att bestämmelserna ska tillämpas i sin helhet. Något krav

på att regeringen måste tillämpa de bemyndiganden som bestämmelserna innehåller och som aktiverats finns dock inte.

9.8.3 Tillämpningen ska vara tidsbegränsad

Förslag: Regeringens föreskrift om att lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska tillämpas ska gälla för en viss tid och som längst tolv månader.

Regeringens föreskrift ska gälla för en viss tid

Regeringens aktiveringsföreskrift kan ge regeringen möjlighet att vidta ingripande åtgärder i syfte att hantera en omfattande smittspridning av en viss samhällsfarlig sjukdom i Sverige. En sådan föreskrift bör därför vara tidsbegränsad.

Det går inte att på förhand med säkerhet förutse hur en sådan smittspridning kommer att utveckla sig och hur länge den kommer att pågå. Det går därmed inte heller att med säkerhet bedöma hur länge det behöver finnas möjlighet att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder när väl bestämmelserna aktiverats. Bemyndigandet till regeringen att med en föreskrift ange att bestämmelserna ska tillämpas bör därmed utformas med ett krav på att föreskriften ska gälla för en viss tid, så att giltighetstiden kan bestämmas i samband med att föreskriften meddelas.

Tidsbegränsningen bör utgå från erfarenheterna från covid-19-pandemin

Som vi beskrivit i avsnitt 9.6 utgår våra förslag från serveringslagen och covid-19-lagen. När serveringslagen infördes i juli 2020 gjordes bedömningen att åtgärder för att förhindra smittspridning bör anpassas efter det rådande läget och inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt. Giltighetstiden för lagen begränsades därför inledningsvis till utgången av 2020, dvs. till sex månader.⁹¹ Lagen för-

⁹¹ Prop. 2019/20:172.

längdes vid fyra tillfällen och kom att gälla i sammanlagt ett år och nio månader.

När covid-19-lagen infördes i januari 2021 gällde den inledningsvis till utgången av september 2021, dvs. i cirka nio månader. I den promemoria som föregick lagförslaget föreslogs att lagen skulle gälla i drygt tolv månader. Flera remissinstanser var dock kritiska till den föreslagna giltighetstiden och ville förkorta den. Regeringen bedömde att det under förhållandevis lång tid framöver kunde uppstå behov av att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra spridning av sjukdomen. Mot bakgrund av lagens extraordinära karaktär och med beaktande av remissinstansernas kritiska synpunkter framstod det enligt regeringen dock som mer lämpligt med en kortare giltighetstid.⁹² Covid-19-lagen förlängdes vid två tillfällen och kom att gälla i knappt ett år och tre månader.

I april 2021 fick Folkhälsomyndigheten i uppdrag att vidareutveckla och konkretisera nivåerna för anpassningen av smittskyddsåtgärder utifrån det nationella epidemiologiska läget för covid-19. I återrapporteringen av uppdraget konstaterade myndigheten att det alltid blir en samlad bedömning av det aktuella läget och det troliga framtida läget som avgör om anpassningar av åtgärderna kan genomföras. Folkhälsomyndigheten framförde att en anpassning av smittskyddsåtgärder utifrån smittläge och belastning på hälso- och sjukvården ”bygger på en avvägning mellan risken med att lätta på åtgärder och nyttan som lättnaderna ger samt de negativa effekter åtgärderna har”.⁹³

Den sista gången serveringslagen och covid-19-lagen förlängdes gjordes bedömningen att de skulle gälla till utgången av maj 2022. De upphävdes dock den 1 april 2022. Regeringen bedömde inför beslutet om upphävande att läget var tillräckligt stabilt för att fortsätta avvecklingen av smittskyddsåtgärderna. Anledningen var bl.a. att den virusvariant, omikronvarianten, som då var i omlopp mer sällan gav lika allvarlig sjukdom som tidigare varianter och att de flesta personer som tillhörde riskgrupper hade fått en tredje dos vaccin.⁹⁴ Även tidpunkten för lättnader behöver således övervägas noga, också när det är fråga om åtgärder som innebär inskränkningar

⁹² Prop. 2020/21:79 s. 80–81.

⁹³ Folkhälsomyndigheten. Vidareutveckling och konkretisering av nivåerna för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder för covid-19. 2021. Artikelnummer: 21120.

⁹⁴ Prop. 2021/22:137 s. 21.

i grundläggande fri- och rättigheter. Även sådana beslut måste grunda sig på en bedömning av det epidemiologiska läget.

Mot denna bakgrund är det utredningens uppfattning att också för en aktiveringsföreskrift av de föreslagna bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör giltighetstiden vara tillräckligt lång för att kunna ge 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. Utredningen anser att en rimlig utgångspunkt är att regeringens aktiveringsföreskrift får gälla i högst tolv månader. Detta bör framgå av bemyndigandet.

Med tanke på erfarenheterna från covid-19-pandemin och de svårigheter som finns att på förhand bedöma behovet av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, bör något hinder inte sättas upp mot att vid behov förlänga giltighetstiden. En sådan förlängning behöver dock föregås av en noggrann bedömning av behovet. Vid en sådan bedömning bör särskilt beaktas möjligheten att enbart låta någon eller några av bestämmelserna vara tillämpliga. Regeringens föreskrift om en förlängning av giltighetstiden ska enligt utredningens förslag hanteras på samma sätt som en föreskrift om att aktivera bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

9.8.4 Regeringens aktiveringsföreskrift ska underställas riksdagen

Förslag: Regeringens föreskrift om att bestämmelserna i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska tillämpas ska underställas riksdagens prövning inom två veckor från den dag som föreskriften beslutades. Underställs inte föreskriften inom denna tid upphör den att gälla.

En föreskrift som innebär att bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte längre ska tillämpas behöver inte underställas.

En underställningsmekanism bör införas

På motsvarande sätt som i serveringslagen och covid-19-lagen, och även de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen som var i kraft under våren 2020, innehåller de föreslagna bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bemyndiganden till regeringen om att föreskriva om sådana åtgärder. Liksom i den tidigare lagstiftningen syftar de till att regeringen – inom grundlagens ramar – ska kunna vidta adekvata åtgärder för att hantera en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Lagstiftningstekniken innebär bl.a. att riksdagen använder den möjlighet som ges i regeringsformen att delegera till regeringen att meddela föreskrifter som begränsar mötes- och demonstrationsfriheten för att motverka en farsot (2 kap. 20 § andra stycket och 24 § första stycket andra meningen regeringsformen). Den kan också innebära skyldigheter för enskilda och ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Den särskilda ordning som utredningen föreslår för tillämpningen av bestämmelserna innebär vidare att riksdagen delegerar till regeringen att meddela föreskrifter om när bestämmelserna ska börja tillämpas. Ordningen medför att tvingande åtgärder av långtgående slag kan aktiveras på grund av ett beslut av regeringen. Sådana befogenheter måste kringgärdas av skyddsmekanismer och det behöver säkerställas att riksdagen har ett inflytande över tillämpningen.

Utredningen föreslår därför att regeringens aktiveringsföreskrift ska underställas riksdagen för prövning (8 kap. 6 § regeringsformen). Det innebär att regeringen ska lämna över föreskriften till riksdagen genom en proposition och riksdagen ska pröva om den kan godkänna föreskriften eller inte. Om riksdagen vid sin prövning inte godkänner regeringens föreskrift ska den omedelbart upphöra att gälla.

Det är angeläget att riksdagen prövar föreskriften skyndsamt efter det att den har underställts. Med hänvisning till ärendets skyndsamma natur ska regeringen vid överlämnandet därför föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid enligt 9 kap. 13 § första stycket riksdagsordningen.

När regeringen underställer föreskriften är det av stor vikt att eventuella problem som kan uppstå vid ett omedelbart upphörande anges i propositionen. Riksdagen kan då beakta detta och om riks-

dagen inte godkänner föreskriften kan riksdagen genom lag meddela de övergångsbestämmelser som behövs.⁹⁵

Det bör även framhållas att riksdagen alltid kan meddela en lag som upphäver eller ersätter en förordning som regeringen har meddelat, oavsett om den har underställts eller inte.

Som framgår nedan i avsnitt 9.13.4 anser utredningen att det inte bör krävas underställning av regeringens föreskrifter genom vilka bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder används. Skälen för detta utvecklar vi i det avsnittet.

Underställningen ska göras inom två veckor

En uttrycklig tidsfrist bör anges i lagen

Nästa fråga är inom vilken tid som regeringen ska underställa sin aktiveringsföreskrift. En underställning ska alltid ske så snart som möjligt, men eftersom en proposition ska tas fram kan det enligt utredningens mening inte krävas att regeringens beslut ska underställas alldeles omedelbart.⁹⁶

I anslutning till de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen som gällde under våren 2020 fanns ett krav på att regeringens föreskrifter som meddelades med stöd av de bemyndigandena skulle underställas riksdagens prövning omedelbart (se numera upphävda 9 kap. 6 c § SmL), dvs. inom ett fåtal dagar.⁹⁷ De tillfälliga bemyndigandena användes dock aldrig. Hur väl denna tidsfrist kunde följas går därför inte att säga. En föreskrift om att smittskyddslagens bestämmelser om allmänfarliga eller samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på en viss smittsam sjukdom ska underställas riksdagens prövning snarast (9 kap. 2 § SmL). I praktiken har detta inneburit att regeringens förordningar om att bestämmelserna i smittskyddslagen om samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med ebolavirus, infektion med SARS-CoV-2 respektive infektion med marburgvirus har underställts riksdagen efter cirka två månader.⁹⁸ Detta anser utredningen är för lång tid för de föreskrifter som vi nu föreslår. Utredningen anser även att tidsfristen bör anges uttryck-

⁹⁵ SOU 2023:75 s. 368 och 369.

⁹⁶ Jfr SOU 2023:75 s. 360.

⁹⁷ Bet. 2019/20:SoU20 s. 16 och 40.

⁹⁸ Prop. 2014/15:38, prop. 2019/20:144 och prop. 2024/25:63.

ligen i lagen med en bestämd tidsfrist, och inte endast ”omedelbart”, ”snarast” eller ”så snart som möjligt”.

I annan beredskapslagstiftning, så som krigshandelslagen (1964:19), förfogandelagen (1978:262), ransoneringslagen (1978:268), prisregleringslagen (1989:978) och lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring finns bestämmelser om att underställning till riksdagen av regeringens föreskrifter ska ske inom en månad från det att föreskriften utfärdas. På motsvarande sätt som utredningen föreslår avser underställningsmekanismen i dessa lagar föreskrifter om att vissa bestämmelser i lagarna ska tillämpas, vilket innebär att en underställning typiskt sett behöver ske vid endast ett tillfälle, vilket kan tala för att samma tidsfrist bör användas i vår föreslagna lagstiftning.

Överväganden som gjordes inför covid-19-lagen

Vid införandet av covid-19-lagen gjordes särskilda överväganden om tidsfristen som skulle gälla vid underställning enligt den lagen för föreskrifter som innebar att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte fick hållas, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser och serveringsställen skulle hållas stängda, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte fick bedrivas och förbud skulle införas mot att upplåta lokaler och områden för privata sammankomster eller mot att samlas i sällskap av en viss storlek.

I promemorian som utgjorde beredningsunderlag för covid-19-lagen gjordes bedömningen att tidsfristen behövde ge utrymme för en flexibel och träffsäker reglering, och beroende på utvecklingen av pandemin kunde regeringen komma att behöva meddela ett stort antal föreskrifter vid olika tillfällen. Att i varje enskilt fall omedelbart underställa föreskrifterna genom en proposition skulle kunna ta betydande resurser i anspråk. En konsekvens av det skulle kunna bli att föreskrifterna inte kunde ges en så detaljerad utformning som vore önskvärt. Mot den bakgrunden föreslogs en tidsfrist om en månad.⁹⁹

Med beaktande av remissynpunkter föreslogs i lagrådsremissen som föregick covid-19-lagen i stället att de aktuella föreskrifterna skulle underställas riksdagens prövning senast inom två veckor från

⁹⁹ Socialdepartementet. Promemoria Covid-19-lag (S2020/09214). 2020, s. 43.

den dag då föreskriften beslutades. I lagrådsremissen instämde regeringen i promemorians bedömning att en mycket kort tidsfrist för underställning skulle motverka covid-19-lagens syfte. Vidare resonerade regeringen att bemyndigandena i covid-19-lagen var betydligt mer detaljerade och tydligt avgränsade än vad som var fallet i fråga om de tidigare tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen. Enligt regeringen var det därmed i högre utsträckning förutsebart för såväl riksdagen som allmänheten vilka åtgärder som kunde komma att vidtas med stöd av bemyndigandena. Även detta minskade enligt regeringen behovet av att föreskrifterna omedelbart skulle underställas riksdagen för prövning. Regeringen ansåg därför att det var motiverat med en längre tidsfrist än vad som gällde för de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen, men att den skulle vara kortare än en månad. Regeringen bedömde att en tidsfrist om två veckor skulle vara tillräcklig för att värna riksdagens inflytande och samtidigt säkerställa en fullgod beredningsprocess i Regeringskansliet när aktuella föreskrifter om särskilda begränsningar skulle tas fram.¹⁰⁰

I propositionen beaktade regeringen emellertid Lagrådets synpunkter som innebar att de föreskrifter som skulle underställas riksdagen var av så ingripande natur att underställning borde ske inom högst en vecka från det att föreskriften beslutades.¹⁰¹

Tidsfristen bör bestämmas till två veckor

Utredningen anser att det ovan anförda bör beaktas när tidsfristen ska fastställas. Å ena sidan gäller för liknande författningsberedskap som vår en tidsfrist för underställningen om en månad. Å andra sidan innebär de bestämmelser som kan aktiveras av regeringen mycket långtgående befogenheter.

Syftet med den reglering vi föreslår är att det ska finnas en författningsberedskap för en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning. Det innebär att den lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som vi föreslår bör vara antagen av riksdagen i förväg. Även om det inte går att förutse hur en ny pandemi eller annan omfattande smittspridning kommer att utveckla sig borgar en sådan beredskap för att det redan i förväg så långt det är möjligt har tyd-

¹⁰⁰ Lagrådsremiss Covid-19-lag, s. 58.

¹⁰¹ Prop. 2020/21:79 s. 61.

liggjorts under vilka förhållanden som lagstiftningen kommer att tillämpas och vilka samhällsinriktade smittskyddsåtgärder den avser. Det är därför utredningens uppfattning att tidsfristen bör kunna sättas till två veckor från den dag föreskriften beslutas.

Underställs föreskriften inte i tid upphör den att gälla

Föreskrifter gäller tills de uttryckligen upphävs eller annars upphör att gälla. Föreskrifter som saknar stöd i lag respektive förordning kan dock inte tillämpas (jfr 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen). I exempelvis ransoneringslagen finns en bestämmelse som innebär att en föreskrift som inte underställs riksdagen inom föreskrivna tid upphör att gälla (3 §). Utredningen anser att en sådan bestämmelse bör tas in också i den föreslagna lagen för att tydliggöra vad som gäller.

Av regeringsformen följer att riksdagen, även innan en föreskrift som regeringen har meddelat underställs riksdagens prövning, är oförhindrad att meddela en lag som upphäver eller ersätter föreskriften (8 kap. 8 §).

En föreskrift om att bestämmelserna inte längre ska tillämpas behöver inte underställas

Om regeringen har meddelat en föreskrift om att aktivera bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan regeringen även komma att meddela föreskrifter som innebär att den helt eller delvis ska upphöra att gälla. Det kan t.ex. vara fråga om att förkorta giltighetstiden för föreskriften eller begränsa den till enstaka bestämmelser. Sådana föreskrifter innebär inte något ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter och är inte heller i övrigt betungande för enskilda. Kravet på underställning till riksdagen bör enligt utredningens mening därför inte omfatta sådana föreskrifter. Även detta bör komma till uttryck i lagen.

9.9 Allmänna utgångspunkter som bör gälla för samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Förslag: Föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder får meddelas endast för att motverka spridning av en viss samhällsfarlig sjukdom.

De får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

De ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och på respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

När föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder rör verksamheter, sammankomster och tillställningar som riktar sig till barn ska i det som bedöms vara barnets bästa särskilt beaktas.

Allmänna riktlinjer i smittskyddslagen

I smittskyddslagen finns allmänna riktlinjer för smittskyddet. Riktlinjerna innebär bl.a. att smittskyddsåtgärder 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. Åtgärderna ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet. När åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad barnets bästa kräver.

På ett motsvarande sätt anser utredningen att det i den lag vi nu föreslår bör anges allmänna riktlinjer för föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Åtgärder får bara vidtas om den är nödvändig för att motverka den aktuella sjukdomen

Utredningen anser att det bör föras in en bestämmelse som anger att föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder får meddelas endast om för att motverka spridning av sjukdomen i fråga. Det innebär att det ska finnas en koppling mellan smittskyddsåtgärden och den eftersträlvade effekten på spridningen av den sjukdom som regeringen föreskrivit att bestämmelserna ska tillämpas

på. Om förhållanden som föranlett en särskild åtgärd inte längre är för handen ska den tas bort.

Åtgärder ska vara proportionerliga

Krav på proportionalitet i regeringsformen

Som nämnts tidigare kan föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder komma att innebära inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. I avsnitt 9.12.6 utvecklar vi detta i fråga om framför allt mötes- och demonstrationsfriheterna och i 9.19 om näringsfriheten och egendomsskyddet. Närmare överväganden om våra förslags förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen redovisar vi i kapitel 12.

Här kan dock nämnas det krav på proportionalitet som ställs upp i 2 kap. 21 § andra meningen regeringsformen när det kommer till rättighetsbegränsande lagstiftning. Kravet innebär att en begränsning inte får gå längre än vad som är nödvändigt för att tillgodose sitt ändamål. En avvägning ska göras mellan hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behov som ska tillgodoses är. Om förhållandet mellan dessa faktorer framstår som rimligt är ingreppet proportionerligt.

Krav på proportionalitet i förvaltningslagen

Även i 5 § tredje stycket förvaltningslagen finns krav på proportionalitet som kan aktualiseras när föreskrifter och beslut meddelas med stöd av den föreslagna lagen. Av bestämmelsen följer att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Krav på proportionalitet i smittskyddslagen och covid-19-lagen

En fråga som uppkom i samband med covid-19-lagens tillkomst var om det var nödvändigt att ta in en särskild bestämmelse om proportionalitetskravet i covid-19-lagen då såväl bestämmelsen i regeringsformen som förvaltningslagen skulle aktualiseras när föreskrifter och beslut meddelades med stöd av covid-19-lagen. Regeringen såg dock ett stort värde i att frågan om proportionalitet reglerades särskilt i lagen. En bestämmelse om att begränsningar inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa togs därför in i covid-19-lagen (6 § andra stycket). I smittskyddslagen finns motsvarande bestämmelse som en allmän riktlinje i fråga om smittskyddsåtgärder enligt den lagen (1 kap. 4 § första stycket).

Ett krav på proportionalitet bör införas i den föreslagna lagen

Det är utredningens uppfattning att på motsvarande sätt som i fråga om covid-19-lagen finns det ett betydande värde i en särskild bestämmelse om proportionalitet i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. I lagen bör det därför anges att föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa.

Allmänna riktlinjer för hur proportionalitetsbedömningen bör göras

Den föreslagna lagen är av beredskapskaraktär och tar sikte på framtida situationer med smittspridning av i dag okända smittämnen, vilket medför vissa begränsningar. Det är inte möjligt att i detta lagstiftningsärende ange annat än allmänna riktlinjer för hur en proportionalitetsbedömning bör göras. Den konkreta avvägningen måste göras i samband med att lagen tillämpas och när föreskrifter och beslut tas fram med stöd av de föreslagna bemyndigandena i lagen.

Härvid kan nämnas det synsätt som har vuxit fram i domstolspraxis (se bland annat "Parkfastigheten" NJA 2018 s. 753) om hur

proportionaliteteten i en rättighetsbegränsande åtgärd bör prövas efter en bedömning i tre steg;

1. åtgärden ska vara ägnad att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet),
2. det får inte finnas likvärdiga mindre ingripande alternativ (nödvändighet), och
3. begränsningen ska stå i rimlig proportion till det intresse som den är avsedd att tillgodose (proportionalitet i strikt mening).

Eftersom bestämmelsen har sin motsvarighet i covid-19-lagen har även de uttalanden som gjordes i den lagens förarbeten bäring på de överväganden som bör göras. I propositionen underströks att proportionalitet innebär att det ska göras en avvägning mellan vad som kan uppnås genom åtgärden i fråga om minskad smittspridning och de negativa konsekvenser som åtgärden kan förväntas få. Tänkbara exempel på positiva effekter ansågs vara minskad sjuklighet och dödlighet i covid-19 samt minskad belastning på hälso- och sjukvården. Tänkbara exempel på negativa effekter ansågs vara försämrad folkhälsa i andra avseenden än sjukdom i covid-19, inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som mötesfrihet, demonstrationsfrihet, näringsfrihet och egendomsskydd, samt negativa ekonomiska konsekvenser för privatpersoner och företag. Vad som skulle anses vara en proportionerlig åtgärd ansågs kunna bero bl.a. på hur omfattande smittspridningen var vid den aktuella tidpunkten eller kunde förväntas bli inom en nära framtid. Om det förekom eller fanns en överhängande risk för en omfattande smittspridning, kunde det vara motiverat med mer långgående åtgärder. Det konstaterades också att kravet på proportionalitet innebar att en föreskrift eller ett beslut om en särskild begränsning inte fick gälla under längre tid eller inom ett större område än vad som kunde motiveras i förhållande till syftet att förhindra smittspridning.¹⁰²

¹⁰² Prop. 2020/21:79 s. 95.

Exempel på överväganden som bör göras

Vi lyfter i avsnitt 9.13 vikten av att regleringen av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder så långt det är möjligt är enhetlig för olika typer av verksamheter som är likartade i fråga risken för smittspridning. Som framgår närmare i det avsnittet kan omständigheter som t.ex. om verksamheten äger rum inomhus eller utomhus påverka risken för smittspridning. Sådana omständigheter bör beaktas när föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder meddelas. Motsvarande överväganden gjordes vid tillämpningen av covid-19-lagen och beaktades vid de proportionalitetsbedömningar som då gjordes.

Som exempel kan nämnas de överväganden som gjordes i promemorian som föregick vissa lättnader i de s.k. differentierade deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som gällde våren 2021. Lättnaderna bedömdes kunna införas när smittspridningen av covid-19 kommit ned på en relativt låg nivå med en ytterligare stabil nedåtgående utveckling.¹⁰³

I promemorian konstaterades att de ändringar som föreslogs i regelverket för demonstrationer, motionslopp och mässor innebar fortsatta inskränkningar i den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten och påverkade fortsatt förutsättningarna att bedriva närings-, förenings- och trossamfundsverksamhet samt kunde fortsatt utgöra ingrepp i rätten till egendomsskydd och näringsfrihet. Det konstaterades dock också att ändringarna även innebar lättnader i förhållande till de begränsningar som gällde vid den aktuella tidpunkten.

Det uttalades vidare att begränsningarna av allmänna sammankomster innebar en inskränkning i den grundlagsskyddade mötes- och demonstrationsfriheten och att de bara får begränsas under vissa förhållanden. Begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och en begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Föreskrifter som begränsade allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i syfte att förhindra

¹⁰³ Socialdepartementet. Promemoria Lättade deltagarbegränsningar för sammankomster och tillställningar, sektionering och särskilda bestämmelser för demonstrationer och mässor (S2021/05005). 2021, s. 37–39.

spridningen av covid-19 fick i enlighet med 6 § andra stycket covid-19-lagen inte heller vara mer långtgående än vad som var försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Det konstaterades att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ofta kunde vara riskfyllda från smittskyddssynpunkt, främst eftersom de kunde innebära att för varandra okända personer samlades och tillbringade en längre tid tillsammans i varandras fysiska närhet. Det konstaterades dock också att risken för smittspridning kunde variera beroende på hur sammankomsten eller tillställningen arrangerades. Härvid lyftes skillnaden i risken för smitta inomhus och utomhus. Även storleken och utformningen på lokalen eller området där sammankomsten eller tillställningen hölls lyftes fram.

Det betonades att de förslag som presenterades i promemorian – förslag om höjda deltagartak, möjlighet att sektionera, dvs. dela upp en sammankomst eller en tillställning i avgränsade sektioner, och förändringar i regelverken för mässor, demonstrationer, motionslopp och andra idrottstävlingar – tog sikte på att åstadkomma en åtskillnad i regelverken med beaktande smittrisen och av det epidemiologiska läge som förväntades. Begränsningarna bedömdes mot den bakgrunden inte vara mer ingripande än vad som var nödvändigt med hänsyn till de syften som bar upp begränsningen, dvs. att hantera den pågående pandemin och skydda människors liv och hälsa. Inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna bedömdes därför inte vara mer omfattande än vad som var absolut nödvändigt.

Vidare framhölls att de smittskyddsåtgärder som vidtogs övervägdes kontinuerligt i samråd med Folkhälsomyndigheten för att åtgärderna inte skulle gälla längre än vad som var nödvändigt. De negativa effekter som kunde uppkomma av de begränsningar som förslagen innebar bedömdes inte gå utöver det som de föreslagna bestämmelserna ytterst syftade till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedömdes inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Förslagen bedömdes därmed vara förenliga med regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfrihet.

För de krav på smittskyddsåtgärder som föreslogs för mässor bedömdes de kunna påverka förutsättningarna för att bedriva närings-

verksamhet och utgöra ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Det konstaterades att en förutsättning för sådana ingrepp är att de görs i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och enligt folkrättens allmänna grundsatser, samt att vid sådana ingrepp skulle proportionalitetsprincipen beaktas. Skyddet för liv och hälsa bedömdes vara ett sådant allmänt intresse som motiverar ett sådant ingrepp och åtgärderna bedömdes vara effektiva från smittskyddssynpunkt och rimliga för att motverka trängsel. De negativa effekter i förhållande till egendomsskydd och näringsfrihet som kunde uppkomma till följd av begränsningarna bedömdes därmed inte gå utöver det som de föreslagna bestämmelserna ytterst syftar till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedömdes inte heller finnas något alternativt sätt till mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Kravet på smittskyddsåtgärder ansågs därför vara förenligt med bestämmelserna om egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen.

Åtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet

Begreppet vetenskap och beprövad erfarenhet är centralt på hälso- och sjukvårdsområdet, vilket bland annat kommer till uttryck genom stadganden i patientsäkerhetslagen (2010:659) och patientlagen (2014:821). När begreppet togs in i smittskyddslagen hänvisades till förarbetena till den så kallade åliggandelagen,¹⁰⁴ som var en föregångare till patientsäkerhetslagen. Begreppet är emellertid inte förbehållet hälso- och sjukvårdsområdet och smittskyddsområdet. Som framgår av avsnitt 6.5 används begreppet vetenskap och beprövad erfarenhet på flera håll i lagstiftningen. Mot bakgrund av vad utredningen i avsnitt 9.7 har anfört om begreppet smittskyddsåtgärder och förslaget till det nya begreppet samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns det skäl att på motsvarande sätt som i smittskyddslagen föra in en bestämmelse om vetenskap och beprövad erfarenhet i den nya lagen. Det bör anges i lagen att föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

¹⁰⁴ Prop. 2003/04:30 s. 211.

En humanistisk människosyn ska prägla tillämpningen av lagen

På motsvarande sätt som vid tillämpningen av smittskyddslagen bör tillämpningen av den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vara förankrad i en humanistisk människosyn där principerna om alla människors lika värde samt den enskilda människans värdighet och självbestämmanderätt är viktiga delar. Den humanistiska människosynen talar för en stor tydlighet när det gäller att skydda allmänheten mot en allvarlig sjukdom. Smittskyddslagstiftningen måste tillgodose alla rimliga krav på rättssäkerhetsgarantier för enskilda, inbegripet avgränsningar av hur mycket tvång som får tillgripas och villkoren därför.¹⁰⁵ Det bör därför anges i lagen att föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska bygga på respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

När föreskrifter och beslut som rör verksamheter riktade till barn meddelas ska barnets bästa beaktas

Principen om barnets bästa i barnkonventionen

I artikel 3.1 FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) anges att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Barnkonventionen har inkorporerats och har sedan den 1 januari 2020 ställning som svensk lag.¹⁰⁶ Med barn avses varje människa under arton år (artikel 1).

FN:s kommitté för barnets rättigheter, barnrättskommittén, som övervakar genomförandet av barnkonventionen, har tagit fram en vägledning om principen om barnets bästa i form av en allmän kommentar som utgår ett stöd vid tolkning och tillämpning av konventionsåtagandet.¹⁰⁷ Enligt kommentaren ska barnets bästa väga tungt, men inte ensamt vara utslagsgivande, när olika intressen vägs mot varandra. I det enskilda fallet kan således andra samhällsintressen väga tyngre. Principen om barnets bästa är ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser, vilket enligt barnrättskommittén innebär att när

¹⁰⁵ Jfr prop. 2003/04:30 s. 85.

¹⁰⁶ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁰⁷ CRC/C/GC/14, prop. 2017/18:186 s. 84.

ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen. Principen om barnets bästa ska enligt barnrättskommittén tillämpas i förhållande till övriga grundprinciper i barnkonventionen. Av dessa är artikel 12 om barnets rätt att uttrycka sina åsikter av särskild vikt. Artiklarna 3 och 12 kompletterar varandra. Barnets åsikter är en viktig del i bedömningen av barnets bästa.¹⁰⁸

Barnets bästa i smittskyddslagen och covid-19-lagen

1 kap. 4 § andra stycket SmL ger uttryck för det barnperspektiv och den princip om barnets bästa som följer av barnkonventionen. När smittskyddslagen infördes betonades i förarbetena att det är en självklarhet att bestämmelserna i barnkonventionen bör tas i beaktande när smittskyddsåtgärder vidtas. Det gäller såväl i de fall som barnet själv bär på en smittsam sjukdom som i de fall åtgärder behöver vidtas för att förhindra att barn smittas. Med hänvisning till barnkonventionen uttalades att barn, på grund av sin sårbarhet, behöver vård och skydd samt att barnet har rätt till hälsa, liv och utveckling samt vila och fritid. Det uttalades också att det är familjen som har det primära ansvaret för den vård och det skydd barnet behöver, samtidigt som barnet är i behov av samhälleligt skydd. Regeringens uppfattning var att hänsynen till barnets bästa är av så stor vikt i smittskyddsarbetet att det bör komma till uttryck i en särskild bestämmelse i smittskyddslagen.¹⁰⁹

Någon uttrycklig bestämmelse om att beakta barnets bästa togs inte in i covid-19-lagen. I förarbetena uttalades dock att åtgärderna enligt lagen bör utformas i enlighet med de allmänna riktlinjer för smittskyddet som anges i smittskyddslagen, däribland principen om barnets bästa. Det framhölls att det var av yttersta vikt att alla aktörer kontinuerligt genomförde barnrättsliga analyser inför be-

¹⁰⁸ CRC/C/GC/14, p. 6 och 43.

¹⁰⁹ Prop. 2003/04:30 s. 85 och 172.

slut och åtgärder med anledning av sjukdomen. Analyserna skulle utgå från barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och beskriva vilka konsekvenser som en avsedd åtgärd kan få för barnets rättigheter. Härvid uttalades vidare att hänsynen till barnets bästa innebar bl.a. att barns behov av att delta i olika typer av fritidsaktiviteter skulle tillmätas stor vikt.¹¹⁰

Principen om barnets bästa bör komma till uttryck i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Med stöd av den lag som utredningen föreslår kan det komma att meddelas föreskrifter som avser verksamheter, allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar där barn är besökare, deltagare eller resenärer. Sådana föreskrifter kan alltså, på samma sätt som i fråga om åtgärder enligt covid-19-lagen, få direkt eller indirekt påverkan på barns möjligheter att delta i samhällslivet på olika sätt.

Av samma skäl som barnets bästa ansågs vara en allmän riktlinje vid tillämpningen av covid-19-lagen anser utredningen att principen om barnets bästa bör vara bärande också i fråga om de samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som nu föreslås. Till skillnad från hur covid-19-lagen utformades har dock utredningen valt att i den föreslagna lagen ta in särskilda bestämmelser som i hög grad motsvarar de allmänna riktlinjerna i smittskyddslagen. En bestämmelse bör därför tas in den föreslagna lagen om att det vid föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser verksamheter, sammankomster och tillställningar som riktar sig till barn ska det som bedöms vara barnets bästa särskilt beaktas.

¹¹⁰ Prop. 2020/21:79 s. 27 och 95.

9.10 Lagen bör omfatta verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Bedömning: Lagen bör omfatta sådana verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som personer ur allmänheten besöker, deltar i eller reser med.

Förslag: En definition av verksamheter ska föras in i lagen. Med verksamheter avses om inget annat framgår av sammanhanget

- fritids- och kulturverksamheter som är öppna för allmänheten,
- handelsplatser vid vilka varor eller tjänster försäljs till eller förevisas allmänheten på plats,
- restauranger och andra serveringsställen där det serveras mat eller dryck till allmänheten,
- religiösa verksamheter som är öppna för allmänheten och som inte utgör allmänna sammankomster enligt ordningslagen,
- kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, inklusive lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, och
- yrkesmässig användning och direkta eller indirekta upplåtelser av lokaler, områden eller utrymmen för tillställningar eller andra privata sammankomster.

Begreppen allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska ha samma innebörd som i ordningslagen.

Med besökare och deltagare avses personer ur allmänheten som besöker eller deltar i en verksamhet, en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Med resenärer avses personer ur allmänheten som reser med kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik och personer ur allmänheten som nyttjar lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik och flygtrafik.

Begreppet verksamheter bör beskrivas i lagen

Syftet med den lag vi föreslår är att minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. De åtgärder som lagen ska möjliggöra för att nå det syftet är det vi betecknar samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Med det begreppet avses åtgärder som vidtas i samhället för att minska förekomsten av kontakter som kan innebära risk för att en samhällsfarlig sjukdom sprids mellan människor. Förekomsten av sådana kontakter minskar om människor som normalt inte träffas inte kommer samman alls eller träffas på ett sätt som är säkrare ur smittskyddshänseende.

Mot den bakgrunden bör lagen som utgångspunkt kunna omfatta platser eller verksamheter dit allmänheten har tillträde. Det finns dock svårigheter med att närmare avgränsa vilka verksamheter som bör kunna bli föremål för föreskrifter. Det offentliga rummet består av vitt skilda verksamheter och företeelser. Verksamheter som liknar varandra i vissa avseenden kan sinsemellan vara olika vad gäller risken för smittspridning. Ytterligare svårigheter är att lagen behöver ta sikte även på i dag okända smittämnen och att samhället när lagen kan behöva tillämpas kan se annorlunda ut än i dag. Vidare används vissa platser i flera olika syften. Det finns därmed en risk att de begrepp som väljs delvis överlappar varandra eller att verksamheter av blandad karaktär träffas av flera regelverk samtidigt. Till detta kommer att vissa verksamheter har särskilda lagstadgade uppgifter eller är samhällsviktiga, t.ex. apotek, livsmedelsbutiker och bibliotek. Det finns samtidigt skäl att inte föreslå alltför allmänt hållna eller brett utformade bemyndiganden. Utgångspunkten bör vidare vara att ansvaret för att vidta smittskyddsåtgärder ska kunna riktas mot den som är ansvarig för verksamheten.

I den lagstiftning vi har att föreslå ställs behovet av förutsebarhet mot behovet av att ha flexibilitet för framtida pandemier eller annan omfattande smittspridning. Serveringslagen och covid-19-lagen avsåg båda ett känt smittämne och trädde i kraft snart efter respektive riksdagsbehandling. Den lag vi här föreslår måste vara annorlunda i båda dessa avseenden. Det är fråga om en beredskapslagstiftning som kan komma att tillämpas på ett nytt eller förändrat smittämne. Det går heller inte att säga om och i så fall när lagen kan komma att behöva tillämpas. Detta är skillnader som enligt utredningens mening bör påverka hur avvägningen mellan förutsebarhet

och flexibilitet görs. Enligt utredningens bedömning bör därför vid denna avvägning smittskyddsskålen väga tyngst.

Utredningen anser att samlingsbegreppet verksamheter bör användas och en definition av begreppet verksamheter föras in i lagen. Definitionen bör omfatta en uppräkningslista av sådant som omfattas av bemyndiganden att meddela föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder och där det finns någon som kan anses som ansvarig för att vidta sådana åtgärder, dvs. fritids- och kulturverksamheter som är öppna för allmänheten, handelsplatser vid vilka varor eller tjänster försäljs till eller förevisas allmänheten på plats, restauranger och andra serveringsställen där det serveras mat eller dryck till allmänheten (se avsnitt 9.12.1), religiösa verksamheter som är öppna för allmänheten och som inte utgör en allmän sammankomst enligt ordningslagen (se avsnitt 9.12.2), kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, inklusive lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik (se avsnitt 9.12.3), och yrkesmässig användning och direkta eller indirekta upplåtelse av lokaler, områden eller utrymmen för tillställningar eller andra privata sammankomster (se avsnitt 9.12.4).

De begrepp som ingår i uppräkningslistan bör med hänsyn till vikten av flexibilitet och svårigheterna att fullt ut förutse framtiden inte självständigt definieras i lagen. Någon exemplifierande uppräkningslista av vilka verksamheter respektive begrepp inrymmer bedöms av samma skäl inte heller lämplig. En avgränsning kommer dock att följa av att begreppen besökare och deltagare definieras i lagen och att bemyndigandena att meddela föreskrifter kopplas till dessa begrepp (se nedan).

Begreppen allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör ha samma innebörd som i ordningslagen

Begreppet verksamheter bör inte användas för allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar. Begreppen allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör användas i lagen och det bör framgå att begreppen har samma innebörd som i ordningslagen. Det innebär således att både sådana arrangemang som kräver tillstånd och sådana som inte gör det omfattas.

Begreppen besökare, deltagare och resenärer bör beskrivas i lagen

De samhällsinriktade smittskyddsåtgärder avser att minska förekomsten av kontakter mellan människor och som kan innebära risk för att en samhällsfarlig sjukdom sprids. Detta kan uppnås om kontakten minskas mellan människor som normalt inte träffas och att sådana kontakter som ändå sker, sker på ett sätt som är säkrare ur smittskyddshänseende. Det är således i första hand kontakter mellan personer ur allmänheten som besöker eller deltar vid verksamheterna, sammankomsterna och tillställningarna som omfattas av åtgärder. I fråga om kollektivtrafik och flygtrafik är det personer ur allmänheten som reser eller nyttjar lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer som berörs av åtgärder. Begreppen besökare, deltagare och resenärer används därför i lagen och det bör följaktligen tas in bestämmelser i lagen som anger att med besökare och deltagare avses personer ur allmänheten som besöker eller deltar i en verksamhet, allmän sammankomst eller offentlig tillställning, samt att med resenärer avses personer ur allmänheten som reser med kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik och personer ur allmänheten som nyttjar lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik och flygtrafik.

Genom begreppen besökare, deltagare och resenärer undantas således den som är arbetstagare eller likställs med arbetstagare enligt arbetsmiljölagen (1977:1160). Personer som likställs med arbetstagare enligt den lagen är bland annat elever i förskoleklass och uppåt. Detta gäller under skoltid. I en verksamhet som omfattas av föreskrifter enligt lagen kan det förekomma personer som är i tjänst i verksamheten men anställda av någon annan än den som är ansvarig för att vidta smittskyddsåtgärder. Även sådana personer bör i detta sammanhang anses likställas med arbetstagare. Det kan t.ex. vara fråga om konsulter eller blåljuspersonal på uppdrag på platsen. Vidare bör även en person som utan att vara anställd är t.ex. funktionär i verksamheten, vid sammankomsten eller vid tillställningen inte anses som besökare, deltagare eller resenär.

9.11 Skyldighet att motverka smittspridning

Förslag: I lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder införs bestämmelser om riskhantering i sådana verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av lagen. Bestämmelserna ska tillämpas på en sjukdom som bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen är tillämpliga på. Bestämmelserna ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Bestämmelserna innebär att den som ansvarar för en verksamhet, allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska bedöma vilka risker som finns i verksamheten för spridning av sjukdomen. Den ansvarige ska utifrån bedömningen vidta lämpliga åtgärder så att människor kan hålla avstånd från varandra och även på andra sätt motverka smittspridning.

Var och en ska medverka till att motverka smittspridning i verksamheten.

Den ansvarige ska dokumentera riskbedömningen och de åtgärder som vidtas. I lagen ska upplysas om att verkställighetsföreskrifter kan meddelas med stöd av regeringsformen.

Bedömning: Regeringen bör bemyndiga Folkhälsomyndigheten att meddela verkställighetsföreskrifter.

Riskhantering i verksamheter

En återkommande synpunkt i utredningens samverkan med berörda verksamhetsutövare är viljan att i händelse av t.ex. en pandemi ta eget ansvar för att begränsa smittspridning. Vidare får föreskrifter, för att vara proportionerliga, inte vara mer långtgående än vad ändamålet motiverar. Den epidemiologiska situationen kan under vissa faser av t.ex. en pandemi vara sådan att det kan anses tillräckligt med mindre långtgående begränsningar. Utredningen anser av dessa skäl att det i den nya lagen bör införas en bestämmelse som möjliggör mindre långtgående åtgärder än föreskrifter om specifika smittskyddsåtgärder som avser t.ex. en viss verksamhet.

Ett sätt att utforma en sådan reglering är som en allmän skyldighet att förebygga smittspridning genom att inom ramen för den egna

verksamheten bedöma vilka risker som finns för spridning av den aktuella sjukdomen, och utifrån bedömningen vidta lämpliga åtgärder. Det bör framgå av bestämmelsen att det handlar om att vidta åtgärder som underlättar för människor att hålla avstånd från varandra och även på andra sätt motverka smittspridning.

I avsnitt 9.10 har vi bedömt att lagen bör omfatta sådana verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som personer ur allmänheten besöker, deltar i eller reser med. Det framstår som lämpligt att samma verksamheter, sammankomster och tillställningar omfattas av den här föreslagna bestämmelsen.

Bestämmelsen bör kunna tillämpas som en självständig samhällsinriktad smittskyddsåtgärd såväl som tillsammans med andra åtgärder enligt den nya lagen. Det kan också tänkas uppstå en situation där det är motiverat att vissa verksamheter som omfattas av lagen begränsas genom den föreslagna bestämmelsen, medan andra verksamheter också begränsas med mer långtgående föreskrifter.

Riskbedömningen och vidtagna åtgärder bör dokumenteras

En motsvarande bestämmelse som den som vi nu föreslår fanns i covid-19-lagen, även om den där var utformad på ett något annorlunda sätt. För att en sådan bestämmelse ska fungera som en samhällsinriktad smittskyddsåtgärd som efterföljs och ger effekt är det vår bedömning att den också måste åtföljas av krav på att den som ansvarar för verksamheten ska dokumentera sin riskbedömning och de åtgärder som vidtas. Vi föreslår därför att sådana krav införs tillsammans med bestämmelsen.

Med stöd av 8 kap. 7 § första stycket första punkten regeringsformen kan regeringen meddela närmare föreskrifter om hur riskbedömningen bör gå till och hur dokumentationen bör göras. En upplysning om detta bör tas in tillsammans med bestämmelsen. Regeringen bör bemyndiga Folkhälsomyndigheten att meddela sådana föreskrifter.

I avsnitt 9.15 finns förslag om bestämmelser om tillsynen över bestämmelsen.

Var och ens ansvar

I 2 kap. 1 § smittskyddslagen anges att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder ska medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Vilka försiktighetsmått som kan bli aktuella enligt den lagen beror på vilken sjukdom det rör sig om, dess smittsamhet och smittvägar.¹¹¹

I en situation med en pågående eller nära förestående omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom är det enligt utredningens uppfattning angeläget att var och en tar sitt ansvar för att på de sätt som är möjliga bidra till minskad smittspridning. Detta kan uttryckas genom att det förs in en särskild bestämmelse därom. Utredningen anser därför att det i den nya lagen bör föras in en bestämmelse som kompletterar 2 kap. 1 § smittskyddslagen. Bestämmelsen bör ange att i sådana verksamheter, sammankomster och tillställningar för vilka det får beslutas om föreskrifter enligt lagen ska var och en medverka till att förhindra smittspridning. Att förhindra smittspridning handlar för den enskilde om att på ett konkret sätt undvika nya smittkedjor genom att följa givna instruktioner och visa hänsyn till andra närvarande.

Med var och en avses alla som på något sätt interagerar med andra i verksamheten, dvs. såväl deltagare och besökare, som anställda, funktionärer och andra som är närvarande för verksamhetens genomförande.

9.12 Bemyndiganden att meddela föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

9.12.1 Vissa verksamheter som är öppna för allmänheten

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om att den som driver en fritids- och kulturverksamhet, en handelsplats eller ett serveringsställe ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare och deltagare,
2. minsta avstånd mellan besökare och deltagare,

¹¹¹ Prop. 2003/04:30 s. 214.

3. begränsning av öppettider, och
4. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

Regeringen får delegera rätten att meddela sådana föreskrifter till den myndighet som regeringen bestämmer.

Om åtgärderna bedöms otillräckliga får regeringen meddela föreskrifter om att sådana verksamheter ska hållas stängda.

Behovet av föreskrifter

Konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom kan minskas om förekomsten av kontakter som kan innebära risk för att sjukdomen sprids mellan människor minskas. Det kan ske om människor som normalt inte träffas inte kommer samman alls eller träffas på ett sätt som är säkrare ur smittskyddshänseende.

I verksamheter som är öppna för allmänheten kan människor komma samman som normalt inte träffas, vilket därmed kan innebära risk för spridning av den slags smittämne som vi bedömer kan få en omfattande smittspridning. Det finns därför ett behov av att inkludera sådana verksamheter i den beredskapslagstiftning som vi föreslår. Utredningen anser att indelningen av verksamheter som framgår av serveringslagen och covid-19-lagen i huvudsak kan användas även i den lag vi föreslår. Lagen bör således ge utrymme för föreskrifter om att den som driver en fritids- och en kulturverksamhet, en handelsplats och ett serveringsställe ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder behöver inte omfatta alla verksamheter som anges i bemyndigandet. Föreskrifterna kan, med beaktande av det epidemiologiska läget, inskränkas till vissa typer av sådana verksamheter som medför särskilt stora risker för smittspridning. I avsnitt 9.13.1 anger vi vilka faktorer som särskilt ska beaktas vad gäller risken för smittspridning.

De aktuella verksamheterna bör inte kunna begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det måste i det sammanhanget beaktas att föreskrifter som innebär krav på smittskyddsåtgärder kan påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet. Begränsningarna kan därmed innebära

ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten (se avsnitt 9.19.2). Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att motverka spridning av den aktuella sjukdomen. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är eller kan förväntas bli. Vidare kan särskilda överväganden behöva göras i fråga om begränsning av verksamheter som riktar sig till att hjälpa utsatta människor.

Fritids- och kulturverksamheter som är öppna för allmänheten

Människor kan samlas där det bedrivs olika typer av fritids- och kulturverksamheter. I covid-19-lagen användes exemplifierande uppräkningsplatser för fritids- eller kulturverksamhet. De ord som användes som exempel gavs samma innebörd som de har i allmänt språkbruk. Som framgår av avsnitt 9.10 bör begreppet verksamhet i den nya lagen omfatta fritids- och kulturverksamheter som är öppna för allmänheten. Någon exemplifierande uppräkningslista bör dock inte tas in i lagen.

Verksamheter som utredningen anser bör omfattas av begreppet är verksamheter som erbjuder olika typer av fritidssysselsättningar, kulturaktiviteter, förströelse eller underhållning. Exempel på sådana verksamheter är gym- och sportanläggningar, badanläggningar, campingplatser, bibliotek, museum, djurparker och lekland.

Med gym- och sportanläggningar bör avses anläggningar som huvudsakligen används för fysisk träning eller sport. Med badanläggning bör avses en offentlig badinrättning. Med bibliotek bör avses en plats där allmänheten kan låna eller på annat sätt få tillgång till litteratur och andra medier. Det bör inte ha någon betydelse vilket slags bibliotek det enligt bibliotekslagens (2013:801) definition är fråga om. Med museum bör avses en institution som är öppen för allmänheten och som bland annat ställer ut materiella och immateriella vittnesbörd om människan och människans omvärld (jfr 2 § museilagen [2017:563]). Med campingplats bör avses ett avgränsat område för boende i tält, husbil eller husvagn. Med djurpark bör avses ett avgränsat område som erbjuder förevisning av djur.

Verksamheter som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller socialtjänstlagen, t.ex. dag-

lig verksamhet, bör däremot inte omfattas av begreppet fritids- och kulturverksamhet. Däremot kan de personer som har beviljats insatser enligt nämnda lagar självklart omfattas av begreppen besökare och deltagare när de befinner sig i sådana verksamheter som omfattas av föreskrifter enligt det bemyndigande vi föreslår här.

Handelsplatser vid vilka varor eller tjänster försäljs till eller förevisas allmänheten på plats

En ytterligare typ av verksamhet där människor som normalt inte träffas samlas är på det som kan betecknas som handelsplatser. I covid-19-lagen användes exemplifierande uppräkningsord av begreppen handelsplatser. De ord som användes som exempel på handelsplatser gavs samma innebörd som de har i allmänt språkbruk.

Som framgår av avsnitt 9.10 bör begreppet verksamhet i den nya lagen omfatta handelsplatser vid vilka varor eller tjänster försäljs till eller förevisas allmänheten på plats. Någon exemplifierande uppräkningsord av handelsplatser bör dock inte tas in i lagen.

Exempel på handelsplatser enligt den lag vi föreslår är de som i dagligt tal benämns butiker och serviceinrättningar.

Butiker bör avse lokaler för försäljning av varor, t.ex. livsmedel, bruksföremål, vitvaror och kläder. I butiker kan även viss försäljning av tjänster pågå. Inte heller att det också bedrivs viss annan verksamhet i lokalen, t.ex. att det finns en kafédel, utesluter att det är fråga om en butik. Det är den huvudsakliga verksamheten som avgör om det är fråga om en handelsplats i lagens mening.¹¹²

Serviceinrättningar bör avse platser för försäljning av tjänster, t.ex. frisörsalonger, skönhetsalonger och cykelverkstäder. I serviceinrättningar kan även viss försäljning av varor pågå. Platser för hälso- och sjukvård eller tandvård, t.ex. vårdcentraler och tandläkarmottagningar bör dock inte omfattas av begreppet serviceinrättningar och därmed inte heller utgöra handelsplatser i lagens mening. För sådana verksamheter gäller det regelverk som finns på hälso- och sjukvårdsområdet som bl.a. innefattar regler om vårdhygien. Inte heller t.ex. socialtjänst- eller myndighetslokaler, till vilka allmänheten förvisso kan ha tillträde, bör omfattas av begreppet serviceinrättning. Viss utbildning som tydligt bjuds ut till försäljning, t.ex. trafiksko-

¹¹² Se Socialdepartementet. Promemoria Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2020/09963), 2020, och prop. 2020/21:52, s. 99.

lor och kursverksamheter, bör däremot kunna omfattas av begreppet serviceinrättning.

För att det ska vara fråga om en handelsplats i lagens mening krävs att verksamheten är öppen för allmänheten. En handelsplats kan vara permanent eller tillfällig, t.ex. hålla öppet några timmar per vecka, några dagar per år eller sporadiskt. Det krävs inte att det är fråga om försäljning på stället eller att det är möjligt att betala på plats. I vissa verksamheter som bör omfattas av begreppet förevisas exempelvis produkter i syfte att besökarna ska överväga ett köp först vid senare tillfälle.

Även det som i dagligt tal benämns köpcentrum och varuhus bör i sig betraktas som handelsplatser i lagens mening. I köpcentrum eller varuhus inryms typiskt sett butiker och serviceinrättningar, men det kan även inrymmas annan verksamhet än butiker eller serviceinrättningar, t.ex. serveringsställen.

Vid covid-19-lagens tillämpning avseende handelsplatser lyftes vidare inomhustorg, inomhusgångar och platser där kunder och besökare uppehåller sig en längre tid, t.ex. för att umgås, strosa eller kanske bara för att sitta ned en stund. Även sådana platser inom en handelsplats ingår alltså i handelsplatsen.

Restauranger och andra serveringsställen där det serveras mat eller dryck till allmänheten

En typ av verksamhet där människor som normalt inte träffas samlas är restauranger och andra typer av serveringsställen. Som framgår av avsnitt 9.10 bör begreppet verksamhet i den nya lagen omfatta restauranger och andra serveringsställen där det serveras mat eller dryck till allmänheten. Någon exemplifierande uppräkningslista av andra serveringsställen än restauranger bör dock inte tas in i lagen.

I propositionen till serveringslagen övervägde regeringen vilket begrepp som lämpligen kunde användas i den lagen. Regeringen ansåg att serveringslagen enbart borde träffa sådan verksamhet där det bedrivs servering av mat eller dryck och där möjlighet ges till förtäring på stället, och att lagen enbart borde omfatta sådan näringsverksamhet som består i att mat eller dryck serveras till allmänheten. Regeringen konstaterade också att alkohollagen enbart omfattar serveringsställen som har tillstånd att servera alkohol och att behovet av att kunna vidta smittskyddsåtgärder även fanns på sådana server-

ingsställen som saknar serveringstillstånd.¹¹³ Begreppet serveringsställe gavs i serveringslagen därför samma innebörd som i lagen om tobak och liknande produkter. Även serveringsställen som abonneras eller som på annat sätt används eller hyrs ut till slutna sällskap omfattades av begreppet. En definition av begreppet serveringsställe togs in i serveringslagen.

Utredningen anser att nämnda överväganden till stor del är relevanta även i detta sammanhang. Exempel på serveringsställen som utöver restauranger bör omfattas är därför, barer, pubar, diskotek, kaféer och konditorier.¹¹⁴ Inrättningarna har det gemensamt att det där sker servering till besökare som kan vara sittande eller stående. Även annan verksamhet förutom själva serveringen till besökare kan förekomma på ett serveringsställe, t.ex. ett dansgolv eller platser för olika slags spel. Det är den huvudsakliga verksamheten som avgör om det är fråga om ett serveringsställe.

Utredningen anser att det därtill finns skäl att begreppet i den nya lagen bör omfatta även sådana inrättningar som inte erbjuder förtäring på stället. Gatukök och liknande inrättningar kan t.ex. behöva vidta åtgärder för att minska köbildning i direkt anslutning till sina lokaler eller områden.

För att det ska vara fråga om ett serveringsställe ska det dock vara fråga om servering som sker till allmänheten. Ett serveringsställe kan vara permanent eller tillfälligt, t.ex. hålla öppet några timmar per vecka, några dagar per år eller sporadiskt.

Vidare bör regleringen inte begränsas till att enbart avse näringsverksamhet. Även servering som drivs i andra former, t.ex. av ideella föreningar eller trossamfund, bör omfattas.

Liksom i serveringslagen bör även serveringsställen som abonneras eller som på annat sätt används eller hyrs ut till slutna sällskap omfattas av begreppet. Se vidare i avsnitt 9.12.4 om upplåtelse för privata sammankomster.

¹¹³ Prop. 2019/20:172 s. 16 och 17.

¹¹⁴ Jfr prop. 2003/04:65 s. 28.

Föreskrifterna gäller när verksamheten är öppen för allmänheten

Föreskrifterna bör som framgått ovan enbart gälla verksamheter som är öppna för allmänheten. Med uttrycket öppen för allmänheten avses att den verksamhet som bedrivs vänder sig till allmänheten och inte endast till en begränsad krets. En verksamhet kan vara öppen för allmänheten dygnet runt, tillfälligt (t.ex. några timmar eller någon eller några dagar i följd) eller på regelbundna tider varje dygn eller vecka. De delar av lokalerna eller platsen dit allmänheten inte har tillträde omfattas inte, t.ex. ytor eller lokaler som enbart personalen förfogar över.

Verksamheten i t.ex. gym och simhallar är normalt att anse som öppna för allmänheten även om det krävs ett medlemskap.

Vilka åtgärder som bör få föreskrivas

Risk för spridning av de smittämnen som lagen kommer att kunna omfatta uppstår när människor är nära varandra. Riskerna är vidare större inomhus än utomhus och om kontakterna är långvariga än om de är kortvariga. Även andra faktorer kan ha betydelse. Smittspridning kan också ske t.ex. via förorenade ytor eller händer.

Föreskrifterna bör därför få innebära krav på att begränsa antalet besökare och deltagare som får närvara samtidigt i en viss lokal eller på en viss plats. Det kan vara fråga om en faktisk antalbegränsning som t.ex. beräknas i förhållande till storleken på lokalerna. Det kan också vara fråga om ett maximalt antal, som gäller oavsett lokalens storlek. Det kan vidare vara fråga om kombinationer av sådana föreskrifter, t.ex. ett antal som beräknas utifrån lokalernas storlek i kombination med ett visst maximalt tillåtet antal besökare. När beslut om föreskrifter övervägs och utformas bör hänsyn tas till att verksamhetsutövare kan ha begränsad möjlighet att begränsa hur många personer som vistas samtidigt inom dess ansvarsområde. Exempel på sådana platser är gemensamhetsytor i form av inomhustorg i köpcentra, där antalet personer kan bero på hur många som rör sig in eller ut ur de butiker som tillhör köpcentret eller in eller ut ur en anslutande kollektivtrafikstation. På sådana ytor kan det finnas ett behov av att vidta andra smittskyddsåtgärder i syfte att besökare ska undvika att uppehålla sig där.

Föreskrifterna bör vidare få omfatta krav på minsta avstånd mellan besökare och deltagare. Sådana föreskrifter kan vara lämpliga att använda i viss typ av verksamhet, eller del av verksamhet. Det är t.ex. möjligt att med stöd av bemyndigandet föreskriva om ett visst avstånd mellan besökarna vid bord på en restaurang eller i en kafédél i en butik, mellan besökarna vid platserna i en läsesal på ett bibliotek eller mellan personer i en kö in till en viss verksamhet. Föreskrifter som gäller verksamheter där inredningen är fast eller inte kan flyttas med enkla medel kan behöva ta hänsyn till den omständigheten.

Det bör inte anges uttömmande vilka åtgärder som kan bli aktuella. Detta kan variera bl.a. i takt med att kunskapsläget om smittämnet i fråga förbättras. Därför bör det finnas utrymme att också få föreskriva om krav på andra åtgärder för att motverka smittspridning: Sådana åtgärder kan t.ex. avse skyltning, markeringar i golvet och ommöbleringar. Det kan vidare vara fråga om begränsningar av målsättningskaraktär, t.ex. med innebörden att verksamheten ska se till att antalet besökare hålls nere. Det kan vara aktuellt på platser som inte är tydligt avgränsade, där förhållandena gör att en fast antalsbegränsning inte är praktiskt möjlig att upprätthålla eller riskerar att bli kontraproduktiv. En annan åtgärd kan vara ett krav på ökad tillgänglighet eller kapacitet så att antalet vid varje tillfälle närvarande personer därigenom minskas. Ytterligare exempel på andra smittskyddsåtgärder är att ha särskilda rutiner för in- och utpassering. Bemyndigandet ger även stöd för att införa krav på att tillhandahålla munskydd till deltagare, besökare eller resenärer, och ge verksamhetsutövare och anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar möjlighet att ställa krav på vaccinationsbevis, såsom gjordes under en period under covid-19-pandemin. De sjukdomar som kommer att kunna omfattas av lagen kan även komma att smitta indirekt, t.ex. via förorenade ytor eller händer. Föreskrifterna bör därför även kunna innebära krav på åtgärder som minskar sådan smittspridning, t.ex. krav på rengöring av ytor eller erbjudande av handdesinficering eller annan möjlighet till skärpt handhygien. Det är inte troligt att en sådan indirekt smittspridning kommer att vara drivande i en framtida omfattande smittspridning. Det är alltså typiskt sett viktigare med åtgärder som möjliggör avstånd och på olika sätt glesar ut mellan människor. Även andra åtgärder än de som nämns här kan bli aktuella.

Vem som bör vara ansvarig för att vidta åtgärder

I sådana verksamheter som omfattas av bemyndigandet finns det normalt sett någon som kan betraktas som ansvarig. Det är den juridiska eller fysiska person som genom äganderätt eller med annan rätt, exempelvis nyttjanderätt, förfogar över en viss verksamhet som i första hand ska anses som ansvarig för att föreskrivna smittskyddsåtgärder vidtas. För en restaurang eller annat serveringsställe är normalt den ansvarig som ansökt om registrering eller godkännande av verksamheten enligt livsmedelslagstiftningen. Flera personer kan bedriva verksamheten gemensamt. Verksamheten kan drivas i privat eller offentlig regi och i olika associationsformer.

Inom exempelvis ett kulturhus eller ett köpcentrum kan flera verksamheter finnas intill varandra och således ha olika ansvariga. För ytorna på ett köpcentrum som inte tillhör t.ex. en butik eller ett serveringsställe kan det bli fråga om att rikta ansvaret mot fastighetsägaren. Den som ansvarar för en viss verksamhet bör dock normalt sett också ansvara för t.ex. köer in till den verksamheten, även om kön befinner sig inom en annan verksamhetsutövers område, t.ex. om det i ett gemensamhetsutrymme i ett köpcentrum uppstår kö till en butik. Frågan om vem föreskrifterna enligt det aktuella bemyndigandet bör riktas mot bör vara beroende av vilka samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som aktualiseras och får prövas inom ramen för beredningen av det ärende där sådana föreskrifter övervägs.

Ansvaret för smittskyddsåtgärder torde också kunna framgå genom avtal, t.ex. mellan fastighetsägare och hyresgäst.

Det bör beaktas i tillsynen vilka praktiska möjligheter som verksamhetsutövaren har att begränsa besökares tillträde till verksamheten.

Reglering av öppettider och i sista hand stängning

Lagstiftningen har som tidigare konstaterats en tydlig beredskapskaraktär. Det kan inte uteslutas att det epidemiologiska läget, för ett framtida smittämne som uppfyller kriterierna för att lagen ska få tillämpas, kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid besluta att fritids- och kulturverksamheter, handelsplatser eller serveringsställen ska hållas stängda. Regeringen bör mot denna bakgrund som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om att sådana verksamheter, om det är

nödvändigt för att motverka spridning av den aktuella sjukdomen, ska hållas stängda. Det bör av lagtexten uttryckligen framgå att sådana föreskrifter endast får meddelas om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. En föreskrift om stängning innebär att verksamheten måste stänga för allmänheten, dvs. att besökare eller deltagare inte är tillåtna.

Av kravet på proportionalitet och att stängning ska vara en åtgärd som får meddelas enbart om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga följer att även mindre långtgående begränsningar än stängning kan vara proportionerliga och införas före eventuella föreskrifter om stängning. Det bör därför även införas en möjlighet att begränsa öppettiderna.

Inför att föreskrifter om begränsning av öppettider eller stängning beslutas måste det nogt övervägas om regleringen kan få följd effekter som riskerar att förta effekten av föreskrifterna. Det kan t.ex. vara risken för att en gemensam stängningstid på samtliga serveringsställen medför större belastning i kollektivtrafiken än vad som annars gäller, eller att besökarna till den verksamhet som stängs eller begränsas vad gäller öppettider i stället söker sig till någon annan inomhusmiljö. Om det är geografiskt avgränsade föreskrifter som övervägs bör beaktas risken för att resande till närliggande geografiska områden, t.ex. grannkommuner, ökar till följd av föreskrifterna.

Det kan även finnas skäl att tillåta att viss verksamhet hålls öppen. Det kan handla om livsmedelsbutiker, apotek och serveringsställen med avhämtning. Sådana särskilda hänsyn bör också tas för verksamheter som är belägna i t.ex. ett köpcentrum som stängs. I en sådan situation åligger det den som är verksamhetsansvarig för köpcentret att se till att allmänheten ges tillträde till de verksamheter som behöver vara öppna.

Mot denna bakgrund förbereddes under covid-19-pandemin med stöd av covid-19-lagen en förordning med föreskrifter som skulle gälla för det fall gallerior och varuhus behövde stängas. Genom föreskrifterna gjordes undantag för livsmedelsbutiker, apotek, hälso-, sjukvårds- och tandvårdsinrättningar, och särskilt samhällsviktig verksamhet som var belägna i gallerior och varuhus. Även Systembolaget undantogs med motiveringen att Systembolaget har ensamrätt på försäljning av alkoholhaltiga drycker i Sverige, vilket innebär att de i enlighet med svensk alkoholpolitik ska främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningar. En stängning skulle

innebära en ökad risk för handel med smuggelsprit och annan olovlig försäljning i strid med alkohollagen.

Vad som avsågs med särskilt samhällsviktig verksamhet fick avgöras i det enskilda fallet och viss ledning kunde hämtas från Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet.¹¹⁵

Det är utredningens mening att liknande överväganden behöver göras också vid tillämpningen av de bestämmelser om stängning av verksamheter som vi nu föreslår.

Regeringen bör få delegera viss föreskriftsrätt

Lagen kan komma att tillämpas på smittämnen som i dag är okända eller som är nya varianter av kända smittämnen. Det är i båda fallen troligt att det under en inte obetydlig tid kommer att saknas kunskap om smittämnet, spridningssätt, riskmiljöer, riskgrupper och så vidare för att i detalj kunna bedöma vilka smittskyddsåtgärder som kan vara verksamma. I takt med att kunskaperna om smittämnet ökar kan föreskrifterna behöva ändras med kort varsel. Detsamma gäller om det epidemiologiska läget snabbt förändras.

Den nya lagen bör ge utrymme för en träffsäker reglering som inte i onödan och inte under längre tid än nödvändigt begränsar de verksamheter som omfattas. Enligt utredningen framstår det därför som ändamålsenligt att föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder ska kunna meddelas även på lägre normnivå än lag. Utredningen anser därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela vissa ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder som ska vidtas i fritids- och kulturverksamheter, på handelsplatser och på serveringsställen. Det ligger nära till hands att ge ett sådant bemyndigande till Folkhälsomyndigheten som är expertmyndighet inom smittskyddet och ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå. Förslaget ger även utrymme för regeringen att bemyndiga t.ex. länsstyrelserna att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på regional nivå.

¹¹⁵ Socialdepartementet. Promemoria Särskilda begränsning för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2020/09963). 2020, s. 28.

Med hänsyn till att föreskrifter om stängning utgör mycket ingripande åtgärder bör sådana föreskrifter inte omfattas av möjligheten till subdelegation.

Begreppen besökare och deltagare

Med begreppen besökare och deltagare bör som angetts ovan i avsnitt 9.10 avses personer ur allmänheten som besöker eller deltar i en verksamhet.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

I sådana verksamheter som vi här har föreslagit ska kunna regleras kan det förekomma allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen. Våra överväganden för vad som då ska gälla finns i avsnitt 9.12.5.

9.12.2 Religiösa verksamheter som är öppna för allmänheten

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vidtas av trossamfund som bedriver en religiös verksamhet. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare och deltagare,
2. minsta avstånd mellan besökare och deltagare, och
3. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

Regeringen får delegera rätten att meddela sådana föreskrifter till den myndighet som regeringen bestämmer.

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet att begränsa öppettider eller helt stänga religiösa verksamheter.

Behovet av föreskrifter

Konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom kan minskas om förekomsten av kontakter som kan innebära risk för att sjukdomen sprids mellan människor minskas. Det kan ske om människor som normalt inte träffas inte kommer samman alls eller träffas på ett sätt som är säkrare ur smittskyddshänseende.

Vid sidan av de verksamheter som omfattas av förslagen i avsnitt 9.12.1 kan sådana riskfyllda kontakter förekomma även inom trossamfunds religiösa verksamhet till vilken allmänheten har tillträde. Den verksamhet som avses här kan dels bestå i att trossamfundets lokaler står öppna för besökare för t.ex. enskild bön, dels annan religiös verksamhet som utan att vara en allmän sammankomst (se nedan) är öppen för allmänheten. Sådan verksamhet var inte på motsvarande sätt reglerad i covid-19-lagen. Det finns enligt utredningens mening ett behov av att inkludera även sådan verksamhet i den beredskapslagstiftning som vi föreslår för att säkerställa att smittskyddsåtgärder vid behov vidtas i dessa miljöer.

Utredningen anser därför att föreskrifter ska få meddelas om att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vidtas av trossamfund som bedriver en religiös verksamhet som är öppen för allmänheten. Det är således fråga om verksamheter främst i kyrkor, moskéer, synagogor och på andra religiösa platser.

Föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder behöver inte omfatta all verksamhet. Föreskrifterna kan, med beaktande av det epidemiologiska läget, inskränkas till vissa typer av sådana verksamheter som medför särskilt stora risker för smittspridning. I avsnitt 9.13.1 anger vi vilka faktorer som särskilt ska beaktas vad gäller risken för smittspridning.

Allmänna sammankomster för religionsutövning omfattas inte av bestämmelsen

Den föreslagna bestämmelsen innebär att det kan ställas krav på trossamfund att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i sin religiösa verksamhet. Ett stående inslag i religiös utövning hos trossamfunden är gudstjänster och liknande sammankomster. Även om en sådan sammankomst i dagligt tal kan kallas religiös verksamhet,

utgör den i juridisk mening en allmän sammankomst enligt ordningslagen och har som sådan en särskild ställning. Begreppet religiös verksamhet så som det används i den föreslagna lagen omfattar således inte sådana sammankomster. Detta framgår av den definition av religiösa verksamheter som vi föreslagit i avsnitt 9.10. Senare i detta kapitel redovisar vi våra överväganden och förslag kring vad som bör gälla för allmänna sammankomster (avsnitt 9.12.5).

Vidare bör framhållas att om verksamheten i t.ex. en kyrka i någon del består av handel eller servering kan föreskrifter som meddelats gällande handelsplatser eller serveringsställen bli tillämpliga.

Motsvarande åtgärder som för annan verksamhet bör få föreskrivas men inte begränsning av öppettider och stängning

Som vi konstaterar senare i det här kapitlet när vi redogör för våra överväganden om begränsningar av allmänna sammankomster kan begränsningar av allmänna sammankomster få betydelse för möjligheten för människor att genom möten t.ex. utöva sin religion och att noggranna överväganden därför behöver göras vid utformningen av sådana föreskrifter (avsnitt 9.12.6). Även när det gäller religiös verksamhet som inte utgör sådana allmänna sammankomster finns det skäl att göra noggranna överväganden i dessa avseenden.

Platser för religionsutövning fyller en viktig funktion i många människors liv, inte minst i tider av kris så som en pandemi eller annan omfattande smittspridning kan vara. Religionsfriheten så som den kommer till uttryck i 2 kap. 1 § första stycket sjätte punkten regeringsformen är absolut och innebär att var och en gentemot det allmänna är försäkrad frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. I samband med att bestämmelsen i regeringsformen om religionsfriheten fick sin nuvarande lydelse konstaterades att uppgiften att utforma grundlagsregler till skydd för religionsfriheten är förbunden med särskilda svårigheter, vilka har sin grund i att denna frihet innehåller betydande moment av andra fri- och rättigheter. Religionsfriheten anses t.ex. normalt innefatta inte bara en frihet att hysa viss religiös övertygelse och att enskilt utöva religion utan också frihet att sprida och ta del av religiös förkunnelse, att anordna och delta i gudstjänster samt att bilda och medverka i religiösa sammanslutningar. Det framhölls att samtidigt som det är angeläget att bereda dessa särskilda inslag i religionsfriheten ett till-

fredsställande skydd är det självklart att reglerna om religionsfriheten inte får hindra att de bestämmelser som i allmänhet gäller för begränsning av yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna är tillämpliga också när dessa friheter utövas i religiösa sammanhang. Som exempel nämndes att det är angeläget att under en epidemi kunna hindra sammankomster där smitta kan spridas, vare sig det är fråga om gudstjänster, teaterföreställningar eller politiska möten.¹¹⁶

Det fördes samtidigt en diskussion om även religionsfriheten därför borde göras begränsningsbar. Det ansågs exempelvis att det går att få en felaktig uppfattning om skyddets styrka och om religionsfriheten gjordes begränsningsbar skulle det ge en riktigare bild av rättsläget. Det framhölls dock också att de moment i religionsfriheten som inte hämtar inslag från övriga opinionsfriheter, främst friheten till enskild religionsutövning, inte bör kunna underkastas några särskilda begränsningar. Det ansågs inte heller finnas någon anledning att tillåta sådana begränsningar av religionsfriheten som utgörs av inskränkningar i rätten att yttra sig, ta del av yttranden, anordna och delta i möten eller att bilda sammanslutningar just i religiösa sammanhang.¹¹⁷

Det är utredningens bedömning att religionsfriheten inte i sig hindrar att trossamfund åläggs att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i form av att begränsa antalet som samtidigt får vistas i en lokal eller i en del av en lokal, att tillse att de som besöker lokalen eller på annat sätt deltar i verksamheten håller avstånd och att i den fysiska miljön t.ex. använda smittskyddsbarriärer när så är lämpligt. Föreskrifter med krav på trossamfund att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör dock inte omfatta begränsningar av öppettider eller innebära möjligheter att helt stänga sådana religiösa verksamheter.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att regeringen ska få meddela föreskrifter om att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vidtas av trossamfund som bedriver religiös verksamhet. Sådana föreskrifter ska få innebära krav på begränsning av antalet besökare och deltagare, minsta avstånd mellan besökare och deltagare, och andra åtgärder för att motverka smittspridning. Också när det gäller sådana åtgärder bör dock beaktas att åtgärderna aldrig får utfor-

¹¹⁶ Prop. 1975/76:209 s. 114.

¹¹⁷ Prop. 1975/76:209 s. 115.

mas på ett sådant sätt att religionsfriheten så som den kommer till uttryck i regeringsformen begränsas (se även kapitel 12).

Regeringen bör få delegera föreskriftsrätten

Av samma skäl som anges i avsnitt 9.12.1 bör regeringen ha möjlighet att delegera föreskriftsrätt till den myndighet som regeringen bestämmer.

Begreppen besökare och deltagare

Med begreppen besökare och deltagare bör som angetts ovan i avsnitt 9.10 avses personer ur allmänheten som besöker eller deltar i en verksamhet.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

I sådan religiös verksamhet som det föreslagna bemyndigandet omfattar kan det, som vi redan konstaterat, förekomma allmänna sammankomster för religionsutövning, men även andra allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen. Våra överväganden för vad som ska gälla för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar finns i avsnitt 9.12.5.

9.12.3 Kollektivtrafik och inrikes flyg

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om att den som bedriver eller organiserar verksamhet i form av kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet resenärer på färdmedel,
2. begränsning av antalet resenärer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer, och
3. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

Regeringen får delegera rätten att meddela sådana föreskrifter till den myndighet som regeringen bestämmer.

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet att förbjuda kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller att begränsa under vilka tider sådan trafik får bedrivas.

Behovet av föreskrifter

Konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom kan minskas om förekomsten av kontakter som kan innebära risk för att sjukdomen sprids mellan människor minskas. Det kan ske om människor som normalt inte träffas inte kommer samman alls eller träffas på ett sätt som är säkrare ur smittskyddshänseende.

Kollektivtrafik är en sådan miljö där människor som normalt inte träffas kan komma i nära kontakt med varandra. På längre sträckor kan det bli tal om en mer långvarig samvaro vilket också kan öka risken för smittspridning för sådana smittämnen som vi bedömt kan komma i fråga för att omfattas av lagen. Det finns därför ett behov av att inkludera kollektivtrafik i den beredskapslagstiftning som vi här föreslår.

Kollektivtrafik och inrikes flyg omfattades av covid-19-lagen

Covid-19-lagen innehöll bemyndiganden att föreskriva om smittskyddsåtgärder avseende kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, liksom lokaler eller områden som var avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik. Begreppet kollektivtrafik som det definieras i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ansågs inte träffa alla former av kollektivtrafik som behövde regleras. Avsikten var i stället att ge begreppet kollektivtrafik i covid-19-lagen en så vidsträckt innebörd som möjligt. Begreppet omfattade som utgångspunkt trafik med allmänna färdmedel. Detta inkluderade enligt vad regeringen uttalade i propositionen

- regional kollektivtrafik som regioner och kommuner ansvarar för och som bedrivs med t.ex. buss, spårvagn, tunnelbana, pendeltåg och båt,
- kommersiell kollektivtrafik, t.ex. taxitrafik och långväga tågtrafik,
- färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och skolskjuts och
- färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet.

Även kollektivtrafik över landsgränser omfattades. Vidare omfattade inrikes flygtrafik men däremot inte internationell flygtrafik. För lokaler eller områden som var avsedda att användas av resenärer gjordes dock inte motsvarande skillnad. Även sådana lokaler eller områden som utnyttjades av resenärer i internationell flygtrafik omfattades således.¹¹⁸ Regleringen omfattade dock inte annan yrkesmässig persontrafik än kollektivtrafik och flygtrafik, t.ex. chartertrafik med buss.

Den nya lagen bör omfatta samma kollektivtrafik och flygtrafik som covid-19-lagen

Det ligger i sakens natur att det inte i detalj går att förutse hur en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning kan komma att drabba samhället. Som vi konstaterat tidigare är det för utredningen fråga om att ta fram en lagstiftning som stärker beredskapen inom smittskyddet. Samhället kan också, om och när det blir aktuellt att börja tillämpa den lag som vi föreslår, se ut på ett annat sätt än i dag. Det torde bland annat gälla sätten vi färdas på kollektivt.

Mot denna bakgrund anser utredningen att begreppet kollektivtrafik bör ges samma innebörd som i covid-19-lagen. Avsikten är alltså att ge begreppet kollektivtrafik en så vidsträckt innebörd som möjligt. Begreppet bör som utgångspunkt omfatta trafik med allmänna färdmedel. Detta inkluderar regional kollektivtrafik som regioner och kommuner ansvarar för och som bedrivs med t.ex. buss, spårvagn, tunnelbana, pendeltåg och båt, kommersiell kollektivtrafik, t.ex. taxitrafik och långväga tågtrafik, färdtjänst, riksfärdtjänst,

¹¹⁸ Prop. 2020/21:79 s. 42 och 43.

sjukresor, skolskjuts och färjetrafik, t.ex. mellan Gotland och fastlandet. Även kollektivtrafik över landsgränser bör omfattas.

Även vad gäller flygtrafik är de överväganden som gjordes i samband med covid-19-lagen alltså relevanta. Det är förenat med betydande svårigheter att genom nationell reglering införa vissa typer av krav på smittskyddsåtgärder i internationell flygtrafik. Lagen bör därför begränsas till att enbart avse inrikes flygtrafik.

Även begreppen lokaler eller områden bör inkluderas i lagstiftningen och ges samma innebörd som i covid-19-lagen. Det avser således bl.a. perronger, vänthallar och stationshus.

Som framgår av avsnitt 9.10 bör begreppet verksamheter omfatta kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, inklusive lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Beläggningen i kollektivtrafik och flygtrafik är beroende av många samspelande faktorer. Under covid-19-pandemin hade det ökade arbetet hemifrån och distansstudier stor påverkan på antalet resenärer. Även begränsning av t.ex. handelsplatser, serveringsställen, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar torde ha haft en betydande sammantagen inverkan på beläggningen i kollektivtrafiken. Beläggningen skiljer sig också mycket åt mellan olika trafikslag och mellan storstäder och glesbygd. För att åtgärderna ska vara proportionerliga är det viktigt att föreskrifter som avser kollektivtrafik eller inrikes flyg föregås av överväganden kring den regionala och lokala epidemiologiska situationen så att inte fler geografiska områden eller trafikslag än nödvändigt omfattas (se avsnitt 9.13.2 om geografiska inskränkningar), och att trafikslag inte i onödan begränsas.

Föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder behöver inte omfatta alla verksamheter som anges i bemyndigandet. Föreskrifterna kan, med beaktande av det epidemiologiska läget, inskränkas till vissa typer av sådana verksamheter som medför särskilt stora risker för smittspridning. I avsnitt 9.13.1 anger vi vilka faktorer som särskilt ska beaktas vad gäller risken för smittspridning.

Vilka åtgärder som bör få föreskrivas

Risk för spridning av de smittämnen som lagen kommer att kunna omfatta uppstår när människor är nära varandra. Även andra faktorer än avstånd har betydelse, t.ex. den tid under vilken exponeringen pågår. Smittspridning kan också ske t.ex. via förorenade ytor eller händer.

Kollektivtrafik och flygtrafik kan vara av olika slag och t.ex. variera i fråga om det är möjligt att platsboka biljetter eller inte. Vid flygtrafik och längre resor med tåg eller buss är platsbokning det vanligaste, medan motsatsen gäller i t.ex. stadsbussar, spårvagn och tunnelbana.

Föreskrifterna bör få innebära krav på att begränsa antalet resenärer på färdmedel. Motsvarande bör gälla i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer. Det är dock angeläget att föreskrifter går att efterleva och bedriva tillsyn över. Möjligheterna att styra hur många som befinner sig ombord är större på sådana resor som huvudsakligen eller uteslutande har platsbokning. Inom flygtrafiken och den långväga kollektivtrafiken säljs typiskt sett biljetter i förväg genom olika former av planerings- och bokningssystem. Flygföretag och kollektivtrafikföretag verksamma på denna del av marknaden har därför bra möjlighet att i förväg påverka och kontrollera antalet resenärer i trafiken. Det är i flera andra former av kollektivtrafik förknippat med praktiska svårigheter att tillämpa föreskrifter som innebär fasta numerära gränser avseende ett visst färdmedel eller en viss vagn. Ett exempel är att det inte torde vara möjligt att räkna hur många som går av eller på ett tåg eller tunnelbanetåg vid ett uppehåll vid en station med mindre än att trafiken bakom stannar upp, orsakar förseningar i körschemat och möjligen orsakar större folksamlingar på annat håll. Många trafikoperatörer har därtill begränsat med eller ingen personal ombord. En beräkning av antalet tillåtna resenärer baserat på antalet tillgängliga sittplatser kan medföra följder som inte är ändamålsenliga ur ett smittskyddsperspektiv. Om antalet sittplatser varierar mellan färdmedel eller vagnar som i övrigt är lika stora och har i övrigt samma förutsättningar blir följden av sådana föreskrifter att utglesningen blir mindre i den del där möbleringen är tätare. Om bemyndigandet utnyttjas till att besluta föreskrifter som innebär att en numerär gräns ska räknas fram eller gälla så bör dessa inskränkas till sådana trafikslag eller lokaler

eller områden där det är praktiskt möjligt att efterleva bestämmelserna. I andra fall kan föreskrifter som är mer allmänt hållna vara att föredra.

Större knutpunkter har ett stort antal in- och utgångar som, för att en viss numerär ska kunna hållas, måste bevakas och stämmas av mot varandra. Det är inte heller är möjligt att på förhand veta hur många som går av vid en viss hållplats som är innesluten i en stationsbyggnad och därmed ökar antalet resenärer i lokalerna. Därtill har en aktör normalt ansvar för bedrivande av trafiken och en annan har rådighet över anslutande lokaler såsom perronger och vänthallar. En ytterligare faktor att beakta är att resenärer som går ombord sent på t.ex. en busslinje riskerar att drabbas hårdare av regleringen genom att t.ex. inte kunna ta sig till arbete eller annan sysselsättning eller göra nödvändiga inköp.

Vilka smittskyddsåtgärder som kan bli aktuella kan variera bl.a. i takt med att kunskapsläget om smittämnet i fråga förbättras. Därför bör det finnas utrymme att föreskriva om krav på andra åtgärder för att motverka smittspridning. Liksom för andra verksamheter som omfattas av lagen är det alltså inte fråga om en uttömmande uppräkning i bemyndigandet. Andra åtgärder kan t.ex. avse begränsningar i vänthallar där möbler kan behöva flyttas eller spärras av för att underlätta för resenärer att hålla avstånd. Det kan vidare handla om krav på markeringar i golvet och ommöbleringar. I de fall det inte är möjligt att föreskriva om en fast begränsning av antalet resenärer kan det i stället vara lämpligt att föreskriva om krav på skyltning som t.ex. uppmanar resenärer att resa på tider då beläggningen kan antas vara lägre än i rusningstid eller välja andra färdsätt. Ytterligare exempel på andra smittskyddsåtgärder är att ha särskilda rutiner för in- och utpassage. De sjukdomar som kommer att kunna omfattas av lagen kan även komma att smitta indirekt, t.ex. via förorenade ytor eller händer, även om det inte är troligt att sådan indirekt smittspridning kommer att vara drivande. Föreskrifterna bör därför även kunna innebära krav på åtgärder som minskar sådan smittspridning, t.ex. krav på rengöring av ytor eller erbjudande av handdesinfektion.

Särskilt om ekonomisk ersättning för upprätthållande av turtäthet

En särskild åtgärd som kan minska risken för smittspridning i kollektivtrafik och anslutande lokaler och områden handlar om trafiktätheten. Att köra trafik i en omfattning som inte egentligen är motiverad med hänsyn till resenärsunderlaget framstår under en pandemi som en möjligt effektiv åtgärd för att motverka risken för smittspridning. Även en sådan åtgärd kan dock vara förknippad med problem, t.ex. till följd av personalbrist eller genom att kapaciteten i trafiknätet redan är maximerad.

Under covid-19-pandemin beslutade regeringen förordningen (2020:713) om ersättning till regionala kollektivtrafikmyndigheter för minskade biljettintäkter under utbrottet av covid-19. Syftet med ersättningen enligt förordningen var att de regionala kollektivtrafikmyndigheterna skulle upprätthålla kollektivtrafiken i sådan omfattning att trängsel och därmed ökad smittspridning undveks. Trafikverket handlade ansökningarna och utbetalningarna av ersättningen. Förordningen beslutades med stöd av regeringens restkompetens i 8 kap. 7 § regeringsformen. Något särskilt bemyndigande i den nya lagen för att möjliggöra en motsvarande förordning i händelse av en framtida omfattande smittspridning eller pandemi bedöms därför inte vara nödvändigt.

Begreppet resenär

Med begreppet resenär bör avses personer ur allmänheten som reser med kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik. Det är normalt fråga om de personer som ombord behöver biljett för att resa. Begreppet bör också omfatta personer ur allmänheten som nyttjar lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik och flygtrafik.

Vem som bör vara ansvarig för att vidta åtgärder

I kollektivtrafik, inrikes flygtrafik och i anslutande lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer finns flera aktörer med olika uppdrag och ansvar. Redan av uttrycket bedriver eller

organiserar kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik följer att det kan bli fråga om olika aktörer. Det kan dels vara fråga om operatören av trafiken, dels den som ansvarar för trafiken och upphandlar sådana tjänster.

Föreskrifter kan också riktas mot den som ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik. Som ansvarig för att vida åtgärder bör den betraktas som i egenskap av ägare eller på någon annan grund disponerar över lokalen eller området och har möjlighet att vidta smittskyddsåtgärder. Det kan vara fråga om samma aktör som är ansvarig för att vidta smittskyddsåtgärder på färdmedlet, eller någon annan, t.ex. en fastighetsägare.

I sådana lokaler och områden kan det också finnas verksamheter som träffas av andra föreskrifter enligt den lag vi föreslår, t.ex. serveringsställen eller handelsplatser. Om sådana verksamheter är avgränsade eller på annat sätt tydligt går att separera från lokalen eller området i övrigt, bör de föreskrifter gälla som gäller för den verksamhet som bedrivs inom det område som är avgränsad eller separerad. Om t.ex. ett serveringsställe i stället är en integrerad del av lokalen eller området i övrigt, gäller föreskrifterna som gäller för lokalen eller området.

Frågan om vem föreskrifterna enligt det nu aktuella bemyndigandet bör riktas mot bör mot denna bakgrund vara beroende av vilka samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som aktualiseras och får prövas inom ramen för beredningen av det ärende där sådana föreskrifter övervägs.

Det bör inte införas någon möjlighet att begränsa den tid under vilken trafiken bedrivs eller att föreskriva om förbud

I covid-19-lagen fanns en möjlighet för regeringen, om andra smittskyddsåtgärder bedömdes otillräckliga, att meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte fick bedrivas. Förbudet fick dock enligt uttalanden i propositionen inte vara undantagslöst. Regeringen anförde mot bakgrund av att kollektivtrafik kan vara samhällsviktig verksamhet att det, med hänsyn till kravet på proportionalitet, inte borde komma i fråga att införa ett generellt förbud som gäller under en längre tid. Det borde inte heller komma i fråga att införa förbud mot sådan trafik som tillgodoser rättigheter

som regleras i lag, t.ex. färdtjänst.¹¹⁹ Möjligheten att föreskriva om förbud utnyttjades inte av regeringen.

Det kan inte uteslutas att en framtida pandemi blir än allvarligare än covid-19-pandemin. Som anförts tidigare bör man dock kunna räkna med att det med ökande allvarlighet följer en större individuell anpassning, särskilt initialt, vilket kan innebära att den som har möjlighet undviker miljöer där smittspridning kan förekomma. Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik är vidare verksamheter som på flera sätt skiljer sig från andra företeelser som vi föreslår ska kunna regleras. Det är inte sällan fråga om samhällsviktig verksamhet och inte typiskt sett platser som nyttjas för förströelse. Utredningen bedömer att ytterligare undantag än för sådan trafik som tillgodoser rättigheter som regleras i lag skulle vara nödvändiga om en möjlighet till förbud av kollektivtrafik infördes. Det skulle t.ex. kunna behövas undantag för personal som arbetar inom samhällsviktig verksamhet såsom hälso- och sjukvård, transport, brottsbekämpning och räddningstjänst, undantag för vissa resor till vård som inte kan anstå och för resor som behöver företas i rena nödsituationer. Ett förbud skulle också medföra betydande praktiska problem för personer som är beroende av kollektivtrafik för att ta sig till sådan sysselsättning som inte kvalificeras som samhällsviktig men som inte kan bedrivas på distans. För tillsynens vidkommande skulle det krävas att det med kort varsel infördes ett system för att utfärda och kontrollera gällande undantag. Sammantaget anser utredningen att konsekvenserna av ett förbud, om än bara tillfälligt, mot kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik skulle kunna få negativa effekter som framstår som oöverblickbara. Det bör därför inte införas en sådan möjlighet i den nya lagen.

Som vi konstaterat ovan kan en effektiv smittskyddsåtgärd inom en verksamhet som kollektivtrafik vara att trafiken körs i normal kapacitet eller till och med i större omfattning än normalt. Vidare torde de övriga bemyndiganden som vi föreslår avseende t.ex. serveringsställen och allmänna sammankomster och offentliga tillställningar indirekt påverka antalet resenärer i kollektivtrafiken under vissa tider på dygnet. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte heller finns skäl att införa bemyndiganden att begränsa den tid under vilken kollektivtrafik får bedrivas.

¹¹⁹ Prop. 2020/21:79 s. 100.

Regeringen får delegera föreskriftsrätt

Av samma skäl som anförts i avsnitt 9.12.1 gällande bl.a. serveringsställen anser utredningen att regeringen bör få bemyndiga en myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder som ska vidtas på platser för kollektivtrafik och inrikes flygtrafik.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

I kollektivtrafik eller i sådana lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer som vi här har föreslagit ska kunna regleras kan det förekomma allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen. Våra överväganden för vad som då ska gälla finns i avsnitt 9.12.5.

9.12.4 Upplåtelser för privata sammankomster

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som yrkesmässigt använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan privat sammankomst. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. minsta avstånd mellan deltagare,
3. begränsning av tiden för sammankomsten, och
4. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

Regeringen får delegera rätten att meddela sådana föreskrifter till den myndighet regeringen bestämmer.

Regeringen får föreskriva att den som omfattas av sådana föreskrifter på förhand ska anmäla sådana tillställningar och privata sammankomster till länsstyrelsen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om de övriga villkor som ska gälla för en sådan anmälan.

Om åtgärderna bedöms otillräckliga får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot sådan användning och upplåtelse.

Behovet av föreskrifter

Konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom kan minskas om förekomsten av kontakter som kan innebära risk för att sjukdomen sprids mellan människor minskas. Det kan ske om människor som normalt inte träffas inte kommer samman alls eller träffas på ett sätt som är säkrare ur smittskyddshänseende.

Fester och andra större tillställningar är företeelser som kan samla många deltagare och som därmed kan utgöra risk för spridning av den slags smittämne som vi bedömer kan få en omfattande smittspridning. Erfarenheterna från covid-19-pandemin bekräftar enligt utredningens uppfattning detta.

Tyngdpunkten för de förslag som vi i övrigt lämnar i detta kapitel avser verksamheter som är öppna för allmänheten, samt allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Enskildas hem och miljöer som inte typiskt sett är öppna för allmänheten, t.ex. arbetsplatser och skolor, hålls utanför denna reglering (se avsnitt 9.22). Starka smittskyddsskäl talar dock för att större privata fester och andra större privata tillställningar som äger rum i lokaler som hyrts eller lånats för ändamålet dock bör omfattas av det allmännas möjlighet att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Det bör mot den bakgrunden införas en möjlighet att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder som omfattar tillställningar och privata sammankomster i sådana lokaler, områden eller utrymmen.

Uttrycket tillställningar eller någon annan liknande privat sammankomst i covid-19-lagen

Av propositionen till covid-19-lagen framgår att med tillställningar och andra privata sammankomster avsågs bl.a. middagar, fester med anledning av högtider eller födelsedagar och studentfester. Lagrådet ifrågasatte om en allmänspråklig tolkning av uttrycket kunde ges en så begränsad innebörd och tog upp exemplen föredrag och spelturneringar. Regeringen ansåg att spelturneringar i många fall kunde omfattas, medan ett föredrag inte typiskt sett kan anses omfattas. Regeringen betonade dock att även om en viss sammankomst föll utanför bestämmelsens tillämpningsområde innebar det inte att det från smittskyddssynpunkt var lämpligt att anordna eller delta i sam-

mankomsten, och hänvisade till de allmänna råden som då gällde om att begränsa nya nära kontakter genom att endast umgås med de personer som man normalt träffar, exempelvis de man bor tillsammans med eller några få vänner och närstående utanför hus-hållet.¹²⁰

I samband med att bemyndigandet användes och föreskrifter infördes i begränsningsförordningen uttalades i promemorian som låg till grund för förordningen att med hänvisning till regeringens uttalande i propositionen var huvudsyftet med de sammankomster som omfattas det sociala umgänget. Det innebar att bröllopfester och dopfester omfattas, men inte vigsel- eller dopceremonier och begravningar.¹²¹ Det framkom senare att denna avgränsning gjorde tillämpningen av begränsningsförordningen otydlig, framför allt vad som gällde för borgliga begravningar. I samband med andra ändringar i den förordningen förtydligades det därför i förordningens bestämmelser om platser för privata sammankomster att med uttrycket tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst avses inte en begravningsceremoni. Det framhölls dock i promemorian som låg till grund för ändringen att även begravningsceremonier som inte omfattas av bestämmelserna i begränsningsförordningen omfattas av de då gällande föreskrifter och allmänna råden från Folkhälsomyndigheten om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19.¹²²

Uttrycket bör justeras för att omfatta något fler privata sammankomster

Följden av att utesluta begravningsceremonier från tillämpningsområdet för bemyndigandet om smittskyddsrestriktioner för privata sammankomster blev dock, så som covid-19-lagen var utformad, att religiösa begravningsceremonier kunde begränsas i och med att de är allmänna sammankomster, medan borgerliga begravningsceremonier inte kunde omfattas av restriktioner. Utredningen anser att detta inte är en rimlig följd att föra vidare till den författningsberedskap som vi nu föreslår.

¹²⁰ Prop. 2020/21:79 s. 47, 48 och 101.

¹²¹ Socialdepartementet. Promemoria Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2020/09963), s. 18.

¹²² Socialdepartementet. Promemoria Ändringar i begränsningsförordningen (S2021/01524), 2021, s. 20 och 21.

Som framgår nedan i avsnitt 9.12.6 föreslår vi att det tydligt ska framgå av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder att särskilda överväganden ska göras när det är fråga om att begränsa allmänna sammankomster, bl.a. utifrån aspekten att sådana begränsningar kan innebära inskränkningar i rätten att mötas för att tillsammans utöva sin religion. Ett sätt att ytterligare undvika att begravningsceremonier, oavsett om de är av religiös eller borgerlig natur, begränsas eller helt förbjuds skulle kunna vara att undanta sådana allmänna sammankomster från bemyndigandena om att begränsa eller helt förbjuda allmänna sammankomster som vi föreslår i avsnitt 9.12.5. Något sådant undantag finns dock inte i ordningslagen i fråga om de möjligheter som i dag finns att i syfte att motverka epidemi begränsa och förbjuda allmänna sammankomster (2 kap. 15 § ordningslagen). Det kan inte heller uteslutas att karaktären på smittämnet som författningsberedskapen avser att omfatta kan innebära att en begravningsceremoni utgör en särskilt riskfylld sammankomst. Mot denna bakgrund och med beaktande av den reglering som vi i avsnitten nedan föreslår ska omgärda begränsningar och förbud mot allmänna sammankomster, anser utredningen att något sådant undantag inte bör införas.

För att möjligheterna att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska bli enhetliga också i fråga om begravningsceremonier föreslår vi i stället att bemyndigandet om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för privata sammankomster också bör omfatta t.ex. begravningsceremonier. För att markera denna mer omfattande betydelse bör "liknande" tas bort ur uttrycket jämfört med hur bestämmelsen i covid-19-lagen var utformad. Enligt vårt förslag ska bemyndigandet således omfatta den som yrkesmässigt använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för "en tillställning eller någon annan privat sammankomst". Det bör dock här framhållas att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. En välavvägd proportionalitetsbedömning ska göras också när det är fråga om begränsningar av privata tillställningar och sammankomster.

Regleringen bör ta sikte på yrkesmässig användning och upplåtelse

Möjligheten att begränsa privata tillställningar och sammankomster bör som sagts ovan inte begränsas i större omfattning än nödvändigt. Precis som i covid-19-lagen bör det alltså vara fråga om sådana tillställningar och sammankomster som äger rum i lokaler som har hyrts eller lånats för ändamålet. Liksom i covid-19-lagen är således en lämplig avgränsning i detta avseende att användningen eller upplåtelsen görs inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt. Ordet yrkesmässigt bör förstås på samma sätt som i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229). Det innebär att verksamheten ska bedrivas regelbundet och varaktigt samt att den ska ha viss omfattning. Detta innebär att den föreslagna regleringen exempelvis omfattar verksamhet som bedrivs av aktiebolag, handelsbolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, stiftelser och trossamfund, under förutsättning att den verksamhet som bedrivs är att anse som yrkesmässig. Även verksamhet som bedrivs i offentlig regi är att betrakta som yrkesmässig. Däremot kommer rent privat verksamhet, t.ex. att en privatperson lånar ut sin bostad till en bekant, att falla utanför tillämpningsområdet. Helt privata fester, t.ex. en middagsbjudning i en privatpersons bostad, omfattas således inte heller av förslaget.¹²³

Serveringsställen som när de är öppna för allmänheten kan omfattas av föreskrifter enligt det bemyndigande som beskrivs i avsnitt 9.12.1. Sådana ställen omfattas av det bemyndigandet även när de är abonnerade. Detta bör gälla oavsett om enbart lokalen på serveringsstället hyrs ut eller om det även ingår t.ex. mat eller personal i hyran.

Något krav på vinstsyfte bör inte ställas

Utredningen anser att det inte bör ställas krav på att verksamheten bedrivs med vinstsyfte. Kravet på att verksamheten bedrivs yrkesmässigt innebär inte att användningen eller upplåtelsen som sådan måste vara yrkesmässig. Även en lokal, plats eller utrymme som hyrs ut några enstaka tillfällen per år bör omfattas. Exempel på lokaler som mot denna bakgrund bör omfattas är festlokaler som hyrs ut

¹²³ Se prop. 2020/21:79 s. 48.

på kommersiell grund, gemensamhetslokaler i hyres- och bostadsrättsfastigheter, föreningslokaler samt lokaler som tillhör universitet, högskolor och studentkårer. Med utrymmen avse t.ex. en buss eller en båt. En förutsättning är dock att lokalen används eller upplåts för en sådan tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst som avses i bestämmelsen.

Även indirekt upplåtelse bör omfattas

För att motverka risken att föreskrifterna kringgås genom att upplåtelsen sker i ett eller flera led till någon som inte anses bedriva verksamhet yrkesmässigt och som i sin tur upplåter lokalen, området eller utrymmet, bör även indirekta upplåtelser omfattas av bestämmelsen. Precis som i covid-19-lagen bör detta uttryckligen framgå av bestämmelsen.

Vilka åtgärder som bör få föreskrivas

För att reglerna så långt som möjligt ska kunna utformas konsekvent mellan olika verksamheter är det angeläget att verksamheter som sinsemellan är lika i relevanta avseenden kan regleras på likartat sätt. De platser, lokaler och utrymmen som det här kan bli fråga om liknar i många fall serveringsställen. Liksom för serveringsställen bör det därför införas möjligheter till begränsning av antalet besökare, minsta avstånd mellan besökare och andra åtgärder för att motverka smittspridning och begränsning av tiden för tillställningen eller sammankomsten. Vad andra åtgärder kan innefatta kan komma att variera (se avsnitt 9.12.1).

En särskild svårighet som kan uppstå när det handlar om privata tillställningar och sammankomster är dock tillställningens eller sammankomstens natur. Till skillnad från gästerna på ett serveringsställe kan en privat tillställning eller sammankomst till sin natur vara sådan att det inte är fråga om olika mindre sällskap som på ett naturligt sätt kan hålla avstånd till varandra. Syftet med en privat tillställning eller sammankomst är i många fall just att samtliga inbjudna ska komma samman och umgås med varandra. Detta bör tas hänsyn till vid utformningen av föreskrifter för sådana tillställningar och sammankomster.

En annan svårighet som uppmärksammades under pandemin var att i tillsynen identifiera vem som var ansvarig för en viss upplåtelse. Även detta bör tas hänsyn till vid utformningen av föreskrifterna.

Användning och upplåtelse för privata tillställningar och sammankomster bör också kunna förbjudas

Utredningen bedömer att det inte kan uteslutas att det epidemiologiska läget vid en framtida omfattande smittspridning tidvis kan komma att bli så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid förbjuda sådan användning eller upplåtelse av lokaler, områden och utrymmen för privata sammankomster som sker inom ramen för en yrkesmässig verksamhet. Lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående begränsningar kan vara en proportionerlig åtgärd. Lagen bör därför ge utrymme även för sådana föreskrifter. Regeringen bör mot denna bakgrund som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om förbud mot att, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använda eller upplåta lokaler, områden eller utrymmen för tillställningar och andra liknande privata sammankomster.

Regeringen får delegera föreskriftsrätt som inte avser förbud

Av samma skäl som anförts ovan gällande bl.a. serveringsställen anser utredningen att regeringen bör få delegera rätten att meddela föreskrifter om smittskyddsåtgärder som ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst.

Det ligger nära till hands att ge ett sådant bemyndigande till Folkhälsomyndigheten som är expertmyndighet inom smittskyddet och ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå. Förslaget ger även utrymme för regeringen att bemyndiga t.ex. länsstyrelserna att meddela föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder på regional nivå.

Med hänsyn till att föreskrifter om förbud utgör mycket ingripande åtgärder bör sådana föreskrifter inte omfattas av möjligheten till subdelegation.

En möjlighet till anmälningsförfarande bör införas

Erfarenheterna från pandemin indikerar att det finns ett behov att ge tillsynsmyndigheterna bättre möjligheter att få kännedom om när sådana platser, lokaler och utrymmen som omfattas av förslaget upplåts för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst. Utredningen anser därför att det bör införas en möjlighet för regeringen att få föreskriva om att den som omfattas av en föreskrift om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder på platser för privata sammankomster enligt förslaget på förhand ska anmäla sådana sammankomster till länsstyrelsen i det län där sammankomsten ska hållas. Det som avses är en anmälan från upplåtaren och som innehåller information om den planerade sammankomsten som är tillräcklig för att länsstyrelsen ska kunna identifiera sammankomsten till datum, tid och plats och vem som är ansvarig för upplåtelsen.

Regeringen bör få föreskriva om de övriga villkor som ska gälla för en sådan anmälan. Sådana villkor kan t.ex. avse formerna för anmälan och tidpunkten för anmälan. Denna föreskriftsrätt bör regeringen få delegera till den myndighet som regeringen bestämmer.

9.12.5 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Förslag: Regeringen får meddela föreskrifter om att den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare och besökare,
2. minsta avstånd mellan deltagare eller besökare,
3. begränsning av tiden för tillställningen, och
4. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

Sådana föreskrifter får också avse lokaler, platser och utrymmen i anslutning till sammankomsten eller tillställningen och som anordnaren disponerar.

Regeringen får delegera rätten att meddela sådana föreskrifter.

Om åtgärderna bedöms otillräckliga får regeringen meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

Föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar gäller också för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls inom en verksamhet.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska regleras var för sig i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar regleras i ordningslagen

Med allmänna sammankomster avses i ordningslagen sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild angelägenhet, föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning, sammankomster som hålls för religionsutövning, teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas (2 kap. 1 § första stycket ordningslagen). Cirkusföreställningar jämföras med allmänna sammankomster (2 kap. 2 § ordningslagen). För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämförd med en sådan sammankomst (2 kap. 1 § andra stycket ordningslagen). Att det vid en sammankomst förekommer mindre inslag av underhållning eller förströelse av annat slag än framförande av konstnärligt verk innebär inte att sammankomsten inte är att anse som en allmän sammankomst (2 kap. 1 § tredje stycket ordningslagen).

Med offentliga tillställningar avses tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar, tivolinöjen och festtåg, marknader och mässor, samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar (2 kap. 3 § första stycket ordningslagen). För att en tillställning ska anses som offentlig krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den. En tillställning till vilken tillträdet är begränsat genom krav på inbjudan, medlemskap i en viss förening eller annat villkor är dock att anse som en tillställning som allmänheten har tillträde till, om tillställningen uppenbarligen är en del av en rörelse vars verksamhet uteslutande eller väsentligen består i att anordna tillställningar av detta slag. Detsamma gäller om tillställningen med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor som gäller för tillträdet eller andra liknande omständigheter är att jämföra med sådan tillställning (2 kap. 3 § andra och tredje styckena ordningslagen).

Enligt ordningslagen får regeringen meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, om det är nödvändigt för att motverka epidemi (2 kap. 15 § ordningslagen). Som framgått tidigare i detta kapitel fyllde den möjligheten en viktig funktion under den inledande delen av pandemin och finns alltså kvar i ordningslagen.

Bemyndigandet i ordningslagen är inte ändamålsenligt

Även om ordningslagens bemyndigande om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas användes under pandemin konstaterades det att huvudsyftet med ordningslagen är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, inte att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Bemyndigandet utgår vidare från att de föreskrifter som får meddelas ska innebära ett förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det ansågs därför lämpligt att i covid-19-lagen införa ett särskilt normgivningsbemyndigande som på ett tydligare sätt gav utrymme för att ställa krav på smittskyddsåtgärder. En annan brist som konstaterades var svårigheten att göra åtskillnad mellan olika typer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar utifrån möjligheterna att bedriva en smittskyddssäker verksamhet. Ett närliggande

problem som uppmärksammades är att bemyndigandet i ordningslagen inte ger utrymme för mer detaljerade myndighetsföreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder. Ordningslagen innehåller dessutom ett begränsat antal mekanismer för att upprätthålla åtgärder som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, främst i form av tillståndskrav, polisiära befogenheter och straffrättsliga sanktioner. Det finns exempelvis inte några bestämmelser i ordningslagen om tillsyn eller vitesförelägganden.¹²⁴

Det är utredningens bedömning att även i en sådan författningsberedskap som vi nu föreslår bör bemyndiganden om att meddela samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar vara utformade på ett annat sätt än bemyndigandet i ordningslagen. För en ändamålsenlig beredskap krävs enligt utredningens bedömning t.ex. att bemyndigandena för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ger utrymme för att besluta om anpassade och ändamålsenliga åtgärder för att motverka smittspridning. Det är samtidigt viktigt att möjligheterna att begränsa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tar hänsyn till särdragen hos dessa sammankomster och tillställningar, och på ett ändamålsenligt sätt ger utrymme för att så långt det är möjligt undvika att inskränka sådana grundläggande fri- och rättigheter som utövas i sammanband med dem.

I det följande kommer vi ytterligare beskriva särdragen hos allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och redovisa vårt förslag till reglering av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vid dem. I avsnitt 9.20 föreslår vi vissa ändringar i ordningslagen, bl.a. att bemyndigandet om att förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att motverka epidemi tas bort.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skiljer sig på flera sätt från andra miljöer och verksamheter

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skiljer sig på flera sätt från andra sammanhang där det kan uppstå ett behov av att förhindra folksamlingar av smittskyddsskäl. Det är fråga om ett brett spektrum av verksamheter som kan äga rum på många olika

¹²⁴ Prop. 2020/21:79 s. 30 och 31.

slags platser. Vidare är de inte sällan tillfälliga och kan därtill uppstå spontant.

Begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan också påverka medborgarnas möjligheter att genom demonstrationer uttrycka sina åsikter, att genom möten utöva sin religion och att vid kulturevenemang använda sin yttrandefrihet. Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och en begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 1, 20, 21 och 24 §§ regeringsformen).

Begränsningar kan även påverka möjligheterna att bedriva näringsverksamhet och innebära ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Sådana begränsningar får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 § regeringsformen). Var och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådan förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (2 kap. 15 § första stycket regeringsformen).

Erfarenheterna från covid-19-pandemin indikerar att de tillämpnings- och gränsdragningsproblem som uppstod i fråga om de trängselåtgärder som då vidtogs främst hade att göra med de allmänna sammankomsternas och offentliga tillställningarnas särdrag. Begränsningen av antalet deltagare, i den betydelse som begreppet har i ordningslagen, gav följder som inte alltid var konsekventa i smittskyddshänseende.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan vidare i vissa fall locka många människor och innebära stora folksamlingar och risk för smittspridning såväl på själva sammankomsten eller tillställningen som i anslutande utrymmen och t.ex. i kollektivtrafik. Särskilt hög är den risken i anslutning till allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar som äger rum inomhus och som förutsätter deltagarnas samtidiga närvaro vid ett givet tidsintervall, t.ex. konserter eller idrottsevenemang. Det är därför av vikt att det

finns möjlighet att anpassa smittskyddsåtgärder också till den typen av arrangemang.

Som anges närmare i såväl avsnitt 9.10 som i avsnitt 9.12.5 bör det understrykas att särskilda överväganden alltid behöver göras i fråga om proportionaliteten av begränsningar som begränsar grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Vid utformningen av föreskrifter för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör även särskilt beaktas att möjligheten till motion och idrott och en aktiv fritid är viktigt för folkhälsan, och särskilt viktig för barn. Åtgärderna som föreskrivs bör inte i onödan begränsa sådana aktiviteter som kan genomföras utan beaktansvärd risk för smittspridning.

Vilka åtgärder som bör få föreskrivas

Deltagar- och avstånds begränsningar

Precis som vid de verksamheter som omfattas av den föreslagna lagen och som beskrivits tidigare i det här kapitlet uppstår risken för smittspridning när människor är nära varandra. Riskerna är större inomhus än utomhus och när människor vistas i varandras närhet under längre tid, jämfört med mer flyktiga kontakter. Smittspridning kan också ske t.ex. via förorenade ytor eller händer.

Föreskrifterna bör därför få innebära krav på att begränsa antalet deltagare och besökare som samtidigt får närvara vid den allmänna sammankomsten eller den offentliga tillställningen. Det kan vara fråga om en faktisk antalbegränsning som t.ex. beräknas i förhållande till storleken på den lokal eller det område där arrangemanget ska hållas. Antalsbegränsningen kan också ta hänsyn till yta som t.ex. en idrottstävling ska genomföras på. Det kan också vara fråga om ett generellt maximalt antal, som gäller oavsett storleken på lokalen, området eller ytan. Det kan också vara fråga om kombinationer av sådana föreskrifter, t.ex. ett antal som beräknas utifrån lokalernas storlek i kombination med ett visst tillåtet antal deltagare eller besökare.

Föreskrifterna bör också få omfatta krav på minsta avstånd mellan deltagarna eller besökarna, dvs. mellan personerna ur allmänheten som är närvarande vid sammankomsten eller tillställningen. Sådana föreskrifter kan vara lämpliga att använda i för vissa typer av sammankomster och tillställningar för en avgränsad del av en samman-

komst eller tillställning, t.ex. när det rör sig om evenemang med publik som tilldelas bestämda platser.

Deltagare och besökare

Med deltagare och besökare avses detsamma som i fråga om deltagare och besökare vid de verksamheter som omfattas av den föreslagna lagen och som beskrivs i avsnitt 9.12.1, dvs. personer ur allmänheten som inte är arbetstagare, uppdragstagare eller agerar i egenskap av någon annan typ av funktionär vid sammankomsten eller tillställningen. Vid exempelvis en teaterföreställning eller konsert räknas publiken som besökare men inte ensemblen eller de musiker som uppträder. Vid idrottstävlingar räknas idrottsutövare som deltagare när det gäller motionslopp, men inte när det gäller exempelvis fotbollsmatcher. Vilka som kan anses vara deltagare och besökare kan alltså variera beroende på vilken typ av allmän sammankomst eller offentlig tillställning det är fråga om och får avgöras vid tillämpningen av de bemyndiganden som föreslås. Som allmän utgångspunkt bör dock beaktas syftet med den föreslagna lagstiftningen, nämligen att begränsa smittspridning genom att minska riskfyllda kontakter mellan människor som normalt sett inte träffas.

Begränsningar i tiden och andra åtgärder

Det bör också vara möjligt att begränsa tiden för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det kan t.ex. gälla hur lång tid en sådan sammankomst eller tillställning får pågå eller under vilka tider på dygnet den får hållas.

Det bör inte anges uttömmande vilka åtgärder som kan bli aktuella. Detta kan variera bl.a. i takt med att kunskapsläget om smittämnet i fråga förbättras. Därför bör det finnas utrymme att också få föreskriva om krav på andra åtgärder för att motverka smittspridning: Sådana åtgärder kan t.ex. avse skyltning, markeringar i golvet, ommöbleringar osv. Det kan vidare vara fråga om begränsningar av målsättningskaraktär, t.ex. med innebörden att verksamheten så långt som möjligt ska se till att antalet besökare hålls nere. Det kan vara aktuellt på platser som inte är tydligt avgränsade, där förhållandena gör att en fix antalsbegränsning inte är praktiskt möjlig att upprätt-

hålla eller riskerar att bli kontraproduktiv genom att mer trängsel uppstår till följd av åtgärderna att upprätthålla antalet. En annan åtgärd kan vara ett krav på ökad tillgänglighet eller kapacitet så att antalet vid varje tillfälle närvarande personer därigenom minskas. De sjukdomar som kommer att kunna omfattas av lagen kan även komma att smitta indirekt, t.ex. via förorenade ytor eller händer. Föreskrifterna bör därför även kunna innebära krav på åtgärder som minskar sådan smittspridning, t.ex. krav på rengöring av ytor eller erbjudande av handdesinficering eller annan möjlighet till skärpt handhygien. Det är inte troligt att en sådan indirekt smittspridning kommer att vara drivande i en framtida omfattande smittspridning. Det är alltså typiskt sett viktigare åtgärder att möjliggöra avstånd och att på olika sätt glesa ut mellan människor. Ytterligare exempel på andra smittskyddsåtgärder är att ha särskilda rutiner för in- och utpassage. Även andra åtgärder än de som nämns här kan bli aktuella.

Föreskrifterna kan också gälla lokaler, platser och utrymmen som anordnaren disponerar

Det bör även framgå tydligt av bemyndigandena att föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar också får avse lokaler, platser och utrymmen i anslutning till sammankomsten eller tillställningen som anordnaren disponerar.

Enhetlighet bör eftersträvas när en sammankomst eller tillställning äger rum i en annan verksamhet

För att minska risken för att en viss verksamhet, sammankomst eller tillställning omfattas av flera olika regler framstår det som en lämplig ordning att om allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar äger rum i en verksamhet för vilken det meddelats föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt någon annan bestämmelse enligt den nya lagen, bör föreskrifterna som gäller den allmänna sammankomsten eller den offentliga tillställningen ofta kunna motsvara vad som gäller för den verksamheten. I avsnitt 9.13.1 föreslår vi att det uttryckligen ska framgå av den föreslagna lagen att som huvudregel ska eftersträvas att för verk-

samheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som är likartade avseende risk för smittspridning ska föreskrifter utformas så enhetligt som möjligt.

För att det inte ska råda någon tvekan om vilken föreskrift som gäller för den allmänna sammankomsten eller den offentliga tillställningen som hålls inom en verksamhet som eventuellt omfattas av andra föreskrifter, eller som av en eller annan anledning inte omfattas av en sådan föreskrift, bör det anges i lagen att föreskrifter för allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar gäller också för en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning som hålls inom en verksamhet.

Vi föreslår också (avsnitt 9.12.6) att det vid utformningen av föreskrifter som gäller allmänna sammankomster särskilt ska beaktas vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Reglerna innebär att för det fall en allmän sammankomst äger rum inom en verksamhet, kan den allmänna sammankomsten, till följd av de särskilda överväganden som ska göras, omfattas av mindre långtgående föreskrifter än verksamheten där den äger rum. Det motsatta skulle också kunna bli fallet, om den allmänna sammankomsten, trots de särskilda hänsyn som ska tas vid utformningen av föreskrifterna, bedöms vara så avsevärt mer riskfylld ur smittskyddshänseende än den verksamhet som annars pågår där sammankomsten sker.

Den praktiska följderna av denna ordning blir att verksamheter, sammankomster och tillställningar som är likartade ur smittskyddshänseende ofta kommer att omfattas av likartade föreskrifter, men att så inte alltid kommer att vara fallet. Att föreskrifter om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar också får avse lokaler, platser eller utrymmen i anslutning till tillställningen och som anordnaren disponerar torde dock minska de praktiska svårigheter som annars kan uppstå. I den praktiska tillämpningen av föreskrifter som skiljer sig åt mellan en verksamhet och en sammankomst eller tillställning på samma plats, torde det dock kunna uppstå behov av att ta ställning till när sammankomsten eller tillställningen börjar och slutar. Den informationen framgår normalt av Polismyndighetens tillståndsbeslut när ett sådant finns.

Förbud i sista hand

Regeringen bör som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Ett förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar är en mycket långtgående åtgärd och det bör, på motsvarande sätt som i covid-19-lagen, framgå av lagtexten att sådana föreskrifter får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Utgångspunkten bör alltså vara att de åtgärder som införs ska vara mindre långtgående än ett förbud.

Innan ett eventuellt beslut om stängning måste det noga övervägas vilka följderna blir för utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter och för andra aspekter för enskilda, näringslivet, föreningslivet och samhället i stort. Se vidare avsnitt 9.12.6 om särskilda överväganden som ska göras i fråga om mötes- och demonstrationsfriheten, avsnitt 9.19 i fråga om kompletterande åtgärder i vissa fall och kapitel 12 om förslagets överensstämmelse med Europakonventionen och regeringsformen.

Delegation av föreskriftsrätt

Av de skäl som anförs ovan i fråga om vissa platser dit allmänheten har tillträde bör regeringen få delegera föreskriftsrätten om att den som anordnar en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska vidta smittskyddsåtgärder.

Med hänsyn till att föreskrifter om förbud mot allmänna sammankomster och offentliga tillställningar utgör mycket ingripande åtgärder bör sådana föreskrifter inte omfattas av möjligheten till subdelegation. Se våra överväganden om detta också i avsnitt 9.20 om ändringar i ordningslagen.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör regleras var för sig

Som nämnts ovan och som beskrivs närmare i nästa avsnitt har allmänna sammankomster en särskild ställning bland de företeelser som föreslås omfattas av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. För att ytterligare understryka detta föreslås, till skillnad

från hur covid-19-lagen var utformad, att bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar huvudsakligen hålls åtskilda i den föreslagna lagen.

9.12.6 Särskilda överväganden ska göras i fråga om mötes- och demonstrationsfriheten

Förslag: Trots vad som föreskrivs i den föreslagna lagen om att det ska eftersträvas att regleringen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska utformas så enhetligt som möjligt i verksamheter och vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som är likartade avseende risk för smittspridning, ska det vid utformningen av föreskrifter som avser allmänna sammankomster särskilt beaktas vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet och demonstrationsfrihet.

Det bör framgå av lagen att särskilda överväganden ska göras vid begränsning av allmänna sammankomster

Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Smittskyddsåtgärderna ska alltså vara proportionerliga. I avsnitt 9.10 föreslår vi att detta bör komma till uttryck i den nya lagen, men konstaterar också att inom ramen för detta lagstiftningsärende kan endast anges allmänna riktlinjer för hur en proportionalitetsbedömning bör göras. Den konkreta avvägningen måste göras i samband med att den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder tillämpas och när föreskrifter och beslut tas fram med stöd av bemyndigandena i lagen.

Samtidigt tar regleringen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder fasta på att risken för smittspridning uppkommer när människor kommer i kontakt med varandra och att särskilt stora risker uppkommer om det samlas många människor under lång tid på en begränsad yta. Ett sammanhang där sådana situationer kan uppstå är vid sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av ordningslagen. Som framgår ovan föreslår vi att det ska vara möjligt att införa samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

för sådana sammankomster och tillställningar. Som också beskrivs där har allmänna sammankomster en särställning i detta sammanhang bland annat eftersom vid sådana sammankomster utövas mötes- och demonstrationsfriheterna. Det finns därför skäl att göra särskilda överväganden när det kommer till att begränsa allmänna sammankomster. Även om detta följer av bestämmelsen vi föreslår om att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt, bör detta enligt vår mening komma till ett ytterligare tydligare uttryck i den föreslagna lagen.

Erfarenheter från covid-19-pandemin bör beaktas

Uttalanden i propositionen till covid-19-lagen

I covid-19-lagens proposition angav regeringen att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte ska kunna begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Regeringen konstaterade att även under en pandemi måste eventuella ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter övervägas noga och att det bör beaktas att inskränkningar kan få betydelse för medborgarnas möjligheter att genom demonstrationer uttrycka sina åsikter, att genom möten utöva sin religion och att vid kulturevenemang använda sin yttrandefrihet.¹²⁵ Sådana överväganden gjordes vid tillämpningen av såväl ordningslagen som covid-19-lagen och i några avseenden kom detta också till särskilt uttryck i regeringen.

Sammankomster för religionsutövning med anledning av dödsfall

Ett exempel på sådana överväganden och hur de kom i uttryck i regeringen är när det epidemiologiska läget var sådant under hösten 2020 att regeringen med stöd av bemyndigandet i ordningslagen meddelade föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte fick hållas med fler än åtta deltagare, om inte deltagarna hade anvisade sittplatser med visst avstånd. Allmänna sammankomster för religionsutövning som hölls med anledning av dödsfall undantogs då från det förbudet och deltagarbegräns-

¹²⁵ Se prop. 2020/21:79 s. 31 och 32.

ningen för sådana sammankomster sattes i stället till 20 deltagare (upphävda 1 § andra stycket begränsningsförordningen).

I samband med att covid-19-lagen infördes i januari 2021 gjordes bedömningen att under vintern hade smittspridningen ökat drastiskt och att det innebar en risk för enskildas liv och hälsa. Det konstaterades att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar var riskfyllda från smittskyddssynpunkt, främst eftersom de kunde innebära att för varandra okända personer samlades och tillbringade en längre tid tillsammans i varandras fysiska närhet. För att läget inte skulle förvärras ansågs det viktigt att de fysiska kontakterna människor emellan fortsatt begränsades i hela landet. Det konstaterades dock att begränsningarna inte fick sträcka sig längre än vad som var absolut nödvändigt med hänsyn till de syften som bar upp begränsningen och att regleringen om ett högre deltagartak vid sammankomster för religionsutövning vid dödsfall, liksom vid sammankomster vid vilka deltagarna anvisades sittplatser med visst avstånd, därför skulle föras över till begränsningsförordningen.¹²⁶ Deltagarbegränsningarna bedömdes därmed alltjämt vara förenliga med regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfrihet. Samtidigt påbörjades förberedelserna med att ta fram föreskrifter för ett förbättrat smittläge.¹²⁷

I samband med att en reglering för ett förbättrat smittläge togs fram gjordes löpande bedömningar om när en sådan reglering kunde införas. I promemorian Ändringar i begränsningsförordningen gjordes sådana överväganden och det konstaterades vid tidpunkten för när promemorian remitterades att det inte var aktuellt att göra en annan bedömning i fråga om behovet av att begränsa antalet tillåtna deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning än den som gjorts tidigare. Mot bakgrund av det då allvarliga smittläget bedömdes deltagarbegränsningarna inte gå utöver vad bestämmelserna ytterst syftade till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Det bedömdes inte heller vid den tidpunkten finnas något alternativt sätt att vidta mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Deltagarbegränsningarna bedömdes därmed alltjämt vara förenliga med regeringsformens bestämmelser om mötes- och

¹²⁶ Socialdepartementet. Promemoria Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2020/09963). 2020, s. 22 och 23.

¹²⁷ Socialdepartementet. Promemoria Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2020/09963). 2020, s. 10.

demonstrationsfrihet. Det konstaterades dock också att ju längre tid som begränsningen var i kraft, desto starkare skäl krävdes för att inskränkningen skulle betraktas som proportionerlig. Det framhölls därför att det är viktigt att noggrant följa smittskyddsläget och löpande överväga alternativa åtgärder. Det betonades att den gällande bestämmelsen därför behövde omprövas kontinuerligt och upphävas eller ändras för att inte gälla längre eller omfatta annat än det som är nödvändigt.¹²⁸ Det konstaterades också att allmänna sammankomster innebär olika typer av arrangemang där vissa grundläggande fri- och rättigheter utövas, såsom rätten att demonstrera eller att i sällskap med andra utöva sin religion, och att regeringen skulle när smittläget tillät en justering av bestämmelserna särskilt beakta vikten av att kunna utöva grundläggande fri- och rättigheter.¹²⁹

I samband med att det i begränsningsförordningen i juni 2021 gjordes ändringar som innebar högre och mer differentierade deltagartak, men samtidigt också krav på att antalet deltagare skulle begränsas om det var behövligt för att de skulle kunna hålla avstånd till varandra, infördes också en särskild reglering för religionsutövning med anledning av dödsfall. Den särskilda regleringen syftade till att säkerställa att allmänna sammankomster som hölls för religionsutövning med anledning av dödsfall alltid, trots krav på att antalet deltagare skulle begränsas så att deltagarna kunde hålla avstånd till varandra, kunde hållas med minst 20 deltagare (dåvarande 3 kap. 2 § fjärde stycket begränsningsförordningen).¹³⁰

Ett särskilt deltagartak för demonstrationer

Tillsammans med att ytterligare lättnader i deltagarbegränsningarna infördes under sommaren 2021 och deltagartaken höjdes, infördes särskilda bestämmelser för att ytterligare möjliggöra allmänna sammankomster i form av demonstrationer som hölls utomhus (dåvarande 3 kap. 2 § fjärde stycket begränsningsförordningen).

¹²⁸ Socialdepartementet. Promemoria Ändringar i begränsningsförordningen (S2021/01524). 2021, s. 24.

¹²⁹ Socialdepartementet. Promemoria Ändringar i begränsningsförordningen (S2021/01524). 2021, s. 26.

¹³⁰ Socialdepartementet. Promemoria Ändringar i begränsningsförordningen (S2021/01524). 2021, s. 28.

Bakgrunden till dessa särskilda bestämmelser redovisades i promemorian Lättade deltagarbegränsningar för sammankomster och tillställningar, sektionering och särskilda bestämmelser för demonstrationer och mässor. Genom förslagen i promemorian infördes en reglering som innebar att deltagartaken för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar höjdes och det infördes även en möjlighet att öka antalet deltagare ytterligare genom att deltagarna delades upp i sektioner. En sådan sektionering förutsatte att lokalen, området eller utrymmet där sammankomsten eller tillställningen skulle hållas kunde disponeras på ett sådant sätt att deltagarna från olika sektioner inte kom i kontakt med varandra under eller i direkt anslutning till sammankomsten eller tillställningen, t.ex. genom att deltagarna kunde passera in och ut genom separata ingångar på olika tider och ha tillgång till separata servicefaciliteter.

Allmänna sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas bedömdes ha förutsättningar att kunna hållas i sådana lokaler, områden eller utrymmen där sektionering kunde vara möjlig. Det konstaterades dock att demonstrationsfriheten innebär en frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Att åstadkomma en sektionering för att genomföra en demonstration på en sådan plats bedömdes normalt inte vara görligt.

Vidare lyftes fram att demonstrationsfriheten hade varit kraftigt begränsad sedan i mars 2020, dvs. i över ett år, då förbudsförordningen trädde i kraft. De negativa effekter som begränsningarna hade medfört hade dittills, mot bakgrund av det allvarliga smittläget som varit, återkommande bedömts inte gå utöver det som begränsningarna ytterst syftade till, nämligen att skydda enskildas liv och hälsa. Den epidemiologiska situationen hade bedömts som bekymmersam och även en mindre lättnad i de kraftiga begränsningar av sammankomster och tillställningar som gällt hade riskerat att leda till en ökad smittspridning. Bedömningen hade dittills varit att en ytterligare ökning hade kunnat få mycket allvarliga följdverkningar, t.ex. på hälso- och sjukvården och att sådana effekter inte hade gått att hantera enbart genom att återgå till de tidigare begränsningarna. Det hade inte heller funnits något alternativt sätt att vidta mindre ingripande åtgärder som samtidigt skulle ge nödvändiga möjligheter att förhindra smittspridning. Deltagarbegränsningarna hade därför ansetts vara förenliga med regeringsformens bestämmelser

om demonstrationsfrihet och med proportionalitetsprincipen i covid-19-lagen.

Smittläget bedömdes dock under en längre tid gått mot en lägre nivå i större delen av landet och att det förutspåddes att det epidemiologiska läget ytterligare skulle förbättras. Under sådana förhållanden, och mot bakgrund av att det var tveksamt om demonstrationer till skillnad från andra allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skulle kunna tillämpa förslaget om sektionering, gjordes bedömningen att en särskild reglering borde införas som möjliggjorde något större demonstrationer.

Det bedömdes vidare att utan en sådan reglering fanns det risk för att demonstrationer i praktiken skulle bli en av de sammankomster som var mest begränsade i förhållande till hur många deltagare som normalt kan samlas vid en sådan. Med beaktande av det gynnsamma smittläget satt i relation till demonstrationsfrihetens betydelse för ett demokratiskt samhälle och den långa tid som den hade varit kraftigt begränsad, kunde det ifrågasättas om de negativa konsekvenser som den då gällande begränsningen förde med sig längre var proportionerlig.

Samtidigt bedömdes demonstrationer alltjämt vara riskfyllda från smittskyddssynpunkt eftersom de kunde innebära att för varandra okända personer samlades och tillbringade en längre tid tillsammans i varandras fysiska närhet. Det betonades att själva syftet med en demonstration också är att människor ska komma samman och delta tillsammans i demonstrationen under en bestämd tid på en viss plats, och att risken för smittspridning vid en sådan sammankomst är normalt sett högre inomhus än utomhus. Den särskilda regleringen för demonstrationer kom därför att gälla för demonstrationer som hålls utomhus och deltagartaket för sådana sammankomster sattes till 1 800 deltagare, vilket var tre gånger fler än vad som hade gällt utan den särskilda regleringen. En demonstration som hölls inomhus omfattades dock alltjämt av de deltagarbegränsningar som gällde för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls inomhus.¹³¹

¹³¹ Socialdepartementet. Promemoria Lättade deltagarbegränsningar för sammankomster och tillställningar, sektionering och särskilda bestämmelser för demonstrationer och mässor (S2021/05005). 2021, s. 27–30.

Överväganden om fri- och rättigheter i regeringens plan för avveckling av restriktioner 2021

Under våren 2021 tog regeringen fram en plan för hur och när de råd som under pandemin gavs till allmänheten och restriktionerna som infördes skulle anpassas och helt upphävas. Som beskrivs i avsnitt 9.8.3 baserades planen på Folkhälsomyndighetens rapport Vidareutveckling och konkretisering av nivåerna för den fortsatta anpassningen av smittskyddsåtgärder för covid-19, och på en dialog mellan regeringen och myndigheten.

I fråga om överväganden om grundläggande fri- och rättigheter angav regeringen i planen att mötes- och demonstrationsfriheten och religionsfriheten skulle värnas och EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet beaktas. Begränsningarna skulle vara proportionerliga och fick aldrig gå utöver det som var nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Det skulle också beaktas att ju längre tid en begränsning varit i kraft, desto starkare skäl krävdes för att begränsningen skulle betraktas som proportionerlig. Generella utgångspunkter när restriktioner skulle anpassas var att grundlagskyddade fri- och rättigheter samt barn och unga skulle prioriteras, därefter folkhälsan i stort, så att exempelvis idrotts- och fritidsverksamhet kunde genomföras i större utsträckning. Vidare skulle jämställdhet och jämlikhet beaktas.¹³²

Mötes- och demonstrationsfriheten bör särskilt lyftas fram

Vikten av att vidast möjliga mötes- och demonstrationsfrihet upprätthålls

Som anges i utredningens direktiv har demonstrationer, opinionsbildande möten och religiösa sammankomster en särskild betydelse i ett demokratiskt samhälle. Av vår redogörelse ovan framgår att under pandemin gjordes löpande överväganden om möjligheten att utöva mötes- och demonstrationsfriheten, liksom möjligheten att mötas för att tillsammans utöva sin religion. Uttalanden om vikten av sådana överväganden återfinns i såväl förarbetena till covid-19-lagen som i t.ex. regeringens plan för avveckling av restriktioner.

¹³² Socialdepartementet. Regeringens plan för avveckling av restriktioner (S2021/04663). 2021.

I en sådan författningsberedskap som vi nu föreslår för en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning, är det utredningens mening att det finns skäl att ytterligare uppmärksamma vikten av att sådana överväganden görs. Begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheten får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

Genom den författningsberedskap vi föreslår får det allmänna möjligheter att införa långtgående begränsningar av allmänna sammankomster. En allvarlig pandemi eller annan sådan omfattande smittspridning kan vara långvarig och samhällets hantering av smittspridningen genom bland annat samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan komma att pågå under en längre tid. I en demokratisk rättsordning är det under sådana förhållanden av särskilt vikt att det säkerställs att medborgare har kvar möjligheter att uttrycka och manifesteras sina åsikter tillsammans i det offentliga rummet.

Ett sätt att göra det kan vara att, om det är möjligt, begränsa annan verksamhet framför sammankomster vid vilka grundläggande fri- och rättigheter utövas. Det ska dock framhållas att under en pandemi eller en annan omfattande smittspridning kan situationen vara så pass allvarlig att det ur ett smittskyddsperspektiv inte är ändamålsenligt att undanta allmänna sammankomster från begränsningar. När det epidemiologiska läget är sådant att det finns utrymme för att använda de föreslagna samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna på det differentierade sätt som de är avsedda att kunna användas, bör dock sådana överväganden vara centrala. Exempelvis bör en smittskyddsåtgärd som kan kompenseras ekonomiskt övervägas framför en åtgärd som begränsar mötes- eller demonstrationsfriheten. På så sätt kan de fri- och rättigheter som har ett särskilt starkt skydd i regeringsformen skyddas. Vi återkommer till detta i avsnitt 9.19.5.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det bör uttryckligen följ av lagen att när det gäller föreskrifter som rör allmänna sammankomster ska, trots vad som i övrigt sägs om att verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som är likvärda ur smittrisksynpunkt bör regleras enhetligt, vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet och demonstrationsfrihet

beaktas. Bestämmelsen bör utformas med 2 kap. 23 § andra stycket regeringsformen som förebild.

Särskilt om religionsfriheten

Som vi beskrivit i avsnitt 9.12.2 om religiösa verksamheter får regeringsformen bestämmelser om religionsfriheten inte hindra att de bestämmelser som i allmänhet gäller för begränsning av yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna är tillämpliga också när dessa friheter utövas i religiösa sammanhang. Det är angeläget att under en epidemi kunna hindra sammankomster där smitta kan spridas även om det är frågan om en sammankomst för religionsutövning. På motsvarande sätt som gäller enligt ordningslagen och som gällde enligt covid-19-lagen finns enligt utredningens mening därför inget hinder för att det bemyndigande vi föreslår om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vid allmänna sammankomster också gäller allmänna sammankomster vid vilka mötesfriheten nyttjas för religionsutövning. Detsamma gäller bemyndigandet att förbjuda allmänna sammankomster. Som ovan beskrivs ska dock vid utformningen av föreskrifter som avser allmänna sammankomster särskilt beaktas vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet. Sådana överväganden kan, beroende på det epidemiologiska läget, leda till att sammankomster som hålls för religionsutövning helt undantas från föreskrifter. Det kan också innebära att, såsom var fallet under covid-19-pandemin, sammankomster som hålls för religiösa begravningsceremonier omfattas av mindre ingripande begränsningar (se även kapitel 12).

9.12.7 Förbud att samlas på en viss plats dit allmänheten har tillträde

Förslag: Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för sådana kontakter mellan människor som kan innebära spridning av den samhällsfarliga sjukdomen.

Sådana föreskrifter får inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket.

Innan en kommun meddelar föreskrifter ska Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag.

Den som bryter mot ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats döms till penningböter.

Möjlighet till förbud mot att vistas på vissa platser bör införas

Covid-19-lagen innehöll ett bemyndigande till regeringen eller den kommun som regeringen bestämde att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Sådana föreskrifter fick inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Föreskrifterna fick inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet. Innan en kommun meddelade föreskrifter skulle smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig. Möjligheten utnyttjades i ett drygt tiotal fall under pandemin efter att regeringen i mars 2021 bemyndigade kommunerna att besluta sådana föreskrifter.

En liknande möjlighet bör enligt utredningen föras in i den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats bör endast kunna omfatta platser dit allmänheten typiskt sett har tillträde. Det bör alltså inte vara möjligt att förbjuda enskilda från att vistas i bostäder eller på arbetsplatser.

Syftet med förbudet så som det var formulerat i covid-19-lagen var att det skulle motverka trängsel. Med trängsel avsågs att människor befinner sig så nära varandra att det uppstår en beaktansvärd risk för spridning av sjukdomen covid-19. Som utredningen redovisat tidigare i detta kapitel bör syftet med samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vara att minska förekomsten av kontakter som kan innebära risk för att en samhällsfarlig sjukdom sprids mellan människor. Förekomsten av sådana kontakter minskar om människor som normalt inte träffas inte kommer samman alls eller träffas på ett sätt som är säkrare ur smittskyddshänseende. Man kan tala om att

kontaktintensiteten i samhället minskar. Utredningen anser att i stället för att ange trängsel som ett rekvisit i bestämmelsen, bör bestämmelsen om förbud att vistas på en viss plats återknyta till syftet med lagstiftningen. En förutsättning för att meddela beslut om förbud mot att vistas på en viss plats bör i stället formuleras som ett krav på att det ska finnas en risk på den aktuella platser för sådana kontakter mellan människor som kan innebära spridning av den samhällsfarliga sjukdomen. För att regleringen inte ska bli onödigt långtgående bör det, på samma sätt som i covid-19-lagen, krävas att risken är påtaglig. En sådan risk kan t.ex. uppstå på badplatser, i parker eller på frusna vattendrag. Bedömningen av vad som utgör en påtaglig risk måste göras på förhand. Användningen av möjligheten under covid-19-pandemin avsåg platser och tidpunkter som var välkända för att attrahera folksamlingar, t.ex. Stadsparken i Lund under det traditionella valborgsfirandet. I det fallet var det alltså möjligt att på förhand förutse att det skulle kunna uppstå en folksamling och därmed risk för trängsel.

Vidare bör ett vistelseförbud inte kunna införas på platser som omfattas av andra bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, t.ex. köpcentrum eller bibliotek. En sådan avgränsning kan lämpligen göras genom att i lagtexten peka ut parker, badplatser, parkeringsplatser och andra liknande platser. Av uttrycket får anses framgå att det ska vara fråga om platser dit allmänheten har tillträde, och att inte är fråga om platser som används för att förflytta sig från en plats till en annan, t.ex. gågator och bilvägar. Det är fråga om befintliga platser och således är det inte avsikten att färdmedel ska omfattas. Gemensamt för dessa platser är också att det inte bedrivs näringsverksamhet eller offentlig verksamhet av mer betydande omfattning på dem. Det bör också vara möjligt att begränsa ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats till att gälla under vissa tider på dygnet. Erfarenheterna från pandemin visar att exempelvis parkeringsplatser kan vara en plats som kan behöva regleras under de tider det inte pågår ordinarie verksamhet intill den. De platser som omfattas av ett sådant förbud bör anges noga, inte bara på platsen i form av skyltning och avspärningar utan även i den enskilda föreskriften.

Eftersom det i praktiken främst kan bli fråga om platser utomhus bör det innan sådana föreskrifter beslutas noga beaktas att smitt-risken generellt sett är mindre utomhus än inomhus, och att det

finns en risk att folksamlingar som annars skulle uppstå utomhus i stället flyttar inomhus, med högre risk för smittspridning.

Enligt regeringsformen är den som är svensk medborgare tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket. Rörelsefriheten får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 8, 20 och 21 §§). Utredningens förslag innebär att det ska bli möjligt att genom föreskrifter på lägre normgivningsnivå än lag införa förbud mot att vistas på vissa platser. Av grundlagen följer att ett sådant förbud inte får omfatta områden av sådan omfattning att förbudet skulle innebära en inskränkning av rörelsefriheten. De avgränsningar som föreslås ovan bedöms vara tillräckliga för att säkerställa att en användning av normgivningsbemyndigandet inte riskerar att inskränka den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Erfarenheterna från covid-19-pandemin talar inte heller för att någon risk för en sådan inskränkning var nära förestående. Det bör dock i den föreslagna bestämmelsen uttryckligen anges att föreskrifterna inte får innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Det är en sammanlagda effekten av föreskrifterna som ska bedömas i förhållande till rörelsefriheten. Även förbud som var för sig framstår som väl avvägda kan alltså innebära en inskränkning i rörelsefriheten när de bedöms i ett sammanhang. Det är därför inte möjligt att allmänt uttala sig om huruvida ett förbud kan få betydelse för rörelsefriheten när det gäller en viss enskild plats.

Myndigheters personal i tjänsteutövning får vidta nödvändiga och trängande åtgärder på en plats som omfattas av ett vistelseförbud. Det gäller t.ex. polis, sjukvård och totalförsvaret. Det finns enligt utredningens uppfattning inget behov av att särskilt ange det i lagen.

Om det blir aktuellt att meddela föreskrifter som innebär ett förbud mot att vistas på en viss plats kommer det inte att vara möjligt att hålla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning på den plats som förbudet avser.

Det kommer att krävas lokalkännedom för att kunna avgöra var och när det finns en påtaglig risk för sådana kontakter människor emellan som kan innebära spridning av den aktuella sjukdomen och om risken verkligen kan undanröjas eller bara riskerar att flyttas någon annanstans. Sådana föreskrifter bör därför få meddelas av regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer.

Enligt den bestämmelse som fanns i covid-19-lagen skulle både smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten yttra sig över kommunens förslag. Utredningen anser att en ordning med yttrande från expertis på smittskyddsområdet är lämplig, men att enbart en instans bör väljas. Den epidemiologiska information som kan läggas till grund för ett yttrande är i allt väsentligt densamma hos båda instanserna. Smittskyddsläkaren har normalt bättre lokalkännedom än Folkhälsomyndigheten. Tillräcklig information om de lokala förhållandena bör dock framgå av det underlag som kommunen skickar för yttrande. Att samla uppgiften på Folkhälsomyndigheten borgar vidare för att bedömningen i yttrandena är enhetliga över landet. Värdet av en sådan enhetlighet överväger enligt utredningens uppfattning den fördel som smittskyddsläkarens lokalkännedom kan ge. Det bör vara obligatoriskt att ge Folkhälsomyndigheten tillfälle till yttrande. Detta bör anges i bestämmelsen.

Överträdelse bör kunna straffas med penningböter

Överträdelser av föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör kunna förknippas med någon slags sanktion. För sådana verksamheter som lagen i övrigt omfattar finns normalt någon som ansvarar för verksamheten. Så är däremot inte fallet för överträdelser av föreskrifter om förbud att vistas på en viss plats. Den sanktion som bör införas får därför i stället riktas mot de enskilda personer som bryter mot sådana föreskrifter. Utredningen anser att det ligger närmast till hands att införa en straffrättslig påföljd.

Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder får endast vidtas om de är proportionerliga. Förbud att vistas på en viss plats utomhus förutsätter att den nya lagen har börjat tillämpas, att regeringen har bemyndigat kommunerna att meddela sådana vistelseförbud, och att en kommun därefter bedömt att det på en viss plats finns en påtaglig risk för sådana kontakter människor emellan som kan innebära risk för smittspridning så att förbudet kan motiveras. Eftersom det i praktiken enbart kan bli tal om platser utomhus torde det, mot bakgrund av vad som är känt om sådana smittämnen som vi har bedömt kan bli pandemiska, vara fråga om en mycket allvarlig situation som kan innebära risk för allvarliga konsekvenser om

överträdelser sker. Det får mot den bakgrunden anses motiverat att överträdelser av förbudet kriminaliseras.

Syftet med de samhällsinriktade åtgärderna är att på samhällsnivå på olika sätt minska riskfyllda kontakter mellan personer som normalt inte träffas. Vidare kan allvarligare fall där smitta har överförts eller hade kunnat spridas aktualisera tillämpning av straffbestämmelserna om vållande till sjukdom eller framkallande av fara för annan (3 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken). Utredningen anser mot den bakgrunden att penningböter är en väl avvägd påföljd i det aktuella fallet. Förslaget innebär att ordningsbetsinstitutet kan användas om det skulle bedömas vara lämpligt. Penningböter ska enligt 25 kap. 3 § brottsbalken bestämmas till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Om ett lägre högsta belopp är särskilt föreskrivet, gäller dock detta. För att möjliggöra en nyanserad straffvärdesbedömning anser utredningen att det inte bör anges något högsta belopp i straffbestämmelsen i den nya lagen.

9.13 Utformning och tillämpning av föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

9.13.1 Hänsyn ska tas till smittspridning i olika typer av verksamheter, sammankomster och tillställningar

Förslag: Vid utformningen av föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska det eftersträvas att regleringen för verksamheter, sammankomster och tillställningar som är likartade avseende risk för smittspridning utformas så enhetligt som möjligt. Vid utformningen ska särskilt beaktas:

1. om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs eller äger rum inomhus eller utomhus,
2. om besökare, deltagare eller resenärer har anvisade platser som kan minska risken för smittspridning,
3. om besökarnas, deltagarnas eller resenärernas samtidiga närvaro vid ett givet tidsintervall är en förutsättning för verksamheten, sammankomsten eller tillställningen,
4. om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs eller äger rum på en avgränsad yta,

5. om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen kan sektioneras på ett sådant sätt att risken för smittspridning kan minska, och
6. hur långvariga kontakter mellan besökare, deltagare eller resenärer som typiskt sett förekommer.

Kunskap om åtgärder mot influensa och covid-19 kan läggas till grund för föreskrifter

Hur stor risk för smittspridning som uppstår när människor samlas beror på en rad olika faktorer. Olika verksamheter, sammankomster eller tillställningar skiljer sig också åt i fråga om vilka smittskyddsåtgärder som är möjliga att vidta i ett visst sammanhang.

Det finns som vi konstaterat i kapitel 5 vetenskapligt stöd för att en kombination av det som där benämns trängselåtgärder har effekt mot spridning av covid-19 och influensa. Vi konstaterar också att sådana åtgärder kan förväntas ha effekt vid omfattande smittspridning även av andra luftburna smittämnen än influensavirus och SARS-CoV-2. Det finns därför skäl att utforma beredskapen för framtida pandemier eller annan omfattande smittspridning i ljuset av vad som är känt om influensa och covid-19.

Enhetlighet i utformningen bör eftersträvas

För luftburna smittämnen och i synnerhet luftvägsvirus, som vi i kapitel 4 har bedömt utgör den största pandemirisken, minskar smittrisken med ökat avstånd. De viktigaste faktorerna torde därutöver vara tidsutdräkt för exponering och huruvida verksamheten pågår utomhus eller inomhus. Flera ytterligare faktorer kan samspela till den faktiska risken för smittspridning i varje given situation, bl.a. ventilation, luftvolym, aktivitet (sång, tal etc.), andel smittsamma personer, smittämneshöjd hos de smittsamma och immunitetsläge hos de osmittade. För flera av dessa faktorer finns det begränsat med exakt kunskap om deras betydelse för smittspridning. Det är därför inte möjligt eller lämpligt att närmare inbördes vika vilken betydelse de olika faktorerna ska ges när regeringen eller myndigheter under regeringen beslutar om föreskrifter.

Utredningen anser att det bör anges i lagen att det vid utformningen av föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör eftersträvas att regleringen för verksamheter som är likartade avseende risk för smittspridning utformas så enhetligt som möjligt. Om behov av smittskyddsåtgärder aktualiseras bör det alltid övervägas om vissa slags verksamheter helt kan undantas.

Vissa faktorer bör särskilt beaktas

Det är inte möjligt att i en reglering beakta samtliga faktorer som i teorin kan ha betydelse för smittspridningen. Därtill finns andra aspekter än hur smittspridningen kan ske som bör tillmätas betydelse. Det är till exempel betydelsefullt för följsamheten om föreskrifterna är begripliga för den som direkt eller indirekt omfattas av dem, och att föreskrifterna i möjligaste mån är förutsebara och kända på förhand. Vidare är det betydelsefullt att föreskrifterna är möjliga att bedriva tillsyn över. Utöver smittrisken på en viss plats kan det även vara motiverat att beakta risken för smittspridning i anslutande miljöer såsom kollektivtrafik.

Möjligheten att föreskriva om begränsning av antalet besökare, deltagare och resenärer samt minsta avstånd mellan dem föreslås framgå av de bemyndiganden som reglerar de verksamheter, sammankomster och tillställningar som omfattas av lagen. Det finns alltså utrymme för att t.ex. föreskriva om ett maximalt antal deltagare som får vistas samtidigt i en viss verksamhet, eller att ett visst avstånd ska hållas. Det bör därutöver i lagen ges ytterligare vägledning för hur regeringen eller den myndighet som regeringen i förekommande fall har bemyndigat ska utforma föreskrifterna. Detta bör baseras på gemensamma egenskaper för sådana smittämnen som kan bli aktuella att tillämpa regleringen på.

Mindre långtgående begränsningar bör, allt annat lika, vara påkallade för verksamheter som pågår utomhus än för verksamheter som pågår inomhus. För vissa smittämnen eller i vissa faser av smittspridningen kan det vara så att restriktioner endast undantagsvis är behövliga utomhus. Det bör i lagen uttryckas som att vid utformningen av föreskrifter ska särskild hänsyn tas till om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs eller äger rum inomhus eller utomhus.

Det är rimligt att det finns utrymme för att verksamheter, sammankomster eller tillställningar där personer ur allmänheten i huvudsak sitter ner på anvisade platser kan regleras på ett annat sätt än där de rör sig och på sätt befinner nära varandra. Det bör i lagen uttryckas som att vid utformningen av föreskrifter ska särskild hänsyn tas till om besökare, deltagare eller resenärer har anvisade platser som kan minska risken för smittspridning.

Vissa verksamheter, tillställningar eller sammankomster kan riskera att vara förknippade med risk för sådana kontakter som kan innebära smittspridning människor emellan i närliggande miljöer, t.ex. i kollektivtrafik eller vid olika former av köbildning. Det bör i lagen uttryckas som att vid utformningen av föreskrifter ska särskild hänsyn tas till om besökarnas, deltagarnas eller resenärernas samtidiga närvaro vid ett givet tidsintervall är en förutsättning för verksamheten, sammankomsten eller tillställningen. Exempel på företeelser som bör träffas är idrottsmatcher och konserter. Något som börjar eller slutar vid en viss tid men som inte förutsätter att samtliga besökare inställer sig från början och närvarar hela tiden, t.ex. en marknad eller en festival, får i detta avseende betraktas som något mindre riskfyllda. En flexibilitet i detta avseende kan också möjliggöra för vissa arrangemang att genom anpassningar delas upp så att en viss andel av deltagarna startar vid ett tillfälle och andra andelar vid senare tillfällen.

Vidare är det rimligt att anta att det har betydelse för risken för kontakter mellan människor som kan innebära smittspridning om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen kräver köbildning på väg in eller ut ur lokalerna eller området, eller om så inte är fallet. Detta kan tillmätas betydelse i lättande riktning för verksamheter som bedrivs utan någon tydlig fysisk avgränsning, vilket i praktiken främst torde vara fallet utomhus. Det bör i lagen uttryckas som att vid utformningen av föreskrifter ska särskild hänsyn tas till om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs eller äger rum på en avgränsad yta.

Möjligheten att vidta åtgärder som gör att verksamheten, sammankomsten eller tillställningen delas upp, och att de i varje del ingående personerna inte kommer i kontakt med varandra, kan minska risken för smittspridning. Det bör i lagen uttryckas som att vid utformningen av föreskrifter ska särskild hänsyn tas till om verksam-

heten, sammankomsten eller tillställningen kan sektioneras på ett sådant sätt att risken för smittspridning kan minska.

Det är slutligen rimligt att anta att verksamheter, sammankomster och tillställningar som framför allt har flyktiga kontakter utgör en mindre risk för smittspridning. Det bör i lagen uttryckas som att vid utformningen av föreskrifter ska särskild hänsyn tas till hur långvariga kontakter mellan besökare, deltagare eller resenärer som typiskt sett förekommer.

Även andra faktorer bör kunna beaktas

Framtida smittämnen kan variera med avseende på ovannämnda faktorer. Vidare är kunskapen om verksamma åtgärder även för vissa kända smittämnen, som framgått tidigare, i vissa delar begränsad. Att faktorerna som anges ovan ska beaktas vid beslut om föreskrifter betyder att det ska övervägas om det är möjligt att ha olika regleringar utifrån dem. Det innebär dock inte att det alltid faktiskt ska göras skillnad i föreskrifterna med anledning av ett sådant övervägande.

Utredningen har övervägt om fler faktorer särskilt borde beaktas. Nära till hands ligger ventilation, som enligt vad som är känt om spridningen av luftvägsvirus kan ha en viss betydelse. Ventilation har dock den nackdelen att den kan variera och att den inte är enkelt kontrollerbar i varje given stund. Som nämnts ovan bör regleringen vara praktiskt möjlig att bedriva tillsyn över. Det finns också ett betydande värde i att regleringen framstår som begriplig även för allmänheten och inte enbart för den som ansvarar för att vidta smittskyddsåtgärder. Detta talar emot att ventilation ska vara en faktor som särskilt ska beaktas. Det finns dock inget hinder mot att beakta ytterligare faktorer än de som anges i lagen.

Särskilt om alkoholserving

En ytterligare faktor som kan ha betydelse är förekomsten av alkoholserving. Erfarenheterna från covid-19-pandemin så som de uttryckts i utredningens samverkan är inte entydiga vad gäller eventuella effekter av förbudet mot alkoholserving som tidvis gällde under pandemin. Det finns inte heller i Statens beredning för medicinsk

och social utvärderings (SBU:s) kartläggning några systematiska översikter som avser effekterna på smittspridning av begränsning av alkoholservering. Det bör dock mot bakgrund av vad som är känt om alkoholens effekter på människors beteende, kunna antas att det på platser med alkoholservering i högre utsträckning förekommer att människor inte respekterar sådana anvisningar än där alkoholservering inte förekommer.¹³³

I alkohollagen finns som tidigare nämnts ett särskilt bemyndigande som under pandemin användes för att reglera alkoholservering. Vidare finns i alkohollagen bestämmelser som avser ordning och nykterhet vid försäljning och servering till vilka det kopplats sanktioner (se 3 kap. 5 §, 8 kap. 20 § och 9 kap. 19 § alkohollagen). Det framstår därför inte som lämpligt att även i denna lagstiftning föreskriva om att förekomsten av alkoholservering särskilt ska beaktas. Detta innebär dock inte att det inte får beaktas om det blir aktuellt att besluta föreskrifter.

9.13.2 Föreskrifterna får inskränkas geografiskt

Förslag: Föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

Ett smittämnes förmåga att spridas i en befolkning och möjligheterna att begränsa spridningen påverkas av en rad faktorer. Introduktionen av smittämnet kan vara avgränsad till ett visst geografiskt område, och spridningen kan komma att vara ojämnt fördelad mellan olika delar av landet.

Möjligheter till geografisk inskränkning av föreskrifter fanns i den reglering som gällde under covid-19-pandemin. Av genomgången i avsnitt 9.4.1 framgår att det den 29 mars 2020 i förbuds-förordningen infördes en möjlighet för länsstyrelsen att föreskriva om ett lägre tillåtet deltagarantal vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar än vad som annars gällde. Bestämmelsen fanns kvar tills förordningen upphävdes. Motsvarande möjlighet

¹³³ Se t.ex. Andreasson S., Chikritzhs T., Dangardt F., Holder H., Naimi T., Sherk A., Stockwell T. (2021). Alkohol och Coronapandemin: om människor, samhälle och politik. Alkoholen och samhället 2021. Stockholm: Svensk sjuksköterskeförening, SFAM, Svensk förening för Beroendemedicin, SAFF, CERA, SIGHT & IOGT-NTO.

infördes i serveringslagen samtidigt som covid-19-lagen trädde i kraft i januari 2021. De särskilda begränsningar som fick föreskrivas enligt covid-19-lagen fick begränsas geografiskt. Möjligheterna att föreskriva om geografiska inskränkningar utnyttjades av länsstyrelserna i fråga om deltagartak för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt förbudsförordningen och senare begränsningsförordningen mellan november 2020 och 31 maj 2021, se tabell 9.2 ovan. I ett tiotal kommuner föreskrevs om tillfälliga vistelseförbud på vissa platser enligt covid-19-lagen. I övrigt begränsades inte föreskrifter enligt covid-19-lagen eller serveringslagen geografiskt. Förordningen om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta byggde på lokala beslut av huvudmännen. I 3 § lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid finns möjlighet till regionala eller kommunala stängningar, vilket motiverats av proportionalitetsskäl.¹³⁴

En framtida smittspridning som aktualiserar samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan ha ett annat förlopp än vad covid-19 hade i Sverige, bl.a. i hur snabbt utbredningen sker. Smittspridningen kan vidare komma att skilja sig åt mellan olika delar av landet. Lokala utbrott kan komma att vara begränsade till ett visst län, en viss kommun eller till och med en viss stadsdel. Särskilt vid ett långsammare förlopp gör sig behovet av möjligheter till geografiska inskränkningar gällande. Vidare är tidpunkten för beslut om en viss åtgärd viktig för att åtgärden ska vara proportionerlig. Det kan därför sägas vara angeläget både av epidemiologiska skäl och av proportionalitetsskäl att det finns en flexibilitet i regleringen som en möjlighet till lokala geografiska inskränkningar medför. Det bör mot denna bakgrund finnas en möjlighet att inskränka föreskrifter som får meddelas med stöd av den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder till att gälla inom ett visst geografiskt område. Det innebär att inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kan begränsas till att avse enbart de platser där sådana inskränkningar bedöms nödvändiga. Avgränsningen kan till exempel gälla ett visst län eller en viss kommun.

Smittämnen som kan leda till att den nya lagen aktualiseras sprids dock normalt så snabbt att det finns en risk för att de olika skillnaderna i reglering snabbt blir överspelade. Detta bör beaktas inför

¹³⁴ 2019/20:UbU25 s. 9.

beslut om geografiska inskränkningar. Vidare bör det noga övervägas vilka risker det finns för att människor i stället söker sig till t.ex. grannkommuner för att ta del av den service som är stängd i det geografiskt avgränsade området. Erfarenheterna från covid-19-pandemin talar för att det finns en sådan risk när åtgärderna skiljer sig åt mellan närliggande geografiska områden. Det finns också ett värde i att de som omfattas av regleringen vet vad som gäller och att regleringen i möjligaste mån är förutsebar. Alltför omfattande geografiska skillnader i gällande regler riskerar att skapa otydlighet och risk för minskad följsamhet. I storstadsregioner med täta förbindelser mellan olika kommuner torde det inte bli aktuellt att föreskriva om olika bestämmelser för olika kommuner inom samma storstadsregion. Det kan också finnas en risk för ökad förekomst av folksamlingar i tiden mellan att beslutet aviseras och att det träder i kraft.

Det finns som vi bedömt i 9.8.1 inget hinder mot att föreskriva om begränsningar med stöd av den nya lagen innan det konstaterats fall i Sverige, om övriga villkor för lagens tillämpning är uppfyllda. Motsvarande gäller om det inte finns konstaterade fall i en viss landsdel men däremot i en annan.

9.13.3 Föreskrifterna bör vara tidsbegränsade

Förslag: Föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt den nya lagen ska gälla för en viss tid.

Det anges i direktiven att utredaren ska analysera hur det kan säkerställas att giltighetstiden för begränsande åtgärder omprövas kontinuerligt.

I avsnitt 9.8.4 föreslår vi att regeringens aktiveringsföreskrift om att lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska få tillämpas ska underställas riksdagens prövning inom två veckor. Riksdagen kan, om den inte godkänner regeringens föreskrift, upphäva den genom lag. Om detta inträffar har lagen kunnat tillämpas, och föreskrifter kunnat meddelas med stöd av den, under den tid aktiveringsföreskriften var i kraft.

Om riksdagen däremot godkänner den underställda aktiveringsföreskriften kan de föreskrifter om samhällsinriktade smittskydds-

åtgärder som därefter beslutas av regeringen bli mer långvariga och få långtgående effekter på dem som berörs. Det är angeläget att åtgärderna lättas eller upphör så snart de inte längre är behövliga. Som yttersta gräns för föreskrifternas giltighetstid är dock aktiveringsföreskriftens giltighetstid som har en gräns på tolv månader enligt vårt förslag. Aktiveringsföreskriftens giltighetstid kan dock vid behov förlängas (se avsnitt 9.8.3).

Det kommer att framgå av lagens allmänna utgångspunkter att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bl.a. ska vara proportionerliga och bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet för att få vidtas (se avsnitt 9.9). Utredningen anser att föreskrifter som meddelas med stöd av de aktiverade bemyndigandena i lagen därutöver ska vara tidsbegränsade. Detta understryker att det är fråga om en undantagsreglering. Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar dock att smittspridningen snabbt kan öka eller minska på sätt som inte är förväntade. Det kan därför vara vanskligt att på förhand avgöra hur länge smittspridningen kommer att vara sådan att föreskrifterna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder behövs. Någon maximal tidsgräns för föreskrifterna, utöver den tidsgräns som aktiveringsföreskriftens giltighetstid innebär, bör därför inte införas. Något hinder att vid behov besluta om förlängning av en föreskrift när tiden går ut bör av samma skäl inte finnas.

Tidsbegränsningen innebär att redan inför att en föreskrift beslutas bör det övervägas under vilken tid kraven på att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna bör gälla. De aktuella föreskrifterna kan dock av naturliga skäl inte gälla längre än regeringens aktiveringsföreskrift.

9.13.4 Underställning till riksdagen bör inte krävas

Bedömning: Det bör inte ställas något krav på att regeringens föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska underställas riksdagens prövning.

I avsnitt 9.8 föreslår vi en särskild ordning som innebär att det är regeringen som beslutar om när bestämmelserna om de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna kan börja att tillämpas. Den särskilda ordningen innebär att regeringen meddelar en föreskrift om

att hela eller delar av bestämmelserna ska börja att tillämpas en viss dag, dvs. en slags aktiveringsföreskrift. Den föreskriften ska underställas riksdagens prövning. Riksdagen får på detta sätt inflytande över tillämpligheten av lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Utredningen har övervägt om också de föreskrifter som regeringen beslutar med stöd av de bemyndiganden om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som blir tillämpliga genom regeringens aktiveringsbeslut ska underställas riksdagens prövning. Vid de tillfälliga bemyndigandena som infördes i smittskyddslagen för att hantera covid-19-pandemin och som var i kraft under våren 2020 fanns ett krav på underställning (se numera upphävda 9 kap. 6 c § SmL). Även i covid-19-lagen fanns ett krav på underställning av föreskrifter om förbud att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, om att stänga platser för fritids- eller kulturverksamheter och handelsplatser, om förbud mot att bedriva kollektivtrafik och förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek (15 §). Något krav på att också regeringens föreskrifter om att den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet ska vidta mindre ingripande smittskyddsåtgärder med stöd av covid-19-lagens bestämmelser fanns dock inte. I jämförelse med de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen ansågs bemyndigandena i covid-19-lagen mer detaljerade och avgränsade. Riksdagen bedömdes därför ha bättre möjligheter att förutse och bedöma de åtgärder som kunde komma att vidtas med stöd av lagen. Lagrådet anförde vid sin granskning att det kunde diskuteras om underställningen borde omfatta flera situationer, t.ex. föreskrifter med särskilt långtgående krav på antalet personer och öppettider. Det var enligt Lagrådet emellertid vanskligt att avgöra var gränsen i så fall borde dras och att det beroende på utvecklingen av pandemin behövde finnas utrymme för snabba och flexibla åtgärder. Lagrådet fann att den gjorda avgränsningen beträffande vilka föreskrifter som ska underställas riksdagen kunde accepteras.¹³⁵

De bemyndiganden om att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som vi föreslår motsvarar i mångt och mycket de bemyndiganden som fanns i covid-19-lagen i fråga om utformning och detaljnivå, även om vi gjort anpassningar för att regelverket ska kunna fungera som beredskap för en i dag okänd framtida pandemi eller

¹³⁵ Prop. 2020/21:79 s. 59 och 60, 137 och 138.

annan omfattande smittspridning. Det är vår bedömning att inte heller våra bemyndiganden i denna del bör vara underkastade krav på underställning.

När det gäller de bemyndiganden som vi föreslår som innebär att regeringen kan meddela förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och att stänga sådana verksamheter som omfattas av lagen, talar visserligen likheterna med covid-19-lagen för att föreskrifter som fattas med stöd av dessa bör underställas riksdagens prövning. Mot det talar dock att enligt vårt förslag ska regeringens aktiveringsföreskrift underställas. Som vi beskrivit tidigare ska en sådan underställning föregås av en bedömning av vilka bestämmelser och bemyndiganden som ska omfattas av aktiveringsföreskriften och föreskriften ska motiveras i en proposition. Redan i samband med aktiveringsföreskriften har regeringen och riksdagen alltså att ta ställning om bemyndigandena om att helt förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och stänga verksamheter ska få tillämpas eller inte. Det är utredningens bedömning att detta förfarande ge de rättssäkerhetsgarantier som krävs, tillsammans med den flexibilitet som behöver eftersträvas i beredskapen.

Utredningen noterar också att nu gällande bemyndigande i ordningslagen om att regeringen i syfte att motverka en farsot får meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inte innehåller något krav på att föreskrifterna ska underställas.

Vår bedömning är mot denna bakgrund att det inte bör ställas något krav på att regeringens föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska underställas riksdagens prövning.

9.14 Beslut om begränsningar i enskilda fall

Förslag: Länsstyrelsen ska få besluta om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall. Inför ett sådant beslut ska länsstyrelsen vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Vid länsstyrelsens beslut ska hänsyn tas till smittspridning i olika typer av verksamheter på motsvarande sätt som när föreskrifter enligt den föreslagna lagen utformas.

Det finns ett behov av att kunna besluta om smittskyddsåtgärder i enskilda fall

De förslag som presenteras i avsnitt 9.12 innebär att olika slags verksamheter genom föreskrifter ska kunna åläggas att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter kan dock inte användas för att införa samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser en enskild verksamhet. På motsvarande sätt som covid-19-lagen är syftet med den föreslagna lagen att möjliggöra träffsäkra åtgärder och som innebär att verksamheter trots en omfattande smittspridning i samhället ska kunna hålla öppet i så stor utsträckning som möjligt. På samma sätt som i covid-19-lagen bör det därför finnas utrymme att ålägga enskilda verksamheter genom förvaltningsbeslut, dvs. beslut i enskilda fall. En sådan möjlighet skulle kunna användas t.ex. om det konstateras att det förekommer en omfattande smittspridning som kan kopplas till en viss verksamhet eller om det på goda grunder kan förutses att ett visst planerat evenemang kommer att medföra stora risker för smittspridning.¹³⁶

Möjligheten att besluta om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall bör omfatta alla verksamheter som regleras i den föreslagna lagen och där det finns en aktör att rikta beslutet mot (dvs sådana verksamheter, sammankomster och tillställningar som framgår av avsnitt 9.12.1–9.12.5). Utgångspunkten bör vara att det i ett sådant beslut om smittskyddsåtgärder i ett enskilt fall ställs krav på smittskyddsåtgärder som innebär att verksamheten fortsatt kan bedrivas på ett sätt som gör att risken för smittspridning av den aktuella sjukdomen kan motverkas. I de fall som en viss verksamhet inte kan anpassas på ett sätt som minskar risken för smittspridning i tillräcklig grad, bör ett beslut som en yttersta åtgärd få innebära att verksamheten förbjuds eller ska hållas stängd. Av lagbestämmelsen bör det därför framgå att beslut i enskilda fall får avse sådana smittskyddsåtgärder som avses i de normgivningsbemyndiganden som behandlas i avsnitt 9.12, dvs. såväl krav på smittskyddsåtgärder som förbud och nedstängningar.

¹³⁶ Prop. 2020/21:79 s. 63.

Länsstyrelsen bör få fatta de enskilda besluten och vid behov samråda med smittskyddsläkaren

I avsnitt 9.15 nedan föreslås länsstyrelserna ha tillsynsansvar över den föreslagna lagen. På motsvarande sätt som i covid-19-lagen bör det därför också vara länsstyrelserna som ska vara behöriga att fatta beslut om smittskyddsåtgärder i enskilda fall.¹³⁷

För att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag bör det i lagtexten anges att länsstyrelsen vid behov ska samråda med smittskyddsläkaren. Även en sådan ordning motsvarar vad som gällde enligt covid-19-lagen. De uttalanden som gjordes i anslutning till den bestämmelsen har relevans också för den reglering vi nu föreslår. Därför bör ett samråd kunna anses vara onödigt om länsstyrelsen nyligen har samrått med smittskyddsläkaren i en likartad fråga. I de fall som smittskyddsläkarens kompetens behövs framstår det inte som lämpligt att avstå från samråd på den grunden att beslutet är brådskande. Det finns också av samma skäl anledning att nämna att i smittskyddsläkarens uppgifter enligt 6 kap. 2 § SmL att se till att förebyggande åtgärder vidtas, vilket innebär att smittskyddsläkaren har ett ansvar att inleda ett ärende hos länsstyrelsen om smittskyddsåtgärder i ett enskilt fall om smittskyddsläkaren anser att det är påkallat. På motsvarande sätt som var fallet med covid-19-lagen kommer i de flesta fall ett beslut om smittskyddsåtgärder i ett enskilt fall att avse en viss fysisk plats. I de fall som en verksamhetsutövare bedriver verksamhet på platser i flera olika län bör det ankomma på länsstyrelsen i respektive län att besluta i fråga om den plats som är belägen i det aktuella länet. I vissa fall kan det dock vara fråga om länsöverskridande verksamhet, t.ex. när det gäller kollektivtrafik. Frågan om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör i en sådan situation prövas av länsstyrelsen i det län till vilken verksamheten har starkast koppling.¹³⁸

Samma hänsyn ska tas vid beslut som vid föreskrifter

För att säkerställa enhetlighet vad gäller kraven på samhällsinriktade smittskyddsåtgärder med stöd av den föreslagna lagen bör länsstyrelsen vid sina beslut ta samma hänsyn som regeringen eller myndigheter under regeringen ska ta vid utformningen av föreskrifter (se

¹³⁷ Prop. 2019/20:155 s. 19 och prop. 2020/21:79 s. 64.

¹³⁸ Prop. 2020/21:79 s. 65.

9.12.6 och 9.13.1). Det bör tas in en bestämmelse i lagen som anger detta.

9.15 Tillsyn och befogenheter

9.15.1 Länsstyrelsen bör ha tillsynsansvaret

Förslag: Länsstyrelsen utövar tillsyn över att lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, samt de beslut i enskilda fall som fattas med stöd av lagen följs.

På begäran av länsstyrelsen ska den som står under tillsyn enligt lagen lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler, områden och utrymmen där verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs. Polismyndigheten ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs.

En begäran om hjälp från Polismyndigheten får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Länsstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, samt de beslut som fattas i enskilda fall ska följas.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Sekretess ska i fråga om länsstyrelsens tillsyn gälla för en enskilds affärs- och driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Sekretess ska också gälla för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsynen. Sekretess ska inte gälla för beslut om tillsyn.

Val av tillsynsmyndighet

För att säkerställa att de föreskrifter och beslut enligt den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder följs bör det finnas någon myndighet som har tillsynsansvar.

Tillsyn enligt serveringslagen utövades av den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet. Tillsyn enligt covid-19-lagen utövades av landets 21 länsstyrelser. Vidare har Polismyndigheten ansvar för att för att pröva ansökningar om tillstånd att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, samt har befogenhet att under vissa förutsättningar ställa in eller upplösa sådana sammankomster och tillställningar. Polismyndigheten bör ha kvar dessa uppgifter när det gäller föreskrifter och beslut enligt den nya lagen, se avsnitt 9.15.3. Några ytterligare tillsynsuppgifter bör Polismyndigheten inte få.

En poäng med att dela upp tillsynsansvaret mellan mer än en ansvarig myndighet vore att minska sårbarheten och risken för att annan tillsyn blir lidande. Erfarenheterna från covid-19-pandemin ger vid handen att svårigheter med personalförsörjning och undanträngningseffekter för annan tillsyn förekom. Fördelen med att välja enbart en instans är att möjliga gränsdragnings- och samordningsproblem lättare undviks.

Den nya lagen omfattar verksamheter, sammankomster och tillställningar av skiftande slag. Syftet är dock detsamma, nämligen att motverka spridning av en viss samhällsfarlig sjukdom. Föreskrifterna kommer därmed att ha många gemensamma drag. Utredningen anser därför att det mest ändamålsenliga är att utse endast en myndighet som ska utöva tillsyn.

Länsstyrelserna har stor erfarenhet av tillsyn. De erfarenheter som myndigheterna gjorde under covid-19-pandemin bör kunna vara värdefulla och tas tillvara vid en eventuell framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning. Utredningen anser mot den bakgrunden att det mest ändamålsenliga är att utse länsstyrelserna att ansvara för tillsynen enligt den nya lagen.

Rätt till upplysningar och tillträde och polishandreckning

För att länsstyrelsen ska kunna utöva tillsyn har den behov av information. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsen ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen av den som bedriver eller ansvarar för verksamheten, sammankomsten eller tillställningen. För att kunna utöva tillsyn bör länsstyrelsen dessutom ha rätt att få tillträde till lokaler, områden och utrymmen där verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs.

I vissa fall kan länsstyrelsen behöva få hjälp av Polismyndigheten för att kunna utöva tillsyn. Länsstyrelsen bör därför kunna begära att Polismyndigheten lämnar länsstyrelsen den hjälp som behövs vid tillträde till den lokal, eller det område eller utrymme som tillsynen avser. Avsikten är dock inte att Polismyndighetens hjälp ska begäras rutinmässigt. En sådan begäran bör få göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl. En bestämmelse med en liknande utformning finns i 9 kap. 9 § alkohollagen.

Tillsynsåtgärder

Länsstyrelserna bör få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter och beslut enligt den nya lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande kan innebära en skyldighet för mottagaren att göra något, t.ex. att vidta en viss smittskyddsåtgärd, eller att mottagaren ska avstå från att göra något. Ett föreläggande kan således som en yttersta åtgärd innebära ett förbud mot att bedriva en viss verksamhet.

Föreskrifter och beslut enligt den nya lagen, liksom länsstyrelsens beslut inom ramen för tillsynen, ska syfta till att motverka smittspridning. För att säkerställa att besluten i sak är de lämpligaste från smittskyddssynpunkt bör det i lagen anges att länsstyrelsen, om det behövs, ska samråda med smittskyddsläkaren. Det innebär inte att smittskyddsläkaren måste rådfrågas inför varje beslut. Det bör vara länsstyrelsen som i det enskilda fallet avgör om smittskyddsläkarens kompetens behövs.

Länsstyrelsens beslut om förelägganden bör kunna förenas med vite. Mot bakgrund av att lagstiftningen kan komma att användas vid en mycket allvarlig smittspridning är det utredningens bedömning att vite är ett lämpligt och effektivt påtryckningsmedel för att få en verksamhetsutövare att följa föreskrifter och beslut enligt den nya lagen.

Vid tillsynen bör det beaktas vilka praktiska möjligheter mottagaren av föreläggande eller vite haft att förhindra eller begränsa den situation som föranlett att föreläggande eller vite övervägs.

Sekretess i tillsynen

Av 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att sekretess gäller, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. tillsyn för uppgift som rör enskilds affärs- och driftsförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) följer att sådan sekretess gäller i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen.

Denna ordning gällde för tillsynen enligt covid-19-lagen. Det är utredningens mening att den bör gälla också för de uppgifter som länsstyrelsen får del av i sin tillsynsverksamhet enligt den nu föreslagna lagen. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse om tillsyn enligt den föreslagna covid-19-lagen förs in i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen. Sekretessen bör inte gälla för beslut i ärenden.

9.15.2 Nationell tillsynsvägledning och tillsynssamordning

Förslag: Folkhälsomyndigheten ska ge nationell tillsynsvägledning för den tillsyn som länsstyrelsen ska utöva enligt den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Länsstyrelsen i Dalarnas län ska samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete.

För att tillsynen ska kunna utövas så enhetligt och effektivt som möjligt bör det finnas någon som ansvarar dels för tillsynsvägledning, dels för samordning av tillsynsmyndigheterna.

Folkhälsomyndigheten svarade för nationell tillsynsvägledning enligt serveringslagen och covid-19-lagen samt de författningar som meddelats med stöd av dessa. Myndigheten svarar även för tillsynsvägledning på andra områden, t.ex. i frågor som gäller hälsoskydd enligt 2, 5, 6 och 9 kap. miljöbalken. Folkhälsomyndigheten ska enligt sin instruktion samordna, följa och utveckla smittskyddet på nationell nivå. Föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelas med stöd av den föreslagna lagen kan gälla i hela landet och omfatta ett stort antal verksamheter, sammankomster och tillställningar av skiftande slag. I tillsynen kan det även uppstå behov av smittskyddskompetens. Det finns därför behov av nationell tillsynsvägledning som kan fungera som stöd för länsstyrelserna och som kan bidra till en enhetlig rättstillämpning.

Det behövs även en samordning mellan länsstyrelserna för att tillsynsarbetet ska kunna bedrivas effektivt och enhetligt över landet. Länsstyrelsen i Dalarnas län samordnade länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt covid-19-lagen och de författningar som meddelades med stöd av den.

Som framgår av avsnitt 3.3.1 har det genomförts en strukturreform av krisberedskap och civilt försvar. Bland annat har civilområden som leds av en civilområdesansvarig länsstyrelse inrättats. De civilområdesansvariga länsstyrelserna ska inom civilområdet verka för länsöverskridande samordning av länsstyrelsernas planering och förberedelser för fredstida krissituationer. Vid fredstida krissituationer som berör flera län inom civilområdet ska den civilområdesansvariga länsstyrelsen ha förmåga att utgöra en gemensam funktion för stöd till länsstyrelsernas hantering av krisen. Utredningen har övervägt om det skulle kunna anses tillräckligt, ur samordningssynpunkt, med den gemensamma funktion som varje civilområdesansvariga länsstyrelserna ska ha. Det finns dock sex civilområdesansvariga länsstyrelser. För att säkerställa en så enhetlig tillämpning som möjligt anser utredningen att enbart en länsstyrelse bör få samordningsansvar för tillsynen. En sådan ordning främjar även en ändamålsenlig samverkan mellan den tillsynsvägledande myndigheten och de myndigheter som bedriver tillsynen, dvs. Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna.

Folkhälsomyndigheten och Länsstyrelsen i Dalarnas län har erfarenhet av nationell tillsynsvägledning respektive samordningsansvar och har också haft förutsättningar att dra lärdomar av sina erfarenheter av dessa uppdrag från covid-19-pandemin. Med anledning av detta anser utredningen att det mest ändamålsenliga är att utse Folkhälsomyndigheten till att ansvara för nationell tillsynsvägledning samt att utse Länsstyrelsen i Dalarnas län till att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete.

Det är utredningens uppfattning att dessa ansvar av beredskaps-skal bör vara reglerade i förväg. Det ger berörda aktörer möjlighet att på förhand vidta åtgärder såsom att t.ex. fördela ansvar, ta fram nödvändiga processer och rutiner och planera för bemanning.

Utredningen bedömer att Folkhälsomyndighetens ansvar för tillsynsvägledningen och Länsstyrelsen i Dalarnas läns samordningsansvar bör regleras på förordningsnivå i respektive myndighetsinstruktion med stöd av regeringens normgivningskompetens i 8 kap. 7 § regeringsformen.

In- och utlåning av personal mellan länsstyrelser

I begränsningsförordningen fanns det särskilda regler rörande en länsstyrelses möjlighet att efter överenskommelse och mot ersättning ställa någon av sina anställda under en annan länsstyrelses förfogande. Det fanns redan en viss möjlighet för länsstyrelserna med stöd av 25 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion att göra sådana överenskommelser och den möjligheten användes inom länsstyrelsens olika verksamhetsområden. Regeringen bedömde dock att det var lämpligt att vidga möjligheterna för länsstyrelserna att kunna ställa anställda till förfogande. Anledningen var att arbetet med tillsynsuppgifter enligt covid-19-regelverket kunde komma att bli ojämnt fördelat mellan länen och att länsstyrelsernas behov av att kunna avlasta varandras tillsynsuppgifter bedömdes öka.¹³⁹

I en utvärdering av länsstyrelsernas tillsyn enligt covid-19-regelverket som Länsstyrelsen i Dalarnas län genomfört konstateras att bemanningen av tillsynsorganisationerna runt om i landet var en utmaning för de flesta länsstyrelser. Det framgår även att det, på

¹³⁹ Socialdepartementet. Promemoria Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2020/09963), 2020, s. 25.

grund av att tillsynsobjekten ofta var ovana vid tillsyn, var viktigt med personal som hade erfarenhet av att arbeta med tillsyn. För att komma igång snabbt med tillsynen underlättade det att ha personal som kände till länsstyrelsens uppdrag, organisation och system.¹⁴⁰

Den 1 april 2023 upphävdes den lydelse av 25 § förordningen som gällde att ställa personal till förfogande mellan länsstyrelserna.

I oktober 2021 fick en sakkunnig i uppdrag att kartlägga förutsättningarna för in- och utlån av personal mellan myndigheter under regeringen och föreslå åtgärder som förbättrar förutsättningarna för sådana in- och utlån. Bakgrunden till uppdraget var bl.a. att den globala spridningen av covid-19 hade påverkat verksamheten hos många statliga myndigheter och flera av dessa hade tagit hjälp av varandra genom olika former för in- och utlån av personal. Uppdraget slutredovisades i departementspromemorian En hjälpande hand – ökade möjligheter till in- och utlån av personal mellan myndigheter (Ds 2022:26). I promemorian behandlas både personallån under fredstida kris och under normala omständigheter tillsammans eftersom de frågor som uppkommer ofta är av samma slag.

I promemorian görs bedömningen att myndigheters deltagande i personallån kan utgöra ett sådant samarbete som regleras i 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515). Vidare konstateras det att personallån kan vara en del i att uppfylla kraven avseende myndigheternas arbetsgivarpolitik i 8 § första och tredje punkterna samma förordning. Det framgår även att personallån kan ses som ett stöd enligt 9 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Förutsättningarna för lån presenteras i promemorian genom att det anges vilka lämplighetsöverväganden samt juridiska och praktiska aspekter som myndigheterna bör beakta i samband med lån. Inget av detta bedömdes dock medföra något principiellt hinder för lån av personal mellan myndigheter. Utredningen bedömde att den reglering som finns ger goda möjligheter att låna personal av varandra, både under normala omständigheter och under fredstida kris. Det konstaterades dock att många myndigheter saknar rutiner för personallån och att det behövs en tydligare struktur som inte bygger på personliga kontakter. För att förbättra förutsättningarna för

¹⁴⁰ Länsstyrelsen i Dalarnas län. En enad insats mot smittan – länsstyrelsernas pandemitillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen. 2022. Rapport 2022:13, s. 5 och 37.

in- och utlån bedömde utredningen bl.a. att myndigheterna själva borde förbereda sig för att kunna hantera en lånesituation.¹⁴¹

I promemorian konstateras angående 25 § förordningen med länsstyrelseinstruktion att utredningen inte kunnat utröna bakgrunden till bestämmelsen men att den, enligt utredningens mening, inte kunde tolkas som att lån av personal skulle vara förbjuden i andra situationer än de som angavs i bestämmelsen.¹⁴²

Med anledning av vad som nu anförts bedömer utredningen att någon bestämmelse som möjliggör personallån mellan länsstyrelserna inte behövs. I likhet med vad som anføres i promemorian anser dock utredningen att det är viktigt att länsstyrelserna själva förberett sig och har välfungerande processer och rutiner för att kunna hantera en lånesituation.

9.15.3 Innehållet i ansökan eller anmälan enligt ordningslagen

Förslag: I ansökan eller anmälan enligt ordningslagen ska anordnaren av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning uppge de åtgärder som anordnaren avser att vidta i enlighet med föreskrifter som har meddelats i anslutning till den föreslagna lagen. Detsamma ska gälla avseende de beslut i enskilda fall som fattats med stöd av samma lag.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får som huvudregel inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd. Ansökan om tillstånd görs i de flesta fall till Polismyndigheten. I vissa fall krävs enbart anmälan (2 kap. 4 och 6 §§ ordningslagen). I 2 kap. 7 § ordningslagen anges vad ansökan ska innehålla. Det handlar om uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

Polismyndigheten bör enligt utredningens mening ha kvar sina nuvarande uppgifter när det gäller tillståndsprövningen enligt ordningslagen även i händelse av att lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder aktiveras. Tillstånd till allmänna sammankomster får vägras endast på de grunder som anges i 2 kap. 10 § ordnings-

¹⁴¹ Ds 2022:26, s. 3–5, 55, 56, 122, 123 och 167–173.

¹⁴² Ds 2022:26, s. 32.

lagen. En av grunderna är att det är nödvändigt för att motverka epidemi. Vid offentliga tillställningar saknas ett grundlagsskydd som svarar mot vad som gäller vid allmänna sammankomster. Därför har inte uttömmande angetts vilka hänsyn som får beaktas vid tillståndsprövningen i fråga om offentliga tillställningar. Det är dock i allt väsentligt fråga om samma hänsyn som gäller för allmänna sammankomster. Bestämmelsen i 2 kap. 10 § bestämmelsen kan även fortsättningsvis tillämpas i syfte att förhindra spridning av de sjukdomar som lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan bli tillämplig på.

Genom våra förslag kan anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar komma att åläggas ansvar för att vidta smittskyddsåtgärder i samband med en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. För att Polismyndigheten ska kunna bedöma om den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen kan hållas i enlighet med de krav som ställs i fråga om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder behöver anordnaren därför lämna fler uppgifter än de som följer av 2 kap. 7 § ordningslagen. En kompletterande bestämmelse om en sådan skyldighet att uppge de smittskyddsåtgärder som avses att vidtas bör föras in i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Det handlar om åtgärder i enlighet med föreskrifter som meddelats med stöd av lagen och beslut i enskilda fall som fattats med stöd av lagen.

Den information som lämnas bör vara tillräcklig för att Polismyndigheten ska kunna bedöma om den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen kan hållas i enlighet med de krav som ställs i fråga om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Vad ansökan eller anmälan närmare ska innehålla är således beroende av vilka föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen och vilka enskilda beslut som har fattats. Det kan t.ex. röra sig om att anordnaren har vidtagit åtgärder för att följa föreskrifter om ett visst tillåtet antal personer eller att anordnaren vidtagit åtgärder för att uppfylla krav som ställts i ett beslut som länsstyrelsen fattat.

9.15.4 Befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Förslag: Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen eller ett beslut enligt lagen.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av föreskriften eller beslutet.

Om Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Polismyndigheten får också, om det är nödvändigt för att syftet med beslutet ska uppnås, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Enligt ordningslagen får allmänna sammankomster och offentliga tillställningar förbjudas genom föreskrifter om det är nödvändigt för att motverka epidemi. Polismyndigheten får upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en sådan föreskrift. En sådan sammankomst eller tillställning får emellertid upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av föreskriften eller beslutet (2 kap. 15, 22 och 24 §§). Har Polismyndigheten beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås (13 b § polislagen).

Polismyndighetens befogenheter bygger på att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning har begränsats med stöd av ordningslagen. Utredningen anser att det är angeläget att Polismyndigheten har samma befogenheter om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning blir föremål för smittskyddsåtgärder enligt den föreslagna lagen. Detta bör åstadkommas genom att det införs särskilda bestämmelser i den föreslagna lagen. Dessa bestämmelser bör avse Polismyndighetens och polismäns befogenheter med motsvarande

innehåll som nuvarande bestämmelser i ordningslagen och polislagen. En allmän sammankomst eller offentlig tillställning bör alltså, på samma sätt som enligt ordningslagen, få upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av en föreskrift eller ett beslutet enligt den föreslagna lagen. Vilka mindre ingripande åtgärder som kan komma i fråga får bedömas från fall till fall och är även beroende av hur de aktuella föreskrifterna eller besluten är utformade. Det kan t.ex. vara fråga om att uppmana anordnaren att begränsa tillträde till eller be deltagare lämna sammankomsten eller tillställningen. Polismyndigheten kan härvid samarbeta med länsstyrelsen för att förmå anordnaren att vidta adekvata åtgärder. I valet mellan att ställa in och upplösa torde inställande vara den minst ingripande åtgärden.¹⁴³

Om Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som meddelats med stöd av lagen eller ett beslut enligt lagen, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Avlägsnande av personer kan vara tidskrävande och även innebära ökade smittrisker, t.ex. om transport från platsen sker i buss. Syftet med föreskrifter och beslut enligt lagen är att motverka spridning av en samhällsfarlig sjukdom. Det framstår mot den bakgrunden som att möjligheterna att avlägsna deltagare och åskådare inte är tillräckliga åtgärder. Utredningen anser därför att även en möjlighet att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme bör införas i lagen. En liknande bestämmelse som avser allvarliga störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten finns i 24 § polislagen. Ett sådant förbud kan t.ex. vara ett användbart verktyg för att se till att ett beslutet om upplösande av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning kan verkställas. Den föreslagna bestämmelsen kan också tillämpas om det t.ex. finns anledning att befara att det till en viss plats kommer människor som avser att delta i en viss sammankomst eller tillställning, trots att det fattats ett beslut om att ställa in sammankomsten eller tillställningen som skulle hållits där.¹⁴⁴

¹⁴³ Jfr Åberg, K. Ordningslagen. Kommentarer och rättspraxis. (Version 4B, JUNO), kommentaren till 2 kap. 22 §.

¹⁴⁴ Jfr prop. 1996/97:175 s. 82.

I avsnitt 9.20 föreslår utredningen vissa förändringar i ordningslagen.

9.15.5 Befogenheter i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik

Förslag: Om det behövs för att en föreskrift eller ett beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik ska kunna följas, får tillträde vägras till färdmedel i kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik och till lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik får ge resenärer och andra personer de anvisningar och tillsägelser som behövs för att föreskrifterna och besluten ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område.

Om den som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område inte gör som han eller hon blir tillsagd, får en polisman, en ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst hos en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag avvisa eller avlägsna honom eller henne.

Enligt ordningslagen får en trafik tjänsteman ge trafikanter och andra anvisningar eller tillsägelser som behövs för att ordningen eller säkerheten i kollektivtrafiken ska upprätthållas. Den som underlåter att följa en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning av en trafik tjänsteman lämna trafikföretagets område eller färdmedel, om underlåtelserna har väsentlig betydelse för ordningen eller säkerheten i trafiken. Tillträde till ett trafikföretags område eller färdmedel får vägras bl.a. den som uppträder på ett sådant sätt att det finns anledning att befara att han kommer att störa ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken. Om den som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna trafikföretagets område eller färdmedel inte gör som han blir tillsagd, får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna honom (4 kap. 3 och 7–9 §§).

I covid-19-lagen fanns motsvarande befogenheter i fråga om efterlevnaden av föreskrifter och beslut enligt den lagen. Regleringen omfattade färdmedel i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt lokaler och områden som var avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik. Det är utredningens uppfattning att motsvarande reglering bör tas in i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

I fråga om att den som inte följer en anvisning eller tillsägelse bör vara skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område, utformades regleringen något annorlunda i covid-19-lagen jämfört med i ordningslagen. En förutsättning enligt ordningslagen är att underlåtenheten har väsentlig betydelse för ordningen eller säkerheten i trafiken. I samband med att covid-19-lagen infördes bedömdes dock att det inte fanns behov av att införa någon motsvarande bestämmelse i den lagen, eftersom det i praktiken inte är möjligt att bedöma vilka risker för smittspridning som uppstår på grund av att en enskild resenär underlåter att följa en anvisning eller tillsägelse. Det konstaterades i stället att en resenär bör avvisas endast om det är en proportionerlig åtgärd.

En befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst hos en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag får enligt 5 kap. 3 § järnvägssäkerhetslagen (2022:367) från järnvägsinfrastrukturen eller ett fordon avlägsna den som uppträder berusad eller stör ordningen och den som genom sitt uppträdande utgör en risk för säkerheten i järnvägsdriften. Även en sådan motsvarande befogenhet fanns i covid-19-lagen i fråga om att avlägsna en person som vägrats tillträde eller uppmanats att lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område och som inte gör som han eller hon blivit tillsagd. Även en sådan reglering bör tas in i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

9.15.6 Förhållandet mellan länsstyrelsens och Polismyndighetens uppgifter

Polismyndigheten har enligt ordningslagen i uppgift att pröva ansökningar om tillstånd att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Denna ordning kvarstår även för det fall lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder aktiveras. Polismyndigheten kan då behöva förhålla sig till dels föreskrifter om samhällsinriktade

smittskyddsåtgärder som avser av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, dels länsstyrelsens beslut i enskilda fall som avser sådana sammankomster eller tillställningar.

Polismyndigheten har även befogenhet att under vissa förutsättningar ställa in eller upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Utredningen gör ovan bedömningen att Polismyndigheten ska ges motsvarande uppgifter när det gäller föreskrifter och beslut enligt den nya lagen. Enligt utredningens förslag ska länsstyrelsen i ett enskilt fall få besluta att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får hållas. Länsstyrelsen ska inom ramen för sin tillsyn enligt lagen även få besluta förelägganden om att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får hållas.

En skillnad mellan Polismyndighetens och länsstyrelsens beslutsbefogenheter är att länsstyrelsens beslut om förelägganden inte kan verkställas av polis med användning av våld (jfr 10 § polislagen). För att en polisman enligt lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska ha rätt att avlägsna en deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning krävs alltså att Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa sammankomsten eller tillställningen. En annan skillnad är att enligt förslaget får enbart länsstyrelsens beslut förenas med vite. Polismyndigheten och länsstyrelsen kommer att få dubbla tillsynsroller i det avseendet att båda myndigheterna i praktiken får besluta att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får hållas. Samtidigt innebär regleringen skillnader på så sätt att myndigheternas arbete med att se till att föreskrifterna och besluten följs kommer att ha delvis olika inriktning.

Den föreslagna ordningen liknar till stor del det som gällde enligt covid-19-lagen. Det har i utredningen inte framkommit något som talar för att föreslå någon annan ordning. Liksom covid-19-lagen ställer utredningens förslag krav på samverkan och samarbete mellan myndigheterna.

En följd av den föreslagna ordningen, som också covid-19-lagen medförde, är att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som bryter mot föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan bli föremål för ingripanden från såväl länsstyrelsen som Polismyndigheten, till skillnad från andra verksamheter som omfattas av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt den föreslagna lagen. Detta kan uppfattas som en särreglering av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som inte är behövlig

ut smittskyddsskäl. Det är också utredningens uppfattning att en närmast dubbel tillsyn av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte motiveras av smittskyddsskäl. Utredningen har därför övervägt om en annan ordning vid vilken Polismyndigheten inte ska kunna ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning med anledning av att sammankomsten eller tillställningen inte följer föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Det är dock utredningens mening att den föreslagna ordningen är en logisk följd av att Polismyndigheten är den myndighet som ger tillstånd till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och även utövar tillsyn över dessa utifrån bl.a. ordningsskäl. Utredningen har också övervägt om en ordning skulle kunna införas där bara vissa typer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska omfattas av Polismyndighetens befogenheter. Exempelvis skulle återkommande sammankomster och tillställningar i form av biofilmsvisning och teaterföreställningar kunna vara undantagna befogenheterna. Det är dock utredningens uppfattning att en sådan lagreglering skulle kräva en detaljnivå som inte är eftersträvansvärd för att undvika gränsdragningsproblem. Det är därför utredningens mening att den dubbla tillsynen över allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som föreslaget medför bör hanteras genom samordning och dialog mellan Polismyndigheten och länsstyrelserna. Samordning och samråd är således av största betydelse för att en arrangör inte ska riskera att få olika beslut från myndigheterna kring samma arrangemang. På motsvarande sätt hanterades frågan vid tillämpning av covid-19-lagen.¹⁴⁵

Utredningen har också övervägt om Polismyndigheten bör få befogenhet att upplösa annan verksamhet som omfattas av den föreslagna lagen med som inte utgör allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Utredningen gör dock bedömningen att den tillsyn som vi föreslår ska gälla verksamhetsutövare och som innebär att länsstyrelsen genom tillsyn med handräckning från Polismyndigheten och genom förelägganden och viten kan ålägga en verksamhet att stänga verksamheten är tillräcklig och ändamålsenlig.

¹⁴⁵ Prop. 2020/21:79 s. 72 och 73.

9.16 När beslut får verkställas

Förslag: Länsstyrelsens beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall och om förbud och förelägganden inom ramen för sin tillsyn gäller genast, om inte något annat anges i beslutet.

Detsamma gäller Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Länsstyrelsen ska enligt vårt förslag få rätt att besluta om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall i sådana verksamheter, tillställningar och sammankomster som kan komma att omfattas av föreskrifter enligt lagen (avsnitt 9.14). Vidare föreslås att länsstyrelsen ska få besluta om förelägganden inom ramen för sin tillsyn enligt lagen (avsnitt 9.15.1). Polismyndigheten föreslås få rätt att besluta att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen eller ett beslut enligt lagen, eller förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme (avsnitt 9.15.4). Länsstyrelsens och Polismyndighetens beslut ska få överklagas (avsnitt 9.17).

Enligt 35 § förvaltningslagen får ett beslut som får överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Ett beslut får alltid verkställas omedelbart bl.a. om beslutet gäller endast tillfälligt. En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller någon annan omständighet.

Länsstyrelsens och Polismyndighetens beslut enligt den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder syftar till att förhindra spridning av en samhällsfarlig sjukdom. Enligt utredningens mening står det klart att verkställigheten av ett sådant beslut endast i mycket speciella undantagsfall kommer att kunna skjutas upp i avvaktan på att beslutet ska få laga kraft. Samtidigt kommer besluten i vissa fall att medföra mycket ingripande verkningar för enskilda. För att det inte ska råda någon oklarhet i denna fråga bör

det finnas en presumtion för att länsstyrelsens och Polismyndighetens beslut får verkställas genast. I lagen bör det därför uttryckligen anges att ett sådant beslut gäller genast, om inte något annat anges i beslutet.

9.17 Överklagande

Förslag: Följande beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol:

- Länsstyrelsens beslut om smittskyddsåtgärder i enskilda fall och om förbud och förelägganden inom ramen för sin tillsyn.
- Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Andra beslut enligt lagen får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Förvaltningsbeslut bör vara överklagbara

Förvaltningsbeslut enligt den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan ha betydande påverkan på enskilda. Det bör på motsvarande sätt som enligt covid-19-lagen finnas möjlighet att överklaga sådana beslut. De beslut som bör kunna överklagas är dels länsstyrelsens beslut om smittskyddsåtgärder i enskilda fall, dels de beslut om förbud och andra förelägganden som länsstyrelsen kan besluta om inom ramen för sin tillsyn enligt lagen. Vidare bör, i linje med regleringen i ordningslagen, Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning få överklagas. Detsamma bör gälla Polismyndighetens beslut att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme. Andra beslut enligt lagen bör inte få överklagas.

Överklagande bör göras till allmän förvaltningsdomstol. På motsvarande sätt som enligt covid-19-lagen bör det krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Förbud att vistas på viss plats är inte förvaltningsbeslut

En kommuns föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats och som presenteras i avsnitt 9.12.7 kan angripas genom laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 13 kap. kommunalagen. Någon särskild reglering för detta behöver således inte tas in i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

En dom eller ett beslut varigenom någon döms till ansvar enligt förslaget som presenteras i avsnitt 9.12.7 om att den som bryter mot ett sådant beslut döms till penningböter är inte ett straffrättsligt avgörande och inte ett beslut enligt den föreslagna lagen. Möjligheterna att överklaga ett straffrättsligt avgörande påverkas alltså inte av de föreslagna bestämmelserna. Någon särskild reglering om detta behöver alltså inte tas in i den föreslagna lagen.

Särskilt om normbeslut

Med normbeslut avses vanligen beslut om föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen. Utmärkande för sådana beslut är att de har utformats på ett allmängiltigt sätt så att de formellt får verkningar för en obestämd krets av adressater. Enligt svensk rättstradition är sådana beslut som huvudregel inte överklagbara. Det sammanhänger bl.a. med att sådana beslut till sin karaktär avviker från det individorienterade system som utmärker förvaltningsförfarandet.¹⁴⁶ På motsvarande sätt som gjordes angående covid-19-lagens föreskrifter anser utredningen att det inte finns skäl att frångå denna huvudregel när det gäller föreskrifter som regeringen och förvaltningsmyndigheter får meddela med stöd av den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut är dock inte alltid självklar.¹⁴⁷ Exempelvis kan regeringen med stöd av bemyndigandena i den föreslagna lagen i sin tur bemyndiga en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter som har kort giltighetstid och som kan inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område och som då i praktiken riktar sig till en mindre krets. Utredningen anser dock att det inte är ändamålsenligt att på förhand dra upp en gräns för när sådana föreskrifter bör anses vara ett förvalt-

¹⁴⁶ Prop. 2016/17:180 s. 257.

¹⁴⁷ Se t.ex. RÅ 1986 ref. 108 och HFD 2016 ref. 59.

ningsbeslut. Frågan om ett visst beslut enligt lagen ska anses vara ett normbeslut eller ett förvaltningsbeslut får i stället avgöras i rättstillämpningen.

9.18 Information till allmänheten om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Förslag: Folkhälsomyndigheten ska se till att allmänheten har tillgång till relevant och samlad information om föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelas i anslutning till den nya lagen, samt om beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som fattats med stöd av lagen. Informationen ska vara lättillgänglig och behovsanpassad.

Länsstyrelser som fattar beslut med stöd av lagen och kommuner som meddelar föreskrifter med stöd av lagen ska hålla Folkhälsomyndigheten informerad om dessa.

Vid en samhällskris som en omfattande smittspridning eller en pandemi innebär kan det uppstå ett långvarigt och omfattande informationsbehov från allmänheten gentemot ansvariga myndigheter inom smittskyddet. Allmänheten kan efterfråga vägledning för hur man bäst skyddar sig själva och andra på ett individuellt plan. En del av det informationsbehovet är allmänhetens efterfrågan och behov av information om vad som gäller enligt de föreskrifter och beslut som meddelats enligt gällande smittskyddsreglering. Det är som redovisats ovan utredningens uppfattning att smittskyddets utgångspunkt i frivillighet och eget ansvar för enskilda inte bör förändras. Vi föreslår i enlighet därmed i detta betänkande inga ingripande åtgärder mot enskilda som ska gälla enbart i händelse av omfattande smittspridning eller pandemi. För att enskilda ska ha möjlighet att medverka till att begränsa smittspridningen genom att i olika situationer ta sitt individuella ansvar framstår det som en lämplig ordning att i den nya lagen särskilt ange ett ansvar för det allmänna att informera om föreskrifter och beslut i enskilda fall som meddelats med stöd av den nya lagen. Att föreskrifterna kan komma att ändras vid upprepade tillfällen och ibland med kort varsel för att anpassas i förhållande till förändringar av det epidemiologiska läget understryker detta behov.

Enligt smittskyddslagen är det regionen och dess smittskyddsläkare som ska se till att allmänheten har tillgång till den information och de råd som behövs för att var och en ska kunna skydda sig mot smitta som kan hota liv eller hälsa (2 kap. 3 § SmL). I smittskyddsläkarens uppgifter ingår att se till att allmänheten har tillgång till den information som behövs för att var och en ska kunna skydda sig mot smittsamma sjukdomar (6 kap. 2 § första punkten SmL). Folkhälsomyndigheten ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd (1 kap. 7 § SmL). Folkhälsomyndigheten ska också enligt sin instruktion inom sitt verksamhetsområde sprida kunskap till allmänheten och samhället i stort (1 kap. 4 § andra meningen förordning [2021:248] med instruktion för Folkhälsomyndigheten).

MSB har enligt 7 § första stycket andra punkten sin instruktion¹⁴⁸ ansvar för att ska stödja berörda myndigheters samordning av åtgärder vid en kris. Myndigheten ska se till att berörda aktörer under sådana förhållanden, när det gäller krishantering och civilt försvar, får tillfälle att samordna information till allmänhet och medier. Länsstyrelsen ska enligt 5 § tredje punkten sin instruktion¹⁴⁹ vid en kris verka för att information till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas.

Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar enligt utredningens uppfattning att det är en fördel om information om sådant som gäller generellt i landet eller kan beröra människor över länsgränserna så långt det möjligt är sammanhållen. Det framstår därför som naturligt att det är Folkhälsomyndigheten som bör ges i uppdrag att informera allmänheten om föreskrifter och beslut i enskilda fall som meddelats med stöd av den nya lagen.¹⁵⁰ I Folkhälsomyndighetens samordningsansvar enligt smittskyddslagen ingår i praktiken en nära kontakt med landets smittskyddsläkare. Under covid-19-pandemin var den samverkan intensiv. Utredningen bedömer att avgränsningen i förslaget till föreskrifter och beslut med stöd av lagen innebär att

¹⁴⁸ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁴⁹ Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

¹⁵⁰ Under covid-19-pandemin hade Folkhälsomyndigheten regeringens uppdrag att föra en förteckning över föreskrifter som har meddelats med stöd av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Regeringens dnr S2021/02147.

det inte bör medföra några särskilda samordningsproblem gentemot regionernas och smittskyddsläkarens ansvar enligt smittskyddslagen.

Genom Folkhälsomyndighetens instruktionsenliga ansvar att kommunicera till allmänheten är ansvaret för kommunikation till allmänheten inom smittskyddsområdet redan i någon mån delat. Det är inte avsikten med förslaget att regionernas och smittskyddsläkarens regionala ansvar enligt smittskyddslagen ska inskränkas. Detsamma gäller i relation till MSB:s och länsstyrelsernas ovan nämnda instruktionsenliga uppdrag vid kris. Det är en annan sak att information som ges på nationell nivå kan tillgodose behov av information som uppstår hos regioninvånare och att det i praktiken kan bli så att informationsbehovet för regionernas och smittskyddsläkarna minskar i en pandemi genom den kommunikation som Folkhälsomyndigheten svarar för, inklusive sådan kommunikation som enligt förslaget gäller föreskrifter och beslut enligt den nya lagen.

Ansvaret för informationen bör avse såväl föreskrifter som meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som meddelats med stöd av regeringens restkompetens eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen. Ansvaret bör även avse länsstyrelsens beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för viss verksamhet.

Vidare bör informationen vara relevant och samlad. Det innebär att gällande föreskrifter och beslut ska framgå på ett överskådligt sätt. Det kan även vara relevant att informera om tidigare meddelade föreskrifter och beslut under en pågående omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Informationen bör även vara lättillgänglig och behovsanpassad. Med lättillgänglig menas att det ska vara enkelt för enskilda och verksamhetsutövare att ta del av informationen, t.ex. genom att den finns tillgänglig på Folkhälsomyndighetens webbplats. För att informationen ska vara lättillgänglig bör den dock också finnas tillgänglig på annat sätt än digitalt. Med att informationen bör vara behovsanpassad avses att den ska vara utformad utifrån målgruppens förutsättningar att tillgodogöra sig den. Det kan innebära att informationen t.ex. behöver översättas, utformas på lätt svenska och barnanpassas. Det kan också innebära att den t.ex. kan behöva anpassas så att berörda verksamheter får relevant information.

För att Folkhälsomyndigheten ska kunna förse allmänheten med uppdaterad och fullständig information bör det i den nya lagen också

införas en skyldighet för länsstyrelser och kommuner att rapportera sina föreskrifter och beslut till Folkhälsomyndigheten.

9.19 Kompletterande åtgärder för den som berörs av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

9.19.1 Åtgärderna innebär kostnader och inkomstbortfall för de verksamheter som berörs

Den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder innebär att verksamheter som vänder sig till allmänheten i vissa situationer kan åläggas att vidta åtgärder för att minska kontakter människor emellan och att även på andra sätt motverka smittspridning i verksamheten. Åtgärderna kan innebära kostnader och inkomstbortfall för de verksamheter som berörs.

Under covid-19-pandemin vidtogs åtgärder för att ekonomiskt stötta verksamheter inom de branscher som drabbades av de restriktioner och de beteendeförändringar som pandemin gav upphov till. Enligt regeringens sammanställning sköts under 2020–2022 sammanlagt 165 miljarder kronor till i olika former av krisstöd till företag och till aktörer inom kultur- och idrottssektorn. Av den totala summan utgjorde 45 miljarder kronor stöd vid korttidspermittering, 33 miljarder kronor sänkta arbetsgivar- och egenavgifter, 26 miljarder kronor omställnings- och omsättningsstöd och liknande, 44 miljarder kronor sjuklöneansvar, hyresstöd och liknande och 17 miljarder kronor stöd till idrott, kultur och mediestöd.¹⁵¹

Utredningen har i uppdrag att analysera och ta ställning till om det bör införas bestämmelser om rätt till ersättning till verksamheter som träffas av sådana begränsningar som de samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som vi föreslår i detta kapitel medför. Det ingår alltså inte i vårt uppdrag att utreda rätten till ersättning till verksamheter som drabbas av andra följder av en omfattande smittspridning, exempelvis människors förändrade beteende under en pandemi. Uppdraget är också begränsat till att just omfatta en reglering av rätten till ersättning till verksamheterna. Hur enskilda individer kan drabbas ekonomiskt och bör ha rätt till ersättning under en pandemi eller annan omfattande smittspridning ligger alltså utanför vårt uppdrag.

¹⁵¹ Prop. 2021/22:100 s. 19, tabell 2.2.

Vi har inte heller i uppdrag att närmare analysera hur mycket av t.ex. intäktsbortfallet under covid-19-pandemin som kan hänföras till effekter av själva pandemin, inkluderat människors förändrade beteende, respektive vad som kan hänföras till effekter av regleringen.

Utredningen har inte heller i uppdrag att kartlägga och utvärdera de många olika stödformerna under covid-19-pandemin. För en sådan genomgång och analys hänvisar vi till Coronakommissionens slutbetänkande Sverige under pandemin – Samhällets, företagets och enskildas ekonomi (SOU 2022:10, volym 1), regeringens skrivelse 2021/22:283, Riksrevisionens rapport om statens krisstöd till idrott och kultur under coronapandemin och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers (Tillväxtanalys) promemoria Företagsstöd under pandemin – Lärdomar inför framtida kriser (PM 2023:01).

9.19.2 Åtgärderna kan innebära inskränkningar i egendomsskyddet och närings- och yrkesfriheten

Bedömning: De samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som utredningen föreslår kan innebära inskränkningar i rätten till egendom genom rådighetsinskränkningar av användningen av mark eller byggnader. Åtgärderna kan också innebära inskränkningar i närings- och yrkesfriheten.

De inskränkningar som de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna kan innebära krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd och närings- och yrkesfrihet

För att närma oss frågan om rätten till ersättning tar vi avstamp i regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd och närings- och yrkesfrihet.

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker

användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

När det gäller närings- och yrkesfrihet anges i 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Rätten till egendom skyddas av Europakonventionen

Rätten till egendom skyddas också av Europakonventionen. Varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Dessa bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse (artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen).

Begreppet egendom har i konventionen en autonom och vidsträckt innebörd, dvs. en allmängiltig innebörd som är oberoende av de skillnader som föreligger mellan olika nationella rättssystem. Med egendom avses i konventionen således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Av Europadomstolens praxis framgår att exempelvis förlust av klientel kan vara en begränsning av den rätt till skydd för egendom som följer av artikeln (se bl.a. Europadomstolens dom i målet *Könyv-Tár Kft m.fl. mot Ungern*, nr 21623/13, meddelad den 16 oktober 2018).

Enligt Europadomstolens praxis finns det också ett krav på att ett ingrepp i egendomsskyddet ska vara proportionerligt. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet måste det göras en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskäligen börda för den enskilde. Kravet på proportionalitet följer också av 2 kap. 15 § regeringsformen (NJA 2018 s. 753).¹⁵²

¹⁵² Prop. 2020/21:79 s. 83 och 84.

Bestämmelsen om egendomsskydd har utformats i enlighet med Europakonventionen

Egendomsskyddet utvidgades till att omfatta rådighetsinskränkningar

Bestämmelserna i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen om egendomsskyddet (dåvarande 2 kap. 18 § första stycket regeringsformen) fick sin utformning när Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. Dessförinnan stadgades i fråga om egendomsskyddet endast att den vars egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande ska vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag.

Den äldre bestämmelsen tog alltså endast sikte på rätten till ersättning för ingrepp genom expropriation eller annat sådant förfogande, dvs. tvångsvisa överföringar av egendom från den enskilde.

I förarbetena till grundlagsändringarna konstaterades att stadgan det alltså inte omfattade begränsningar i den enskildes möjligheter att utnyttja främst sin fasta egendom som följer av bestämmelser i t.ex. plan- och naturvårdslagstiftningen och det ansågs motiverat att utöka grundlagsskyddet till att omfatta också rådighetsinskränkningar genom lagstiftning och myndighetsbeslut avseende mark och byggnader. Det konstaterades att på så sätt gavs ett mer uttryckligt och starkare grundlagsskydd för den enskildes rätt till viktig egendom.

Det bedömdes att genom att skydda såväl tvångsöverföringar och rådighetsinskränkningar skulle de grundläggande åtagandena som följde av Europakonventionen tydliggöras och preciseras i grundlagen. Vidare anfördes att inskränkningar i enskildas användning av sin egendom förekommer i stor utsträckning och är speciellt vanligt vad gäller fast egendom och att det därför var särskilt motiverat att i grundlagen införa ett uttryckligt skydd mot rådighetsinskränkningar i mark och byggnader. Det saknades dock underlag för att överväga något ytterligare längre skydd för egendom och det konstaterades att genom att Europakonventionen införlivas med svensk rätt kommer den att ingå i det skydd för den enskildes egendom som finns i vanlig lag. Det ansågs därför inte motiverat att, så som vissa remissinstanser hade förordat, låta all såväl fast som lös egendom omfattas av grundlagens egendomsskydd.¹⁵³

¹⁵³ Prop. 1993/94:117 s. 14–16.

Att var och ens egendom är tryggad har ingen självständig betydelse

I förarbetena till grundlagsbestämmelsen om egendomsskydd förklaras vidare att paragrafens inledning om att vars och ens (då uttryckt som ”varje medborgares”) egendom är tryggad, inte har någon självständig rättslig betydelse. Den anger endast det övergripande syftet med bestämmelsen såsom det kommer till uttryck i dess fortsatta lydelse. Syftet är alltså inte att ge ett heltäckande skydd för all egendom utan i stället att slå fast att hela rättsordningen ska ge ett betryggande skydd för den enskildes egendom.¹⁵⁴ Med uttrycket ”var och en” avses såväl fysiska som juridiska personer och såväl svenska medborgare som andra som vistas här.¹⁵⁵

I förarbetena betonas att den enskildes egendom inte kan tryggas ovillkorligen av det allmänna. Samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbyggnad, trafikleder, rekreation och andra liknande ändamål måste kunna tillgodoses. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som en sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa möjligheterna att fritt använda sin egendom. Det måste även vara möjligt att kunna vidta sådana åtgärder till förmån för enskild för att t.ex. anordna lämplig utfartsväg eller förhindra olämplig eller störande bebyggelse i grannskapet. Ingrepp får dock endast ske när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Ett angeläget allmänt intresse ska således finnas för att ett ingrepp genom lagstiftning eller myndighetsbeslut överhuvudtaget ska få ske.

Uttrycket ”angelägna allmänna intressen”

Vidare anges att den närmare innebörden av uttrycket ”angelägna allmänna intressen” inte är möjligt att i detalj beskriva, men att det är sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse för naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för

¹⁵⁴ Prop. 1993/94:117 s. 48.

¹⁵⁵ Prop. 1993/94:117 s. 48 och prop. 2009/10:80 s. 253.

anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste kunna tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.¹⁵⁶

Uttrycket ”expropriation och annat sådant förfogande”

Med ”expropriation eller annat sådant förfogade” avses att en äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde – t.ex. nyttjanderätt, servitut eller vägrätt – tvångsvis överförs eller tas i anspråk. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att lagstiftning som möjliggör sådana ingrepp finns i expropriationslagen (1972:719) men även i annan lagstiftning så som exempelvis plan- och bygglagen (numera 2010:900), och att utanför bestämmelsens tillämpningsområde faller ingrepp som innebär att egendom förstörs t.ex. på grund av risk för smitta. Inte heller skatt, böter, viten och exekutiva åtgärder omfattas av bestämmelsen. Som exempel på förfoganden som är likställda med expropriation har nämnts nationalisering och socialisering av egendom.

Rådighetsinskränkningar av användningen av mark och byggnader

Den andra huvudtypen av ingrepp är rådighetsinskränkningar, dvs. sådana åtgärder som innebär att det allmänna inskränker användningen av mark och byggnader. Rådighetsinskränkningar omfattar sådant som byggnadsförbud, användningsförbud och beslut om naturreservat. Även den som omfattas av nyttjanderätt till mark eller byggnad omfattas av skyddet. Inskränkningar i rätten att använda lös egendom faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Prop. 1993/94:117 s. 48.

¹⁵⁷ Prop. 1993/94:117 s. 49 och prop. 2009/10:80 s. 163 och 164.

Skyddet för närings- och yrkesfriheten tillkom vid inkorporeringen av Europakonventionen

Vid grundlagsändringarna som gjordes i samband med att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt konstaterades att näringsfriheten har en lång tradition i Sverige. Lagstiftningen på näringsområdet utgår från att det i princip ska råda full frihet för svenska medborgare att här i landet driva näring och utöva yrke. Det konstaterades dock också att det sedan lång tid finns en omfattande reglering med begränsningar i olika hänseenden, t.ex. på grund av hänsyn till säkerhets-, hälsovårds-, arbetsskydds- och ordningssynpunkt eller för att tillgodose krav på särskilda kvalifikationer som ställs upp för många yrken.

Utifrån att det är av grundläggande betydelse för det moderna samhället att enskilda så långt det är möjligt ska garanteras närings- och yrkesfrihet, gavs närings- och yrkesfriheten ett skydd i regeringsformen.

Samtidigt konstaterades att behovet av inskränkningar i närings- och yrkesfriheten kunde göra det svårt att ge bestämmelsen ett reellt innehåll och att grundlagsregleringen inte handlade om att reglera rättsligt bindande rättigheter. Utgångspunkten för regleringen var i stället den s.k. likhetsprincipen som innebär att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas på t.ex. kompetens.

Det betonades vidare att likhetsprincipen som utgångspunkt för grundlagsregleringen inte får hindra att det införs generella inskränkningar i närings- och yrkesfriheten för att tillgodose intressen som från allmänna utgångspunkter bedömdes som angelägna. Det togs därför fasta på likhetsprincipens ekonomiska sida och regleringen utformades så att det framgår att syftet med en begränsning av närings- och yrkesfriheten inte får vara enbart att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare eller yrkesutövare framför andra. För att en begränsning ska få införas krävs i stället att syftet är att skydda någon utifrån samhällets synpunkt skyddsvärt intresse.¹⁵⁸

Inskränkningar på näringsområdet har tillkommit för att tillgodose främst säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen, men även bestämmelser i fråga om kompetens eller för att ställa vissa krav för att en person ska få utöva ett visst yrke samt för att bedöma

¹⁵⁸ Prop. 1993/94:117 s. 20–22.

näringsidkares ekonomiska förhållanden för att utröna viljan och förmågan att fullgöra skyldigheter gentemot det allmänna.¹⁵⁹

De föreslagna samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna kan innebära inskränkningar i rätten till egendom och i närings- och yrkesfriheten

Det är utredningens bedömning att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan innebära inskränkningar i rätten till egendom genom rådighetsinskränkningar av mark eller byggnader och i närings- och yrkesfriheten, men att inskränkningarna krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Utredningens analys om den föreslagna lagens förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen redovisas närmare i kapitel 12.

I regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd finns också bestämmelser om rätt till ersättning vid inskränkningar. I följande avsnitt behandlas dessa bestämmelser och deras betydelse för frågan om huruvida en rätt till ersättning till de verksamheter som drabbas av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör regleras.

9.19.3 Den grundlagsskyddade rätten till ersättning

Bestämmelser i regeringsformen om rätten till ersättning

Rätt till ersättning enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen

I 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen anges att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Enligt första meningen i bestämmelsen finns alltså en rätt till ersättning vid tvångsavhändelse genom expropriation eller annat sådant

¹⁵⁹ Prop. 1993/94:117 s. 51.

förfogande. Som beskrivs ovan har den funnits i regeringsformen under lång tid.

I samband med att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt tillkom bestämmelsen i andra meningen. Genom den utvidgades rätten till ersättning också att gälla rådighetsinskränkningar som försvårar användningen av mark eller byggnad eller som innebär att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den berörda delen av en fastighet. Ersättningsrätten utformades i enlighet med vad som gällde enligt vanlig lag vid sådana rådighetsinskränkningar.¹⁶⁰

Inskränkning av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl enligt 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen

Efter det att bestämmelsen om ersättning vid rådighetsinskränkningar infördes uppstod en osäkerhet om hur den skulle tolkas. I fokus för diskussionen var frågan om den bestämmelsen innebar att ersättning skulle utgå vid rådighetsinskränkningar som skedde av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Det hävdades å ena sidan att en bokstavstolkning av bestämmelsen innebar att den grundlagsfästa ersättningsrätten omfattade även dessa typer av rådighetsinskränkningar. Å andra sidan hävdades det att för det fall bestämmelsen tolkades i enlighet med tidigare förarbetsuttalanden omfattades inte sådana rådighetsinskränkningar av den grundlagsfästa ersättningsrätten.¹⁶¹

I samband med 2010 års grundlagsreform togs denna fråga upp. I grundlagsreformens proposition framgår att andra stycket utgår från en huvudregel om att ersättning ges när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på ett sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till denna del av fastigheten. Som exempel på fall där ersättningsrätt enligt denna huvudregel föreligger nämns inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturreservat och biotopskyddsområden.

Ersättningsrätt föreligger dock inte för den förlust som kan bestå i att förväntningar om ändring i markens användningsområde inte

¹⁶⁰ Prop. 1993/94:117 s. 50.

¹⁶¹ Prop. 2009/10:80 s. 168.

infrias till följd av dispositionsinskränkningar. Ersättning lämnas således exempelvis inte för ingrepp i form av strandsskyddsförordnande eller vid vägrad strandsskyddsdispens.

Vidare anges att trots denna utgångspunkt gäller principen i svensk rätt att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälso- skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inte medför rätt till ersättning. Den principen hade legat till grund för bestämmelser i miljöbalken, men, konstaterades det, hade inte kommit till uttryck i regeringsformen. I propositionen hänvisas även till principen om förorenarens betalningsansvar (Polluter Pays Principle) som innebär att den som orsakar eller kan orsaka skada eller annan olägenhet ska betala kostnaden för att förebygga eller avhjälpa skadan eller olägenheten.¹⁶²

Det framhålls i propositionen också att det finns situationer där det inte framstår som rimligt att den enskilde ensam får bära hela den ekonomiska bördan vid rådighetsinskränkningar som sker av hälso- skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl. Den frågan aktualiseras vid ingripanden som beror på omständigheter helt utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde mycket hårt. Det framhålls att i sådana situationer skulle en avvägning mellan de allmänna och enskilda intressena kunna leda till bedömningen att den enskilde bör få ersättning. En detaljreglering av vilka typer av situationer en sådan rätt till ersättning bör finnas ansågs dock inte lämpa sig för grundlag. En utredning tillsattes därför för att närmare utreda frågan om ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar som sker av hälso- skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (se mer om denna utredning nedan).

I ett tredje stycke i 2 kap. 15 § regeringsformen togs mot denna bakgrund in en undantagsregel för att klargöra att för inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälso- skydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller inte vad som sägs i andra stycket. I stället gäller vad som anges i lag i fråga om rätten till ersättning. I förarbetena framhålls att undantagsregeln omfattar t.ex. bestämmelser i miljöbalken och bestämmelser som djurskydds- hänsyn.¹⁶³

¹⁶² Prop. 2009/10:80 s. 168 och 169.

¹⁶³ Prop. 2009/10:80 s. 170.

9.19.4 Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder omfattas inte av den grundlagsreglerade rätten till ersättning

Bedömning: De samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som föreslås omfattas inte av den grundlagsskyddade rätten till ersättning vid inskränkningar i egendomsskyddet.

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar

Det finns rådighetsinskränkningar som helt faller utanför grundlagsskyddet

För att utröna om en rätt till ersättning till verksamheter som berörs av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör regleras, behöver en bedömning göras av om sådana åtgärder ligger inom ramen för den grundlagsreglerade rätten till ersättning. En sådan bedömning kan ta sin utgångspunkt i vad som har sagts om rätten till ersättning i fråga om annan lagstiftning på smittskyddsområdet.

Som nämns ovan tillsattes i samband med 2010 års grundlagsreform en utredning för att klargöra vilka rådighetsinskränkningar som omfattas av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen om hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl.

Utredningen gjorde bedömningen att det finns inskränkningar av användningen av mark och byggnader som helt och hållet faller utanför grundlagsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Hit hör ingrepp som innebär att egendom förstörs t.ex. på grund av risk för smitta enligt epizootilagen och zoonoslagen. Inte heller skatt, böter, viten, exekutiva åtgärder eller andra åtgärder som har sin grund i missförhållanden på den enskildes sida omfattas av bestämmelsen. Utanför bestämmelsens tillämpningsområde bör enligt den utredningen också falla sådana rådighetsinskränkningar där den enskilde hindras att rättsligen förfoga över sin egendom, t.ex. att fritt överlåta eller upplåta egendom eftersom ordet ”användningen” bara tar sikte på inskränkningar i det fysiska nyttjandet. För att utgöra en rådighetsinskränkning i grundlagens mening bör det enligt den utredningen vidare krävas en viss grad av kvalifikation på ingreppet, så att rent bagatellartade åtgärder faller utanför definitionen. Den omständigheten att en markägare eller verksamhetsutövare måste lämna tillsynsmyndigheter tillträde för kontroll och provtagning

m.m. utgör inte ett tillräckligt intrång för att man ska kunna tala om en rådighetsinskränkning. Inte heller visst tillträde enligt plan- och bygglagen bör ses som en rådighetsinskränkning så länge åtgärden inte inskränker förfogandemöjligheterna utan endast tillåter andra att utföra vissa arbeten. Måste verksamheten avbrytas eller ett område spärras av för att tillsynen ska kunna genomföras är det däremot fråga om en rådighetsinskränkning.¹⁶⁴

Utredningens bedömning av epizooti- och zoonoslagarnas bestämmelser

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar gick igenom ett representativt urval av lagar som innehåller bestämmelser som medger rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl.

Här kan nämnas att i fråga om zoonoslagen ansåg utredningen att den möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds- och miljöskyddsskäl genom det bemyndigande som finns i 5 § som innebär att föreskrifter och beslut i det enskilda fallet kan meddelas för att förebygga eller bekämpa zoonoser. Likaså ansåg utredningen att epizootilagen möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskäl genom bestämmelserna som innebär att verksamheten inskränks eller försvåras t.ex. genom spärr- och smittförklaring, tillträdesförbud eller genom saneringsåtgärder enligt 4–5 och 8 §§. Utredningen ansåg således att dessa lagar innehöll bestämmelser som faller inom tillämpningsområdet för 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen, dvs. att för sådana rådighetsinskränkningar gäller vad som följer av vanlig lag i fråga om eventuell rätt till ersättning.¹⁶⁵ Förstörelse av egendom enligt de lagstiftningarna faller dock, så som beskrivits ovan, helt utanför tillämpningsområdet för det grundlagsskyddande området i 2 kap. 15 § regeringsformen.

¹⁶⁴ SOU 2013:59 s. 40 och 41. I fråga om epizooti- och zoonoslagarna se också prop. 1993/94:117 s. 49 och prop. 1998/99:88 s. 29.

¹⁶⁵ SOU 2013:59 s. 59 och bilaga 2.

Utredningens bedömning av smittskyddslagens bestämmelser

När det gäller smittskyddslagen ansåg utredningen att den lagens bestämmelser möjliggör begränsningar av personers rörelsefrihet och alltså inte inskränkningar i användningen av mark eller byggnad. Utredningen uttalade att även sådana avspärningar som avses i 3 kap. 10 § SmL tar sikte på att begränsa vissa personers möjligheter att röra sig till och från ett visst område. Det tar alltså inte sikte på användningen av mark eller byggnad.¹⁶⁶ Såvitt vi förstår den utredningen faller således smittskyddslagens bestämmelser utanför den grundlagsskyddade rätten att få ersättning enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen.

Förarbetsuttalanden i fråga om de extraordinära smittskyddsåtgärderna i smittskyddslagen

En liknande inställning till den grundlagsreglerade ersättningsrätten synes man ha intagit vid tillkomsten av bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa, karantän och avspärning i smittskyddslagen, även om någon uttrycklig bedömning i fråga om regeringsformens dåvarande ersättningsbestämmelser inte redovisas.

Såväl i det betänkande som låg till grund för införandet av de extraordinära smittskyddsåtgärderna som i propositionen som föregick lagändringen ansågs det finnas skäl för det allmänna att ta på sig ett ekonomiskt ansvar för dem som på grund av beslut om karantän tvingas avstå från att förvärvsarbeta. En rätt till ersättning för dessa personer på motsvarande sätt som för smittbärare infördes därför. Någon rätt till ersättning, eller några skäl för att införa en sådan rätt, vare sig för verksamheter som drabbades av beslut om avspärning eller för andra kategorier drabbade, ansågs dock inte föreligga.¹⁶⁷

¹⁶⁶ SOU 2013:59 bilaga 2.

¹⁶⁷ SOU 2003:83 s. 125–129 och prop. 2003/04:158 s. 89–93.

Förarbetsuttalanden i fråga om serveringslagen och om lagen om omställningsstöd

Under remissbehandlingen av den tillfälliga serveringslag som gällde under covid-19-pandemin och som innebar att den som drev ett serveringsställe skulle vidta vissa smittskyddsåtgärder, fördes fram synpunkter om att företagen bör få kompensation för intäktsförluster till följd av restriktioner och myndighetsbeslut. I propositionen som föregick införandet av serveringslagen uttalade regeringen dock att en rad åtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna av virusutbrottet för svenska företag hade vidtagits. Regeringen framhöll exempelvis att arbetsgivaravgifterna hade sänkts och sjuklöneansvaret slopats och hänvisade också till den då kommande lagstiftningen om omställningsstöd för företag som fått minskad omsättning som en följd av utbrottet av covid-19.¹⁶⁸ Någon uttrycklig rätt till ersättning för de verksamheter som drabbades diskuterades inte.

I propositionen till lagen (2020:548) om omställningsstöd uttalade regeringen att föreskrifter om statligt stöd till företag tillhör regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket andra punkten regeringsformen och att det därför inte var nödvändigt av konstitutionella skäl att införa bestämmelserna om stödet i lag.¹⁶⁹

Utredningen drar av detta slutsatsen att regeringen inte ansåg att det fanns en grundlagsreglerad rätt till den aktuella ersättningen.

Uttalanden i fråga om bemyndigandelagen

I april 2020 infördes tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen (bemyndigandelagen) för att möjliggöra nedstängningar av verksamheter där allmänheten möts och för att möjliggöra att andra åtgärder kunde vidtas för att minska risken för smittspridning till följd av att många personer vistas på samma plats vid samma tillfälle. Vid remissbehandlingen efterfrågades ekonomisk kompensation till näringsidkare för de åtgärder som ledde till stora negativa konsekvenser för den näringsverksamhet som berördes.

I propositionen som föregick lagstiftningen uttalade regeringen att frågan om sådana kompensatoriska åtgärder skulle övervägas i

¹⁶⁸ Prop. 2019/20:172 s. 40.

¹⁶⁹ Prop. 2019/20:181 s. 27.

samband med att eventuella föreskrifter med stöd av bemyndigandena togs fram. Regeringen anförde vidare att regeringen, i nära dialog med partierna i riksdagen, hade vidtagit en rad åtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna av virusutbrottet för svenska företag och var beredd att vidta ytterligare åtgärder när det behövdes.¹⁷⁰

Uttalanden i fråga om covid-19-lagen

I covid-19-lagens proposition konstaterade regeringen att de föreskrifter som fick meddelas med stöd av covid-19-lagen och beslut som kunde fattas med stöd av den lagen kunde ha negativa ekonomiska konsekvenser för företag och andra som bedriver sådana verksamheter som omfattades av lagen. Regeringen konstaterade dock att redan de befintliga lagarna som gav det allmänna rätt att införa begränsningar av smittskyddsskäl – exempelvis ordningslagen, smittskyddslagen och serveringslagen – innebar att negativa ekonomiska konsekvenser kunde uppstå. Ingen av dessa lagar eller anslutande förordningar, med undantag av ersättningsförordningen kopplad till smittskyddslagen, innehöll några bestämmelser om ekonomisk kompensation för aktörer som omfattades av de restriktioner som de kunde medföra.

Regeringen hänvisade vidare till de ovan redovisade uttalandena i propositionen om de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen och konstaterade att regeringen genom den propositionen hade förbundit sig att överväga frågan om olika kompensatoriska ekonomiska åtgärder när eventuella föreskrifter om smittskyddsåtgärder skulle tas fram.

Regeringen konstaterade också att covid-19-lagens bemyndiganden omfattade ett flertal områden såsom allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser och kollektivtrafik. Inom varje område förekom verksamheter av olika slag och de åtgärder som bemyndigandena gav möjlighet till var mycket differentierade. De innehöll allt från att en viss typ av verksamhet skulle hållas stängd till mindre ingripande åtgärder som t.ex. ett krav på att tillhandahålla handdesinfektion. Det innebar enligt regeringen att det inte lät sig göras att i ett särskilt ersättningssystem reglera frågan om, och i så fall vilket mån, ersättning

¹⁷⁰ Prop. 2019/20:155 s. 18.

skulle lämnas till dem som omfattades av en föreskrift som meddelades med stöd av covid-19-lagen eller av ett beslut enligt den lagen.

Regeringen bedömde mot denna bakgrund att det inte var möjligt att införa bestämmelser om ersättning i covid-19-lagen, men uttalade att de föreskrifter som kunde komma att beslutas med stöd av lagen kunde få betydande negativa ekonomiska konsekvenser för de som drabbades och att det därför fanns ett behov av att vidta kompenserande åtgärder i de fall som föreskrifter meddelades, för att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av spridningen av covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige.

Regeringen konstaterade att för de förordningar som enligt covid-19-lagen skulle underställas riksdagens prövning, skulle regeringen redovisa en bedömning av de underställda förordningarnas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare och andra aktörer och att det pågick ett arbete i Regeringskansliet med att analysera hur olika ersättning kunde utformas. Regeringen avsåg därför att återkomma med förslag om sådan ersättning inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen. Regeringen konstaterade slutligen att en sådan ordning stämde väl överens med vad som gällde enligt ordningslagen, smittskyddslagen och serveringslagen.¹⁷¹ Regeringen följde sina uttalanden bl.a. genom att under 2021 lägga fram åtta extra propositioner med förslag på ändringar i statens budget med anledning av covid-19.¹⁷²

Uttalanden i fråga om begränsningsförordningen

I enlighet med uttalandena i propositionen till covid-19-lagen gjordes återkommande överväganden om ekonomisk kompensation i samband med att de föreskrifter som meddelades med stöd av covid-19-lagen bereddes.

I exempelvis promemorian som låg till grund för begränsningsförordningen bedömdes bestämmelserna i den förordningen kunna medföra betydande konsekvenser för berörda företag och verksamhetsutövare, samtidigt som det konstaterades att det fanns ett stort behov av att stärka förutsättningarna att vidta förebyggande åtgär-

¹⁷¹ Prop. 2020/21:79 s. 86–88.

¹⁷² Se bl.a. SOU 2022:10 s. 76.

der för att minska ytterligare smittspridning under pandemin. Det konstaterades att för många företag kunde ytterligare restriktioner försämra ett redan ansträngt läge, men nyttan av åtgärderna bedömdes uppväga sådana konsekvenser. Frågan om ekonomisk ersättning med anledning av bl.a. begränsningsförordningen skulle övervägas inom ramen för det löpande arbete som bedrevs för att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige.

I promemorian räknades vidare verksamheter upp som kunde omfattas av föreskrifterna. Uppräkningen var dock inte uttömmande och det konstaterades att även verksamheter som levererar varor eller tjänster till de direkt berörda verksamheterna kunde påverkas genom förändringar i efterfrågan. Vidare konstaterades att inte bara verksamhet i privat regi omfattades utan även verksamheter som drevs i offentlig regi eller på uppdrag av det offentliga. Vilka och hur omfattande konsekvenser kunde bli skilde sig vidare såväl inom som mellan branscher beroende på deras olika förutsättningar. Det bedömdes därför vara svårt att ge en samlad bild av effekterna, men förutom intäktsbortfall ansågs det rimligt att anta att tvingande krav skulle medföra ökade kostnader för smittskyddsåtgärder för många verksamheter och ställa höga krav på skyddsansvarigas arbetsmiljöarbete. Vidare kunde åtgärder för att anpassa lokaler, inklusive möblering och besöksflöden, innebära såväl kostnader som minskad produktivitet. Åtgärder för att säkerställa att eventuella persongränser efterlevdes kunde innebära merkostnader då exempelvis personal kan behöva avsättas för att övervaka att det tillåtna antalet kunder eller besökare inte överskreds.

Det konstaterades också att konsekvenserna givetvis också berodde på hur länge särskilda begränsningar eller tillfälliga stängningar skulle vara i kraft.¹⁷³

Exempel på uttalanden vid ändringar i begränsningsförordningen

Ytterligare exempel på överväganden om ersättning som gjordes i samband med att covid-19-lagen tillämpades är de som gjordes i promemorian Ändringar i begränsningsförordningen.

¹⁷³ Socialdepartementet. Promemoria Särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2020/09963). 2020, s. 31 och 32.

Genom de i promemorian föreslagna ändringarna infördes bl.a. en mer träffsäker reglering där hänsyn togs till att risken för smittspridning varierade bl.a. beroende på om verksamheten bedrevs inomhus eller utomhus, antalet deltagare i förhållande till lokalens storlek och om deltagare hade anvisade sittplatser eller inte. Regleringen bedömdes också kunna medföra att föreskrifterna kunde utformas på ett sätt som var neutralt från konkurrenssynpunkt.

Det konstaterades att kraven på den som ansvarade för en verksamhet att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning, bedriva verksamheten på ett sätt så att trängsel undveks och så att människor kunde hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, kunde leda till minskade intäkter eller ökade kostnader för företaget och andra verksamhetsutövare. Det konstaterades dock också att dessa följder var beroende av utformningen av de konkreta krav som skulle komma att anges i myndighetsföreskrifter.

Vidare bedömdes att förslagen innebar en viss utökad möjlighet för personer att samlas och verksamheter som hade varit stängda kunde öppna igen med ett begränsat antal besökare. Förslagen bedömdes kunna väntas leda till ökade intäkter för företagen.¹⁷⁴

De föreslagna samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna omfattas inte av den grundlagsskyddade rätten till ersättning

Med beaktande av vad som redovisats ovan konstaterar utredningen att den grundlagsreglerade rätten till ersättning vid inskränkningar i egendomsskyddet omfattar tvångsvisa förfoganden av mark och byggnader, och rådighetsinskränkningar i användningen av mark och byggnader som sker av andra skäl än av sådana hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl som avses i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen.

Utredningen bedömer att bestämmelserna i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte ger utrymme för några tvångsvisa förfoganden av mark och byggnader.

I den mån bestämmelserna ger upphov till rådighetsinskränkningar av användningen av mark eller byggnad utgör de inskränkningar som görs av hälsoskyddsskäl och som därmed omfattas av undantagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen.

¹⁷⁴ Socialdepartementet. Promemoria Ändringar i begränsningsförordningen (S2021/01524). 2021, s. 44 och 45.

Någon grundlagsskyddad rätt till ersättning finns därför inte för de föreslagna samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna.

Detta innebär dock inte att lagstiftaren är förhindrad att införa en rätt till ersättning. Lagstiftaren är i stället fri att avgöra om ersättning ska lämnas och vilka förutsättningar som då ska vara uppfyllda.

9.19.5 En utfästelse om att överväga kompletterande åtgärder bör framgå av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Förslag: Av den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska framgå att när regeringen meddelar föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska regeringen överväga kompletterande åtgärder för de verksamheter och anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som drabbas av kostnader och förluster med anledning av de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förutsättningarna för sådana kompletterande åtgärder.

Bedömning: Vid överväganden om kompletterande åtgärder bör tidigare erfarenheter av sådana åtgärder tas tillvara.

Utgångspunkter för ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskyddsskäl

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar kartlade vilka grundläggande utgångspunkter som lagstiftaren har beaktat i fråga om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl i tidigare lagstiftningssammanhang. Sammanfattningsvis redogjorde den utredningen för följande utgångspunkter.¹⁷⁵

¹⁷⁵ SOU 2013:59 s. 103–105.

I de överväganden som lagstiftaren har gjort i fråga om rätten till ersättning vid införandet av bestämmelser som möjliggör rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- och säkerhetsskäl är följande av betydelse.

- Proportionalitetsprincipen.
- Kravet på förutsebarhet och den enskildes legitima förväntningar.
- Principen om att förorenaren betalar och försiktighetsprincipen.
- Lagenlighetsprincipen.
- Kravet på viss kvalifikation på ingreppet.
- Skadeståndsrättsliga principer om adekvat kausalitet, medelbar skada m.m.
- De EU-rättsliga reglerna om olagligt statsstöd.

I praktiken är det alltid fråga om att göra en proportionalitetsbedömning vid vilken de intressen som ställs mot varandra tillmäts olika betydelse beroende på vilka principer som i det enskilda fallet är aktuella. Exakt vilka hänsyn och vilka principer som påverkar proportionalitetsbedömningen och vilken vikt som läggs vid dessa hänsyn och principer varierar från fall till fall.

Uppfattningen om vad som från tid till annan får anses vara skäligt i den ena eller andra situationen och vilken vikt som ska läggas vid de olika principerna påverkas av politiska uppfattningar och värderingar. Den vikt som har lagts vid de olika principerna och övriga hänsyn har därför varierat över tid.

Möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är större i följande fall.

- Vid åtgärder av bevarandekaraktär, dvs. som inte i första hand syftar till att avvärja en allvarlig risk från en viss verksamhet.
- Då den verksamhet som bedrivs typiskt sett är ofarlig eller samhällsnyttig.

Möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är mindre i följande fall.

- Då åtgärden syftar till att avvärja en allvarlig risk.
- Då verksamheten som berörs orsakar den risk som åtgärden syftar till att avvärja.
- Då de samhällsintressen som ska skyddas är av särskilt viktig art.

Andra aspekter som kan påverka rätten till ersättning i en viss situation är bl.a. följande.

- Valet av det för den enskilde minst ingripande alternativet.
- Möjligheten att begränsa skadan på annat sätt, som införandet av en rätt till dispens eller meddelandet av övergångsbestämmelser.
- Samhällsekonomiska aspekter, som statens ekonomiska möjligheter att betala ut ersättning eller den ekonomiska vinst en viss åtgärd medför för samhället i stort.
- Åtgärdens effektiva genomförande.
- Andra möjligheter till kompensation för den enskilde.
- EU-rättsliga regler, t.ex. reglerna om olagligt statsstöd.

Den slutgiltiga bedömningen av vilken vikt som i varje enskilt fall ska läggas vid de olika principer och hänsyn som påverkar proportionalitetsbedömningen måste lämnas till lagstiftaren, meddelaren av föreskrifter eller den myndighet eller domstol som har att bedöma en rådighetsinskränkning.

Vid lagstiftning eller meddelandet av generella föreskrifter kommer proportionalitetsbedömningen inte att avse *varje enskilt fall* som kan komma att träffas av bestämmelserna. Det blir i stället fråga om att värdera de motstående intressena huvudsakligen efter hur tungt de *typiskt sett* väger i de fall som avses med regleringen.

Utredningens överväganden om en lagreglering om ersättning vid samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Att den föreslagna lagen är av beredskapskaraktär talar mot en reglering

Den lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som vi föreslår är av beredskapskaraktär. Det innebär att tillämpningen av lagen inte fullt ut går att förutse. Det är för oss i dag t.ex. okänt när i tiden den kommer att behöva tillämpas, vilka verksamheter, sammankomster och tillställningar som kommer att beröras av smittskyddsåtgärderna vid tillämpningen av lagen och hur långtgående inskränkningarna som följer av åtgärderna då blir. Att så avgörande omständigheter är okända talar mot en reglerad rätt till ersättning.

Avgörande överväganden som t.ex. påverkar proportionalitetsbedömningen och vilken vikt som i den bör läggas vid olika intressen går under sådana förhållanden inte att fullt ut avgöra på förhand.

Uppfattningen om vad som från tid till annan får anses vara skäligt i den ena eller andra situationen och vilken vikt som ska läggas vid de olika principerna påverkas, så som anförts ovan, också av då rådande politiska uppfattningar och värderingar.

Det är även fråga om inskränkningar för att avvärja en allvarlig risk som drabbar hela samhället, vilket enligt kartläggningen ovan kan tala för att utrymmet för ersättning är mindre.

Det finns dock också omständigheter som talar för att bestämmelser om en rätt till ersättning i någon form bör framgå av lagen. Vid överväganden om en sådan reglering kan följande uttalanden som gjorts i samband med tidigare lagstiftning på smittskyddsområdet också vara av intresse att lyfta fram.

Uttalanden om skälighet i samband med ersättningsförordningen

Som nämnts tidigare reglerar ersättningsförordningen en möjlighet för staten att betala ut ersättning i vissa fall vid ingripanden för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. En förutsättning är att ingripandet skett enligt smittskyddslagen, 9 kap. 15 § miljöbalken eller livsmedelslagen. Ersättningsförordningen är främst inriktad på att ersätta kostnader och förluster för företagare. Den skapar dock inte en *rätt* till ersättning utan öppnar en *möjlighet* till ersättning i vissa fall. En ansökan om ersättning ställs till länsstyrelsen och prövas av Kammarkollegiet. En grundläggande förutsättning för att ersättning ska kunna ges med stöd av förordningen är att kostnaden eller förlusten förorsakats av ett myndighetsingripande och som regel kan endast kostnader eller förluster som är en direkt följd av myndighetens åtgärd ersättas. Ersättningsbeloppen är i viss utsträckning maximerade, bl.a. genom beloppsgränser.

Till stöd för att det skulle införas möjligheter för staten att utge ersättning anfördes vid förordningens tillkomst bl.a. att det många gånger kunde te sig obilligt att företagaren skulle få bära hela förlusten.¹⁷⁶

Av såväl propositionsuttalanden som av vägledande avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen framgår att syftet inte är att ersättning ska ges med stöd av förordningen med anledning av de åtgärder myndigheterna vidtar i sin regelmässiga kontrollerande

¹⁷⁶ Prop. nr. 126 år 1956, s. 25.

verksamhet, utan vad det kan bli fråga om är att ersätta förluster som uppkommer vid extraordinära ingripanden.¹⁷⁷

Enligt uppgifter som utredningen har fått från Kammarkollegiet har antalet ärenden om ersättning enligt förordningen som myndigheten har handlagt under 2000-talet varit högst begränsat. Under de senaste åren har myndigheten inte prövat någon ansökan förutom under 2020 då myndigheten prövade 28 ansökningar, varav 27 av dem rörde smittskyddslagen och covid-19. Samtliga ansökningar avslogs.

Uttalanden om nytta för allmänheten och företagsrisker i samband med epizootilagen och zoonoslagen

Med stöd av epizootilagen kan Jordbruksverket för att förebygga eller bekämpa djursjukdomar fatta beslut om slakt av djur och om smittrening m.m. Den som till följd av ett sådant beslut drabbas av viss förlust eller kostnad har enligt lagen rätt till ersättning av staten. Huvudregeln är att full ersättning ska betalas utom när det gäller produktionsbortfall där ersättningsnivån i princip motsvarar 50 procent av förlusten (15 §). Ersättningsfrågor prövas av Jordbruksverket. Vid tillkomsten av lagen anfördes att det är rimligt att sjukdomsbekämpningen till stor del finansieras med skattemedel eftersom konsumenterna har nytta av att Sverige har ett gott djurhälsoläge och därmed en hög kvalitet på livsmedlen.¹⁷⁸

Även enligt zoonoslagen kan Jordbruksverket eller länsstyrelserna fatta vissa beslut för att förebygga eller bekämpa vissa djursjukdomar. Besluten kan avse slakt av djur, smittrening, djurhållning m.m. Den som drabbas av kostnad eller förlust på grund av ett sådant beslut kan få ersättning enligt zoonosförordningen. Ersättning lämnas i princip med högst 50 procent av kostnaden eller förlusten (11 a §). Även här prövas ersättningsfrågor av Jordbruksverket. Avsikten med reglerna är enligt ett förarbetsuttalande endast att i skälig omfattning mildra ekonomiska konsekvenser för de enskilda djurägarna.¹⁷⁹ Att zoonoslagstiftningen inte fullt ut motsvarar den i epizootilagen beror bl.a. på att regleringen utgick från sjukdomen salmonella och att den sjukdomen, till skillnad från de sjukdomar

¹⁷⁷ Prop. nr 126 år 1956 s. 32 och RÅ 2002 ref. 45.

¹⁷⁸ Prop. 1998/99:88 s. 24.

¹⁷⁹ Prop. 1982/83:172 s. 8.

som regleras i epizootilagen, är något som den enskilde djurägaren måste ta hänsyn till som en beaktansvärd risk som ingår i företagarrisken, eftersom salmonella alltid finns i den omgivande miljön.¹⁸⁰

Regleringen i zoonoslagen fick sin utformning 2014 efter uttalanden av Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) i ett avgörande om ersättning enligt dåvarande växtskyddslagen (1972:318) om att ersättningsbestämmelserna i den tillhörande förordningen inte hade stöd i lag eftersom det saknades ett bemyndigande för bestämmelserna.¹⁸¹ Härvid utgick HFD från att kravet på att föreskrifter som gäller ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska regleras i lag också gäller en föreskrift som i något avseende begränsar omfattningen av ett tidigare föreskrivet ingrepp och därför kan sägas gå i berättigande riktning. Avgörandet ansågs ha relevans också för bl.a. zoonoslagstiftningen. Genom lagändringen infördes nuvarande bestämmelser i 11 a § zoonoslagen och som anger att för kostnader eller förluster som uppkommit på grund av beslut enligt lagen eller på grund av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen kan ersättning lämnas av statsmedel. Vidare anges att frågor om ersättning prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Ett bemyndigande togs också in om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förutsättningarna för att ersättning ska kunna lämnas och om de kostnader eller förluster som ska kunna ersättas.¹⁸²

Uttalanden om följsamhet av beslut i samband med karantän enligt smittskyddslagen

När frågan om rätt till ersättning av allmänna medel för dem som drabbats av en tvångsåtgärd i form av de extraordinära smittskyddsåtgärderna i smittskyddslagen övervägdes, uttalade regeringen i propositionen att när det gäller beslut om karantän var det tydligt att en sådan åtgärd i första hand meddelas i det allmännas intresse. Redan mot den bakgrunden, konstaterade regeringen, kunde det framstå som skäligt att det allmänna skulle ikläda sig ett ansvar för eventuella förluster för den enskilde. Det beaktades också att smittbärare hade rätt till ersättning om de på grund av vissa myndighets-

¹⁸⁰ Prop. 1998/99:88 s. 40.

¹⁸¹ HFD 2013 ref. 37.

¹⁸² Prop. 2013/14:182, bet. 2013/14:MJU23, rskr. 2013/14:266.

beslut behövde avstå från förvärvsarbete. De skäl som föranlett den ordningen ansågs kunna återopas även för en ersättningsrätt för personer som måste avstå från förvärvsarbete på grund av ett beslut om karantän.

Regeringen konstaterade också att det torde kunna underlätta för smittskyddsläkaren att agera kraftfullt och konsekvent om han eller hon vet att den enskilde har rätt till ersättning. Dessutom bedömdes den enskildes vilja att respektera beslutet påverkas positivt av en rätt till ersättning.

Bestämmelser om att den som hållits i karantän skulle ha samma rätt till ersättning som en smittbärare infördes därför, vilket innebar att ersättningsrätten kom att hänga samman med om den enskilde på grund av karantänsbeslutet tvingades avstå från förvärvsarbete.¹⁸³ Motsvarande bestämmelser återfinns nu i socialförsäkringsbalken.

Det konstaterades vidare att den enskilde sannolikt i en del fall skulle kunna drabbas också av andra kostnader än sådana som beror på att han eller hon avstått från förvärvsarbete, men sådana kostnader skulle dock inte bäras av det allmänna. Det bedömdes att de i regel torde bli av mindre betydelse för den enskilde och en rätt till sådan ersättning skulle sannolikt komplicera handläggningen av ersättningsfrågorna.¹⁸⁴

I propositionen lyftes även fram att ett beslut om karantän som drabbar en anställd i ett företag skulle kunna vålla olägenhet för företaget genom att den anställda uteblir från sin arbetsplats under karantänstiden. Enligt regeringens mening kunde emellertid de ekonomiska konsekvenserna av ett sådant beslut inte bli så betungande för företaget att ersättning på den grunden bör kunna komma i fråga.¹⁸⁵

Uttalanden om att tåla större ingrepp vid en epidemi i samband med avspärrning enligt smittskyddslagen

I fråga om beslut om avspärrning bedömde regeringen att även ett sådant beslut skulle kunna leda till att personer som berörs av beslutet måste avstå från förvärvsarbete och därför, eller av någon annan anledning, drabbas av ekonomiska skada. Det kunde röra sig

¹⁸³ Prop. 2003/04:158 s. 91 och 92.

¹⁸⁴ Prop. 2003/04:158 s. 91 och 92.

¹⁸⁵ Prop. 2003/04:158 s. 93.

om personer som har bostad inom det avspärrade området och arbetsplats utanför men också om personer som bor utanför men har sin arbetsplats inom området.

Regeringen ansåg det dock långt ifrån självklart att staten skulle vara strikt ersättningsansvarig för skador som uppkom på det sättet. Det bedömdes att ett beslut om avspärning till skillnad från ett beslut om karantän inte är riktat mot särskilt angivna personer och leder inte till samma kraftiga begränsning i den individuella rörelsefriheten. Tillräckliga starka skäl ansågs därför inte föreligga för att föreslå en rätt till ersättning för enskilda personer som drabbas av olägenheter på grund av beslut om avspärning.¹⁸⁶

Det uppmärksammades också att beslut om avspärning även hade behandlats av Kommittén för översyn av det allmänna skadeståndsansvar (SOU 1993:55). Kommitténs övervägande tog framför allt sikte på avspärningar som beslutats med stöd av polislagen. I betänkandet anfördes bl.a. att det inte torde föresväva någon att ersätta skador som träffar alla möjliga personer som på ena eller andra sättet blir lidande av avspärningen, t.ex. kunder till en bank vars lokaler avstängts på grund av ett begånget bankrån. En regel om kompensation till en sådan obegränsad krets skulle ha svåröverskådliga konsekvenser och strida mot kommitténs inställning till den allmänna frågan om vilken personkrets som bör vara berättigad till ersättning på grund av myndighetsingrepp. Vad som enligt kommittén kunde övervägas var däremot att ersättning skulle utgå till ägare eller innehavare av den egendom som avspärrats.

Det uttalades dock att det fanns invändningar mot att man på detta sätt skulle särbehandla en del av ersättningsfrågorna vid lagliga rådighetsinskränkningar. Till detta lades också den omständigheten att det förutom avspärningar som har samband med utredning om brott förekommer att polisen och även andra myndigheter spärrar av t.ex. en viss gata, vilket komplicerar en tänkt regel. Något strikt ersättningsansvar vid avspärningar förespråkades därför inte. Utgångspunkten skulle i stället vara att en rätt till ersättning skulle kunna komma in fråga endast om det kunde motiveras av särskilda skäl.

Vidare bedömdes att ett beslut om avspärning med stöd av smittskyddslagen fattas först i ett senare skede av en epidemi och då enbart i situationer då samhället inte med andra medel kan kon-

¹⁸⁶ Prop. 2003/04:158 s. 92.

trollera spridningen av sjukdomen. Det konstaterades att en sådan situation närmast var att jämföra med förhållanden i ofred och enskilda får därmed räkna med att tåla betydligt större ingrepp än vid mer normala förhållanden. Sammantaget ansågs omständigheterna inte sådana att det fanns skäl att införa en särskild rätt till ersättning för avspärrningar.

Det ansågs dock inte innebära att ersättning aldrig skulle kunna komma i fråga. Den generella bestämmelsen i skadeståndslagen (1972:207) om det allmännas skadeståndsansvar för skador som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning framhölls.¹⁸⁷

Även frågan om att en avspärrning skulle kunna leda till att ett företags kontakter med kunder försvåras eller förhindras togs upp. Det framhölls dock att avspärrningsbesluten inte har någon individuell adressat. De drabbar en obestämd krets av personer och företag. Såvitt gäller företagen ansågs det kunna hävdas att sådana beslut utgör en företagarrisk bland andra. På grund av det anförda ansåg regeringen inte att tillräckliga skäl för en rätt till ersättning förelåg.¹⁸⁸

Uttalanden om en företagarrisk bland andra i samband med hälsokontroll enligt smittskyddslagen

När det gällde hälsokontroll konstaterade regeringen att ett beslut om hälsokontroll möjligen någon gång skulle kunna vålla ekonomisk förlust för den som omfattas av ett sådant beslut. Det kunde emellertid antas att förlusten i så fall inte skulle bli större än att den skäligen kunde bäras av den enskilde. Vidare lyftes vid remissbehandlingen att genomförandet av hälsokontroller på flygplatser också skulle kunna leda till avsevärda kostnadsökningar för flygbolag och flygplatser. Även i detta sammanhang beaktade regeringen dock att besluten om hälsokontroll drabbar en obestämd krets av företag och att det därför kan betraktas som en företagarrisk bland andra. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att inte heller beträffande hälsokontroll vid inresa fanns tillräckliga skäl för en rätt till ersättning för företag.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Prop. 2003/04:158 s. 92 och 93.

¹⁸⁸ Prop. 2003/04:158 s. 93.

¹⁸⁹ Prop. 2003/04:158 s. 93.

*Uttalanden om utfästelse om kompensation
i samband med covid-19-lagen*

Som redogjorts för ovan uttalade regeringen i covid-19-lagens proposition att regeringen hade, genom uttalanden i propositionen som föregick de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen, förbundit sig att överväga frågan om olika kompensatoriska ekonomiska åtgärder i samband med att eventuella föreskrifter om smittskyddsåtgärder skulle tas fram. Det framgick vidare att regeringens arbete med att vidta ekonomiska kompensatoriska åtgärder skedde i nära dialog med partierna i riksdagen.

Det fanns således en utfästelse från regeringens sida om kompensatoriska åtgärder, även om utfästelsen inte var reglerad genom någon bestämmelse om rätt till ersättning för de verksamheter som ålades restriktioner.

En lagreglerad rätt till ersättning bör inte införas

En pandemi eller annan omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom som drabbar landet är en extraordinär händelse. I likhet med vad som uttalades i samband med att avspärning infördes som en extraordinär smittskyddsåtgärd kan det krävas att var och en då får tåla att följa långtgående rekommendationer och underkasta sig smittskyddsåtgärder för att förebygga och förhindra smittspridning. Att varje sådan inskränkning ska kompenseras är därför enligt utredningens mening inte rimligt.

Att smittsamma sjukdomar sprids människor emellan och att omfattande utbrott kan påverka samhället emellanåt är också, så som uttalats i samband med såväl epizooti- och zoonoslagstiftningen som hälsokontroller enligt smittskyddslagen, något som får anses ingå i vad som behöver beaktas som en företagarrisk.

Erfarenheten visar vidare att en pandemi eller annan omfattande smittspridning ofta är unik till sin natur då samhällsstrukturer och beredskap kan ha förändrats sedan landet drabbades förra gången. Smittämnets egenskaper påverkar hur snabbt och på vilket sätt sjukdomen sprids. Smittsamma sjukdomar kan variera i allvarlighetsgrad, liksom vilka grupper av människor som löper störst risk för att dö eller bli allvarligt sjuka i sjukdomen. Som också beskrivs ovan är det därför mycket som är okänt om hur en framtida pandemi eller

annan omfattande smittspridning slår mot samhället. Vad en rätt till ersättning skulle få för konsekvenser för samhället går under sådana förhållanden därför inte att förutse.

Det är utredningens bedömning att någon lagreglerad rätt till ersättning bör mot denna bakgrund inte införas i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

En lagreglerad utfästelse om att överväga kompletterande åtgärder bör införas

Även om en rätt till ersättning inte bör införas bör det enligt utredningens mening också tas fasta på att det kan uppfattas som oskäligt att drabbade ska stå för hela risken och kostnaden under extraordinära förhållanden. Som uttalades i samband med att karantän infördes som en extraordinär smittskyddsåtgärd kan vetenskapen om att man får en viss kompensation göra att viljan till att följa ett åliggande ökar.

Vad som slutligen är avgörande för utredningens bedömning av om någon form av reglering om ersättning ska införas är hur ersättningsfrågan hanterades under covid-19-pandemin. Som vi tidigare har beskrivit ingår det inte i vårt uppdrag att kartlägga och utvärdera de många olika stödformerna under covid-19-pandemin. Men vi kan ändå konstatera att stöd och andra åtgärder till drabbade företag och andra verksamheter inom näringslivet kan bidra till viktiga samhällsekonomiska effekter genom att mildra följderna av en ekonomisk nedgång och t.ex. förhindra konkurser för annars livskraftiga företag och motverka arbetslöshet i drabbade branscher.¹⁹⁰

Någon generell reglering av rätt till ersättning för de verksamheter som drabbades av de föreskrifter och beslut som fattades med stöd av covid-19-lagen infördes inte. Däremot fanns, så som ovan beskrivits, utfästelser genom uttalanden från regeringen att överväga frågan om olika kompensatoriska ekonomiska åtgärder när föreskrifter om smittskyddsåtgärder med stöd av covid-19-lagen togs fram. Utfästelserna gjordes i nära dialog med partierna i riksdagen.

Eftersom den lagstiftning vi nu föreslår är av beredskapskaraktär och det i dag är okänt om och när den kommer att tillämpas, är det av naturliga skäl inte görligt för regering och riksdag att nu i förväg

¹⁹⁰ Se t.ex. prop. 2021/22 :100 och Tillväxtanalys. Promemoria Företagsstöd under pandemin – lärdomar inför framtida kriser. 2023. PM 2023:01.

göra en utfästelse på det sätt som gjordes under covid-19-pandemin. Däremot bör en motsvarande utfästelse kunna göras i lagform.

Utredningen föreslår därför att det i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder tas in en bestämmelse om att regeringen när den meddelar föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska överväga kompletterande åtgärder för verksamheter och anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som drabbas av kostnader och förluster med anledning av de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna.

Att regeringen ska överväga frågan innebär att regeringen förbinds att överväga frågan om kompensatoriska ekonomiska åtgärder eller andra kompletterande åtgärder för de verksamheter som kommer att omfattas av föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av lagen. Dessa bestämmelser lagfäster således vad som ska gälla i fråga om ersättning (jfr 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen). Att regeringen ska överväga frågan i samband med att regeringen meddelar föreskrifter med stöd av lagen innebär att regeringen både ska överväga frågan när regeringen meddelar föreskrifter om att bestämmelser i lagen ska aktiveras och i samband med att regeringen meddelar föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder med stöd av lagen. Överväganden i samband med att bestämmelser i lagen aktiveras görs lämpligen i den proposition som ska lämnas till riksdagen vid underställningen.

Ytterligare föreskrifter om åtgärder kan meddelas på förordningsnivå

Någon närmare utfästelse om i vilken omfattning och i vilken form sådana åtgärder ska vidtas bör dock enligt utredningens mening inte göras i lagen. Osäkerheten kring när och under vilka förhållanden lagen kommer att tillämpas är för detta för stor. Den materiella regleringen av sådana åtgärder kan vidare komma att vara komplex och det kan krävas en flexibilitet att snabbt anpassa deras utformning till ändrade förutsättningar.¹⁹¹

Utredningen föreslår därför ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förutsättningarna för kompletterande åtgärder.

¹⁹¹ Jfr prop. 2019/20:181 s. 27.

I zoonoslagen finns en bestämmelse som anger att frågor om ersättning prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Någon motsvarande bestämmelse bör enligt utredningens bedömning inte föreslås i fråga om den nu aktuella regleringen. Det bör i stället stå regeringen fritt att avgöra på vilket sätt eventuell ersättning bör ges. Som exempel kan nämnas nedsättningen av arbetsgivaravgifter och sloandet av sjuklön som regeringen fattade beslut om under covid-19-pandemin. Bedömer regeringen att kompletterande åtgärder ska vidtas genom att ekonomiskt stöd ska ges till verksamheter genom ett ansökningsförfarande och en prövning av regeringen eller av en förvaltningsmyndighet kan regeringen föreskriva om ett sådant förfarande inom ramen för möjligheten att meddela verkställighetsföreskrifter.

Den föreslagna regleringen hindrar inte annan ersättning och stöd

Utredningen vill i detta sammanhang också betona att den reglering som nu föreslås endast tar sikte på eventuella åtgärder som kompensation för sådana smittskyddsåtgärder som kan komma att meddelas med stöd av den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Det står givetvis regeringen fritt att överväga och besluta om andra åtgärder t.ex. i form av ekonomiskt stöd för att möta de följder som en pandemi eller annan omfattande smittspridning kan medföra. Den föreslagna regleringen ska alltså inte utgöra något hinder för detta.

Kompletterande åtgärder för rådighetsinskränkningar kan gynna också andra fri- och rättigheter

I utredningens direktiv betonas att demonstrationer, opinionsbildande möten och religiösa sammankomster har särskild betydelse i ett demokratiskt samhälle och har ett särskilt skydd i regeringsformen. Det framhålls i direktiven att när införande av begränsningar av allmänna sammankomster övervägs, bör det beaktas om motsvarande effekt kan uppnås genom att smittskyddsåtgärder i stället införs för andra verksamheter.

Vi återkommer i kapitel 12 med vår analys och avvägningar om våra förslags lämplighet och effekt i förhållande till de intressen som grundläggande fri- och rättigheter avser att skydda. Vi vill dock här framhålla att de rådighetsinskränkningar i användningen av mark och byggnader som det kan bli fråga om på grund av de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna i många fall är av sådan natur att en kompensatorisk åtgärd kan vara en ekonomisk ersättning. När det gäller samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som innebär inskränkningar i opinionsfriheter, t.ex. begränsningar i möjligheten att genomföra eller delta i demonstrationer, opinionsbildande möten eller religiösa sammankomster kan en sådan begränsning av naturliga skäl inte kompenseras med en ekonomisk åtgärd.

Är det epidemiologiska läget sådant att det finns utrymme för att använda de föreslagna samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna på det differentierade sätt som de är avsedda att kunna användas, bör således en åtgärd som innebär en rådighetsinskränkning i användningen av mark eller byggnad och som kan kompenseras med kompletterande åtgärder i form av t.ex. en ekonomisk ersättning, kunna övervägas framför en åtgärd som begränsar möjligheten att genomföra eller delta i demonstrationer, opinionsbildande möten och religiösa sammankomster. På så sätt kan de fri- och rättigheter som har ett särskilt starkt skydd i regeringsformen skyddas.

Vid överväganden om kompletterande åtgärder bör tidigare erfarenheter tas tillvara

Varje situation är unik men värdefull erfarenhet finns

Som upprepats vid några tillfällen i detta avsnitt låter det sig svårigen göras att fullt ut beskriva vilka överväganden i fråga om kompletterande åtgärder som behöver göras i samband med en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning. I denna fråga nöjer sig utredningen med att lyfta fram vad som sagts här ovan och att det finns goda skäl att beakta erfarenheter av tidigare överväganden i liknande situationer, även om omständigheterna kan skilja sig åt. Här kan enligt utredningens mening tas tillvara erfarenheter från de branschspecifika stöden under covid-19-pandemin. Viss vägledning kan vidare tas från den sammanställning som Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar gjorde i sitt betänkande och som

nämns ovan, samt från det regeringsuppdrag Tillväxtanalys har haft att följa upp och utvärdera de statliga företagsstöd som gavs under covid-19-pandemin.

Sammanfattade erfarenheter från Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar

Sammanfattningsvis bör utifrån Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar sammanställning proportionalitetsprincipen och kravet på förutsebarhet och den enskildes legitima förväntningar beaktas, liksom t.ex. principen om att förorenaren betalar. Vidare bör de allmänna krav som ställs i smittskyddslagstiftningen om att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar beaktas (se 2 kap. 1 § SmL och även den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder). Även sådant som lagenlighetsprincipen, krav på viss kvalifikation på ingreppet, skadeståndsrättsliga principer och förenlighet med det EU-rättsliga regelverket om olagligt statsstöd bör beaktas.

Policyrekommendationer från Tillväxtanalys

I sin redovisning av regeringsuppdraget att följa upp och utvärdera de statliga företagsstöden under covid-19-pandemin lämnar Tillväxtanalys sju policyrekommendationer inför framtida liknande kriser.¹⁹² Rekommendationerna är anpassade till pandemins svårigheter med en snabb och djup ekonomisk nedgång som påverkades av andra faktorer än inhemska.

Myndighetens rekommendationer syftar till att ge beslutsfattare faktabaserade underlag vid utformning av framtida stöd som syftar till att stötta livskraftiga företag och minska antalet förlorade arbetstillfällen och ska betraktas som en del i en läroprocess.

Myndigheten betonar i sin redovisning att rekommendationerna inte syftar till att ställa beslutsfattare och myndigheter till svars för historiska beslut och åtgärder. Myndigheten lyfter i stället att företagsstöden var tvungna att tas fram och sjösättas på både kort tid och under genuin osäkerhet kring den framtida ekonomiska utveck-

¹⁹² Tillväxtanalys, 2023, s. 82–86.

lingen. Det var också under de här omständigheterna som handläggande myndigheter byggde upp sina processer för handläggning och administration av stöden. Många av stöden var nya vilket ställde myndigheterna inför juridiska tolkningsfrågor. Dessa behövde göras snabbt och utan vägledning av tidigare uppbyggd juridisk praxis.

Utredningen har inte som ambition att redogöra för Tillväxtanalys rekommendationer och överväganden in extenso. För detta hänvisar vi till Tillväxtanalys promemoria. Utredningen har inte heller kompetens att värdera rekommendationernas bärighet men bedömer att de sammanfattar erfarenheter och följer av de stöd som gavs till företag under covid-19-pandemin. Även Tillväxtanalys understryker i sin promemoria att det finns all anledning att vara ödmjuk inför de exceptionella omständigheter som omgärdar pandemin och att myndighetens förhoppning är att rekommendationerna ska komplettera det lärande som såväl beslutsfattare som myndigheter redan har gjort längs vägen.

De sju policyrekommendationerna som Tillväxtanalys lyfter fram kan sammanfattningsvis på följande sätt.

- Korttidsstöd bör i möjligaste mån begränsas till ekonomiska krisers nedgångsfaser. Stödet kan annars ha negativa sysselsättnings effekter under återhämtningsfasen.
- Undvik generell nedsättning av arbetsgivaravgifter om det huvudsakliga syftet med stödet är att bromsa nedgången på arbetsmarknaden. Fördelen med de tillfälligt nedsatta arbetsgivaravgifterna var dock att de snabbt kunde införas i krisens inledning. I kombination med att det kan ha bidragit till att rädda företag kan det också ha varit en viktig signal till företag om att staten kommer att bidra med stöd under krisen. Det är därför inte uppenbart att åtgärden, under de exceptionella omständigheter som rådde våren 2020, i sig var fel.
- Om politiken vill prioritera likvärdig stöd tillgång behöver flera av stöden en reviderad utformning. I den mån man vid framtida kriser önskar mer likvärdiga stöd, ser Tillväxtanalys behov av stödåtgärder som är mer tydligt riktade eller reserverade för de hårdast drabbade branscherna men samtidigt har färre övriga villkor och restriktioner, exempelvis genom schablonbelopp.

- Låt framtida eventuella nya stödformer administreras av resursstarka och erfarna myndigheter. En grundstruktur av erfarenhet och redan uppbyggd kompetens kring storskalig handläggning och företagskontakter minskar risken för långa handläggnings-tider.
- Begränsa antalet stödformer. Många och överlappande stöd gör det svårare för företag att navigera och ökar risken att de i ett senare skede blir återbetalningsskyldiga på grund av att de har erhållit överlappande stöd. Ett begränsat antal stödformer underlättar också en utvärdering i efterhand.
- Beakta från början att olika företagsformer behöver olika stödformer. Enskilda näringsidkare och handelsbolag har sällan anställda och hamnade därför mellan stolarna när stöden initialt utformades för aktiebolag med anställda.
- Överväg framtida snabbspår för stödutbetalningar. Långa handläggnings-tider och krångliga administrationsprocesser kan leda till att företag inte nås av stöden.

9.20 Ändringar i ordningslagen

9.20.1 Bemyndiganden om förbud vid epidemier bör tas bort

Förslag: Bemyndigandena i ordningslagen om att regeringen, och efter regeringens bemyndigande en länsstyrelse, får föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt för att motverka epidemi tas bort. Detsamma gäller det anslutande bemyndigandet till länsstyrelserna i förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

En upplysningsbestämmelse tas in i ordningslagen om att det i den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns bemyndiganden om att begränsa och förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att motverka spridning av en samhällsfarlig sjukdom.

Ordningslagen och den föreslagna lagen överlappar varandra

Som vi beskriver tidigare i detta kapitel får regeringen enligt 2 kap. 15 § ordningslagen föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område om det är nödvändigt för att motverka en epidemi. Under samma förutsättningar följer av 3 § förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) att en länsstyrelse i fråga om länet eller en del av det får föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas. Båda dessa bemyndiganden tillämpades under covid-19-pandemin innan covid-19-lagen trädde i kraft, se avsnitt 9.4.1. För att göra regleringen sammanhållen, enhetlig och överskådlig togs motsvarande bemyndiganden då in i den lagen. Eftersom den lagen endast kunde tillämpas på covid-19 togs dock inte bemyndigandena i ordningslagen och den nämnda förordningen bort, eftersom de kunde behöva användas om det skulle uppkomma en annan epidemi. Covid-19-lagens bestämmelser om att begränsa eller helt förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att motverka sjukdomen covid-19 gällde därför utöver ordningslagens bestämmelser.¹⁹³

Till skillnad från covid-19-lagen föreslås den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte gälla för en särskilt angiven sjukdom. Det är således, precis som de aktuella bestämmelserna i ordningslagen, fråga om en generisk lagstiftning. Även i fråga om vilka allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av bestämmelserna i den nya lagen överensstämmer förslaget med ordningslagen. Föreskrifter om att begränsa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan vidare såväl med stöd av de nuvarande bemyndigandena som de som föreslås i den nya lagen omfatta hela landet eller avgränsade geografiska områden. I dessa avseenden är därmed de två regelverken helt överlappande.

Att begränsa eller helt förbjuda en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning kan innebära betydande ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter och kan även i övrigt ha en stor betydelse för privatpersoner, civilsamhälle och företag. Det är enligt utredningens mening därför viktigt att tillämpningsområdet för sådana begränsningar och förbud är tydligt och inte föremål för dubbelreglering.

¹⁹³ Prop. 2020/21:79 s. 24.

Utrymmet för att begränsa allmänna sammankomster ska inte vara större än nödvändigt

Som framgår tidigare i detta kapitel omfattar nuvarande bemyndiganden i ordningslagen och förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) alla de sjukdomar som är anmälningspliktiga enligt smittskyddslagen utom de veneriska, medan den föreslagna lagen är begränsad till att gälla sådana sjukdomar som smittskyddslagens bestämmelser om samhällsfarliga sjukdomar är tillämpliga på. De senare sjukdomarna är per definition sådana att de kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner.

Det är utredningens mening att en sådan författningsberedskap som såväl nuvarande bemyndiganden i ordningslagen som den föreslagna lagen utgör, bör vara begränsad till de sjukdomar som kan ge de mest allvarliga följderna för samhället och som befaras kunna spridas på ett sådant sätt i samhället att smittspridningen inte går att hantera enbart med hjälp av de individinriktade och de extraordinära smittskyddsåtgärderna i smittskyddslagen. Det bör vidare understrykas att när långtgående åtgärder vidtas för att begränsa eller förbjuda folksamlingar eller på annat sätt minska kontaktintensiteten mellan människor för att motverka smittspridning, bör det särskilt övervägas om det går att göra på ett sådant sätt att medborgares möjligheter att genom demonstrationer uttrycka sina åsikter, att genom möten utöva sin religion och att vid kulturevenemang använda sin yttrandefrihet kvarstår. I den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder har vi föreslagit en bestämmelse som uppmärksammar vikten av sådana överväganden, se avsnitt 9.12.6.

Mot denna bakgrund och med beaktande av det som framhålls i våra direktiv om att utrymmet för begränsningar av allmänna sammankomster inte ska vara större än vad som är absolut nödvändigt, föreslår utredningen att bemyndigandena i ordningslagen och i 3 § förordningen med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617) tas bort. Möjligheten att begränsa eller helt förbjuda sådana sammankomster och tillställningar bör i stället uteslutande regleras genom den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

En upplysningsbestämmelse om den föreslagna lagens bestämmelser bör tas in i ordningslagen.

9.20.2 Polismyndighetens befogenheter bör anpassas till den nya lagen

Förslag: Bestämmelsen i ordningslagen som innebär att Polismyndigheten får vägra tillstånd till en allmän sammankomst för att motverka epidemi ändras till att myndigheten får vägra tillstånd till en sådan sammankomst för att motverka spridning av en sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen är tillämpliga.

Upplysningsbestämmelser om att det i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns bestämmelser om innehållet i en ansökan och anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och om Polismyndighetens rätt att ställa in eller upplösa en sådan sammankomst eller tillställning, tas in i ordningslagen.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får som huvudregel inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd. Ansökan om tillstånd görs i de flesta fall till Polismyndigheten (2 kap. 4 och 6 §§ ordningslagen). Av 2 kap. 10 § ordningslagen framgår att Polismyndigheten får vägra tillstånd till en allmän sammankomst för att motverka epidemi. Det finns inget hinder mot att Polismyndigheten på samma grund vägrar tillstånd till en offentlig tillställning (jfr prop. 1992/93:210 s. 249). Med begreppet epidemi avses så som beskrivs i avsnitt 9.4.1 de anmälningspliktiga sjukdomarna i smittskyddslagen med undantag av de veneriska sjukdomarna.

I avsnitt 9.20.1 ovan föreslår vi att bemyndigandena som innebär att regeringen och länsstyrelserna kan meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte ska hållas för att motverka epidemi ska tas bort och ersättas av bemyndigandena i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Bemyndigandena i den lagen är begränsade till åtgärder som avser sådana sjukdomar som smittskyddslagens bestämmelser om samhällsfarliga sjukdomar är tillämpliga på. Det är utredningens uppfattning att även Polismyndighetens befogenhet att vägra tillstånd

till en allmän sammankomst för att motverka smittspridning människor emellan därför bör begränsas till dessa sjukdomar.

Utredningen har övervägt om ytterligare ett krav bör vara att den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vara aktiverad för att Polismyndigheten ska få vägra ett tillstånd för att motverka spridning av en samhällsfarlig sjukdom. Utredningen bedömer dock att något sådant krav inte bör ställas upp. Det är utredningens bedömning att situationen kan vara sådan att det finns risk för att en samhällsfarlig sjukdom kan spridas vid en allmän sammankomst utan att det är fråga om en omfattande smittspridning som kräver samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

I lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder föreslår utredningen bestämmelser som innebär att när bemyndigandena som berör allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tillämpas, ska en ansökan eller anmälan om en sådan sammankomst eller tillställning innehålla uppgifter om de åtgärder som anordnaren avser att vidta med anledning av detta. Likaså föreslår utredningen i den lagen bestämmelser som innebär att Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av lagen (se avsnitt 9.15.3 och 9.15.4) I ordningslagen bör bestämmelser föras in som upplyser om detta.

9.21 Regionala reserestriktioner

Bedömning: Det bör inte införas en möjlighet till regionala reserestriktioner inom landet för att vid omfattande smittspridning förhindra resor till eller från olika områden. Det kan dock finnas ett behov av att tillfälligt begränsa viss rörlighet vid andra scenarier än omfattande smittspridning. Eventuella förslag därom lämnas i slutbetänkandet.

I utredningens ursprungliga direktiv ingår att analysera och ta ställning till om det vid omfattande spridning av smittsamma sjukdomar ska finnas möjlighet att besluta om regionala reserestriktioner inom landet som förhindrar resor till och från områden som är drabbade av smitta eller till och från områden som är smittfria eller har begrän-

sad smittspridning. Utredningen ska också analysera och ta ställning till om det ska införas andra extraordinära smittskyddsåtgärder.

I utredningens tilläggsdirektiv ingår att analysera och ta ställning till vilka smittskyddsåtgärder som ska kunna vidtas vid misstanke om smittsam sjukdom som inte har identifierats eller klassificerats. Vid smittspridning som riskerar att bli allvarlig eller omfattande är det enligt direktiven en viktig del i beredskapen inför framtida hälsohot att ha möjlighet att kunna agera snabbt. Innan ett smittämne har identifierats saknas möjlighet att exempelvis kunna spärra av ett område eller vidta andra åtgärder enligt smittskyddslagen. Denna del av uppdraget ska redovisas i slutbetänkandet.

Den bestämmelse i nuvarande smittskyddslag som ligger närmast det som beskrivs i de ursprungliga direktiven och tilläggsdirektiven är avspärrning (3 kap. 10 §). Enligt den bestämmelsen gäller att om en samhällsfarlig sjukdom har eller misstänks ha fått spridning inom ett avgränsat område utan att smittkällan eller smittspridningen är fullständigt klarlagd, får Folkhälsomyndigheten besluta att ett visst område ska vara avspärrat. Ett beslut om avspärrning innebär förbud för den som vistas i området att lämna det och förbud för den som befinner sig utanför området att besöka det. Undantag från förbudet får medges i det enskilda fallet.

Av propositionen framgår bl.a. följande gällande behovet av avspärrning.

Regler som gör det möjligt att spärra av ett visst område syftar till att förhindra dels att personer som kan vara smittade lämnar området och sprider smittan utanför detta, dels att personer utifrån kommer in i området och löper risk att bli smittade. En sådan ordning kan vara av värde t.ex. i det fallet att en eller flera personer som insjuknat i en livshotande sjukdom påträffas inom ett begränsat område utan att man lyckas fullständigt utreda av vem och när de smittats. I ett sådant fall finns givetvis en risk att ytterligare smittade personer finns inom området. [...] Av praktiska skäl bör endast begränsade områden kunna bli föremål för avspärrning. När det gäller större städer bör i regel endast något eller några bostadskvarter kunna komma i fråga. En avspärrning bör t.o.m. kunna begränsas till att avse enstaka större byggnader. Någon tidsgräns för hur länge åtgärden får bestå bör inte gälla. Det är emellertid givet att avspärrningen bör upphöra så snart som den risk för smittspridning som föranlett beslutet inte längre kan anses föreligga. Vid bedömningen av denna risk är uppenbarligen sjukdomens inkubationstid en viktig faktor. Om en tid som motsvarar inkubationstiden har förflutit efter det att den som senast insjuknat tagits om hand och isolerats och inget nytt fall har blivit känt bör i regel smittrisen anses ha

upphört. [...] Som redan sagts kan ett beslut om avspärrning vara en mycket ingripande åtgärd. Ett sådant beslut kan drabba många människor både på det personliga planet och ekonomiskt. Innan ett sådant beslut fattas måste därför mycket noga övervägas om värdet av åtgärden för smittskyddet är tillräckligt stort. Det förefaller inte troligt att förutsättningar för att meddela beslut om avspärrning kommer att föreligga i något större antal fall. I en del fall, främst om flera sjuka skulle påträffas inom ett begränsat område, kan det emellertid finnas starka skäl för att spärra av området.¹⁹⁴

Gällande de undantag som kan bli aktuella framgår bl.a. följande.

Undantagen kan avse främst personer som ombesörjer särskilt viktig service för dem som vistas i området, t.ex. sjukvårdspersonal och personer som sköter livsmedelsförsörjningen eller renhållningen. Bestämmelserna möjliggör också undantag på andra grunder, t.ex. när starka personliga skäl kan åberopas. Ett beslut om avspärrning utgör naturligtvis inte hinder för samhällets räddningstjänst, sjuktransporter, polisstyrkor och liknande utryckningsstyrkor att utföra akuta insatser inom det avspärrade området när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse.¹⁹⁵

Avspärrning kan beskrivas som en utredningsåtgärd (se också rubriken till 3 kap.) som begränsas i tid och geografisk omfattning av de enskilda fall av samhällsfarlig sjukdom som föranlett beslutet. Hur omfattande och långvarig avspärrningen blir är beroende av utredningen av smittspridningen och när risken för fortsatt smittspridning har undanröjts eller upphört. Så länge utredningen pågår innebär avspärrningen en begränsning av resor in i och ut ur det avspärrade området.

En reglering som inte utgår från att utreda ett eller flera enskilda fall av samhällsfarlig sjukdom kan utformas mer generellt än nuvarande bestämmelse om avspärrning. En sådan reglering skulle t.ex. kunna innebära en mer långvarig begränsning om tillämpningen inte görs beroende av den längst kända inkubationstiden, och kunna avse större geografiska områden.

Folkhälsomyndigheten och Smittskyddsläkarföreningen bedömer att en generell tvingande begränsning av resor vid omfattande smittspridning, som t.ex. en pandemi, inte har någon betydande effekt jämfört med vad som kan uppnås på andra sätt, till exempel via rekommendationer. Till grund för den ståndpunkten ligger bl.a.

¹⁹⁴ Prop. 2003/04:158 s. 72 och 73.

¹⁹⁵ Prop. 2003/04:158 s. 106 och 107.

erfarenheterna från covid-19-pandemin, där individers förändrade beteende och följsamhet till rekommendationer fick en påtaglig effekt på resandet. Vid sidan av rekommendationer om bl.a. hemarbete och undvikande av resor påverkade även restriktioner gällande bl.a. större evenemang och utrikesresor rörligheten i samhället.

En annan faktor är den förändring som människor självmant vidtar. Coronakommissionen pekade i sitt andra delbetänkande på betydelsen av hur människor och företag på eget initiativ anpassar sina beteenden för att minska smittorisen, även i avsaknad av offentliga åtgärder. Att resorna i början av mars 2020 till och från Stockholm gick ner betydligt mer än resorna till och från Västra Götaland respektive Skåne gav enligt Coronakommissionen stöd för hypotesen att rörligheten till en viktig del speglar människors vilja att skydda sig från smitta, i det att smittspridningen under den första vågen var betydligt större i Stockholm än i de andra storstadsregionerna. Data från förflyttningar av mobiltelefoner visade enligt Coronakommissionen att det man benämnde intra-kommunal, inter-kommunal och inter-regional rörlighet avtog högst väsentligt redan vid mitten av mars 2020, innan Folkhälsomyndigheten utfärdade de första rekommendationerna om minskad rörlighet.¹⁹⁶

Utredningen delar Folkhälsomyndighetens och Smittskyddsläkarförningens uppfattning att tvingande resebegränsningar vid en omfattande smittspridning, t.ex. en pandemi, inte har någon betydande effekt jämfört med vad som kan uppnås på andra sätt. Flera faktorer torde spela in för vilken följsamhet som kan uppnås genom rekommendationer, bl.a. hur allvarligheten i hotet uppfattas på individnivå och kommuniceras från ansvariga myndigheter.

Vidare skulle en generell reglering av inrikes resor, som t.ex. syftar till att isolera ett län eller en storstadsregion, med nödvändighet behöva förenas med en rad undantag. Sådana undantag skulle t.ex. kunna gälla

- personal inom samhällsviktig verksamhet, t.ex. hälso- och sjukvård, brottsbekämpning, räddningstjänst, vissa godstransporter, och personer som i förekommande fall transporteras tillsammans med sådan personal,

¹⁹⁶ SOU 2021:89 s. 88–95.

- personer som pendlar till arbete, studier eller annan sysselsättning som inte kan bedrivas på distans, eller som passerar gränsen som ett led i näringsverksamheten, t.ex. vid utövandet av renskötsel,
- personer med trängande familjescäl, t.ex. barn med vårdnads-havare på respektive sida om gränsen eller personer som behöver besöka svårt sjuka anhöriga eller besöka begravingar,
- personer som är i behov av internationellt skydd eller som har andra humanitära skäl, och
- personer som ska ges vård, t.ex. en operation, som inte kan anstå.

Betydande resurser skulle därtill behövas för att upprätthålla avgränsningarna.

Utredningens bedömning är därför att det inte bör införas en möjlighet till regionala reserestriktioner inom landet för att vid omfattande smittspridning förhindra resor till eller från olika områden.

Situationen kan däremot vara annorlunda vid en annan typ av smittspridning. Ett exempel är en antagonistisk spridning av en viss smittsam sjukdom som börjar i ett avgränsat område inom landet. Detta kan enligt Folkhälsomyndigheten och Smittskyddsläkarsföreningen inte uteslutas, även om det är osannolikt. Denna farhåga fanns även i kölvattnet av terrorattackerna i USA den 11 september 2001. Som skäl för att införa de nuvarande extraordinära smittskyddsåtgärderna angavs bl.a. risken för avsiktlig spridning av biologisk smitta och risken för utbrott av smittkoppor.¹⁹⁷ Vid en sådan spridning är ett scenario att många människor samtidigt försöker lämna exempelvis en stad, med följden att smittan inte snabbt kan avgränsas och fler drabbas. Det som i en sådan situation skulle kunna behövas är en tidig åtgärd av tillfällig art som skulle syfta till att utreda sjukdomsfall och undvika smittspridning till i första hand närliggande städer och kommuner. Behovet som avses är snarast en utvidgad möjlighet till nuvarande bestämmelse om avspärrning och inte en mer generellt gällande reglering av inrikes resor.

Det möjliga behov av beredskap för antagonistisk spridning som beskrivits ovan ligger således närmare det uppdrag som finns i tilläggsdirektiven än det som finns i de ursprungliga direktiven om

¹⁹⁷ Prop. 2003/04:158 s. 49 och 72.

regionala reserestriktioner. Uppdraget som avser åtgärder innan smittämnet identifierats eller klassificerats kommer utredningen att redovisa i slutbetänkandet. Att lämna ett förslag på en justering av bestämmelsen om avspärning i delbetänkandet vore att föregå utredningens fortsatta överväganden.

9.22 Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder på arbetsplatser och utbildningsområdet

Bedömning: Lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör inte innefatta arbetsmiljöregler. Begreppet verksamheter i lagen bör inte omfatta arbetsplatser eller verksamheter på skolområdet eller utbildningsområdet i övrigt dit allmänheten inte har tillträde.

Utredningen har i uppdrag att analysera och föreslå nya bestämmelser för att motverka trängsel. Utredningens direktiv utgår från platser dit allmänheten har tillträde, men utesluter inte att förslag gällande en sådan reglering lämnas även avseende platser dit allmänheten inte har tillträde. Det innebär att lagen t.ex. skulle kunna omfatta arbetsplatser, skolor, lärosäten eller andra vuxenutbildningar. Utredningen har dock inte i uppdrag att i övrigt utreda några frågor som specifikt rör arbetsplatser, skolor eller arbetsmiljö i händelse av en pandemi, t.ex. frågor om skyddsutrustning, förutsättningar för att bedriva distansarbete eller möjligheter till fjärr- eller distansundervisning.

Ett syfte med den lag vi föreslagit i föregående avsnitt är att minska förekomsten av kontakter som kan innebära smittspridning. Det kan uppnås om personer ur allmänheten vid en omfattande smittspridning träffas i mindre utsträckning eller på ett sätt som minskar sådana kontakter. Förslagen bygger på det behov av reglering som vi har identifierat i avsnitt 9.6.

Många verksamheter som kan komma att omfattas av våra förslag utgör samtidigt arbetsplatser. Så var det också enligt den tillfälliga reglering som gällde under covid-19-pandemin. Pandemin innebar bl.a. förändrade eller nya arbetsuppgifter för vissa arbetstagare som var hänförliga till krav enligt den tillfälliga regleringen. Det kunde t.ex. vara fråga om att se till att antalet besökare höll ett visst avstånd mellan varandra, kontrollera inpassering eller ge besök-

are muntliga anvisningar. I utredningens samverkan har bl.a. framkommit att vissa verksamheter anställde personal enbart i syfte att säkerställa efterlevnaden av det tillfälliga regelverket. Det har också framkommit att det förekom hot mot personal som föranleddes av upprätthållandet av bestämmelserna. Inför beslut om föreskrifter enligt bemyndigandena i den lag som vi nu föreslår kan därför arbetsmiljöperspektivet och nämnda erfarenheter behöva beaktas.

Många arbetsplatser förutsätter att arbetstagarna är på plats och innefattar moment som kan innebära spridning av ett smittämne som är pandemiskt. För arbetstagare gäller i dessa situationer i första hand arbetsmiljölagen och anslutande föreskrifter. En reglering av trängsel som omfattar arbetsplatser i sig, dvs. enbart genom att de är arbetsplatser, skulle behöva utformas på ett sätt som tar hänsyn till befintlig reglering på arbetsmiljöområdet. Regleringen av trängsel skulle med andra ord behöva få en arbetsmiljörättslig karaktär. Det ansvar som arbetsgivare har att skydda arbetstagare från smitta, vare sig det är från personer som arbetstagaren kommer i kontakt med i tjänsten eller sådana som är anställda på samma arbetsplats, tillgodoses enligt utredningens mening lämpligast genom den reglering som gäller på det området. Av systematiska skäl framstår det därför inte som lämpligt att föra in bestämmelser om arbetsmiljö i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Som nämnts ovan är utredningens direktiv begränsade till frågan om trängsel. Vi har inga uttalade uppdrag som gäller arbetsmiljö. Den samverkan som utredningen har genomfört med Arbetsmiljöverket har inte gett vid handen att det skulle finnas något behov av lagändringar som specifikt avser undvikande av trängsel för att stärka beredskapen på arbetsmiljöområdet inför framtida pandemier.

Det finns mot denna bakgrund inte heller skäl att begreppet verksamheter enligt lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör innefatta arbetsplatser i sig, dvs. att lagen skulle inkludera arbetsplatser dit allmänheten inte har tillträde.

Även verksamhet inom skolväsendet, vid lärosäten och vid annan utbildning för vuxna bedrivs som regel på platser dit allmänheten inte har tillträde och som omfattas av arbetsmiljölagstiftningen. På skolområdet fanns under pandemin möjlighet att minska risken för trängsel i skollokaler genom att helt eller delvis bedriva fjärr- eller distansundervisning. En utredning lämnade under 2024 förslag för att stärka krisregleringen på skolområdet, bl.a. genom en ny förord-

ning som möjliggör fjärr- eller distansundervisning när en fredstida krissituation råder.¹⁹⁸ Det finns enligt vår utrednings mening därför inte skäl att utvidga begreppet verksamheter i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder till att omfatta verksamheter på skolområdet eller utbildningsområdet i övrigt dit allmänheten inte har tillträde.

Det kan i sammanhanget tilläggas att smittskyddslagen gäller i hela samhället. Det innebär bl.a. att den så kallade skyddsplikten och informationsplikten i 2 kap. 1 och 2 §§ SmL även gäller de som studerar eller arbetar på skolor, lärosäten och andra arbetsplatser. Förhållningsregler som den behandlande läkaren ska meddela den som är smittad eller misstänks vara smittad av en allmänfarlig sjukdom får bl.a. gälla inskränkningar som gäller arbete och skolgång (4 kap. 2 § första punkten SmL).¹⁹⁹

9.23 Hur föreskrifter med stöd av lagen kan utformas

Det kommer att ankomma på regeringen och den eller de myndigheter som regeringen bestämmer att närmare föreskriva om smittskyddsåtgärder enligt den nya lagen. Utredningen anger här några riktlinjer för hur en reglering på lägre normnivå kan utformas och vad som då bör beaktas.

Regleringen har betydande likheter med den tillfälliga lagstiftning som gällde under pandemin. Den har dock även viktiga skillnader. Att underlätta för människor att hålla avstånd i och undvika trängsel är fortfarande ett bärande inslag i våra förslag, men fokus har flyttats till att även andra faktorer bör kunna få betydande genomslag i regleringen. En annan skillnad är att lagens syfte inte ensidigt inriktas på att begränsa smittspridning.

¹⁹⁸ Utbildningsdepartementet. Promemoria. En modern krisreglering för verksamheter på skolområdet (U2024/02201). 2024.

¹⁹⁹ Vad särskilt gäller smittspridning i förskolan har Folkhälsomyndigheten i juli 2024 inom ramen för ett regeringsuppdrag publicerat en uppdaterad version av kunskapsöversikten Smitta i förskolan, som är avsedd som vägledning till personal och huvudmän i förskolan för att förebygga och hantera smitta.

9.23.1 Syftet bör vara vägledande

Syftet med den föreslagna lagen består av två led: dels att säkerställa att det allmänna genom att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom, dels att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med sådana åtgärder. Detta syfte bör vara vägledande i samband med beslut om föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Förekomsten av kontakter som kan innebära smittspridning bör vara utgångspunkten för vilka verksamheter som alls regleras och hur långtgående regleringen är i förhållande till andra verksamheter. Ett viktigt mål med föreskrifterna är att verksamheter som är lika i smittspridningshänseende så långt som möjligt regleras lika. Att en viss verksamhet bedöms ha en hög kontaktintensitet bör därför kunna medföra att den ges en mer långtgående begränsning än en verksamhet som bedöms ha lägre kontaktintensitet. Det kan dels handla om att regleringen införs i en tidigare eller upphävs i en senare fas av smittspridningen, och dels att begränsningarna i sig är mer långtgående. Kontaktintensiteten bedöms som utgångspunkt enligt faktorerna som anges i avsnitt 9.13.1, se förslagets 6 kap. 1 §.

Samtidigt ska fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i skyddas i enlighet med det andra ledet av lagens syfte. Detta kommer till särskilt till uttryck i lagen. Trots vad som sägs om enhetligt utformade föreskrifter vid likartad risk för smittspridning, ska vid utformningen av föreskrifter som avser allmänna sammankomster särskilt beaktas vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet och demonstrationsfrihet, se avsnitt 9.12.6 och förslagets 6 kap. 2 §.

Det krävs således att inför beslut om föreskrifter noga väga behovet av att minska risken för smittspridning mot de särskilda hänsyn som gäller för allmänna sammankomster.

Prövningen kan lämpligen göras i den följd som anges i lagen, dvs. först beaktas de faktorer som anges i 6 kap. 1 § och därefter det som sägs i 6 kap. 2 §.

Det finns exempel på allmänna sammankomster som utgör en hög risk för smittspridning, t.ex. genom att de uppfyller flera av de faktorer som anges i 6 kap. 1 §. Även långtgående inskränkningar av sådana sammankomster kan under vissa omständigheter komma

att anses proportionerliga. Avsikten med 6 kap. 2 § är med andra ord inte att sådana allmänna sammankomster helt ska undantas från reglering. Så kan dock bli fallet, beroende på de närmare omständigheterna och det epidemiologiska läget.

Det bör i detta sammanhang också uppmärksammas att hänsyn, i samband med beslut om föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, även kan behöva tas till bestämmelser i annan lagstiftning, t.ex. bibliotekslagen och museilagen.

9.23.2 De särskilda faktorer som ska beaktas

Syftet med faktorerna i förslagets 6 kap. 1 § är att göra regelverket som helhet mer rättvist, och att verksamheter som är lika med avseende på risk för smittspridning om möjligt ska regleras lika. Avsikten är också att det ska finnas utrymme för att genom anpassningar möjliggöra för verksamheter att kunna ta emot t.ex. fler besökare. Det kan exempelvis handla om att övergå till sittplatser i en verksamhet som annars består i att besökarna är i rörelse, eller att bedriva verksamheten utomhus i stället för inomhus. Sådana anpassningar bör kunna få genomslag på det sättet att verksamheten då kan omfattas av en annan, mindre inskränkande, reglering. Sådana anpassningar kommer inte att vara möjliga för alla verksamheter som kan omfattas av föreskrifter enligt lagen. Denna strävan är dock i linje med utredningens förhållningssätt att samhället så långt som möjligt ska hållas öppet även under en pandemi (se avsnitt 2.1.3).

Som nämnts tidigare minskar smittrisen med ökat avstånd. De viktigaste faktorerna torde därutöver vara tidsutdräkt för exponering och huruvida verksamheten pågår utomhus eller inomhus. Detta bör ges genomslag i föreskrifterna. Det är i övrigt inte möjligt att säga något generellt om hur faktorer för risk av spridning av framtida pandemiska smittämnen bör viktas.

9.23.3 Enkla och inte allt för detaljerade föreskrifter bör eftersträvas

Det regelverk vi föreslår kommer att kunna omfatta vitt skilda typer av verksamheter. Erfarenheterna från pandemin visar enligt utredningens mening att det kan vara svårt att under sådana förutsätt-

ningar besluta regler som upplevs som konsekventa med avseende på risken för smittspridning mellan olika typer av verksamheter, sammankomster eller tillställningar.

Det bör eftersträvas att föreskrifterna är enkla att förstå för verksamhetsutövare och enskilda samt lätta att tillämpa för tillsynsmyndigheten. Föreskrifterna bör därför om möjligt inte vara allt för detaljerade.

Det är också mot den bakgrunden som vi föreslagit bestämmelserna om riskhantering i verksamheter och vid sammankomster och tillställningar. Som framgått tidigare i kapitlet bör bestämmelsen kunna tillämpas som en självständig samhällsinriktad smittskyddsåtgärd såväl som tillsammans med andra åtgärder enligt den nya lagen. Det kan tänkas uppstå en situation där det är motiverat att vissa verksamheter som omfattas av lagen begränsas genom bestämmelsen, medan andra verksamheter också begränsas med mer långtgående föreskrifter. Det kan också tänkas uppstå faser i en pandemi där bestämmelserna om riskhantering bedöms vara de enda nödvändiga.

9.23.4 Förordningsmotiv kan underlätta tillämpningen

I samband med konstitutionsutskottets granskning av den del av regeringens hantering av pandemin som rörde införandet av distansundervisning inom skolväsendet och som vi redogjort för i avsnitt 9.4.1, uppmärksammade utskottet den korta beredningstiden och den knappa tid som gick mellan kungörande och ikraftträdande av regeringens föreskrifter. Utskottet ansåg dock samtidigt att den korta tiden hade kompenseras av regeringens publicering av förordningsmotiv och av Utbildningsdepartementets förhållandevis omfattande arbete med informationsspridning i samband med de aktuella regeringsbesluten.

Även om den författningsberedskap som vi nu föreslår i fråga om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder syftar till att underlätta för det allmänna att agera snabbt och adekvat vid en ny pandemi eller omfattande smittspridning, kan det som vi påtalat tidigare inte uteslutas att hantering måste ske under brådskande former. De kompensatoriska åtgärder i form av förordningsmotiv till regeringens föreskrifter, men även de omfattande informationsinsatser som vidtogs

på skolområdet, bör enligt utredningens bedömning tas fasta på i en sådan situation.

9.23.5 Bestämmelser som indirekt avser hur besökare och deltagare ska bete sig

I många verksamheter som kan komma att omfattas av föreskrifter med stöd av lagen finns ingen rättslig eller praktisk möjlighet att ingripa mot personer ur allmänheten som inte följer anvisningar om vad som gäller. Det framstår av det skälet inte som lämpligt att alltför detaljerat besluta föreskrifter som styr hur t.ex. besökare ska bete sig i en viss verksamhet.

För att regleringen ändå ska vara ändamålsenlig är sådana föreskrifter möjliga att besluta. Det kan t.ex. vara fråga om vilket avstånd som ska hållas mellan besökare eller att enbart sittande gäster eller publik är tillåtna. Regleringen kan på det sättet användas för att begränsa ett annars ur smittskyddssynpunkt riskfyllt beteende. Att denna möjlighet finns är i linje med de önskemål som framförts till utredningen om att så långt som möjligt hålla samhället öppet, även om det innebär att verksamheten inskränks eller tvingas ställa om.

Alltför detaljerade bestämmelser av detta slag kan dock riskera att försvåra för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

En annan sak är att personer som inte följer anvisningar skulle kunna betraktas som en ordningsstörning och föranleda ingripande av t.ex. ordningsvakter av det skälet.

9.23.6 Olika typer av begränsningar

Under pandemin förekom i förordningar och myndighetsföreskrifter flera typer av begränsningar för att minska trängsel eller folksamlingar. Här sammanfattar vi dessa.

- Regler om maxantal. Det förekom bestämmelser om ett maximalt tillåtet antal deltagare, oavsett förutsättningarna i övrigt. Erfarenheterna från pandemin visar att ett sådana begränsningar kan ge oönskade följder och upplevas som inkonsekventa för verksamheter som i övrigt är olika. Det skulle dock kunna vara en lämplig begränsning att föreskriva om i kombination med

andra begränsningar om det handlar om evenemang som uppfyller flera av de särskilda bedömningsfaktorer som ska beaktas.

- Densitetsregler. Med densitetsregler menar vi bestämmelser där det följde av t.ex. lokalstorleken hur många personer som fick vistas där samtidigt. En sådan begränsning kan i verksamheter som normalt sett har många besökare eller deltagare i förhållande till lokalernas storlek innebära att stora förändringar behöver göras. I verksamheter som normalt sett har glesare bland besökare eller deltagare behöver samma regel inte få några praktiska följder. För att inte innebära en onödig administrativ börda för verksamheter som i praktiken ändå inte påverkas av en densitetsregel som övervägs, bör det beaktas om en viss typ av verksamhet eller del av verksamhet helt kan undantas. Det kan t.ex. vara fråga om idrottsanläggningar, där det kan anses befogat att regleringen omfattar omklädningsrummen men inte verksamhetslokalerna i övrigt.
- Kapacitetsbegränsningar. Det som kan betecknas som kapacitetsbegränsningar var bestämmelser som angav att en viss andel av de tillgängliga platserna fick nyttjas. Det finns problem med sådana kapacitetsbegränsningar till följd av att skälen till att en viss plats eller en viss lokal har en viss kapacitet kan variera. Kapaciteten har sällan bestämts utifrån risken för smittspridning. Exempelvis kan möblering således variera mellan lokaler som i övrigt har lika förutsättningar för att ta in människor. En sådan utgångspunkt kan därför ge ur smittskyddssynpunkt oönskad följd.
- Avstånds begränsningar. Avstånds begränsningar fanns i bestämmelser som angav ett visst minsta tillåtna avstånd mellan t.ex. gäster eller sällskap. Det finns fördelar med konkreta avstånds-mått, bl.a. att det är lätt för verksamhetsutövare och tillsyns-myndighet att kontrollera. I utredningens samverkan har det framförts både argument för och emot en avstånds begränsning. Verksamheter med fast inredning, t.ex. biosalonger, kunde till följd av möbleringen behöva ha större avstånd än vad som egentligen krävdes, vilket upplevdes som en orättvis följd av reglerna. Det finns också farhågor att avstånds begränsningen kan skapa en falsk trygghet. Samspelet mellan olika faktorer som kan påverka risken för smittspridning är komplext. Att hålla avstånd är

normalt sett betydelsefullt men är inte heller en garanti för att smittspridning inte kan ske.

- Sällskapsstorleksbegränsningar. Vidare fanns bestämmelser som reglerade maximalt tillåtna storlek på sällskap, t.ex. hur många som fick sitta tillsammans på ett serveringsställe. Om ett sådant mått övervägs vid framtagande av föreskrifter torde det vara viktigt att syftet tydligt kommuniceras och att de mått som används så långt som möjligt är desamma i olika typer av verksamheter som i övrigt är lika. Undantag kan också behövas för t.ex. barn eller personer med behov av stöd.

Det är tänkbart att även en kommande pandemi aktualiserar behovet av att använda flera av dessa begränsningar. Det är dock utredningens uppfattning att det finns ett värde i att det samlade regelverket inte är svåröverskådligt eller att det uppfattas som att de grundläggande principerna för att begränsa smittspridning varierar.

Oavsett vilken slags begränsning som väljs är det ändamålsenligt att föreskriva att begränsningen ska gälla för varje enskild lokal eller rum inom en viss verksamhet. Det finns annars risk att så kallade flaskhalsar uppstår i trånga utrymmen med risk för smittspridning som följd.

9.23.7 Samma plats kan omfattas av olika föreskrifter

Det finns inget hinder mot att föreskrifterna innebär olika regler för samma plats beroende på vilken verksamhet som platsen utnyttjas för. Om det t.ex. är fråga om en idrottshall som upplåtes för en marknad kan det gälla andra föreskrifter än om samma hall upplåtes för en idrottsmatch inför publik. Även om den fysiska miljön i lokalerna är oförändrad kan de särskilda faktorer som ska beaktas leda till föreskrifter med olika begränsningar för olika verksamheter.

9.23.8 Föreskrifter om stängning bör så långt som möjligt undvikas

Det är utredningens grundläggande inställning att föreskrifter om förbud mot att bedriva en viss verksamhet så långt som möjligt bör undvikas. I sista hand finns det dock, för flera av de verksamheter

som lagen omfattar, möjligheter till förbud genom föreskrifter av regeringen. Hänsyn måste då tas till bl.a. samhällsviktig verksamhet och lagstiftade krav på tillgänglighet. För viss typ av service, t.ex. apotek och livsmedelsbutiker, torde det aldrig komma i fråga att föreskriva om stängning.

9.23.9 Framtida kunskap om covid-19-pandemins långsiktiga effekter behöver beaktas

För föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder föreslås allmänna utgångspunkter i avsnitt 9.9. Där anges i vilket syfte sådana åtgärder får vidtas. Föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vidare vara proportionerliga, bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet, bygga och respektera människors lika värde och integritet. Det som bedöms vara barnets bästa ska särskilt beaktas när sådana åtgärder eller beslut rör verksamheter, sammankomster eller tillställningar som riktar sig till barn.

Vad som är en proportionerlig reglering eller åtgärd i det enskilda fallet bygger på en bedömning av vad som kan förväntas uppnås i relation till vad som riskeras i form av negativa effekter på kort och lång sikt. Utredningen vill i detta sammanhang på nytt betona att den reglering som infördes i vårt land under covid-19-pandemin saknar historisk motsvarighet. Mycket kunskap från covid-19-pandemin återstår ännu att vinna. Det gäller bl.a. olika icke-medicinska smittskyddsåtgärders effekt som vi närmare beskrivit i kapitel 4. Det gäller också pandemins effekter vad gäller barns långsiktiga utveckling och skolresultat, långsiktigt ökad sjuklighet i befolkningen och långsiktiga effekter på folkhälsan i stort. Sådan framtida kunskap om långsiktiga effekter kan behöva beaktas i samband med avvägningar om olika smittskyddsåtgärder.

9.23.10 Scenarier kan läggas till grund för planering för föreskrifter

Den lag vi föreslår består till stor del av bemyndiganden att meddela föreskrifter. Fördelen med en sådan utformning är bland annat att det ger flexibilitet. Utformningen innebär dock att det kommer att ankomma på regeringen eller myndigheter under regeringen att

ta fram närmare föreskrifter, ett arbete som kan bli mycket omfattande. För att stärka beredskapen att ta fram sådana föreskrifter är ett möjligt förslag att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att beskriva olika scenarier av omfattande smittspridning och att koppla scenarierna till de föreskrifter som kan komma att beslutas enligt den lag vi här föreslår.

Resultatet av ett sådant uppdrag skulle kunna ge de verksamhetsutövare som berörs av en eventuell framtida reglering ett värdefullt underlag för planering. Detta skulle vara i linje med synpunkter om framförhållning och möjlighet att planera som uttryckts i utredningens samverkan med aktörer som berördes av regleringen under pandemin.

Ett sådant uppdrag bör lämpligen delas ut först när lagen antas i riksdagen och fått sin slutliga utformning. Vi lämnar därför här inget förslag om ett sådant uppdrag. Ett sådant uppdrag skulle också kunna integreras i den slags övningar utifrån scenarier som vi beskriver i avsnitt 10.8.4.

10 Underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier

Utredningen har i uppdrag att lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier, med tvärsektoriell utgångspunkt i relevanta regelverk inom EU, Nato och globalt, men med tydlig nationell inriktning. I uppdraget ingår också att:

- analysera och beskriva de utmaningar kring ansvarsfördelning som kan finnas mellan regeringen, myndigheter och regionala och lokala aktörer i pandemins olika skeden,
- föreslå hur sådana utmaningar bör hanteras inom ramen för en nationell strategi, och
- vid behov lämna förslag på åtgärder, t.ex. författningsändringar, som är nödvändiga för att genomföra en sådan strategi.

Vidare framgår i direktiven att det är viktigt att det finns en nationell strategi för att bemöta och hantera framtida hälsohot, framför allt med sikte på omfattande epidemier och pandemier. En sådan strategi bör beakta alla relevanta sektors del i pandemiberedskapen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regeringen, myndigheter och regionala och lokala aktörer. Strategin bör uppfylla de krav som ställs i relevanta regelverk inom EU och globalt. En sådan strategi bör beslutas av regeringen.

Kapitlet inleds med en övergripande redogörelse för nationella strategier som styrmedel (avsnitt 10.1) följt av en beskrivning av vissa krav som ställs för hälsohot och pandemiberedskap enligt regelverk på bl.a. global och EU-nivå (avsnitt 10.2), och som beskrivits mer utförligt i kapitel 3. Sektorsövergripande samverkansgrupper inom smittskydd samt pandemi- och zoonosberedskap beskrivs i avsnitt 10.3.

Vi beskriver och analyserar identifierade utmaningar i fredstida kriser, i huvudsak hanteringen av covid-19-pandemin (avsnitt 10.4). Vidare redogör vi för några övergripande utgångspunkter och avgränsningar för en nationell strategi (avsnitt 10.5 och 10.6) följt av bedömningar och förslag på struktur och innehåll för en nationell strategi för hantering av pandemier: ett övergripande syfte och mål (avsnitt 10.7). Därefter redovisas ett antal fokusområden som utredningen har identifierat som centrala för det fortsatta arbetet. Fokusområdena är indelade i två delar som avser pandemiberedskap och pandemihantering (avsnitt 10.8 och 10.9). Den första delen avser interpandemisk fas och innefattar planering och åtgärder för att effektivt kunna hantera en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning. Den andra delen innehåller åtgärder för att hantera en pandemis samtliga faser, dvs. aktiveringsfas, pandemisk fas och övergångsfas. Slutligen lämnar vi några förslag på åtgärder utifrån underlaget till en nationell strategi (avsnitt 10.10).

Medicinska smittskyddsåtgärder såsom vaccination och antimikrobiell behandling är grundläggande för pandemiberedskap och pandemihantering. Utredningens uppdrag har varit att ta fram förslag på författningsberedskap vid omfattande spridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom som omfattar t.ex. möjlighet att vidta vissa samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. En utgångspunkt vid uppdragets genomförande har också varit att gå igenom kunskapsläget för olika smittskyddsåtgärder som var aktuella under covid-19-pandemin, vilket vi har tolkat i första hand som en genomgång av icke-medicinska åtgärder. Däremot bedömer vi att medicinska smittskyddsåtgärder är centrala att inkludera i den del av direktiven som avser att ta fram ett underlag för en nationell strategi.

Bedömningarna och förslagen för ett underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier grundar sig framför allt på erfarenheter från tidigare kriser, i huvudsak covid-19-pandemin, men även till viss del på identifierade utmaningar med nationella strategier överlag. Det innebär att de identifierade fokusområdena är tematiskt indelade. De bedömningar och förslag vi lämnar tar också sin utgångspunkt i de regler som gäller på EU-nivå och globalt för hälsohot med pandemisk potential och pandemiberedskap. Vi anser att strategin bör vara tillämpbar vid en situation med omfattande smittspridning även om Världshälsoorganisationen (WHO) inte har karaktäriserat utbrottet som en pandemi.

10.1 Strategier som styrmedel

Nationella strategier eller handlingsplaner är övergripande planer som regeringen eller en nationell myndighet har tagit fram för att hantera specifika långsiktiga mål och utmaningar. I avsnittet redogör vi för hur nationella strategier beskrivs som statliga styrmedel. Vi har valt att utgå ifrån Statskontorets rapport ”Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra?” samt några statliga utredningars betänkanden. Sist i avsnittet beskrivs Finlands och Danmarks styrande dokument för pandemiberedskap. Finland tog fram en nationell plan för pandemiberedskap 2024. Finland hade, liksom Sverige och övriga nordiska länder, ingen framtagen nationell strategi för beredskap inför och hantering av pandemier i början av covid-19-pandemin, men påbörjade arbetet under pandemin. Danmark publicerade i december 2024 en nationell strategi för hantering av epidemier. Den ersätter den tidigare publikationen om beredskap för pandemisk influensa från 2013.

10.1.1 Statskontorets rapport

Statskontoret har undersökt hur regeringen använder strategier och handlingsplaner i sin styrning och hur dessa samverkar med andra former av styrning.¹ Närmare 60 styrdokument från 2010 till 2016 undersöktes. Statskontoret konstaterade bl.a. följande:

- strategierna har en stor variation i såväl form som innehåll,
- formen har betydelse eftersom en strategi i sig inte är något formellt styrinstrument,
- strategierna är ofta tvärsektoriella,
- strategier används inom nästan alla politikområden men näringslivsfrågor och sociala frågor dominerar där aktörer utanför den statliga förvaltningen i många fall har en stor betydelse för utvecklingen på området.

Det finns flera olika motiv till att ta fram en strategi även om de sällan anges. Exempel på vanliga motiv är att:

¹ Statskontoret. Strategier och handlingsplaner – Ett sätt för regeringen att styra? 2018.

- utforma och utveckla politiken,
- göra politiken tydlig, skapa överblick och sammanhang,
- kommunicera, övertyga och förankra,
- markera långsiktighet,
- höja statusen för ett område.

Alla strategier har någon form av mål men de är av olika karaktär. På vissa områden är det svårt att formulera precisa mål. De vanligaste styråtgärderna i strategierna är att avisera nya uppdrag till myndigheter eller hänvisa till tidigare uppdrag. Det går sällan att peka på några mätbara resultat eller effekter av själva strategin. Den kan dock bidra till att öka uppmärksamheten på ett område och i vissa fall är det viktigaste resultatet ofta att processen med att ta fram strategin har bidragit till att förankra frågan i riksdagen, som ofta förutsätter att strategin finns i en skrivelse eller en proposition, eller hos de aktörer som berörs. Strategier kan också användas för att kommunicera, följa upp och utveckla politiken samt fungera som underlag när Regeringskansliet ska samordna åtgärder inom olika områden.

Statskontoret identifierade tre sammanhang där strategier kan ha en särskild roll:

- En beskrivning av en förändring som regeringen önskar genomföra och vilka aktörer som ska vara involverade i det arbetet, en s.k. reformberättelse.² En strategi kan då beskriva ett samhällsproblem i ett större sammanhang och öka förståelsen och legitimiteten för mål och åtgärder inom ett område.
- Vid horisontell styrning, dvs. när ett problem skär över flera politikområden kan strategin användas för att styra och samordna åtgärder, resurser och aktörer från olika sektorer.
- Inom områden där staten saknar direkt inflytande och det krävs samverkan. Då fungerar en strategi som utgångspunkt för förhandlingar och överenskommelser, t.ex. om hur ansvar ska fördelas och åtgärder finansieras.

² Statskontoret. Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov. 2019, s. 42.

10.1.2 Flera utredningar behandlar strategi som begrepp och styrmedel

Enligt ett betänkande av Materieförsörjningsutredningen finns det inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet strategi. Strategi inom krigsvetenskapen och statsvetenskapen beskrivs ofta som läran om hur olika maktinstrument kan användas för att uppnå politiska målsättningar. En strategi kan avse övergripande metoder för att uppnå vissa målsättningar under till del osäkra förhållanden även inom andra områden.³ Vidare framgår att för att en strategi ska bli framgångsrik måste den realiseras, vilket kan åstadkommas genom stöd till de aktörer som ska tillämpa strategin. En strategi behöver också följas upp och utvärderas. Förändringar i såväl yttre som inre förutsättningar kan innebära att strategin inte längre är ändamålsenlig och därför behöver revideras, men det innebär inte att det måste ske ständiga omformuleringar.⁴

Enligt Utredningen om statens samverkan med kommunsektorn är nationella strategier eller handlingsplaner ett sätt för staten att få genomslag för de mål och åtgärder som uttrycks hos framför allt kommuner och regioner. Men enligt den utredningen är det inte förenligt med den kommunala självstyrelsen att styra kommuner och regioner genom nationella strategier. Strategier kan därför behöva kompletteras med andra åtgärder som kan nämnas i strategierna. Därför kan processen för att ta fram strategier och handlingsplaner vara lika viktig som själva slutprodukten, eftersom en dialog kan få aktörerna att samverka och kraftsamla kring en fråga i termer av roller, ansvarsfördelning och behov av samordning. Arbetet med en nationell strategi kan då vara ett lämpligt sätt att skapa samsyn om mål och prioriteringar, särskilt då arbetet med framtagandet kan ge förankring, motivation och legitimitet. För ett fortsatt arbete enligt en strategi kan olika samverkansmetoder användas. Det bör framgå av strategin vilken tidsperiod den omfattar, vilka som förväntas delta vid genomförandet och vilka mål som ska utvärderas.⁵

³ SOU 2022:24 s. 55.

⁴ SOU 2022:24 s. 58.

⁵ SOU 2024:43 s. 24.

10.1.3 Nationella strategier är vanliga inom hälso- och sjukvården och ofta med otraditionella styrmedel

Nationella strategier är vanliga inom hälso- och sjukvårdsområdet, och ofta i samband med s.k. otraditionella styrmedel såsom överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) eller att regeringen har tillsatt en nationell samordnare. Ett exempel på en sådan kombination finns inom psykiatriområdet där regeringen 2020 gav Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett underlag för en ny nationell strategi inom området psykisk hälsa och suicidprevention.⁶ Ett stort antal myndigheter fick i uppdrag att medverka i strategiarbetet, samtidigt som kunskaper och erfarenheter från olika aktörer, däribland kommuner och regioner, skulle beaktas. Myndigheternas slutrapport från 2023 innehöll förslag på en tioårig strategi för området med såväl övergripande mål som olika delmål samt ett uppföljningssystem utifrån strategins målstruktur. Uppföljningen föreslogs ske bl.a. genom samråd och dialog. Myndigheterna föreslog också att en myndighetsgemensam handlingsplan skulle tas fram och uppdateras vart tredje år. Andra aktörer, och särskilt regioner och kommuner, bedömdes ha en central roll i arbetet med att genomföra strategin.⁷

Andra exempel på strategier inom hälso- och sjukvårdsområdet är regeringens vaccinstrategi för covid-19 som presenterades i maj 2020. Strategin bestod av tre delar: regeringens fortsatta arbete internationellt (EU, Norden och WHO), en nationell samordnare⁸ och ett uppdrag till Folkhälsomyndigheten att ta fram en nationell plan för vaccination mot covid-19.⁹ Nationella strategier finns också inom bl.a. läkemedelsområdet och för arbetet mot antibiotikaresistens, vilka båda uppdaterades 2024.^{10,11} Strategierna har varit en del av de överenskommelser som har slutits mellan staten och SKR.

⁶ Regeringsbeslut S2020/06171/FS (delvis).

⁷ Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen. Underlag till nationell strategi för psykisk hälsa och suicidprevention. Slutredovisning av regeringsuppdrag 2023. 2023.

⁸ Dir. 2020:59.

⁹ Regeringsbeslut S2020/04550/FS.

¹⁰ Regeringskansliet. Svensk strategi för arbetet mot antibiotikaresistens 2024–2025. 2024.

¹¹ Regeringskansliet. Nationell läkemedelsstrategi 2024–2026. 2024.

10.1.4 Regeringens nationella säkerhetsstrategi

Regeringen beslutade om en nationell säkerhetsstrategi i juli 2024. I den anges en långsiktig inriktning av regeringens arbete med nationell säkerhet, och den är samtidigt vägledande för arbetet med nationell säkerhet på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Strategin beskriver bl.a. prioriteringar och vägledande principer som ligger till grund för det fortsatta arbetet. Epidemier och pandemier beskrivs i strategin som ett exempel på ett icke-aktörsdrivet hot. Ett sådant hot kan ha långtgående konsekvenser för samhället och i värsta fall påverka den nationella säkerheten. Sverige bedöms med största sannolikhet drabbas av nya epidemier och pandemier utifrån de risker som finns på global nivå såsom ökad urbanisering, befolkningstillväxt, spridning av kemikalier, förlust av ekosystem och klimatförändringar. Vidare framgår att nya epidemier eller pandemier kan få än mer allvarigare och omfattande konsekvenser för människors och djurs hälsa, och därmed för samhällets funktionalitet, än vad covid 19-pandemin hade. Sådana kriser kan därmed påverka samhället i grunden och få stora konsekvenser för den nationella säkerheten, vilket i sin tur kan utnyttjas av fientliga aktörer. Internationellt samarbete är en förutsättning för att effektivt hantera omfattande epidemier och pandemier.¹²

Strategin innehåller fem vägledande principer för arbetet med nationell säkerhet:

- Skyndsamhet och pragmatism. Det rådande säkerhetsläget gör att det brådskar att höja förmågan på många områden. Det är därför särskilt viktigt att arbetet bedrivs skyndsamt och pragmatiskt. Om regelverk och processer hindrar detta ska de identifieras och i möjligaste mån effektiviseras. Nya lösningar, arbetssätt och ny teknik ska utnyttjas för att bidra till effektivisering.
- Handlingskraft och förmåga till beslut under osäkerhet. I många lägen, särskilt vid extraordinära händelser, kan obeslutsamhet och bristande handlingskraft få allvarigare följder än mindre lämpliga val av medel. När det krävs ska beslut därför kunna fattas också under stor osäkerhet och på grundval av bristfällig information. Regelverk och arbetssätt ska utformas så att oklara ansvarsförhållanden undviks. Otydligheter ska uppmärksammas så snart

¹² Skr. 2023/24:163 s. 14, bet. 2024/25:UU6, rskr. 2024/25:64.

de identifieras, så att nödvändiga åtgärder kan vidtas för att reda ut dem.

- Robusthet och anpassningsförmåga. Vilka påfrestningar samhället kommer att utsättas för går inte att i detalj förutsäga, men erfarenheten säger att sådana kommer att inträffa. Denna oförutsägbarhet innebär att det krävs robusthet och redundans, men också anpassningsförmåga. Totalförsvarsförberedelser och krisberedskap ska samordnas så nära som möjligt, och planering måste kompletteras med utbildning och övningar.
- Involvering av hela samhället. Hot och risker påverkar flera samhällssektorer och spänner över både geografiska gränser och verksamhetsgränser. Därför måste hela samhället involveras i ett tvärsektorielt arbete med strategin. Offentliga aktörer bör samverka och samarbeta såsom myndigheter, regioner och kommuner, men också med näringsliv, arbetsmarknadens parter, trossamfund och civilsamhället.
- Internationellt samarbete. Svensk säkerhetspolitik bygger på att hot mot säkerheten så långt som möjligt ska mötas i samverkan med andra länder och organisationer. Samarbetet inom Nato och EU är av särskild betydelse, och aktörer med uppgifter kopplade till nationell säkerhet ska, när så är lämpligt, upprätthålla nära samarbeten med relevanta internationella partner.¹³

I den nationella säkerhetsstrategin anges tre fokusområden. Det första området, ett säkert Sverige, omfattar det som traditionellt har betraktats som yttre säkerhet. Det andra området, ett tryggt, öppet och sammanhållet Sverige, innefattar i första hand inre säkerhet, men går bortom denna och inkluderar också långsiktiga åtgärder för att stärka sammanhålningen i det svenska samhället. Det tredje området, ett motstånd- och konkurrenskraftigt Sverige, handlar om åtgärder för att stärka samhällets motståndskraft, men också ekonomisk säkerhet och långsiktiga åtgärder för att skydda Sveriges välstånd, eftersom det utgör den materiella basen för den nationella säkerheten. Inom det tredje fokusområdet redovisas åtta målområden varav ett avser ledningsförmåga. Målbilden är att den nationella ledningsförmågan vid krissituationer ska stärkas. Regeringen anser att

¹³ Skr. 2023/24:163 s. 15 och 16.

effektiv ledning kräver tydlighet om vem som har mandat och skyldighet att agera vid kris, något som i utvärderingar av hanteringen av tidigare kriser identifierats som ett problem. Vidare framgår att regler, ansvar och principer, t.ex. ansvarsprincipen, ska utformas så att risken för passivitet undanröjs. Regeringen har tagit initiativ för att se över hur ansvarsprincipen fungerat vid kriser.¹⁴

10.1.5 Nationella strategier eller planer för hantering av pandemier – Finland

Utredningen skickade i februari 2024 ut ett antal öppna enkätfrågor till Finlands, Danmarks och Norges motsvarigheter till Socialdepartementet samt till deras expertmyndigheter inom smittskydd. Frågorna handlade bl.a. om vilka styrande nationella dokument som finns för beredskap och hantering av pandemier, t.ex. en framtagen nationell strategi eller plan. Efter ytterligare kontakter med departement och myndigheter i Danmark och Norge har de efter några påminnelser avböjt att svara.

Av allmän tillgänglig information framgår att det för Norges del pågår ett arbete att utarbeta en ny plan som ska ersätta såväl den nuvarande nationella beredskapsplanen för pandemisk influensa som den nationella beredskapsplanen för utbrott av allvarliga smittsamma sjukdomar, vilka är från 2014 respektive 2019.¹⁵ Under dessa förhållanden avstår vi här från att redogöra för innehållet i dessa planer.

Sundhetsstyrelsen i Danmark publicerade i december 2024 en ny nationell strategi för hantering av epidemier.¹⁶ Epidemistrategin ersätter den tidigare planen från 2013 om beredskap för pandemisk influensa. Den danska strategin redovisas i avsnitt 10.1.6.

Utifrån de uppgifter vi fått från Finland redovisar vi Finlands arbete med en nationell plan i det följande.

¹⁴ Skr. 2023/24:163 s. 16, 26 och 27.

¹⁵ Regjeringen.no. Nasjonal beredskapsplan mot utbrudd av alvorlige smittsomme sykdommer. Hämtat 2025-03-10 från <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonal-beredskapsplan-mot-utbrudd-av-alvorlige-smittsomme-sykdommer/id2680654/>.

¹⁶ Sundhedsstyrelsen. National strategi for håndtering af epidemier. 2024.

Finland hade en äldre nationell beredskapsplan i början av covid-19-pandemin

Finland hade, liksom Sverige och övriga nordiska länder, ingen framtagen nationell strategi för pandemiberedskap i början av covid-19-pandemin utan utgick ifrån en äldre nationell beredskapsplan för en influensapandemi från 2012. Det fanns även en rapport från 2013 i syfte att utreda behovet av materiell pandemiberedskap. De två underlagen användes bara delvis, eftersom de baserades på hantering av influensapandemier. Covid-19-pandemin bidrog till ett förändrat synsätt i fråga om vilka målgrupper som skulle omfattas av vissa smittskyddsåtgärder jämfört med de två underlagen. Ett exempel är behovet av andningsskydd och munskydd.¹⁷ Enligt de äldre planerna var målgruppen hälso- och sjukvårdspersonal och inte andra verksamheter, och framför allt inte allmänheten.

Principbeslut om en plan för en hybridstrategi fattades i början av covid-19-pandemin

Finlands regering (statsrådet) fattade i maj 2020 ett principbeslut om en plan för en s.k. hybridstrategi som styrde hanteringen av covid-19-pandemin. Målet enligt hybridstrategin var att förhindra spridningen av viruset i samhället, trygga hälso- och sjukvårdens bärkraft och särskilt skydda personer som tillhör en riskgrupp. Samtidigt var målet att bromsa pandemin på ett effektivt sätt så att det i så liten grad som möjligt hade negativ påverkan på människor, företag, samhället och grundläggande fri- och rättigheter. Det centrala i genomförandet av strategin var att följa principen om testning, spårning, isolering och vård (se även avsnitt 8.3.1). Enligt principen riktades åtgärder i första hand till misstänkt smittade individer och exponerade närkontakter. Målet var att bryta smittkedjor och förhindra mer omfattande spridning av viruset bland befolkningen. Hybridstrategin för hantering av pandemin baserades på kontinuerlig uppföljning och användning av insamlade forskningsdata.¹⁸

¹⁷ I Finlands svar på utredningens frågor nämndes endast andningsskydd. Vi tolkar det som att det är i första hand munskydd som avses.

¹⁸ Valtioneuvosto. Statsrådets beslut VNK/2020/57. Statsrådet fattade ett principbeslut om en plan för en hybridstrategi för hantering av coronakrisen. Hämtat 2024-08-08 från <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset?decisionId=0900908f806a9de2>.

Handlingsplan för hybridstrategin togs fram och uppdaterades under pandemin

Finlands social- och hälsovårdsministerium tog fram en handlingsplan för hybridstrategin hösten 2020. Planen uppdaterades under pandemin.¹⁹ Planen har varit styrande för myndigheter som ansvarar för att genomföra smittskyddslagstiftningen inför beslut om rekommendationer och restriktioner. Det var Finlands expertmyndighet för smittskyddsfrågor, Institutet för hälsa och välfärd (THL), som tog fram rekommendationer och restriktioner som underlag för det politiska beslutsfattandet. THL följde också upp handlingsplanen för hybridstrategin varje vecka under pandemin genom en lägesbedömningsrapport. Rapporterna behandlades också i en tillsatt grupp vid social- och hälsovårdsministeriet, gruppen för lägesbilder och modeller. Gruppens uppgift var att upprätthålla den epidemiologiska och medicinska lägesbilden genom att följa centrala indikatorer, och genom att utarbeta och uppdatera prognoser och modeller för pandemiförloppet.²⁰

I en sammanfattande rapport som avsåg att beskriva genomförandet av de uppdaterade riktlinjerna i hybridstrategin 2022²¹ framkom att målet för hybridstrategin var att stabilisera samhället så att det kan hållas så öppet som möjligt, att stödja smittskyddsåtgärder och återuppbyggnaden efter pandemin, men också att samhället på ett ändamålsenligt sätt förbereder sig för att pandemin fortsätter. Med stöd till åtgärder avsågs bl.a. lägesanalyser och konsekvensbedömningar av smittskyddsåtgärder. På så sätt tillgodosågs både individens rättigheter och återhämtning i samhället. Vidare framgår att vaccinationer, ökad användning av självtester och information till allmänheten bidrog till att människor på eget initiativ försöker förhindra smittspridning. I beslutsfattandet beaktades principen om prioritering av barnets bästa. De reviderade riktlinjerna i hybrid-

¹⁹ Social- och hälsovårdsministeriet. Handlingsplan för genomförandet av hybridstrategin för hanteringen av covid-19-epidemin 2021–22. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2021:34. 2021.

²⁰ Institutet för hälsa och välfärd. Hybridstrategins uppföljningsrapport. Hämtat 2024-11-25 från <https://thl.fi/sv/teman/infektionssjukdomar-och-vaccinationer/aktuellt/aktuellt-om-coronaviruset-covid-19/lagesoversikt-om-coronaviruset/uppfoljning-av-coronaviruslaget>.

²¹ Social- och hälsovårdsministeriet. Riktlinjerna i hybridstrategin för hantering av covid-19-epidemin 2022. 2022. Hämtat 2024-11-25 från <https://stm.fi/documents/1271139/63723956/Riktlinjerna+i+hybridstrategin+f%C3%B6r+hantering+av+covid-19-epidemin+2022.pdf/8a86e06b-8e19-f168-3f38-70b52dc3d159/Riktlinjerna+i+hybridstrategin+f%C3%B6r+hantering+av+covid-19-epidemin+2022.pdf?t=1645433215053>.

strategin innebar att pandemihanteringen i första hand gick ut på att människor på eget initiativ agerar på ett hälsosäkert och förebyggande sätt, främst genom vaccinationer.²²

Finland tog fram en nationell plan för pandemiberedskap inom social- och hälsovården 2024

Under covid-19-pandemin inledde Finland sitt arbete med att ta fram en nationell plan för pandemiberedskap inom social- och hälsovården, vilket i svenska förhållanden motsvarar hälso- och sjukvården och omsorgen. Planen publicerades 2024 och ersatte den äldre nationella beredskapsplanen för en influensapandemi och reviderades utifrån gällande nationella och internationella regelverk och utifrån erfarenheterna av covid-19-pandemin.²³ Anvisningar och rekommendationer från WHO och den europeiska smittskyddsmyndigheten European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) beaktades i planen.

Den nationella planen för pandemiberedskap togs fram av social- och hälsovårdsministeriet 2024 och är styrande för Finlands planering inför, hantering av och återhämtning efter en pandemi. Social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för styrningen och genomförandet av planen och vid behov för uppdatering. I planen beskrivs olika aktörers uppgifter inom olika delområden för pandemiberedskap, och på både nationell och regional nivå. Delområdena som behandlas är finansiering, ledning, koordinering och samarbete, lägesbild och riskbedömning, intensifierad kommunikation, materiell beredskap, mikrobiologisk diagnostik, icke-medicinska smittskyddsåtgärder, läkemedel och vaccin samt personalresurser och vård- och omsorgsverksamhetens kapacitet, i form av ”trygghet av bärformågan”²⁴.

²² Social- och hälsovårdsministeriet. Genomförandet av de uppdaterade riktlinjerna i hybridstrategin. 2022. Hämtat 2022-11-25 från https://stm.fi/documents/1271139/104717833/17022022_Genomf%C3%B6randet+av+de+uppdaterade+riktlinjerna+i+hybridstrategin.pdf/b7fd6324-092f-b656-8742-a9dfa5ea2d34/17022022_Genomf%C3%B6randet+av+de+uppdaterade+riktlinjerna+i+hybridstrategin.pdf/17022022_Genom.

²³ Social- och hälsovårdsministeriet. Riksomfattande plan för pandemiberedskap inom social- och hälsovården, Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2024:22. 2024.

²⁴ Med bärformåga avses vårdens och omsorgens maximala förmåga att tillhandahålla vård- och omsorgstjänster effektivt och genom optimal användning av resurser. Förenklat kan verksamheternas bärformåga betraktas som antalet patienter och omsorgstagare som kan behandlas samtidigt. Ett överskridande av bärformågan innebär att lagstadgade vård- och

Övergripande teman i pandemiberedningsplanen är pandemifaser, beaktande av grupper med särskilda behov, One Health-konceptet²⁵, samlad lägesbild och åtgärders nytta, bl.a. kostnadseffektivitet, vilket uttrycks i strategin som genomslagskraft.

Den nationella planen för pandemiberedskap är ett komplement till en säkerhetsstrategi från 2017

Den nationella planen för pandemiberedskap är ett komplement till den mer övergripande säkerhetsstrategin för samhället som Finland tog fram 2017.²⁶ En pandemi är en av de risker som identifierades inom ramen för den nationella riskbedömningen som gjordes 2015 och låg till grund för säkerhetsstrategin och som berörda verksamheter i form av förvaltningsområden²⁷ och andra aktörer måste förbereda sig på att kunna hantera. Det innebär att pandemiberedskapen fokuserar på social- och hälsovården, men förutsätter också insatser hos andra verksamheter och aktörer.

Planen ses som ett planeringsstöd som uppdateras vid behov och bör beakta både gällande lagstiftning, mål för pandemihantering och tillgängliga resurser. Finland ser för närvarande över sin författningsberedskap på pandemiområdet, vilket innebär att författningsändringar beaktas i planen för pandemiberedskap.

I den aktuella planen anges bl.a. att nödvändiga och proportionerliga åtgärder för pandemihantering bör bedömas i relation till informationen om lägesbilden för den aktuella pandemin. Med lägesbild avses en dynamisk helhet bestående av olika informationstyper som beskriver ett aktuellt fenomen, såsom en pandemi. Vidare

omsorgstjänster inte kan erbjudas alla som behöver dem och ytterst leda till att grundläggande rättigheter avseende liv och hälsa åsidosätts (källa: Social- och hälsovårdsministeriet, 2024, s. 104).

²⁵ Konceptet One Health (OH) har tagits fram av WHO och avser samspelet mellan människor, djur och miljö, där tvärsektorielt samarbete mellan beslutsfattare och myndigheter lyfts fram för att optimera hälsan i alla sektorer och för att identifiera globala hälsohot såsom covid-19-pandemin (källa: World Health Organization. One Health. Hämtat 2024-09-03 från <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/one-health>).

²⁶ Turvallisuskomitea (Säkerhetskommittén). Säkerhetsstrategi för samhället. Statsrådets principbeslut. 2017. Hämtat 2024-09-03 från https://turvallisuskomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_svenska.pdf.

²⁷ Varje ministerium (motsvarar departement) ansvarar för sitt förvaltningsområde. Med social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde avses social- och hälsovården och smittskyddet samt beredskapen i dessa delar (källa: Social- och hälsovårdsministeriet. Riksomfattande plan för pandemiberedskap inom social- och hälsovården, Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2024:22. 2024, s. 42).

förutsätts att en samlad lägesbild tas fram och delas mellan olika aktörer och olika förvaltningsområden för att åstadkomma en samordnad och effektiv pandemihantering. Tillgång till lägesbilder bidrar till att befolkningen har tillit till myndigheterna och uppvisar god följsamhet i fråga om smittskyddsåtgärder.²⁸

10.1.6 Nationell strategi för hantering av pandemier – Danmark

Sundhedsstyrelsen publicerade i december 2024 en nationell strategi för hantering av epidemier.²⁹ Den ersätter den tidigare publikationen om beredskap för pandemisk influensa från 2013 (pandemiplanen). Strategin beskriver beredskapen för att hantera allvarliga sjukdomsutbrott, epidemier och pandemier i Danmark. Strategin bygger på erfarenheter från i första hand covid-19-pandemin, men även andra sjukdomsutbrott beaktas såsom mers, ebola, zika och mpox. Strategin avser att både stödja hanteringen av omfattande sprittspridning och att bidra till enskilda myndigheters beredskapsplanering så att de är väl förberedda för att hantera utbrott av smittsamma sjukdomar. Det kan handla om större epidemier eller pandemier, men också situationer där det finns enstaka eller sporadiska fall av infektionssjukdomar – eller bara misstänkta fall – av allvarlig eller ovanlig karaktär. En viktig princip i arbetet med strategin har varit att den ska vara generell och flexibel. En annan utgångspunkt har varit att insatser måste initieras snabbt och med en snabb involvering av relevanta aktörer.

En ytterligare central del i den danska strategin är samordningen av förebyggande åtgärder för att förhindra att människor blir sjuka och måste läggas in på sjukhus, samt att förbereda hälso- och sjukvården så att det finns en uppbyggd organisation och resurser för att hantera ett högt patientinflöde. Vidare lyfts behovet av en bred och nära samverkan mellan myndigheter och hälso- och sjukvården, och vikten av tydliga roller och ansvar, vilket strategin särskilt ska stödja. Enligt strategin är det viktigare att i förväg bestämma vem som ska fatta beslut och hur, snarare än vad som konkret måste beslutas.

²⁸ Social- och hälsovårdsministeriet. Riksomfattande plan för pandemiberedskap inom social- och hälsovården. Social- och hälsovårdsministeriets publikationer 2024:22. 2024, s. 12, 14 och 16.

²⁹ Sundhedsstyrelsen. National strategi for håndtering af epidemier. 2024.

Strategin beskriver ansvarsområden och samverkan mellan myndigheter samt centrala principer för hantering av ett sjukdomsutbrott. Strategin innehåller inte en detaljerad plan för att hantera en epidemi i alla faser utan den redogör för centrala aktörers roll- och ansvarsfördelning och huvudsakliga samarbetsstrukturer. De centrala och principiella överväganden som lyfts fram särskilt bör läggas till grund för strategin och för åtgärder för att hantera en epidemi. De är inte uttömmande och beror på den specifika situationen, men kombinationen av olika överväganden ska bidra till att kunna stödja beslutsfattandet i den specifika situationen. En lämplig avvägning bör eftersträvas mellan specifika överväganden såsom konsekvenser av smittspridning såsom allvarlighetsgrad, smittsamhet, smittvägar och riskgrupper, och t.ex. etiska överväganden och proportionalitetshänsyn. Val av strategi och åtgärder ska även ta hänsyn till hälso- och sjukvårdens resurser, däribland möjligheter att prioritera resurser inom hälso- och sjukvården samt berörda myndigheter, t.ex. vid omfördelning av personal och vårdkapacitet. Hänsyn måste också tas till tillgången till läkemedel, personlig skyddsutrustning och medicinsk utrustning, eftersom förbrukningen av dessa varor ökar snabbt vid en pandemi samtidigt som lagertillgången och varuförsörjningen påverkas.

I sammanhanget nämns en s.k. försiktighetsprincip. En sådan princip innebär att en högre nivå av smittförebyggande åtgärder vidtas än det nödvändigtvis finns ett dokumenterat behov av, t.ex. i de tidiga faserna. Det kan vara i en situation där det råder osäkerhet om smittorisken vid en ny sjukdom, eller där konsekvenserna kan bli särskilt stora. Principen får inte tillämpas per automatik i varje situation där det råder osäkerhet om, t.ex. en sjukdoms allvarlighetsgrad och smittsamhet, men den måste alltid vägas upp mot vad som kan vara av känd kunskap och i förhållande till övriga överväganden och principer som nämns i strategin.

Försiktighetsprincipen kopplas till en handlingsprincip, som utgör en av sju principer inom det danska krisberedskapssystemet, dvs. principen gäller inte enbart för pandemihantering. Handlingsprincipen innebär att det i en situation med oklar eller ofullständig information är lämpligare att fastställa en något för hög beredskap än en något för låg sådan. Samtidigt ska det vara möjligt att snabbt dra ner på beredskapen för att undvika onödiga kostnader. Myndigheterna ska agera om de bedömer att de kan bidra i en kris. Kravet

på att agera gäller även i en situation som ännu inte har lett till en händelse men där förberedelser kan tillföra ett mervärde vid en eventuell händelse.

Enligt strategin bör åtgärder i kriser styras utifrån några övergripande syften. I en specifik kris behöver åtgärderna anpassas och operationaliseras utifrån den specifika krisen. För åtgärder vid sjukdomsutbrott, epidemier och pandemier avses följande:

- övervaka förekomsten av sjukdomar nationellt och internationellt,
- minimera smittspridning genom förebyggande, smittspårning, behandling och isolering av smittade personer och deras kontakter utifrån specifika riskbedömningar,
- få tidig kunskap om t.ex. smittvägar, inkubationstid, symtom och behandling för riktade förebyggande åtgärder,
- minska sjuklighet och dödlighet genom förebyggande åtgärder,
- behandla och vårda sjuka personer inklusive användning av läkemedel och medicinsk utrustning,
- upprätthålla en fungerande hälso- och sjukvård och samhället i stort,
- informera och kommunicera kontinuerligt till beslutsfattare, hälso- och sjukvården och allmänhet, och
- vägleda myndigheter i fråga om relevanta åtgärder.

I strategin redovisas myndigheternas kriskommunikation, däribland ansvarsfördelning i fråga om kommunikation, och konkreta rekommendationer för innehåll, målgrupper och kanaler. Vidare beskrivs ramarna för den danska beredskapen för smittsamma sjukdomar, däribland berörda aktörer, gällande rätt och krav i fråga om hälso- och sjukvårdens beredskapsplanering. Ramarna för beredskapen för smittsamma sjukdomar är en del av den övergripande krisberedskapen i Danmark, som också beskrivs i strategin. Två kapitel samlar centrala frågor som beskrivs i flera olika författningar, riktlinjer och andra publikationer, för att ge en samlad beskrivning av ramverket för att hantera sjukdomsutbrott.

Strategin har tagits fram av Sundhedsstyrelsen med bidrag från Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Lægemiddelstyrelsen, Statens Serum Institut og Styrelsen for Patientsikkerhed, samt i en bred samverkan med bl.a. ministerier och myndigheter, regioner samt övriga offentliga aktörer och relevanta organisationer från civilsamhället och professionsföreningar.³⁰

10.2 Övergripande om hälsohot och pandemiberedskap i en nationell strategi

Utredningen har i denna del av direktiven att förhålla sig till regelverk inom WHO, EU och Nato och globalt. I direktiven framgår bl.a. följande:

I enlighet med det internationella hälsoreglementet (IHR) ska varje medlemsstat i Världshälsoorganisationen anta en beredskapsplan för hälsohot. Denna beredskapsplan bör med fördel vara tvärsektoriell. I november 2022 antog Europaparlamentet och rådet en ny förordning om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa (EU) 2022/2371. I syfte att skapa ett gemensamt ramverk för krisberedskap och respons ska enligt förordningen bl.a. en EU-plan för hälsokriser och pandemier tas fram. Medlemsländerna ska också ta fram nationella planer som kompletterar EU-planen.

Relevanta regelverk för hälsohot och pandemiberedskap på europeisk och global nivå har översiktligt beskrivits i kapitel 3 (avsnitt 3.4). I detta avsnitt redogör vi bl.a. för de regler som gäller för nationella planer för medlemsstaterna enligt hälsohotsförordningen och WHO:s internationella hälsoreglemente, IHR 2005. Även en revidering av IHR 2005 från juni 2024 redogörs för i korthet, samt övriga styrdokument från WHO, Natos civila beredskapsarbete samt övergripande beredskapsuppgifter för Folkhälsomyndigheten, smidddkyddsläkaren och Socialstyrelsen.

10.2.1 Unionsplan och nationell plan enligt hälsohotsförordningen

Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2022/2371 av den 23 november 2022 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 1082/213/EU (hälso-

³⁰ Sundhedsstyrelsen. National strategi for håndtering af epidemier. 2024, s. 5, 8–11, 13–15, 46–47.

hotsförordningen) innehåller bl.a. regler om unionsplaner och nationella planer för förebyggande åtgärder, beredskap och insatser.

Europeiska kommissionen ska i samarbete med medlemsstaterna och relevanta unionsbyråer och unionsorgan upprätta en unionsplan för hälsokriser och pandemier (se artikel 5). Unionsplanen avser förebyggande åtgärder, beredskap och insatser och ska komplettera de nationella planer för förebyggande åtgärder, beredskap och insatser som upprättas i enlighet med artikel 6. Vidare framgår i artikel 5 att unionsplanen ska främja ändamålsenliga synergier mellan medlemsstaterna, kommissionen, ECDC och andra relevanta unionsbyråer eller unionsorgan. Unionsplanen ska enligt artikel 5.3 särskilt innehålla bestämmelser om gemensamma arrangemang för styrning, kapacitet och resurser för bl.a. samarbete i lämplig tid mellan kommissionen, rådet, medlemsstaterna, hälsosäkerhetskommittén (Health Security Committee, förkortad HSC) och relevanta unionsbyråer eller unionsorgan, epidemiologisk övervakning och monitorering, risk- och kriskommunikation till bl.a. hälso- och sjukvårdspersonal och allmänhet, utarbetande av en översikt över produktionskapaciteten för relevanta kritiska medicinska smittskyddsåtgärder i unionen som helhet och krisforskning och innovationer i kristider.

Enligt artikel 6 ska medlemsstaterna samverka med varandra vid utarbetandet av nationella planer för förebyggande åtgärder, beredskap och insatser, och samordna med kommissionen. Samverkan ska ske inom ramen för HSC. Syftet är att eftersträva största möjliga samstämmighet med unionsplanen. Samordningen inom ramen för HSC syftar enligt artikel 10 bl.a. till att utbyta bästa praxis och erfarenheter i fråga om planering av förebyggande åtgärder, beredskap och insatser. Medlemsstaterna ska utan dröjsmål informera kommissionen och HSC om varje betydande revidering av en nationell plan.

I skäl 11 till hälsohotsförordningen anges att en unionsplan för hälsokriser och pandemier bör kombineras med uppdateringar av medlemsstaternas planer för förebyggande åtgärder, beredskap och insatser för att säkerställa att de är förenliga med strukturer på regional nivå. Vidare framgår att det är viktigt att unionsplanen och de nationella planerna tar sikte på gränsöverskridande regioner för att förbättra deras samarbete på hälso- och sjukvårdsområdet. När så är lämpligt bör regionala myndigheter kunna delta i utarbetandet av sådana nationella planer.

Att medlemsstaterna ska utarbeta nationella planer för förebyggande åtgärder, beredskap och insatser i enlighet med artikel 6 i hälsohotsförordningen och rapportera om planering av förebyggande åtgärder, beredskap och insatser och genomförande på nationell nivå i enlighet med artikel 7 hälsohotsförordningen (se nedan) framgår av artikel 4 d i Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar (ECDC-förordningen).

Genomförande av nationella planer bedöms av ECDC

Enligt artikel 7 ska medlemsstaterna vart tredje år förse kommissionen och relevanta unionsbyråer och unionsorgan med en uppdaterad rapport om planering av förebyggande åtgärder, beredskap och insatser och genomförandet på nationell nivå. Rapporten ska ge en översikt över de åtgärder som genomförts i medlemsstaterna och omfattar i första hand en kartläggning och uppdatering i fråga om genomförandet av de kapacitetsstandarder för planering av förebyggande åtgärder, beredskap och insatser som fastställts för hälso- och sjukvården på framför allt nationell nivå (artikel 7a). Vidare framgår följande:

b) Vid behov en uppdatering av inslagen i planeringen av förebyggande åtgärder, beredskap och insatser under kriser, i synnerhet följande:

i) Styrning: inklusive nationell och, om så är lämpligt, regional politik och lagstiftning som integrerar kris- och beredskapsåtgärder; planer för förebyggande åtgärder, beredskap, insatser och återhämtning vid kriser; samordningsmekanismer, inbegripet, i relevanta fall, mellan nationella, regionala eller lokala administrativa nivåer och i form av sektorsövergripande samarbete.

ii) Kapacitet: inklusive riskbedömningar och kapaciteten att fastställa prioriteringar för krisberedskap; övervakning och tidig varning, informationshantering; åtgärder och arrangemang för driftskontinuitet som syftar till att säkerställa kontinuerlig tillgång till diagnostjänster, verktyg och läkemedel i krissituationer, om sådana finns tillgängliga; grundläggande och säkra hälso- och räddningstjänster som beaktar jämställdhetsaspekter; en översikt över konsekvenserna av allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa för tillhandahållandet av och kontinuiteten i hälso- och sjukvårdstjänster för andra sjukdomar och tillstånd under hot mot folkhälsan; riskkommunikation; utveckling

och utvärderingar av forskning som ska ligga till grund för och påskynda uppnåendet av krisberedskap.

iii) Resurser: inklusive finansiella resurser för krisberedskap och beredskapsfinansiering för insatser; grundläggande förnödenheter för hälso- och sjukvård; logistikmekanismer, inbegripet för lagring av medicinska motåtgärder³¹; särskilt avdelad, utbildad och utrustad personal för nödsituationer.

c) Genomförandet av nationella planer för förebyggande åtgärder, beredskap och insatser, i relevanta fall inbegripet genomförande på regional och, när så är lämpligt, lokal nivå, som omfattar insatser mot epidemier; antimikrobiell resistens, vårdrelaterade infektioner och de andra allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa som avses i artikel 2.

d) I tillämpliga fall, samråd med relevanta partner om riskbedömning och nationella planer för förebyggande åtgärder, beredskap och insatser.

e) Åtgärder som vidtagits för att förbättra brister som konstaterats vid genomförandet av nationella planer för förebyggande åtgärder, beredskap och insatser.

Rapporten överlappar till viss del en årlig rapportering som medlemsländerna är skyldiga att göra till WHO i enlighet med artikel 54 IHR 2005.

Rapporten enligt artikel 7 ligger till grund för ECDC:s bedömning som regleras i artikel 8.

ECDC ska enligt artikel 8 vart tredje år bedöma läget avseende genomförandet i medlemsstaterna av de nationella planerna och hur de förhåller sig till unionsplanen. Bedömningen ska bygga på en uppsättning överenskomna indikatorer och syfta till att bedöma planeringen på nationell nivå av förebyggande åtgärder, beredskap och insatser med avseende på den information som rapporterats enligt artikel 7.1.

Efter att bedömningen genomförts ska ECDC i tillämpliga fall lägga fram rekommendationer på grundval av sina bedömningar. Detta görs i form av en rapport. ECDC får bl.a. föreslå regleringsåtgärder. Medlemsstaterna ska inom nio månader från mottagandet av rapporten lägga fram en handlingsplan som tar upp de föreslagna

³¹ Begreppet medicinska motåtgärder (countermeasures) är synonymt med medicinska smittskyddsåtgärder. Se t.ex. World Health Organization. Strengthening health emergency prevention, preparedness, response and resilience. 2023, s. 25.

rekommendationerna i bedömningen, tillsammans med motsvarande rekommenderade åtgärder och delmål. Om en medlemsstat beslutar att inte följa en rekommendation ska den ange skälen för sitt beslut (artikel 8.2–3).

Det praktiska genomförandet av ECDC:s bedömning enligt artikel 8 består i granskning av bl.a. regelverk, handlingar och styrdokument och ett veckolångt besök i det granskade medlemslandet. ECDC:s arbete genomförs tillsammans med andra myndigheter eller företrädare inom EU beroende på vilka fördjupningsområden som har valts ut, såsom t.ex. Health Emergency Preparedness and Response (Hera) som organisatoriskt är en del av Europeiska kommissionen i uppgift att samordna åtgärder för att motverka hälsokriser, samt WHO Europa med en representant från ett annat medlemsland.

ECDC:s granskning av Sveriges beredskapsplanering

I oktober 2024 genomförde ECDC sin första granskning av Sveriges beredskapsplanering i fråga om allvarliga hälsohot. Granskningen har sammanställts i en rapport i mars 2025.³² Den utgick från de kapacitetsområden som beskrivs på en övergripande nivå i artikel 7 i hälsohotsförordningen (se ovan). Utvärderingen gjordes initialt genom ett självskattningsformulär och följande fem områden valdes ut för en närmare granskning: laboratorier, övervakning, hantering av hälsohot, platser för inresa och hälsokontroller samt antimikrobiell resistens och vårdrelaterade infektioner.

Den övergripande slutsatsen är att Sverige har ett välfungerande decentraliserat system för beredskap och hantering av hälsohot. De problem som fanns under covid-19-pandemin bedöms ha åtgärdats eller kommer att hanteras för att förbättra beredskapen och insatser för hantering. De svårigheter som beskrivs explicit i rapporten avser framför allt förmågan att snabbt skala upp den storskaliga testningen, vilket bl.a. berodde på att it-systemen inte var interoperabla, att det rådde osäkerhet om finansiering och ersättning av kostnader för storskalig testning samt att det gjordes olika tolkningar av de nationella vägledningarna i fråga om testning.

³² ECDC. Country report: ECDC Public Health Emergency Preparedness Assessment for Sweden, 2024 – Under Article 8 of the Regulation (EU) 2022/2371. Stockholm: ECDC, 2025.

I rapporten framgår vidare att ECDC i sin bedömning har övervägt, med anledning av den decentraliserade strukturen, behovet av en stärkt övervakning och nationell tillsyn över regioners kapacitet för att ytterligare förbättra beredskapen och insatserna för hantering av allvarliga hälsohot.

Rapporten innehåller rekommendationer för att förbättra beredskapen och hanteringen av hälsohot. Enligt ECDC bör Folkhälsomyndigheten överföra rekommendationerna till en handlingsplan. Rapporten innehåller rekommendationer för samtliga 16 kapacitetsområden eller förmågor. Nedan följer ett urval rekommendationer för de fyra kapacitetsområden som granskades närmare.³³ Utredningen har valt att utelämna rekommendationer för antimikrobiell resistens och vårdrelaterade infektioner, eftersom det är områden som vi inte behandlar i detta kapitel, se avsnitt 10.6.2.

Vår övergripande bedömning är att det finns flera likheter mellan ECDC:s analys och rekommendationer och de förslag vi lämnar i fråga om laboratorieberedskapen i kapitel 8. När det gäller laboratorier lämnar ECDC följande rekommendationer.

- Stärka den nationella laboratorieberedskapen genom att inrätta en tydligare roll på nationell nivå för att vägleda och samordna laboratorieberedskapen och hanteringen, vilket också gäller vid bl.a. uppskalning. Det nationella stödet kan bestå av att utveckla kriterier eller scenarier, stödja regional planering och att utöva tillsyn över laboratorieberedskapsplaner. Vidare bör det övervägas att genomföra en simuleringsövning för att stresstesta sådana planer och att förbättra interoperabiliteten i regionernas it-system. Folkhälsomyndigheten kan ytterligare förbättra förmågan och kapaciteten att snabbt skala upp.
- Inkludera testningsprodukter (förbrukningsvaror och reagenser) i lagerhållningen för att stödja nationella och regionala laboratorier under en kris.

I fråga om övervakning rekommenderas att

- Upprätthålla digitaliserad övervakning och utföra rutinmässiga utvärderingar för att identifiera möjliga förbättringsområden, t.ex. fullständiga data och aktualitet i rapporteringen.

³³ ECDC. Country report: ECDC Public Health Emergency Preparedness Assessment for Sweden, 2024 – Under Article 8 of the Regulation (EU) 2022/2371. Stockholm: ECDC, 2025, s. 1–3, 7, 9, 12 och 14.

- Granska och utvärdera befintliga metoder för dataanalys och rapportering för olika smittsamma sjukdomar på nationell nivå, för att identifiera vilka delar i processen som kan automatiseras.
- Stärka samarbetet med myndigheter inom andra sektorer, aktörer på regional nivå och med akademien, för snabb datainsamling och analys av olika indikatorer.
- Fortsätta att effektivisera övervakningsprocesser mellan berörda myndigheter för att säkerställa och förbättra integration och harmonisering av data för löpande kommunikation och riskbedömningar till allmänheten.
- Utvärdera hur snabbt övervakningssystem kan skalas upp i fråga om databehov, datainsamling, analys och rapportering vid olika scenarier av omfattande smittspridning. Inkludera aktörer som samlar in olika indikatorer för bedömning av hälsohot på både nationell, regional och lokal nivå.

I fråga om hantering av hälsohot rekommenderas att

- Etablera ett mer formellt tvärvetenskapligt och tvärsektorielt arbetssätt för att utforma, implementera och utvärdera smittskyddsåtgärder kopplade till pandemiberedskapsplanering.
- Stärka samarbetet med och mellan regioner för att få en heltäckande bild av god praxis och eventuella luckor i fråga om beredskap och hantering.
- Bedöma eventuellt behov av utbildning för slutenvård och primärvård i syfte att hantera hälsohot.
- Fortsätta att använda risk- och sårbarhetsanalyser för att säkerställa en prioriterad hantering av hälsohot. Utveckla närmare samarbete med regioner och länsstyrelser för gemensamma åtgärder för att stärka beredskapen i samhället.
- Inkludera listan över kritiska sjukvårdsprodukter (läkemedel och medicinsk utrustning) i en rättsakt, på basis av resultatet från regeringsuppdraget (för en närmare redovisning av regeringsuppdraget, se avsnitt 8.7.5 och 8.8.5).

- Överväga att möjliggöra fördelning av läkemedel mellan regioner vid behov.³⁴
- Etablera en tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer på nationell och regional nivå i fråga om lager.
- Inrätta ett system för inventering av läkemedel (inklusive lokala lager och kvantifiering av läkemedel) på nationell nivå.

I fråga om platser för inresa och hälsokontroller rekommenderas att

- Inrätta ett särskilt moment för att samråda med HSC om planerade gränsåtgärder.
- Bedöma antalet och det geografiska området för utsedda platser för inresa (karantänsflygplatser och -hamnar) baserat på folkhälsobehov.
- Regionerna stärker möjligheterna att dela information för lägesuppfattning och samordning när fler än en region berörs av en regional händelse.

10.2.2 Nationell plan enligt IHR 2005

Enligt IHR 2005 ska det på riksplanet finnas kapacitet och resurser att ta fram en nationell plan för att hantera händelser som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors hälsa av internationell omfattning enligt WHO. Detta framgår i bilaga 1A, punkten 6 (g):

Bilaga 1A. Huvudsaklig kapacitet för övervakning och åtgärder

[...]

6. På riksplanet för hälsoåtgärder skall det finnas kapacitet och resurser: [...]

Med avseende på folkhälsoåtgärder [...]

g) För att upprätta, tillämpa och underhålla en nationell handlingsplan för brådskande motåtgärder, däribland att sätta upp multidisciplinära, sektorsöverskridande grupper för att vidta motåtgärder mot händelser

³⁴ Kommuner och regioner får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och regioner som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid (enligt 4 kap. 1 § lagen [2006:544] om kommuner och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, förkortat LEH). Lagstiftningen har setts över i en statlig utredning och bereds för närvarande i Regeringskansliet, se avsnitt 8.7.9.

som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors hälsa av internationell omfattning.³⁵

Förslaget på en revidering av IHR 2005 antogs med samsyn i juni 2024 och bereds för närvarande hos medlemsstaterna.³⁶ Formuleringen i fråga om nationell plan är oförändrad i den reviderade versionen men finns nu i bilaga 1A, punkten 3 (m). Däremot betonas medlemsstaternas ansvar för att utveckla, förstärka och upprätthålla de angivna förmågorna.

Annex 1A Core Capacities Requirements for Prevention, Surveillance, Preparedness and Response

[...]

3. At the national level [...]

Public health prevention, preparedness and response. Each State Party shall develop, strengthen and maintain the core capacities for: [...]

(m) establishing, operating and maintaining a national public health emergency response plan, including the creation of multidisciplinary/multisectoral teams to respond to events that may constitute a public health emergency of international concern

Sverige har ingen reglerad nationell plan för hantering av hälsohot

Enligt förarbetena till lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa, förkortad IHR-lagen, fanns inga skäl till att rättsligt reglera en nationell plan för att hantera hälsohot. Det var Socialstyrelsen som vid den tidpunkten ansvarade för samordningen av smittskyddet på nationell nivå, och regeringen bedömde att det var tillräckligt med den framtagna planen som fanns i fråga om sjukdomsutbrott som kan få allvarliga samhällskonsekvenser:³⁷

Socialstyrelsen, som ansvarar för samordningen av smittskyddet på nationell nivå, har fått i uppdrag, i enlighet med vad som beskrivits i propositionen 2003/04:158 Extraordinära smittskyddsåtgärder sid. 98–99, att i samverkan med berörda nationella myndigheter och

³⁵ Prop. 2005/06:215 bilaga 2 s. 195.

³⁶ Regeringskansliet. Ett globalt pandemifördrag och internationella hälsoreglemente. 2024. Hämtat 2024-07-03 från <https://www.regeringen.se/artiklar/2024/02/whos-pandemifordrag-och-internationella-halsoreglemente/>.

³⁷ Prop. 2005/06:215 s. 52

smittskyddsläkarna utarbeta en nationell plan för hur sjukdomsutbrott som kan få allvarliga samhällskonsekvenser och där extraordinära smittskyddsåtgärder kan behöva vidtas skall hanteras. Det krav som anges i bilaga 1 A, punkten 6 (g) i IHR 2005 om att det på nationell nivå skall finnas en plan för hur internationella hot mot människors hälsa skall hanteras är därmed uppfyllt och behöver inte regleras särskilt.

Den nationella planen som åsyftas i propositionen till IHR-lagen och som Socialstyrelsen hade tagit fram gällde för smittkoppor och inte andra allvarliga smittutbrott. Myndigheten skulle i stället via samverkan med berörda nationella myndigheter och smittskyddsläkarna se till att det fanns en nationell planering för allvarliga smittutbrott:

I händelse av utbrott av allvarliga smittsamma sjukdomar som har en spridningsbenägenhet som medför att de kan leda till allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner finns det enligt regeringens bedömning ett särskilt behov av att det finns en planering på nationell nivå. I fråga om smittkoppor har Socialstyrelsen redan tagit initiativ till att i samarbete med berörda myndigheter och smittskyddsläkarna utarbeta en nationell plan. Emellertid saknas i nuläget nationella planer för andra allvarliga smittutbrott, t.ex. en influensapandemi. Ett ansvar för att en sådan planering kommer till stånd ligger redan i Socialstyrelsens ansvar för samordningen av smittskyddet på nationell nivå. Regeringen anser emellertid att det är ytterst angeläget att en sådan nationell planering kommer till stånd. Följaktligen avser regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att i samverkan med berörda nationella myndigheter och smittskyddsläkarna säkerställa att det finns nödvändig nationell planering för att kunna förebygga och kontrollera epidemier som kan få allvarliga samhällskonsekvenser. Denna planering bör naturligtvis inriktas på sådana utbrott där extraordinära smittskyddsåtgärder kan behöva vidtas. Planeringen bör emellertid även avse andra utbrott som kan få allvarliga samhällskonsekvenser men för vilka extraordinära smittskyddsåtgärder inte är fullt lika verkningsfulla, t.ex. influensapandemier.

På motsvarande sätt ligger det i smittskyddsläkarens samlade ansvar för smittskyddet inom landstingsområdet att se till att det finns en planering på regional nivå för denna typ av händelser samt att verka för att nödvändig utbildning och övning kommer till stånd.³⁸

10.2.3 WHO:s pandemifördrag

I december 2021 beslutade WHO:s generalförsamlings specialsession att tillsätta ett mellanstatligt förhandlingsorgan för att förbereda ett fördrag om beredskapen inför och hanteringen av pandemier. Bak-

³⁸ Prop. 2003/04:158 s. 98 och 99.

grunden var att WHO:s medlemsländer bedömde att det internationella regelverket för beredskap inför pandemier och andra hälsohot behöver stärkas. Arbetet med pandemifördraget syftar således till att stärka det förebyggande arbetet, beredskapen inför och hanteringen av pandemihot.

De mellanstatliga avtalsförhandlingarna inleddes i februari 2022. Sverige deltog i förhandlingarna som en del av Europeiska unionen som tar fram gemensamma ståndpunkter för förhandlingarna. Vid WHO:s generalförsamlings 77:e möte den 1 juni 2024 enades medlemsstaterna om att fortsätta förhandlingarna om ett pandemifördrag med målet att nå samsyn till Världshälsoförsamlingens 78:e möte 2025, eller tidigare genom en särskild session som sammankallas.³⁹

10.2.4 Övriga styrdokument från WHO

WHO:s strategi och handlingsplan för Europas medlemsstater

WHO har tagit fram en gemensam strategi och handlingsplan för 2024–2029 för de europeiska medlemsländerna, som syftar till att förbättra beredskapen för hälsohot.⁴⁰ I strategin ingår också hantering, återhämtning och resiliens, eller motståndskraft, mot hälsokriser. Planen bygger på ett ramverk som organisationen tog fram 2023 för beredskap, hantering och resiliens, Health Emergency Preparedness, Response and Resilience, förkortad HEPR)⁴¹, och utgår från fem strategiska kärnområden för hälsonödlägen: samverkan vid övervakning, samhällets motståndskraft och skydd, säker och skalbar hälso- och sjukvård, tillgång till motåtgärder samt krissamordning. Strategin innehåller de ändringar av IHR 2005 som medlemsländerna enades om i maj 2024.

De fem strategiska kärnområdena har följande mål kopplade till sig:

³⁹ Regeringskansliet. Ett globalt pandemifördrag och internationella hälsoreglemente. Hämtat 2024-11-15 från <https://www.regeringen.se/artiklar/2024/02/whos-pandemifordrag-och-internationella-halsoreglemente>.

⁴⁰ World Health Organization. Health emergency preparedness, response and resilience in the WHO European Region 2024–2029. A new regional strategy and action plan (Preparedness 2.0). 2024.

⁴¹ World Health Organization. Strengthening the global architecture for health emergency prevention, preparedness, response and resilience. Geneva: World Health Organization. 2023.

1. Samverkan vid övervakning: Målet är att stödja och säkerställa en aktuell, gemensam och datadriven riskbedömning och beslutsfattande genom sammanlänkade och interoperabla datasystem. Detta för att underlätta tillgången till en sådan information för beslutsfattare och strukturerad kommunikation för dataanvändare.
2. Samhällets motståndskraft och skydd: Målet är att upprätta rättvisa hälso- och sjukvårdssystem som är adekvata och hållbart finansierade, och som bygger på förebyggande hälsofrämjande arbete och samverkan mellan regering och samhälle, och som baseras på bl.a. tillit och delat ansvarsutkrävande.
3. Säkert och skalbart hälso- och sjukvårdssystem: Målet är att etablera och upprätthåll ett robust, holistiskt, säkert och anpassat nationellt hälso- och sjukvårdssystem som kan fungera både i normalläge och i kris, och som är adekvat och hållbart finansierat och baserat på jämlikhet och vetenskap. Hälso- och sjukvårdssystemet ska kunna skalas upp och ned för att tillhandahålla en snabb, flexibel, skalbar, kontinuerlig och effektiv hantering av ett hälsonödläge, samtidigt som kontinuiteten för centrala tjänster säkerställs för att begränsa negativa hälsokonsekvenser och rädda liv. Hälso- och sjukvårdssystemet ska också kunna bidra till att generera underlag för att styra beslut och planering för en framtida beredskapskapacitet.
4. Tillgång till motåtgärder: Målet är bygga en nationell motståndskraft i fråga om motåtgärder inom nationella system, vilket också avser ett förbättrat internationellt samarbete. Med motåtgärder menas planering, utveckling, produktion eller tillverkning, reglering, upphandling, leverans, distribution och gemensamt godkännande av medicinska produkter och andra relevanta nödhjälpsprodukter. Nya internationella samarbetsformer kan underlätta för nya kunskaper om motåtgärder, praxis och produkter inom den europeiska regionen.
5. Krissamordning: Målet är att se till att medlemsstaterna har rättsliga, ansvarsutkrävande och etiska ramar, samordningsmekanismer, finansiering, strategisk information och planering på plats för att stödja en effektiv krisberedskap och hantering. Detta inkluderar mekanismer för att begära, stödja och samordna nationella och internationella stödinsatser och för att möjliggöra

beslutsfattande för internationellt samarbete inom beredskap, hantering, motståndskraft och återhämtning. I målet ingår också att ta fram tvärssektoriella handlingsplaner för att stärka beredskapen och insatsförmågan, och vidare att använda lämpliga krisinformationssystem för snabbt beslutsfattande, myndighets-samverkan samt att säkerställa resursfördelning.⁴²

WHO:s checklista för beredskapsplanering inför pandemier orsakade av luftvägspatogener

WHO har tagit fram en checklista för beredskapsplanering inför pandemier orsakade av luftvägspatogener,⁴³ dvs. smittämnen som smittar via luften (se bl.a. avsnitt 4.3.2). Listan är ett operativt verktyg för att hjälpa nationella myndigheter att utveckla eller revidera nationella beredskapsplaner avseende luftvägspatogener som en del i det ramverk som finns för beredskap och motståndskraft inför nya hälsohot enligt de initiativ som har tagits inom organisationen, som benämns Preparedness and Resilience for Emerging Threats, (PRET)⁴⁴. Checklisten bygger på WHO:s lista från 2018 som avser uppbyggd kapacitet för pandemihantering och utifrån de listor som fanns för hanteringen av covid-19-pandemin. Tanken är att en liknande uppbyggd kapacitet ska kunna användas för luftvägspatogener med pandemisk potential för att effektivisera beredskapsplaneringen inför pandemier.

Checklisten beskriver den kapacitet som länder behöver för att kunna hantera en luftvägspatogen i ett förebyggande och förberedande syfte. Beredskapsplaneringen bör vara operativ och checklisten innehåller därför förslag på åtgärder som länder kan vidta för att vara bättre förberedda inför en pandemi. Vissa åtgärder, som inte redan genomförs rutinmässigt, bör integreras i befintliga system eftersom de utgör grunden för pandemiberedskap och -hantering. Andra åtgärder är specifika planeringsåtgärder som bör genomföras i ett beredskapsläge, t.ex. lagerhållning av läkemedel och kontinuitets-

⁴² World Health Organization. Health emergency preparedness, response and resilience in the WHO European Region 2024–2029. A new regional strategy and action plan (Preparedness 2.0). 2024.

⁴³ World Health Organization. A checklist for respiratory pathogen pandemic preparedness planning. Geneva: World Health Organization. 2023.

⁴⁴ World Health Organization. Preparedness and Resilience for Emerging Threats (PRET). Hämtat 2024-11-15 från <https://www.who.int/initiatives/preparedness-and-resilience-for-emerging-threats>.

planering. Åtgärderna som finns med i listan har en tvärspektoriell ansats och har ett brett samhällsperspektiv.

Flertalet av de grundläggande förmågor som behövs för att hantera en pandemi såsom t.ex. akutsamordning, samarbete vid övervakning, samhällsskydd, klinisk vård och tillgång till motåtgärder för hälsonödlagen generellt, behandlas i regelverk såsom IHR 2005, och i ramverk för beredskap, hantering och resiliens i fråga om hälsonödlagen (Health Emergency Preparedness, Response and Resilience, förkortat HEPR)⁴⁵ samt beredskap för pandemisk influensa⁴⁶. En plan bör vara heltäckande, tvärspektoriell och stödjas av global samordning, t.ex. för medicinska förnödenheter, inklusive vaccinproduktion och distribution.

10.2.5 Natos civila beredskapsarbete

Försvarsalliansen Nato och dess medlemsstater har i uppgift att stärka totalförsvaret och krisberedskapen, vilket framgår i artikel 3 i Nordatlantiska fördraget. Natosamarbetet har vi tidigare beskrivit i avsnitt 3.4.2.

Det civila beredskapsarbetet inom Nato syftar till att stärka alliansens resiliens, dvs. förmågan att stå emot och återhämta sig från större störningar och kriser. Inom Natos civila beredskapsarbete pekas tre grundförmågor (core functions) ut som särskilt viktiga för att samhället ska fungera. Det handlar om förmåga att säkerställa politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, viktiga samhällsfunktioner samt civilt stöd till militära verksamheter. Utifrån dessa tre grundförmågor har Nato formulerat sju civila förmågekrav (Baseline Requirements for National Resilience). Dessa utgör grunden för Natos arbete med att stärka den civila motståndskraften.

Den civila beredskapen är central för alliansens resiliens och har under senare år vuxit i betydelse inom Nato, vars primära roll är att stödja medlemsstaterna i det arbetet. Under Resilienskommittén, vilken är Natos högsta organ för civila beredskapsfrågor, finns sex tematiska planeringsgrupper, för en närmare redovisning se avsnitt 3.4.2. Samarbetet i grupperna syftar till att erbjuda ett ömse-

⁴⁵ World Health Organization. Strengthening the global architecture for health emergency prevention, preparedness, response and resilience. 2023.

⁴⁶ World Health Organization. Pandemic Influenza Preparedness Framework Partnership Contribution. High-Level Implementation Plan III 2024–2030. 2023.

sidigt erfarenhetsutbyte av hur medlemsländerna arbetar för att stärka den samhälleliga motståndskraften i förhållande till Natos civila förmågekrav. Sverige som medlemsstat representeras av ett tiotal myndigheter i planeringsgrupperna.⁴⁷

I raminstruktionen (Fö 2023/01701) redogörs för Sveriges riktlinjer för arbetet i Natos kommittéer och arbetsgrupper som medlem i Nato. Enligt instruktionen ska de myndigheter som deltar i Natos civila beredskapsarbete tillvarata Nato och de allierade ländernas erfarenheter av att arbeta med Natos sju civila förmågekrav för att utveckla Sveriges krisberedskap och civilt försvar. Enligt samma instruktion har Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ett ansvar att sprida relevant Nato-information till myndigheter som har behov av det inom sin verksamhet. Därtill har MSB uppgiften att löpande informera Regeringskansliet om MSB:s samordningsarbete med fokus på tvärssektoriella aspekter av arbetet i planeringsgrupperna.

Natos roll vid framtida pandemier

I en rapport från 2022 behandlas bl.a. vilken roll Nato bör ha vid en framtida pandemi. Enligt rapporten finns ett behov av att förtydliga och definiera Natos roll i framtida krissituationer såsom pandemier. Fokus för Nato under covid-19-pandemin har varit att förhindra att hälsokrisen blir en bredare säkerhetskris. Rapporten undersökte bredden av aktiviteter som genomfördes för att bidra till en global och nationell respons på covid-19-pandemin. Enligt den fanns fyra områden som bedömdes kunna ge ett mervärde för Nato utan att organisationen behöver frånga sina kärnuppgifter eller riskera att "översäkra" en krissituation. De identifierade områdena avsåg att i) upprätthålla militär förmåga, ii) skydda hälsa och tillhandahålla hälsovård för väpnade styrkor (och andra förmånstagare av militära hälso- och sjukvårdssystem), iii) stödja den civila responsen samt att iv) utöka den civila hälso- och sjukvården och omsorgen med militära förstärkningar.⁴⁸

⁴⁷ MSB. Sveriges civila beredskapsarbete i Nato. Hämtat 2024-11-04 från <https://www.msb.se/sv/om-msb/internationella-samarbeten/nato-samarbete/sveriges-civila-beredskapsarbete-i-nato>.

⁴⁸ Lucarelli S., Marrone A. och Moro F.N. Pandemics and International Security: The Outlook for NATO. 2022, s. 86.

Regelverk som möjliggör för internationellt hälso- och sjukvårdsarbete i Sverige

En utredare fick i september 2023 i uppdrag att analysera och lämna förslag på hur relevanta regelverk på hälso- och sjukvårdsområdet kan anpassas för att möjliggöra för internationellt samarbete i Sverige under normalläge och fredstida kris samt vid höjd beredskap och då ytterst krig. Syftet var att säkerställa att den svenska lagstiftningen på hälso- och sjukvårdsområdet uppfyller de behov som finns med anledning av Sveriges internationella samarbeten på det säkerhets- och försvarspolitiska området.⁴⁹ I en departementspromemoria föreslås att utländska vårdgivare och deras personal, i vissa fall, får tillämpa utländska bestämmelser. Det innebär att svenska smittskyddsbestämmelser som tillämpas direkt i hälso- och sjukvården inte gäller för dem.⁵⁰ En närmare redovisning av den utredningens förslag finns i avsnitt 3.4.2.

10.2.6 Folkhälsomyndighetens uppgifter inom smittskydds- och pandemiberedskap

Folkhälsomyndigheten ansvarar för samordningen av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd, samt ska följa och vidareutveckla smittskyddet. Vidare ska myndigheten följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt, se 1 kap. 7 § smittskyddslagen (2004:168), förkortad SmL. När det gäller beredskapen ska Folkhälsomyndigheten enligt sin instruktion övervaka planläggningen av smittskyddets beredskap och inom sitt ansvarsområde ta initiativ till åtgärder som skyddar befolkningen mot smittsamma sjukdomar och andra allvarliga hälsohot i kris och under höjd beredskap (25 § första stycket förordningen [2021:248] med instruktion för Folkhälsomyndigheten, se även 1 kap. 7 § SmL).

Folkhälsomyndigheten ska samordna en beredskap mot allvarliga hälsohot och är nationell kontaktpunkt mot WHO (5 § IHR-lagen). Myndigheten är också nationell kontaktpunkt för det europeiska varningssystemet, Early Warning and Response System (EWRS) för att meddela EU:s medlemsstater, ECDC och Europeiska kom-

⁴⁹ Uppdrag att möjliggöra för internationellt samarbete på hälso- och sjukvårdsområdet (Bilaga till regeringskanslibeslut 2023-09-25 § 431, S 2023/02719).

⁵⁰ Ds 2024:33 s. 164–166.

missionen om utbrott av smittsamma sjukdomar, i enlighet med hälsohotsförordningen. Folkhälsomyndigheten utgör således en länk mellan smittskyddsarbetet på lokal, regional och internationell nivå.

Nationella lager av beredskapsläkemedel och tillgång till vaccin

Folkhälsomyndigheten har samordningsansvaret för smittskyddet och för smittskyddets beredskap på nationell nivå. Som en del av denna beredskap har myndigheten i uppdrag att hålla nationella beredskapslager av antivirala läkemedel och antibiotika, samt att säkerställa tillgång till vaccin. Vid en pandemi ska Folkhälsomyndigheten tillgängliggöra beredskapslagrade läkemedel för beställning och distribuera läkemedlen till en överenskommen plats i respektive region. Regionerna ansvarar bl.a. för att planera och förbereda för beställning av läkemedel, fortsatt distribution och hantering inom regionen och att utföra vaccinationer. Staten finansierar beredskapslagringen och regionerna betalar kostnaderna för beställda antivirala läkemedel och antibiotika samt övriga omkostnader i samband med leveranser. Däremot tillhandahålls vaccin utan kostnad för regionerna.⁵¹

Socialstyrelsen har ett nationellt ansvar för att säkerställa tillgång till två vacciner och vissa antidoter (motgifter) för smittsamma sjukdomar. Ansvaret utgår från ett regeringsuppdrag till myndigheten 2008.^{52,53}

Folkhälsomyndigheten en av ett 60-tal beredskapsmyndigheter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap

Folkhälsomyndigheten är beredskapsmyndighet inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (18 § samt bilaga 1), förkortad beredskapsförordningen. Bakgrunden till förordningen är att regeringen beslutade om en reviderad myndighetsstruktur för krisberedskap och civilt försvar.

⁵¹ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Tillgång till och användning av läkemedel – en vägledning. 2019, s. 7.

⁵² Regeringsbeslut S2008/10330/HS, S2009/04768/HS och S2009/09095/HS.

⁵³ Socialstyrelsen. Underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap. Slutredovisning av regeringsuppdrag. 2024, s. 35.

Förutom Folkhälsomyndigheten så är ett 60-tal statliga myndigheter, inklusive länsstyrelserna, beredskapsmyndigheter med ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Vissa beredskapsmyndigheter ska ingå i beredskapssektorer, och i varje sektor finns en utsedd sektorsansvarig myndighet. Övriga beredskapsmyndigheter i sektorn ska delta i arbetet.

Socialstyrelsen är sektorsansvarig beredskapsmyndighet i sektorn Hälsa, vård och omsorg (2 § första och andra styckena beredskapsförordningen). Övriga beredskapsmyndigheter som ingår i sektorn är Folkhälsomyndigheten, E-hälsomyndigheten och Läkemedelsverket. Se även avsnitt 3.3 för en närmare redovisning av det civila beredskapssystemet och avsnitt 6.1 om principerna för krisberedskapen.

Folkhälsomyndighetens kunskapsstöd för pandemiberedskap

Folkhälsomyndigheten ger stöd till planeringen av pandemiberedskapen på regional och lokal nivå, där det operativa beredskapsarbetet bedrivs. Myndigheten tog 2019 fram tre planeringsstöd för pandemiberedskap, influensapandemier och för pandemier orsakade av andra virus:

- Pandemiberedskap – Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering.⁵⁴
- Pandemiberedskap – Hur vi kommunicerar – nationellt kunskapsunderlag. Planeringsstödet riktar sig framför allt till regionernas smittskydd, kommunikationschefer och kommunikatörer vid de nationella, regionala och lokala myndigheter som har ett ansvar för att kommunicera i samband med en pandemi. Enligt stödet behöver hela samhället information under hela händelseförloppet. Det gäller både allmänheten och olika yrkesgrupper och verksamheter. Det övergripande målet för kommunikationen är att stödja de övergripande nationella målen för hanteringen av pandemin.⁵⁵

⁵⁴ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2019.

⁵⁵ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur vi kommunicerar – nationellt kunskapsunderlag. 2019.

- Pandemiberedskap – Tillgång till och användning av läkemedel – en vägledning. Vägledningen ger information om de beredskapsläkemedel som finns inför en influensapandemi, hur de tillgängliggörs och hur de ska användas. Vägledningen stödjer regionernas planering av hur de kan hantera och genomföra medicinska motåtgärder samt beskriver de berörda nationella myndigheternas roller och ansvar. Målgruppen är framför allt smittskyddsläkare och regionernas beredskapssamordnare, som ska planera och organisera sin verksamhet för vaccination och när de ska rekvidrera antiviraler och antibiotika vid en pandemi.⁵⁶

Planeringsstöden för pandemiplanering och kommunikation uppdaterades 2023

Kunskapsstödet för beredskapsplanering – planeringsstödet – uppdaterades 2023⁵⁷ och syftar till att stödja planeringen för en pandemi. Målgrupperna är nationella myndigheter, regionernas smittskyddsläkare, beredskapschefer, beredskapssamordnare, samt för övriga verksamhets- och planeringsansvariga inom regionernas och kommunernas hälso- och sjukvård och omsorg. Stödet kan även användas av andra verksamheter för att ta fram en egen beredskapsplan för en pandemi.

Enligt planeringsstödet ska det finnas tydliga planer, ett säkerställt samarbete, och kommunikation i hälso- och sjukvårdssystemet för att effektivt kunna hantera pandemier. I korthet avses följande delar:

- Beredskap och planering: Det betonas vikten av att ha en beredskapsplan som är uppdaterad och anpassad efter aktuella risker och hotbilder. Detta inkluderar att identifiera resurser och roller inom hälso- och sjukvården.
- Övervakning och tidig upptäckt: System för övervakning av smittsamma sjukdomar ska finnas på plats för att snabbt kunna upptäcka och reagera på nya utbrott.

⁵⁶ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Tillgång till och användning av läkemedel – en vägledning. 2019.

⁵⁷ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023.

- Kommunikation och information: Effektiv riskkommunikation är avgörande för att informera allmänheten och hälso- och sjukvårdspersonal om åtgärder och rekommendationer under en pandemi.
- Utbildning och övningar: Utbildning av personal och genomförande av övningar för att testa beredskapsplanerna är viktiga delar för att säkerställa att alla vet hur de ska agera i en kris-situation.
- Samarbete och samordning: Betydelsen av samarbete mellan olika aktörer inom hälso- och sjukvård, samt med andra sektorer, framhålls för att säkerställa en sammanhållen respons.
- Resurshantering: Planering för hantering av resurser, inklusive personal, medicinsk utrustning och läkemedel, är nödvändig för att kunna upprätthålla ett effektivt svar under en pandemi.
- Utvärdering och lärande: Efter en pandemi bör det genomföras en utvärdering för att dra lärdomar och förbättra beredskapsarbetet inför framtida situationer av pandemisk karaktär.

Folkhälsomyndighetens kunskapsstöd för kommunikation vid pandemier uppdaterades 2023 och innehåller en checklista med åtgärder som behöver genomföras av aktörer för att stödja planering, genomförande och uppföljning av kommunikationen vid pandemier. Där beskrivs de områden som behöver kommuniceras samt finns några specifika budskap vid pandemins start, om vaccination och om olika informationskällor för allmänheten. Stödet riktar sig till kommunikationschefer och kommunikatörer vid nationella, regionala och lokala myndigheter som har ett ansvar för att kommunicera med befolkningen vid samhällskriser såsom en pandemi, men också till beredskapsplanerare, utredare och experter som behöver kunskap om kommunikationsberedskap.⁵⁸ Tre huvudsakliga budskap som behöver kommuniceras är följande:

- En pandemi innebär att ett nytt smittämne sprids över hela världen och många kan smittas och bli sjuka. Hur allvarlig situationen kan bli vet ingen i början, men man bör följa nyheterna och lyssna till myndigheternas bedömning av situationen.

⁵⁸ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur vi kommunicerar – nationellt kunskapsunderlag, 2023.

- Vid smittspridning i samhället behöver allmänheten känna till hur man undviker att smittas eller smitta andra, samt vad man gör om man själv eller någon närstående blir sjuk.
- Vaccination är den mest effektiva åtgärden för att minska sjuklighet och dödlighet i befolkningen samt motverka smittspridning. Det kan dock dröja innan ett vaccin finns tillgängligt.

10.2.7 Smittskyddsläkarens förebyggande uppgifter

Smittskyddsläkaren ska enligt smittskyddslagens bestämmelser planera, organisera och leda smittskyddet samt verka för effektivitet, samordning och likformighet (6 kap. 1 § SmL). När det gäller det förebyggande arbetet ska smittskyddsläkaren bl.a. se till att förebyggande åtgärder vidtas såsom vaccinationer och upprättande av epidemiplaner samt fortlöpande följa smittskyddsläget i regionen.⁵⁹

Det är inte reglerat i smittskyddslagen att smittskyddsläkaren eller regionen ska ta fram en epidemi- och pandemiplan. Alla regioner har dock tagit fram sådana planer, vilket beskrivs närmare i avsnitt 7.1.

I fråga om information och samråd kring smittskyddsåtgärder som bl.a. rör djur ska smittskyddsläkaren skyndsamt underrätta de myndigheter eller den kommun som ansvarar för att smittskyddsåtgärder vidtas mot djur, som sprider eller misstänks sprida smittsam sjukdom, om iakttagelser som är av betydelse för det objektinriktade smittskyddet (6 kap. 7 § SmL).

Smittskyddsläkaren ska också, enligt samma bestämmelse i lagen, på begäran få fortlöpande information om de beslut som fattas och de andra åtgärder som vidtas eller planeras med stöd av miljöbalken, livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., epizootilagen (1999:657) eller zoonoslagen (1999:658) när det är av betydelse för smittskyddet för människor.

Smittskyddsläkaren, andra berörda myndigheter och kommunen har rätt till samråd med anledning av den information som lämnas.

På motsvarande sätt som smittskyddsläkaren har en underrättelseskyldighet i fråga om iakttagelser som är av betydelse för det objektinriktade smittskyddet, ska en veterinär utan dröjsmål underrätta

⁵⁹ Prop. 2003/04:30 s. 156 och 165.

smittskyddsläkaren om iakttagelser som kan vara av betydelse för smittskyddet (2 kap. 7a § SmL).

10.3 Sektorsövergripande samverkan inom smittskydd, pandemi- och zoonosberedskap

Det finns flera nationella sektorsövergripande samverkansgrupper inom smittskydd och pandemiberedskap, vilka redovisas i detta avsnitt. Vi redogör också för samverkan inom angränsande beredskap i fråga om zoonoser, zoonotisk spridning, spridning via livsmedel och avsiktlig användning av smittämnen.

10.3.1 Samverkansgrupper inom smittskydd och pandemiberedskap

Folkhälsomyndigheten har ett samordningsansvar för det nationella smittskyddet och beredskapen mot allvarliga gränsöverskridande hälsohot och samverkar med andra nationella, regionala och lokala aktörer för att förebygga och hantera smittsamma sjukdomar. Myndigheten samordnar även pandemiberedskapen på nationell nivå och ger stöd till planeringen på regional och lokal nivå, där det operativa arbetet bedrivs.

Beroende på vilken typ av hälsohot som behöver hanteras samverkar Folkhälsomyndigheten med olika aktörer. Vid en allvarlig kris ska Folkhälsomyndigheten snabbt kunna upprätta en ledningsfunktion om krisen berör det egna ansvarsområdet eller medför behov av stöd till och samverkan med andra aktörer inom sektorn. Några av de större samverkansgrupperna inkluderar följande aktörer:

- Smittskyddsläkaren ansvarar för smittskyddet på regional nivå och samverkar med aktörer inom flera sektorer och med beredskapsansvariga inom regioner, kommuner och länsstyrelser. I normalläge träffas Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkaren i varje region varje vecka. Under covid-19-pandemin ägde mötena rum två gånger per vecka, i fråga om bl.a. lägesuppdatering, smittskyddsåtgärder, provtagningsindikationer och prioriteringar.

- Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig myndighet med uppgifter inför och vid höjd beredskap och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet. Tillsammans med de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna ansvarar de för samverkan med regionen och kommunerna inom länet och det geografiska området de ansvarar för.
- Kommuner har ansvar för att ta fram beredskapsplaner och vidta åtgärder under en pandemi. Kommuner samverkar med både regionala och lokala aktörer. Det gäller särskilt aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet inom kommunens geografiska område, som kommunen ansvarar för.
- Som framgått i avsnitt 10.2.6 är Socialstyrelsen ansvarig beredskapsmyndighet för sektorn Hälsa, vård och omsorg enligt beredskapsförordningen. Övriga myndigheter som ingår i sektorn är Folkhälsomyndigheten, E-hälsomyndigheten och Läkemedelsverket, och ska tillsammans arbeta för att övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer utvecklar sin beredskap. Socialstyrelsen har som sektorsansvarig myndighet ett särskilt ansvar för att utveckla arbetet inom sektorn, stödja andra myndigheter och se till att samordning sker med andra aktörer. I det arbetet ingår också samverkan med Försvarsmakten i fråga om behov av stöd till det militära försvaret.⁶⁰ Se även avsnitt 3.2.13.
- MSB stödjer nationell samordning av åtgärder och information och kan bistå med förstärkningsresurser inom olika områden. Myndigheten ansvarar även för webbplatsen Krisinformation.se, som är en samlad ingång för allmänheten till information vid kriser.
- Andra myndigheter, utöver ovan nämnda, som kan vara aktuella för samverkan under en pandemi är bl.a. Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA), Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Skolverket, Polismyndigheten, Transportstyrelsen, Tullverket, Försvarsmakten och Arbetsmiljöverket.⁶¹

⁶⁰ Socialstyrelsen. Beredskap. Hämtat 2024-12-01 från <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/beredskap>.

⁶¹ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023, s. 20–24.

Nationella pandemigruppen

En övergripande samverkansstruktur för att hantera pandemier är den nationella pandemigruppen (NPG). Gruppen består av företrädare för Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, MSB, Läkemedelsverket, Arbetsmiljöverket, SKR samt länsstyrelserna. Folkhälsomyndigheten är sammankallande och gruppens uppgift är att främja samordning av åtgärder som planeras och genomförs för att hantera en pandemi och som kan komma att påverka alla samhällssektorer.

NPG bildades med anledning av utbrottet av fågelinfluensa 2005. Enligt de uppgifter utredningen har inhämtat hade gruppen täta sammanträden, ett till två tillfällen per månad under den s.k. svininfluensapandemin 2009. Under covid-19-pandemin var antalet möten betydligt färre, sammanlagt sex stycken. Det pågår för närvarande en översyn av gruppens funktion och sammansättning, dels med anledning av erfarenheterna från covid-19 pandemin, dels i förhållande till den nya strukturen med beredskapsmyndigheter (se även avsnitt 10.5.6 och 3.3.1).

10.3.2 Samverkansgrupper inom zoonosberedskap

Zoonosrådet

Zoonosrådet är ett forum för strategiska frågor på zoonosområdet och med syftet att skapa en ömsesidig förståelse för rollfördelning och myndighetsutövning. Rådet ska inom ramen för myndigheternas uppdrag verka för att samhället uppmärksammas på aktuella zoonosfrågor, att relevant information når ut till berörda intressenter, att viktiga forskningsområden avseende zoonoser identifieras och att samordning av insatser inom zoonosområdet mellan berörda aktörer underlättas.

Deltagande myndigheter är Arbetsmiljöverket, Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, SVA, Smittskyddsläkarföreningen, länsstyrelserna, Försvarmakten och SKR. Socialstyrelsen deltog i rådet från starten 1997 till och med 2014, då myndighetens uppgifter inom smittskydd övergick till Folkhälsomyndigheten. Enligt uppgift som utredningen tagit del av kommer Socialstyrelsen att återuppta deltagande i rådet under 2025, utifrån rollen som sektorsansvarig myndighet för beredskapsområdet Hälsa, vård och omsorg.

Zoonossamverkansgruppen

Zoonossamverkansgruppen (ZSG) är inte en permanent grupp. Den sammankallas vid behov eller i samband med utbrott eller zoonos-händelser där det finns behov av konkreta åtgärder, samordnad information, samlad lägesbild eller samråd mellan myndigheter som ingår i gruppen.

ZSG består av chefer, sakkunniga och kommunikatörer från Arbetsmiljöverket, Folkhälsomyndigheten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och SVA. En ordinarie myndighet i ZSG kan sammankalla till möte, och vid behov kan myndigheterna be Folkhälsomyndigheten att sammankalla gruppen. Folkhälsomyndigheten har, i samverkan med de myndigheter som är ordinarie deltagare, tagit fram arbetsrutiner som beskriver när och hur samverkan sker i samverkansgruppen. Folkhälsomyndigheten ansvarar för att tillhandahålla och uppdatera arbetsrutinen vid behov.⁶²

Övriga samverkansgrupper inom zoonosområdet

Utöver Zoonosrådet och ZSG så finns även följande samverkansgrupper inom zoonosområdet:

- Samverkan för utredning och bevakning av utbrott (SUBU) sker genom regelbundna digitala möten varannan vecka där information om utbrott och händelser delas. Deltagande myndigheter är SVA, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Folkhälsomyndigheten.
- Nationella övervakningsplanen (NÖP) är en årligt återkommande samverkan mellan SVA, Folkhälsomyndigheten och Jordbruksverket. En hotbildsanalys utförs årligen, prioritering av övervakningsinsatser diskuteras och den nationella övervakningsplanen fastställs slutligen av Jordbruksverket.
- SVA:s expertgrupp för utbrott av listade sjukdomar är en extern samverkansgrupp bestående av experter som involveras beroende på vilken sjukdom som utbrottet gäller. Även experter från human sidan kan ingå. Gruppen aktiveras vid behov, och senast vid utbrottet av afrikansk svinpest hösten 2023.

⁶² Folkhälsomyndigheten. Arbetsrutin för zoonossamverkansgruppen. 2017.

Nya samverkansgrupper och nätverk

Det pågår för närvarande ett arbete med en ny samverkansgrupp som avser en myndighetsövergripande riskvärderingsgrupp och består av företrädare för SVA, Livsmedelsverket och Folkhälsomyndigheten.

Berörda myndigheter i Zoonosrådet arbetar även med att återaktivera ett nordiskt zoonosnätverk som fanns före covid-19-pandemin.

Exempel på samverkansgrupp kopplat till en specifik sjukdom

Sedan april 2019 har Jordbruksverket på regelbunden basis anordnat digitala samverkanskonferenser om förebyggande och förberedande arbete kopplat till afrikansk svinpest i Sverige. Syftet är att delge information om pågående förebyggande och förberedande aktiviteter i fråga om afrikansk svinpest för att ta fram en samlad lägesbild och komma överens om gemensamma prioriteringar. Syftet är också att bjuda in branschföreträdare i det förebyggande arbetet mot sjukdomen, och det förberedande arbetet inför ytterligare utbrott i Sverige. Vid höjd krisledning kan de regelbundna samverkanskonferenserna behöva ställas in och i förekommande fall ersättas med händelsestyrda konferenser.

Vid ett konstaterat utbrott av afrikansk svinpest, såsom var fallet hösten 2023, använder Jordbruksverket initialt samma samverkansgrupp men andra berörda aktörer kan vara aktuella utifrån behov. Ett stort antal aktörer deltar: både myndigheter, branschföreträdare och företrädare för kommuner och regioner.⁶³

10.4 Utmaningar i fredstida kriser

Enligt direktiven ska utredningen analysera och beskriva de utmaningar kring ansvar och beslutsfattande som kan finnas mellan regeringen, myndigheter och regionala och lokala aktörer i pandemin

⁶³ Deltagande aktörer är myndigheter (Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet, Jordbruksverket, SVA, Trafikverket, Tullverket, Länsstyrelsen, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, SLU och Livsmedelsverket), en rad olika branschföreträdare (Avfall Sverige, Ekologiska Lantbrukarna, Föreningen Foder och Spannmål, Föreningen Sveriges Jägare, Försvarmakten, Gård & Djurhälsan och Svenska Djurbönders Smittskyddskontroll, Jägarnas riksförbund, Konvex AB och Svensk Lantbrukstjänst, KRAV, LRF, Lundens Djurhälsovård AB, Skogsentreprenörerna, Svenska Jägarförbundet, Svenska Köttföretagen, Sveriges Grisföretagare, Sveriges Jordägareförbund och Viltmästareförbundet) samt SKR.

olika skeden. Vidare ska utredningen föreslå hur sådana utmaningar bör hanteras inom ramen för en nationell strategi.

Vi har i detta avsnitt valt att behandla flera områden med identifierade brister utöver frågan om ansvar, och som delvis också härrör från tidigare fredstida kriser och som aktualiserades under covid-19-pandemin. Utredningen bedömer att områdena är relevanta för både beredskap inför och hantering av pandemier, och därmed också för ett underlag till en nationell strategi.

De rapporter som utredningen redogör för visar att det finns flera återkommande utmaningar vid kriser. Det gäller brister i fråga om ansvar och beslutsfattande, vilket ofta leder till otydlig styrning när en kris väl uppstår och måste hanteras. Andra återkommande brister avser samverkan mellan myndigheter och aktörer, processen med att få fram nationella lägesbilder, kriskommunikation och hur lärdomar från kriser tas tillvara.

10.4.1 Otydligt ansvar vid hanteringen av covid-19-pandemin och vid tidigare fredstida kriser

Hur ansvaret fungerar vid kriser har lyfts i flera rapporter som har utvärderat olika fredstida kriser i Sverige. Det handlar främst om ett otydligt ansvar och oklara roller och därmed en otydlig styrning och ledning i en krissituation. Detta bedömdes också ha varit fallet under covid-19-pandemin enligt Coronakommissionens slutbetänkande, vilket redovisas i det följande.

Coronakommissionens synpunkter på ansvaret inom smittskyddet under covid-19-pandemin

Coronakommissionen ansåg att regeringens ledarskap inom smittskyddet var otydligt

Enligt Coronakommissionens slutbetänkande var regeringens ledarskap inom smittskyddet otydligt. I den strategi som publicerades på regeringens webbplats den 7 april 2020 angavs vad som vägledde regeringen i dess arbete, inte vad regeringen ansåg borde präglade sammanhållna nationell krishantering. Strategin var heller inte beslutad av regeringen, vilket hade krävts om regeringen hade avsett

att strategin skulle styra andra aktörers arbete. Vidare bedömde kommissionen att regeringen omgående borde ha tagit ledningen i alla delar av krishantering, och bättre ha kunnat bemästra de hinder som fanns för ett tydligt nationellt ledarskap. I viss mån handlade det om självständiga myndigheter, regioner och kommuner med självstyrelse och Regeringskansliets normala beredningsrutiner. Regeringen borde även ha tagit på sig ett tydligare ledarskap när det gäller den samlade kommunikationen till allmänheten. Kommissionen menade att regeringen var alltför ensidigt beroende av Folkhälsomyndighetens bedömningar, vilket inte bedömdes vara en tillräckligt bra ordning för beslut under en allvarlig samhällskris.⁶⁴

Den rådande ansvarsfördelningen på smittskyddsområdet bedömdes enligt kommissionen leda till otydlig styrning i en kris

Coronakommissionen ansåg att organiseringen av smittskyddet har gett upphov till en rad problem i fråga om pandemihanteringen. I huvudsak handlade kritiken om ett otydligt ansvar för hanteringen av pandemin. Enligt kommissionen har många aktörer anknytning till smittskydd, pandemiberedskap och pandemihantering och verkar på olika förvaltningsnivåer. Folkhälsomyndigheten har ett samordnande ansvar för smittskyddet på nationell nivå medan regioner och kommuner har det operativa ansvaret, vilket skapar sammantaget ett decentraliserat men också fragmenterat system och leder till att ansvaret blir utspätt och otydligt.⁶⁵

Coronakommissionen menade att den rådande ansvarsfördelningen mellan de olika statliga myndigheterna på smittskyddsområdet inte ger någon av dem uppgiften att leda andra myndigheter vid en omfattande kris. Det var därför inte givet på förhand hur hanteringen skulle komma att organiseras under pandemin. Enligt kommissionens uppfattning fanns det tydliga risker med att låta en myndighet göra svåra avvägningar mellan smittskydd och andra samhälleliga värden under en sådan omfattande och utdragen samhällskris som pandemin. Det kunde också vara problematiskt att en och samma myndighet får ansvar för att bedöma både risker (riskvärdering) och möjliga åtgärder (krishantering).⁶⁶

⁶⁴ SOU 2022:10 volym 1 s. 28 och volym 2 s. 639.

⁶⁵ SOU 2021:89 volym 1 s. 43.

⁶⁶ SOU 2021:89 volym 1 s. 44.

I slutbetänkandet redovisades ett antal slutomdömen varav några hade bäring på ansvarsfördelningen. Enligt kommissionen borde regeringen omgående ha tagit ledningen i alla delar av krishantering, genom att bemästra de hinder som fanns för ett tydligt nationellt ledarskap. Hindren var enligt kommissionen i viss mån självständiga myndigheter, regioner och kommuner med självstyrelse och Regeringskansliets normala beredningsrutiner. Regeringen borde även ha tagit på sig ett tydligare ledarskap i fråga om den samlade kommunikationen till allmänheten. Vidare ansåg kommissionen att regeringen var alltför ensidigt beroende av Folkhälsomyndighetens bedömningar, vilket inte bedömdes vara en tillräckligt bra ordning för beslut under en allvarlig samhällskris.⁶⁷

Coronakommissionen ansåg att det fanns flera utmaningar med ansvarsprincipen

Coronakommissionen redogjorde också för hur den svenska krisberedskapen har utvecklats och fungerat vid olika kriser de senaste 20 åren. Deras slutsats utifrån olika utredningar, utvärderingar och granskningar efter inträffade händelser var att även om hanteringen under kriser delvis har förbättrats sedan Tsunamikatastrofen 2004, bl.a. genom att kansliet för krishantering i Regeringskansliet etablerades år 2008, kvarstår fortfarande brister.

Utvärderingar som genomförts efter hanteringen av kriser såsom tsunamikatastrofen 2004 och skogsbranden i Västmanland 2014 pekar på att det finns flera utmaningar med ansvarsprincipen som sådan, men även i relation till det geografiska områdesansvaret (för en övergripande redovisning av de grundläggande principerna vid en kris, se avsnitt 6.1. Kommissionen menade att ansvarsprincipen anger en grundläggande riktning för hur krisen ska hanteras, men samordning och samverkan är två grundläggande komponenter när det gäller att hantera en omfattande och utdragen kris som covid-19-pandemin.⁶⁸ Bl.a. uppstod inledningsvis frågor om ansvarsfördelningen mellan Folkhälsomyndigheten och MSB, som i det inledande skedet av pandemin bedrev ett proaktivt krishanteringsarbete. MSB uppfattade dock att Folkhälsomyndigheten inte ville skapa oro i onödan genom att tidigt hantera frågor kopplade till utbrottet av

⁶⁷ SOU 2022:10 volym 2 s. 639.

⁶⁸ SOU 2022:10 volym 2 s. 327.

SARS-CoV-2 inom ramen för krishanteringssystemets strukturer. MSB:s ansvar och roll som samordnande myndighet har uppfattats som otydligt i utvärderingar som har gjorts av tidigare inträffade kriser, och även under covid-19-pandemin.⁶⁹ Vidare bedömde kommissionen att Regeringskansliets arbete med att ta fram och vidareförmedla lägesbilder till samtliga departement kom i gång sent under våren 2020. Enligt Coronakommissionen har det inte gått att utvärdera avgörande beslut för olika åtgärder och vägval i Regeringskansliet på grund av bristen på underlag, i första hand mötesprotokoll, som rörde hanteringen av covid-19-pandemin. Trots att kansliet för krishantering etablerades 2008 med anledning av tsunamikatastrofen 2004 och hade i uppgift att sammanställa en samlad lägesbild för hela Regeringskansliet vid en kris, menade kommissionen att kansliet inte till fullo fick lägesinformation från departementen.

Vidare konstaterades att det förhållandet att ansvarsprincipen ligger till grund för krishanteringen även inom Regeringskansliet kunde enligt kommissionen ha försvårat informationsspridningen i Regeringskansliet.⁷⁰

MSB föreslog att ansvar, roller och regler skulle förtydligas i fråga om krisberedskap

Hur ansvarsfördelningen fungerar vid kriser är en återkommande fråga för diskussion. I samband med utvärderingen av skogbranden i Västmanlands län 2014 lyftes ansvaret som en återkommande utmaning i kriser. I en rapport om branden föreslog MSB att roller, ansvar och regler skulle förtydligas i fråga om krisberedskap, bl.a. genom att myndigheten utvecklade vägledning och tillsyn inom myndighetens ansvarsområde, verkade för att inträffade kriser regelmässigt skulle utredas samt arbetade för att fler aktörer aktivt skulle delta i krisberedskapsarbetet. Vidare konstaterades i rapporten att arbetet med att hantera en samhällskris kräver medverkan från alla delar av samhället, den offentliga sektorn, den privata sektorn, civilsamhället och enskilda individer. Regelverk som styr området lägger dock tydligast fokus på kommuner, regioner och statliga myndig-

⁶⁹ Danielsson E., Alirani G., Oscarsson O., Große C., Olausson P.M., Jacobsson J. och Öhman S. Att ta ledartröjan i krisen. Utvärdering av MSB:s samordningsuppdrag under Coronapandemin. Risk and Crisis Research Centre, RCR. Mittuniversitetet. 2023, s. 81 och 82.

⁷⁰ SOU 2022:10 volym 2 s. 425–427.

heter. Samtidigt visade skogsbranden i Västmanland tydligt att såväl privata företag som frivilligorganisationer och enskilda gjorde stora insatser. MSB menade att det var viktigt att involvera privata och frivilliga aktörer i arbetet med olyckor, kriser och samhällsstörningar bl.a. i den pågående utvecklingen av samverkansområdena och i arbetet med nationell övningssamordning. För att samverkan vid en insats ska fungera väl krävs att alla aktörer medverkar i bl.a. förberedelsearbete och övningar.⁷¹

10.4.2 Återkommande brister i samverkan vid kriser

I detta avsnitt redogör vi för några rapporter som enligt vår analys pekar på återkommande problem i fråga om samverkan vid kriser. Sammanfattningsvis har det enligt rapporterna återkommande funnits brister i samverkan mellan myndigheter och aktörer vid kriser. Myndigheter prioriterar ofta sitt kärnuppdrag i stället för att samverka med andra aktörer. Det har medfört att kommunikationen mellan olika aktörer har brutit och otydligheter om ansvarsförhållanden har uppstått.

Som framgår i flera avsnitt i detta betänkande, och som utvecklas närmare i avsnitt 10.8.1, trädde en myndighetsreform för civilt försvar och krisberedskap i kraft i oktober 2022. Vad gäller samverkan vid kriser har det pågått och pågår fortsatt mycket utvecklingsarbete.

Flyktingsituationen hösten 2015

Ett exempel på brister i samverkan vid kriser är hanteringen av flyktingsituationen hösten 2015. I en statlig utredning om flyktingsituationen framgick att myndigheter inte var tränade för att samverka med varandra i en sådan stor och komplex händelse som flyktingsituationen utgjorde. För att förbereda sig för sådana utmaningar poängterades ofta vikten av gemensamma samverkansövningar. Vidare fungerade kommunernas samverkan med olika myndigheter

⁷¹ MSB. Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK), s. 62 och 64.

bristfälligt, och en av orsakerna var att olika regelverk var svåra att tolka eller kolliderade med varandra.⁷²

Enligt Riksrevisionens granskning av regeringens och ansvariga myndigheters beredskap för och hantering av flyktingsituationen 2015 uppfattades samverkan mellan myndigheterna som ansträngd. Flera aktörer riktade kritik mot olika delar av Migrationsverkets agerande. Företrädare för länsstyrelserna och Migrationsverket upplevde från sin sida MSB:s agerande som otydligt. MSB genomförde ett stort antal samverkanskonferenser, men upplevdes inte skapa inriktning för hanteringen av situationen, och att myndighetens arbetssätt föreföll anpassad till akut krishantering och fungerade inte alltid i den aktuella situationen. MSB angavs ha bidragit med metodstöd och anordnande av samverkanskonferenser, men det framstod ibland som oklart vad arbetet resulterat i.⁷³

I samma granskning konstaterades att de brister i samverkan som identifierades under flyktingkrisen är återkommande. I likhet med utvärderingar av andra kriser och extraordinära situationer framgick att myndigheter i en krissituation tenderar att fokusera på det egna kärnuppdraget och ofta på bekostnad av samverkan med andra aktörer. Det var inte oväntat i en hårt ansträngd situation att kommunikationen mellan olika aktörer brister och att friktioner uppstår om ansvarsförhållanden och hantering av situationen. Det fanns samtidigt uppgifter om att samverkan i andra avseenden fungerat bra på lokal nivå, och att samarbetet mellan myndigheterna förbättrades successivt under hösten 2015.⁷⁴

Erfarenheter från skogsbranden 2014 och från andra kriser

Brister i samverkan vid kriser framkom i MSB:s rapport om skogsbranden i Västmanland.⁷⁵ MSB valde att i arbetet även ta hänsyn till lärdomar från andra inträffade och övade händelser samt vid den tidpunkten pågående hanteringen av flyktingsituationen. I rapporten framkom bl.a. att samverkan och samordning var ett återkommande

⁷² SOU 2017:12 s. 256.

⁷³ Riksrevisionen. Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering. RIR 2017:4. 2017, s. 77.

⁷⁴ Riksrevisionen. Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering. RIR 2017:4. 2017, s. 11.

⁷⁵ MSB. Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK).

område som behöver stärkas. Bedömningen baserades på en genomgång av 26 rapporters slutsatser, rekommendationer och åtgärdsförslag. Enligt flertalet av dessa rapporter bedömde flera aktörer att det fanns behov av att stärka förmågan att samverka, och att flera aktörer som borde vara en naturlig samverkanspart i olika situationer, saknades eller kom in sent i arbetet. Till exempel borde både kommuner och myndigheter ha varit involverade från början i fråga om skogsbranden i Västmanland. Samtidigt var det för kommunerna en fråga om resurser för att kunna avvara personal till att hantera branden. I slutrapporten föreslog MSB flera åtgärder för en stärkt krisberedskap, bl.a. en samverkansprincip för samhällets krisberedskap. En sådan princip skulle innebära att aktörer som berörs av en kris ska samverka med varandra för att säkerställa god samordning och effektivt resursutnyttjande. MSB föreslog också att länsstyrelsernas arbetsformer vid kriser görs mer enhetliga i syfte att uppnå och upprätthålla en tillfredsställande nivå på krishanteringsförmågan på den regionala nivån och för att underlätta samverkan mellan länsstyrelser samt mellan länsstyrelser och andra myndigheter.⁷⁶ Förslaget ledde till ett regeringsuppdrag till Länsstyrelsen att ta fram en vägledning för geografiskt områdesansvar.⁷⁷

MSB:s återkommande synpunkt var att strukturen för samverkan behövde utvecklas

Enligt ett slutbetänkande från Utredningen om civilt försvar 2021⁷⁸ framgick att MSB har i uppföljningar återkommande pekat på att strukturen för samverkan genom de tidigare samverkansområdena behövde utvecklas, liksom samverkan mellan de olika samverkansområdena. Myndigheten betonade bl.a. betydelsen av att resultatet av arbetet i de tidigare samverkansområdena sprids och förankras hos respektive myndighet. Vidare efterfrågade MSB ett större engagemang från berörda myndighetsledningar. Flera myndigheter bedömdes inte ha avsatt tillräckligt med tid och resurser för det arbetet. Myndigheternas representanter hade heller inte alltid haft tillräckliga mandat för att driva arbetet i samverkansområdet framåt

⁷⁶ MSB. Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK). 2016, s. 16 och 18.

⁷⁷ Länsstyrelsen i Uppsala län. Länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Vägledning för utövande. 2019.

⁷⁸ SOU 2021:25.

på ett systematiskt sätt., vilket försvårar ett målinriktat och effektivt arbete. Myndigheterna måste i allt större utsträckning även förhålla sig till de processer om civilt försvar som utgår från regeringsuppdrag till berörda myndigheter. Det innebar att samverka mellan myndigheterna om planering av konkreta åtgärder och dess genomförande i stället skedde inom ramen för andra samarbetsformer som ansågs mer ändamålsenliga än samverkansområdena.⁷⁹

De sex samverkansområdena⁸⁰, som har varit grunden för den svenska krisberedskapen, avvecklades i samband med att beredskapsförordningen trädde i kraft den 1 oktober 2022 (se avsnitt 3.3.1 och 10.2.6) Beredskapsförordningen syftar till att stärka landets motståndskraft under fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig. Strukture reformen med s.k. beredskapssektorer och utsedda myndigheter med ett utpekat ansvar skedde mot bakgrund av att den tidigare ordningen med bevakningsansvariga myndigheter inom de sex samverkansområdena innebar att myndigheterna inte hade ett tydligt ansvar.⁸¹

Samtidigt med beredskapsförordningen trädde också förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser i kraft. Den innebär bl.a. att länsstyrelserna och de sex civilområdesansvariga länsstyrelserna har ansvar för samverka med regionen och kommunerna inom länet och det geografiska området de ansvarar för. Kommunerna har också ett geografiskt områdesansvar där de ska samverka på lokal nivå för att kunna dela lägesbilder.

Myndighetssamverka under covid-19-pandemin fungerade inte fullt ut

Enligt utredningens referensgruppmöte med ett tiotal myndigheter i fråga om uppdraget att ta fram underlag till nationell strategi framfördes några synpunkter om att samverka under covid-19-pandemin inledningsvis och till viss del skedde ad hoc och till stor del

⁷⁹ SOU 2021:25 s. 194 och 195.

⁸⁰ Samverkansområdena avsåg teknisk infrastruktur, transporter, farliga ämnen, ekonomisk säkerhet, geografiskt områdesansvar samt skydd, undsättning och vård. Områdena gällde verksamheter som bedömdes som särskilt viktiga för samhällets förmåga att hantera allvarliga kriser.

⁸¹ Försvarshögskolan. Sektorsansvariga myndigheters roll, ansvar och mandat vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. 2023.

som ”rollsökning”.⁸² Att myndighetssamverkan i en krissituation inte fungerade fullt ut gäller också tidigare kriser som t.ex. värmeböljan sommaren 2018. Under covid-19-pandemin var det enligt företrädare för en myndighet svårt att hitta rätt nyckelfunktioner när samverkan väl behövdes. Svårigheterna med myndighetssamverkan handlar också om myndigheternas olika regelverk, vilka innehåller olika aspekter och som inte beaktas på samma sätt av myndigheterna. Vidare fanns det inga på förhand givna strukturer för samverkan, utan det handlade om ”vem som känner vem”.

Företrädare för flera myndigheter efterfrågar en bättre struktur för samverkan, utifrån en etablerad struktur där samverkansgrupper initialt kan kallas in brett och sedan skalas av varefter och utifrån behov av aktörer. MSB uppfattas av flera företrädare ha en viktig uppgift att samordna en sådan samverkan, bl.a. finns ett ramverk för ledning och samverkan som myndigheten har tagit fram.^{83,84}

Enligt en utvärdering⁸⁵ av MSB:s samordningsuppdrag under covid-19-pandemin ställdes myndigheten inför stora svårigheter i att bidra till samordning bland aktörer som var ovilliga till samordning och andra som var ovana aktörer i sammanhanget. Även om MSB inledde en mängd olika samordnande aktiviteter i inledningen av pandemin tog det tid att etablera strukturer för samordning och MSB uppfattades som otydlig i sin roll. För en lyckad samordning krävs, enligt utvärderingen, tillit mellan aktörer och en vilja att bidra med resurser och tid för att uppnå samordning och inriktning, något som inte går att uppnå som enskilda enheter. En svårighet var inledningsvis att få aktörer att lyfta blicken och dela med sig av information och att samverka med andra aktörer för en mer effektiv hantering av samhällskrisen.

En övergripande slutsats enligt utvärderingen var att det finns anledning för MSB att arbeta vidare med att utveckla en mer proaktiv hållning men också att fortsätta utveckla sin anpassningskapacitet när det gäller det samordnande uppdraget för att bättre kunna

⁸² Utredningens referensgruppmöte 2024-09-23. För fullständig redovisning av deltagande myndigheter och aktörer, se bilaga 4.

⁸³ Utredningens referensgruppmöte 2024-09-23.

⁸⁴ MSB. Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan. Hämtat 2024-11-28 från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan>.

⁸⁵ Danielsson E., Alirani G., Oscarsson O., Große C., Olausson P.M., Jacobsson J. och Öhman S. Att ta ledartröjan i krisen. Utvärdering av MSB:s samordningsuppdrag under Coronapandemin. Risk and Crisis Research Centre, RCR. Mittuniversitetet. 2023.

möta framtida krissituationer och behov. En rekommendation är att MSB mer aktivt bör ta del i tolkningsarbetet och definitionen av en kris för att skapa en nationell inramning och gemensam bild och förståelse för hanteringen av konsekvenser av en kris och därmed för vikten av målsättningen med samordningen. Detta kan bidra till att skapa balans mellan olika deltagande aktörer, särskilt aktörer som kan komma att uppfattas som mer perifera. Vidare framgår att det inte är ovanligt att hanteringen av konsekvenser av en kris hamnar på organisationer som inte tydligt har en plats i det nationella krishanteringssystemet. Här skulle MSB kunna ta en viktig roll för att snabbare lyfta in och samordna samhällets samlade resurser.⁸⁶

Liknande svårigheter i samordningen framgår i Coronakommissionens betänkande. Enligt MSB fanns problem med att få till en effektiv samordning, däribland förståelse för att covid-19-pandemin krävde en aktörsgemensam hantering för att få till samlade lösningar. Enligt MSB handlar det om att aktörer inte till fullo har haft förståelse för varandras uppdrag och att behovet av att få tillgång till information och lägesbilder inte har tillgodosetts.⁸⁷

Regionernas olika förutsättningar påverkar hur samverkan fungerar

Enligt Riksrevisionens granskning av det nationella smittskyddet 2023 påverkade regionernas olika förutsättningar hur samverkan fungerar.⁸⁸ Vidare konstaterades att dialogen och samverkan mellan regioner och kommuner varierar stort. Under covid-19-pandemin fanns regioner med väl fungerande nätverk mot kommunala verksamheter, men långt ifrån alla regioner hade uppbyggda nätverk. Det påverkade även Folkhälsomyndighetens arbete med att nå ut till kommuner. Det var särskilt problematiskt för kommunal vård och omsorg för äldre i stora regioner, eftersom många äldre drabbades mycket hårt av bl.a. sjukdom och isolering. Vidare framgick av granskningen att smittskyddsläkarnas samverkan med kommunerna stärktes under covid-19-pandemin. Samtidigt efterfrågades att nationella myndigheter, i huvudsak Folkhälsomyndigheten, i

⁸⁶ Danielsson E., Alirani G., Oscarsson O., Große C., Olausson P. M., Jacobsson J. och Öhman S. 2023, s. 3, 4 och 94.

⁸⁷ SOU 2022:10 volym 2 s. 382.

⁸⁸ Riksrevisionen. Det nationella smittskyddet – inte anpassat för en storskalig smittspridning. RiR 2023:9. 2023. I det följande anges källan Riksrevisionen 2023.

högre grad skulle kunna stödja och samverka med kommunerna. Enligt Folkhälsomyndighetens bedömning fanns ett behov av stärkt samverkan med ett antal olika aktörer, däribland kommuner.⁸⁹

Enligt en rapport från SKR har det under covid-19-pandemin funnits behov av samverkan på olika nivåer och har tillgodosetts genom initiativ från nationella, regionala och kommunala aktörer såsom länsstyrelserna, SKR, regioner och kommuner. Även om det funnits utmaningar i samverkan mellan huvudmän på olika nivåer har det också funnits tydliga exempel på hur regioner och statliga myndigheter i samverkan har lyckats lösa komplexa problem. Enligt SKR har denna samverkan inte varit problemfri, men de hinder som har uppstått har lösts under vägen.⁹⁰

Regeringen har tidigare poängterat att det krävs en tydlig ansvarsfördelning mellan olika myndigheter och aktörer för att samverkan inom smittskyddet ska fungera effektivt. Att myndigheter har så verksamhetslogiska och renodlade uppdrag som möjligt är särskilt viktigt vid en krissituation då inget tvivel får uppstå om vem som är ansvarig.^{91,92}

Identifierade brister i samverkan mellan myndigheter inom övervakning och hantering av djursjukdomar och zoonoser

Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, SVA, bedömde i en åiterrapportering av ett regeringsuppdrag⁹³ att det finns behov av att förbättra smittskyddet i landet och vidta ytterligare åtgärder för att förebygga uppkomst och spridning av zoonoser, dvs. smittämnen som kan spridas mellan djur och människor och orsaka sjukdom. Detta mot bakgrund av att nya, förändrade eller redan kända smittämnen orsakar utbrott i olika delar av världen, och över 60 procent av utbrotten orsakas av zoonoser. Utbrotten kan dessutom sprida sig snabbt mellan länder. Även om risken är mycket liten att det kan uppstå nya zoonoser just i Sverige, är det enligt Jordbruksverket och SVA ändå motiverat med en god beredskap för att hantera utbrott orsakade av zoonoser. Förändringar i

⁸⁹ Riksrevisionen 2023, s. 58.

⁹⁰ SKR. Att lära av en kris. Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin. 2023, s. 142 och 144.

⁹¹ Prop. 2014/15:1, utgiftsområde 9, avsnitt 4.6.3, s. 76.

⁹² Riksrevisionen 2023, s. 11.

⁹³ Regeringsuppdrag N2021/00280.

djurproduktion, djurtransporter och förändrade förhållanden för vilda djur och sällskapsdjur kan påverka förekomsten av zoonoser i Sverige.⁹⁴

I återrapporteringen identifierade Jordbruksverket och SVA brister i samverkan mellan djur- och humansidan vid zoonoser. Tidigare utvärderingar av utbrott har bl.a. indikerat:

- brist på uppdaterade register som kan delas mellan myndigheter,
- svårigheter att dela information mellan myndigheter, framför allt mellan humansidan och veterinärsidan vid hantering av zoonoser,
- personberoende hantering i stället för systematisk samverkan,
- brister i kommunikationssystem, och
- oklarheter kring vissa myndigheters roller och ansvar.

I den uppdaterade bedömningen i återrapporteringen lyfte myndigheterna särskilt brister i sekretesslagstiftningen, informationsdelningen samt ansvaret när många myndigheter involveras. Sekretesslagstiftningen bedömdes vara en potentiell källa till problem för informationsdelning mellan myndigheter. En person med zoonotisk sjukdom måste t.ex. godkänna att informationen delas med en annan myndighet, och om patienten inte godkänner detta finns en risk att det inte går att utreda vidare. Sekretessreglerna varierade mellan olika myndigheter vilket försvårade att dela uppgifter. Även sekretessbedömningar kunde variera mellan olika myndigheter, vilket innebär att något som anses omfattas av sekretess på en myndighet kan lämnas ut av en annan. Det uppstod därmed en osäkerhet om vad som kan delas med andra myndigheter.

Processer för effektiv informationsdelning saknades både vid utbrott och i det förebyggande smittskyddsarbetet, och avsåg både delning av uppgifter i register och databaser. Detta innebär att det kunde vara svårt att bygga upp varningssystem för tidig upptäckt av sjukdom. Vidare kunde ansvaret vara oklart när många myndigheter är involverade i arbetet med pågående utbrott bland infekterade djur. Detta gällde t.ex. vem som ska bedöma vilken skyddsutrustning som ska användas för att skydda människor. Jordbruksverket och

⁹⁴ Jordbruksverket och SVA. Regeringsuppdrag om nya zoonoser. Uppdrag att granska djurhållning med avseende på risken för uppkomst och spridning av nya smittor mellan djur och människa. Rapport 2022:3. 2022, s. 70.

SVA föreslog bl.a. en översyn av myndigheternas ansvarsområden och uppgifter i smittskyddsarbetet (både förebyggande och vid utbrott) i syfte att utveckla och förbättra myndigheternas arbete i smittskyddskedjan.⁹⁵

Frågor som rör utvecklad samverkan och informationsdelning mellan myndigheter och andra aktörer i arbetet mot djursjukdomar och zoonoser behandlas för närvarande i en statlig utredning som tillsattes i maj 2024.⁹⁶ Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2025, för en närmare redovisning se avsnitt 10.9.5.

10.4.3 Det saknas en uppbyggd struktur för datainsamling och stödsystem för nationell lägesbild

Syftet med en nationell lägesbild är att kunna bedöma och hantera krissituationer eller samhällsstörningar. Lägesbilden ger en överblick över vilka konsekvenser händelsen kan få för viktiga funktioner i samhället och vad alla ansvariga gör för att hantera en krissituation. Detta för att få fram ett underlag till att ta välgrundade beslut inför åtgärder eller samordnade insatser.⁹⁷

MSB tog fram en samlad nationell lägesbild för hanteringen av covid-19-pandemin t.o.m. januari 2022.⁹⁸ Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen samlade in grundläggande och central information från regioner och kommuner för att bedöma situationen i vård- och omsorgsverksamheterna på nationell nivå. Flera brister blottades, framför allt blev det uppenbart att datainsamlingen var splittrad och det fanns initialt inget stödsystem för en nationell lägesbild. Det lägesbildssystem som byggdes upp av Socialstyrelsen över bl.a. uppgifter om beläggning och vårdplatser från regioner och kommuner byggde på manuell inrapportering då det saknades information från system i regionerna och kommunerna. Inrapporteringen automatiserades under hand.

Flera informationsmängder finns i dag i olika vårdinformations-system, men är inte möjliga att enkelt och i realtid sammanställa

⁹⁵ Jordbruksverket och SVA 2022, s. 64–66.

⁹⁶ Dir. 2024:45.

⁹⁷ MSB. Nationell lägesbild. Hämtat 2024-11-22 från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/msbs-arbete-vid-olyckor-kriser-och-krig/nationell-lagesbild>.

⁹⁸ MSB. Samlad nationell lägesbild för hanteringen av det nya coronaviruset. Hämtat 2024-11-22 från <https://www.msb.se/sv/aktuellt/avslutade-handelser-och-insatser/msbs-arbete-med-anledning-av-coronaviruset/samlad-nationell-lagesbild-corona2>.

nationellt då specifikationer saknas eller inte används. Det handlar om grundläggande data för beläggning, vårdkapacitet och vårdnivå på sjukhusen. Under pandemin blev det också uppenbart att det saknades entydiga definitioner för begrepp som t.ex. intermediärvård.⁹⁹

Under pandemin var ett återkommande problem att data inte kunde samlas in och tillgängliggöras på nationell nivå (bl.a. Socialstyrelsen och länsstyrelserna) från kommuner och regioner. Framför allt saknar många regioner och särskilt kommuner system med grundläggande information som kan sammanställas på ett enkelt sätt. Det går t.ex. inte att samla in uppgifter om medicintekniska produkter från regioner och kommuner för att få fram information för en nationell lägesbild. En sådan information behövs för att bedöma den nationella bilden inför en eventuell global bristsituation.¹⁰⁰ Det fanns heller inga etablerade och säkra rapporteringsvägar. Inom ramen för regionernas nätverk av inköpschefer, som samordnades av SKR, etablerade Socialstyrelsen februari 2020 en rapporteringsväg från regionerna som innebar att regionernas inköpschefer två gånger i veckan muntligen rapporterade in sina behov vid en samverkanskonferens med Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, MSB och SKR. Socialstyrelsen tog fram en ny krypterad rapporteringsfunktion som användes i mitten av april 2020 av en region.¹⁰¹

Nationell lägesbild har behandlats i ett betänkande från Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap. Där konstaterades bl.a. att det saknas en lag- eller förordningsstyrd möjlighet att dela information mellan Socialstyrelsen och kommuner och regioner, dels att det när information inte kan delas hittas andra vägar för att lösa de problem som behöver lösas.

Det är nödvändigt att centrala myndigheter på hälso- och sjukvårdsområdet kan dela information av betydelse för vården med kommuner och regioner med bibehållen sekretess. För detta ändamål föreslog den utredningen att det införs en uttrycklig bestämmelse som gör det möjligt att tillämpa offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, på sådan information som avser

⁹⁹ Socialstyrelsen. Kartläggning av datamängder av nationellt intresse på hälsodataområdet – slutrapport. 2022, s. 42.

¹⁰⁰ E-hälsomyndigheten och Läkemedelsverket. Förstudie inför framtagandet av en nationell lägesbild över tillgången till läkemedel och medicintekniska produkter. Regeringsbeslut S2022/01265 (delvis). Slutredovisning gällande medicintekniska produkter. Rapport från Läkemedelsverket och E-hälsomyndigheten. 2023.

¹⁰¹ Sveriges Kommuner och Regioner. Att lära av en kris. Kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin. 2023, s. 120.

lägesbilder (10 kap. 28 § OSL). Vidare föreslogs att Socialstyrelsen bör tillsammans med Folkhälsomyndigheten, E-hälsomyndigheten och Försvarsmakten samt med kommuner och regioner ta fram närmare underlag för vilken information som behöver framgå av händelsestyrd rapportering för lägesbilder.¹⁰²

Delar av förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet.¹⁰³

10.4.4 Kommunikation vid kriser och pandemier

Kommunikationen är särskilt viktig för att få en god följsamhet till frivilliga smittskyddsåtgärder och för att skapa acceptans hos allmänheten och berörda verksamheter, och ytterst förtroende, för regeringens och myndigheternas pandemihantering. Som framgått av tidigare avsnitt tog Folkhälsomyndigheten fram ett specifikt kunskapsstöd för kommunikation vid pandemihantering 2023 (avsnitt 10.2.6). I detta avsnitt redogör vi för de brister som identifierades av Coronakommissionen.

Flera brister i kommunikationen under covid-19-pandemin enligt Coronakommissionen

Coronakommissionen menade att det fanns flera påvisade problem kring kommunikationen under pandemin i Sverige. Dessa problem hade bidragit till en ökad osäkerhet hos allmänheten, vilket har gjort det svårare att följa råd och rekommendationer och därmed begränsa smittspridningen på ett effektivt sätt. I korthet handlar det enligt Coronakommissionen om följande problem:

- Det har funnits en brist på tydliga och konsekventa budskap från myndigheterna, vilket har lett till förvirring bland allmänheten om vilka rekommendationer och regler som gällt. Enligt bl.a. flera regioner har invånarna haft svårt att skilja mellan myndigheternas råd och rekommendationer, särskilt i de fall där regioner infört råd och rekommendationer som avvikit från de nationella.

¹⁰² SOU 2022:6 s. 300–308 och 433.

¹⁰³ Ett antal av förslagen har lett till lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2023 (prop. 2022/23:45).

- Kommunikationen mellan olika myndigheter, som Folkhälsomyndigheten och regeringen, har ibland varit otydlig, vilket har skapat osäkerhet om vem som ansvarar för vad.
- Det har funnits utmaningar i att nå ut med korrekt information till alla samhällsgrupper, särskilt till de som har begränsad tillgång till digital information eller som inte behärskar svenska språket.
- Myndigheternas kommunikation har ibland varit reaktiv och kommit för sent i förhållande till händelser, vilket har gjort det svårt för allmänheten att agera i tid.
- Det har förekommit brister i kriskommunikationen där information inte alltid har anpassats till den snabbt föränderliga situationen, vilket har påverkat allmänhetens förtroende.¹⁰⁴

Enkätundersökningar av följsamheten till råd och rekommendationer visade på acceptans hos allmänheten och vilja att följa dem

Under covid-19-pandemin genomfördes flera enkätundersökningar för att följa befolkningens beteendeförändringar utifrån rekommendationer om smittskyddsåtgärder. Utredningen redovisar en enkätundersökning från MSB respektive SOM-institutet. Syftet var att få en bild av följsamheten gentemot myndighetens rekommendationer och människors informationsbehov. Resultaten skiljer sig delvis åt jämfört med Coronakommissionens bedömning av följsamheten.

MSB:s undersökning om följsamheten till råd och rekommendationer

Enligt en kvalitativ undersökning av MSB från 2021 fanns en acceptans hos deltagarna kring myndigheters råd och rekommendationer och en vilja att följa dem. Några råd och rekommendationer hade en starkare acceptans än andra och efterlevnaden av råden varierade över tid. En förklaring kunde vara gruppsytryck och behov av paus eller normalläge en stund samtidigt som statistik visade att smittan gick ner anges som orsaker till att personer blev mindre nogsamma med att följa råden. Generellt fanns en acceptans kring Folkhälso-

¹⁰⁴ SOU 2022:10 volym 2 s. 525–528 och 547.

myndighetens råd och rekommendationer, särskilt hålla avstånd och tvätta händerna framstod som viktigt, både för att det upplevdes ha stor effekt när det gäller att begränsa smittspridningen och för att det upplevdes enkelt att efterleva. Begränsa antalet personer man träffar och begränsa resandet var allmänt accepterat, men upplevdes vara svårare att efterleva i vissa situationer. Rekommendationen att bära engångsmunskydd i kollektivtrafiken var mer ifrågasatt främst utifrån hur effektivt det faktiskt är. En vanlig uppfattning är att det inte är tillräckligt skydd i sig, men bra i kombination med andra råd.¹⁰⁵

Gruppen som inte till fullo behärskar svenska angav att de träffade fler personer än övriga. Det förklaras till stor del av att i den gruppen ingick fler individer som förvärvsarbetade på arbetsplatsen i stället för i hemmet samt att de generellt var sammanboende med fler familjemedlemmar än andra grupper. Det fanns också andra förklaringar som sammanhänger med livsvillkor och levnadsvanor. Gruppen upplevde betydligt större svårigheter med att följa reglerna, i synnerhet att begränsa antalet kontakter, vilket ledde till en lägre nivå av självskattad efterlevnad. Gruppen var dock lika kunnig om råden och hade lika stor tillit som övriga delar av allmänheten. De rekommendationer om vidare kommunikation som fördes fram till ansvariga aktörer i MSB:s undersökning var följande:

- Fortsätt att lita på att den absoluta majoriteten av allmänheten förstår råden, litar på dem och försöker följa dem. Hjälpt borgare att göra det som är rätt. Detta gäller även kommunikationen på andra språk än svenska.
- Försök fokusera på att rikta råd i syfte att lösa situationen på arbetsplatser och i skolor.
- Tilltron till råden är tydligt lägre bland personer som saknar förtroende generellt för myndigheter. För att nå den här gruppen kan det vara lämpligt att anpassa budskapet.¹⁰⁶

¹⁰⁵ MSB. Kvalitativ del. Allmänhetens syn på råd och rekommendationer med anledning av coronapandemin. 2021. s. 16 och 18.

¹⁰⁶ MSB. Kvalitativ del. Allmänhetens syn på råd och rekommendationer med anledning av coronapandemin. 2021, s. 67.

SOM-institutets uppföljande undersökning av förtroendet för myndigheter under covid-19-pandemin

SOM-institutet genomförde under våren 2021 en uppföljande undersökning om covid-19-pandemin. Fokus var på förtroende för ansvariga aktörer, vaccinationsvilja och hälsa i befolkningen. SOM-undersökningen visade bl.a. en tydlig nedgång i stödet för flera av de berörda myndigheterna som Folkhälsomyndigheten och MSB, jämfört med resultaten från våren 2020. Även förtroendet för medier, som hade ett mycket stort förtroende i början av 2020, återgick till normala förtroendenivåer.¹⁰⁷ 1177 Vårdguiden uppvisade ett stabilt förtroende. En tänkbar förklaring var att 1177 var en viktig källa till information i fråga om när, hur och var den enskilde kunde söka vård för covid-19-relaterade symtom, var det fanns möjlighet att ta PCR-test för att bekräfta eller utesluta SARS-CoV-2-infektion, samt senare information om vaccination.¹⁰⁸

10.4.5 Lärdomar från tidigare kriser tas inte tillvara

De utvärderingar och uppföljningar som har gjorts av tidigare kriser pekar enligt utredningens analys på att berörda aktörer inte drar lärdom av identifierade brister och problem på ett systematiskt sätt, och att erfarenheterna inte leder till förändringar i de verksamheter som berörs. Några av de slutsatser som har framkommit i utvärderingarna är att det behövs en mer utvecklad beredskapsplanering för att åstadkomma förändringar, vilket sammanhänger med tillgång till resurser, och en mer systematiserad utvärdering, som en del av verksamhetens beredskapsplanering eller att ett specifikt utvärderingsuppdrag regleras.

¹⁰⁷ SOM-institutet. SOM-undersökningen om coronaviruset. Hämtat 2024-11-30 från <https://www.gu.se/som-institutet/resultat-och-publikationer/rapporter/som-undersokningen-om-coronaviruset>.

¹⁰⁸ SOM-institutet. Samhälle Opinion Medier. Göteborgs universitet. Myndighetsförtroende under coronapandemin. SOM-undersökningen om coronaviruset 2021. 2021.

Vikten av lärande behandlas i flera kunskapsstöd och rapporter

Betydelsen av utvärderingar och lärande lyfts i Folkhälsomyndighetens planeringsstöd för pandemier och av WHO samt i rapporter om kriser, vilket redovisas i korthet nedan.

Enligt Folkhälsomyndighetens planeringsstöd bör en struktur för utvärdering ingå i som en del av beredskapsplaneringen

Enligt Folkhälsomyndighetens planeringsstöd handlar en utvärdering av pandemihantering om att på ett strukturerat sätt gå igenom händelseförloppet och de åtgärder och insatser som vidtagits. Genom att analysera resultatet, och jämföra med planerat och förväntat utfall, kan viktiga lärdomar dras och utgöra ett underlag för att utveckla beredskapsplaneringen. En utvärdering kan också bidra med att förbättra en framtida pandemihantering.¹⁰⁹

I utvärderingar av kriser studeras ofta förloppet av en kris. Verksamheter bör därför ta fram tidslinjer som visar händelseförloppet och hur beslut har fattats. Exempel på åtgärder som bör utvärderas i fråga om pandemihantering är övervakning, samverkan och samordning av olika smittskyddsåtgärder. Även effekten av åtgärderna, både på kort och på lång sikt, ska ingå i en utvärdering.

Enligt Folkhälsomyndighetens planeringsstöd kan utvärderingen antingen vara processinriktad (t.ex. utformad för att illustrera ett implementeringsförlopp), mål- och resultatnriktad eller med syfte att bedöma olika aktiviteters relevans för att lösa ett grundläggande problem (t.ex. kontrollera ett utbrott). Vid en mer omfattande utvärdering av en pandemi är det även viktigt att fastställa centrala problemområden, syftet med utvärderingen och dess utformning och genomförande samt hur utvärderingens resultat ska användas.

¹⁰⁹ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023, s. 42.

Enligt WHO stärks pandemiberedskapen genom kunskaper från forskning och samverkan med globala och nationella organisationer

WHO lyfter i en rapport vikten av global forskning för att bygga vidare på lärdomarna från covid-19-pandemin.¹¹⁰ Global forskning har spelat en nyckelroll för att ta fram motåtgärder såsom vaccin mot covid-19 och den har varit avgörande för att dra nytta av pågående forskning under covid-19-pandemin. Eftersom man kan räkna med utbrott av nya smittämnen är det viktigt att dra lärdomar från covid-19-pandemin genom att bygga vidare på kunskaper från forskningen och genom att samverka med globala och nationella organisationer för att kunna ta fram mekanismer och aktiviteter som kan stärka motståndskraften mot framtida pandemier. WHO identifierade tio nyckelområden som kan förbättra, prioritera och stärka forskningens roll för beredskap för pandemiska hälsohot. Många av de aktiviteter som presenteras i rapporten utgör en del av ramverket som WHO tog fram 2023 som avser beredskap och hantering av hälsohot.¹¹¹

Som beskrivits i avsnitt 10.2.4 tog WHO fram ett ramverk för beredskap, hantering och resiliens, med anledning av covid-19-pandemin.¹¹² Ramverket fokuserar på att stärka länders förmåga att förbereda sig för, förebygga, upptäcka och hantera pandemihot. Det handlar dock inte bara om att förbereda och förhindra nästa pandemi. I ramverket konstateras att flera hot mot hälsan ökar och förvärras av systemiska sårbarheter som samverkar med och förstärker varandra. Enligt WHO finns därför ett skyndsamt behov av åtgärder för att skydda samhällen och stärka länders kapacitet att ha beredskap för att kunna hantera nuvarande och framtida hälsokriser.

¹¹⁰ World Health Organization. Global Research and Innovation for Health Emergencies. Building the world's resilience against future outbreaks and pandemics. R&D Blueprint. 2023.

¹¹¹ World Health Organization. Global Research and Innovation for Health Emergencies. Building the world's resilience against future outbreaks and pandemics. R&D Blueprint. 2023, s. 100–101.

¹¹² World Health Organization. Strengthening the global architecture for health emergency prevention, preparedness, response and resilience. 2023.

Coronakommissionen ansåg att Folkhälsomyndigheten eller annan förvaltningsmyndighet ska ha ett lagstadgat utvärderingsuppdrag

Coronakommissionen menade att uppgiften att genomföra utvärderingar, dra lärdomar från hanteringen som omvandlas till åtgärder och sedan implementera dessa i verksamheten inte är reglerad i de lagar eller förordningar som ger ramarna för arbetet med krisberedskap.¹¹³

I fråga om pandemiberedskap framhöll kommissionen att ett stort antal aktörer på olika nivåer har ansvar för smittskydd och pandemihantering, men ingen aktör har ett ansvar för att följa upp och stödja dessa aktörers pandemiberedskap eller pandemiplaner, inklusive deras lagerhållning och personalförsörjning. Kommissionen ansåg att Folkhälsomyndigheten eller annan central förvaltningsmyndighet borde få ett tydligt och lagstadgat sådant uppdrag.¹¹⁴

MSB:s jämförelse av länders hantering av covid-19 indikerade betydelsen av beredskapsplanering

MSB initierade en länderjämförelse när covid-19-pandemin pågick. Det gick inte att dra slutsatser om länders olika hantering eftersom det var svårt att jämföra länders åtgärder vars utfall till stor del var kontextberoende. Några generella slutsatser kunde dock dras. En sådan är att beredskap är en del av de delar som bör finnas på plats innan en pandemi. Det konstaterades att pandemiplaner finns, men de behöver utvecklas. De behöver omfatta andra typer av pandemier än influensapandemier och de behöver övas. Nästa kris som drabbar hälso- och sjukvården behöver inte heller vara en pandemi, utan kan avse alltifrån ett angrepp mot landet till ett långvarigt elavbrott som påverkar sjukvårdens försörjningskedjor. Därför behöver beredskapsplaneringen omfatta även denna typ av händelser. Vidare bedömdes det finnas ett behov av att utvärdera och utveckla IHR 2005, så att det blir en hjälp i den stund risken för en pandemi eller annan hälso-relaterad påfrestning uppstår någonstans i världen. Slutligen kräver beredskap resurser, vilket innebär att när resurser investeras i en viss typ av förberedelse kan det saknas resurser till att genomföra andra förberedelser. Det gäller inte bara hälso- och sjukvården som

¹¹³ SOU 2022:10 volym 2 s. 309.

¹¹⁴ SOU 2021:89 volym 1 s. 43.

behöver öva och förbereda sig inför hälsorelaterade kriser, utan beredskapsbehovet gäller alla verksamheter för framtida påfrestningar oavsett vilken påfrestning som det kan handla om.¹¹⁵

Skogsbrandutredningen pekade på behovet av ett utvärderingssystem

Skogsbrandutredningen konstaterade att utvärderingsinsatserna med anledning av skogsbranden i Västmanland 2014 var synnerligen omfattande, vilket var förståeligt. Men den utredningen ställde frågan varför de utredningar som görs på uppdrag av berörda aktörer och andra offentliga aktörer inte samordnades, bl.a. för att uppnå kostnadseffektivitet. Förberedelser inför och insatser under en allvarlig olycka eller kris förväntades ske genom samverkan, vilket också delvis skulle kunna omfatta en utvärdering av en sådan händelse och öka förståelsen för eventuella förbättringsåtgärder och viljan att implementera dessa. Enligt den utredningen förutsatte detta att det skapas ett nytt system för utvärdering. Ett sådant system borde bl.a. bygga på förberedda strukturer och ett tydligt mandat, både vad gäller själva utvärderingarna och kraven på implementering av eventuella förändringar. I syfte att säkerställa förtroendet för utvärderingarna borde den som genomför utvärderingen vara oberoende och ledas av en utomstående person samtidigt som representanter för berört verksamhetsområde bör ingå i organet. Dessa representanter fick dock inte vara jäviga och de borde åtnjuta ett högt förtroende bland berörda aktörer.¹¹⁶

¹¹⁵ MSB. Att jämföra hur olika länder klarar en pandemi. Lärdomar och utmaningar. 2021, s. 16 och 17.

¹¹⁶ Rapport från Skogsbrandsutredningen. 2015, s 150.

10.5 Utgångspunkter för en nationell strategi för hantering av pandemier

Bedömning: Följande utgångspunkter är centrala för en nationell strategi för hantering av pandemier eller annan omfattande smittspridning:

- gällande regelverk, styrdokument och aktuella kunskapsunderlag,
- långsiktighet och en generisk ansats,
- aktörers ansvarsområden och uppgifter för att hantera en pandemis alla faser är tydliga,
- en bred involvering av aktörer i strategiarbetet,
- en välfungerande samverkan mellan aktörer,
- åtgärder i en nationell strategi bör kunna följas upp,
- avsatta resurser för strategiarbete kan underlätta styrning och uppföljning.

En nationell strategi för hantering av pandemier eller annan omfattande smittspridning bör enligt utredningens bedömning ha övergripande mål och fokusområden som håller över tid och utgår från regelverk i normalläge. Även om en nationell strategi bör vara långsiktig kan det samtidigt uppstå behov av uppdateringar utifrån ändrat kunskapsläge, revideringar i nationella eller internationella regelverk eller andra ändrade förutsättningar. Det betyder att en nationell strategi för hantering av pandemier bör revideras med regelbundenhet, exempelvis var tredje år.

Av utredningens direktiv framgår bl.a. att förebyggande, upptäckt och hantering av nästa pandemi är en tvärssektoriell fråga som involverar flera myndigheter och andra offentliga aktörer. Vidare bör en strategi beakta alla relevanta sektors del i pandemiberedskapen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regeringen, myndigheter och regionala och lokala aktörer. En sådan strategi bör beslutas av regeringen.

Utredningen bedömer att det finns vinster med att ur ett brett perspektiv involvera aktörer i arbetet med att både ta fram och imple-

mentera en nationell strategi. Eftersom det är regeringen som beslutar om en nationell strategi för hantering av pandemier så bör flera aktörer involveras i att genomföra och vidareutveckla strategin i form av t.ex. en handlingsplan. På så sätt ökar möjligheten för en god förankring och därmed en strategi som håller över tid.

Nedan följer några övergripande utgångspunkter som utredningen har identifierat som centrala för en sådan strategi.

10.5.1 En nationell strategi bör utgå ifrån gällande regelverk, styrdokument och aktuella kunskapsunderlag

En nationell strategi ska enligt utredningens direktiv utgå från de regelverk, dokument och aktuella kunskapsunderlag som är styrande för pandemiberedskap och pandemihantering. Några centrala regelverk är IHR 2005 och tillhörande IHR-lag, hälsohotsförordningen och beredskapsförordningen, se avsnitt 3.3, 3.4.1 och 10.2 för en närmare redovisning. Utredningen har också översiktligt gått igenom några nationella strategier som behandlar olika typer av kriser. Regeringens nationella säkerhetsstrategi är ett exempel på en sådan strategi, där epidemier och pandemier beskrivs som ett exempel på icke-aktörsdrivna hot.¹¹⁷

Som nämnts ovan behöver en strategi revideras regelbundet.

10.5.2 En nationell strategi bör bygga på långsiktighet och ha en generisk ansats

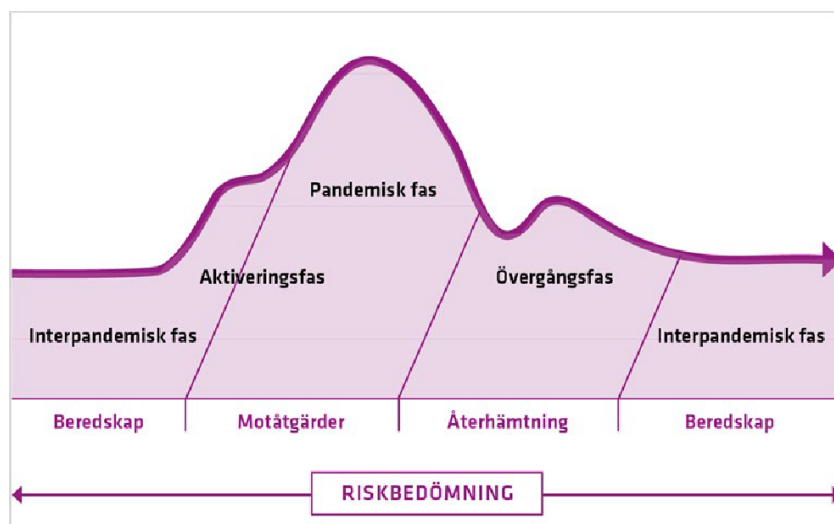
En nationell strategi för hantering av pandemier bör bygga på långsiktighet och en generisk ansats eftersom det inte går att förutse när nästa pandemi eller situation med annan omfattande smittspridning kommer att uppstå eller vilket smittämne det kommer att handla om. Vidare bör en strategi syfta till att säkerställa god beredskap för att hantera en pandemis alla faser, dvs. både beredskap inför nästa pandemi (interpandemisk fas) och hantering av en hotande eller pågående pandemi (aktiveringsfas, pandemisk fas och övergångsfas).

Pandemiberedskapen är mest effektiv om den bygger på allmänna principer som styr beredskapsplaneringen oavsett typ av hälsohot. Det innebär bl.a. att pandemiberedskap, åtgärder och utvärdering

¹¹⁷ Skr. 2023/24:163 s. 14.

bör bygga på generiska beredskapsstrukturer, mekanismer och planer. I möjligaste mån bör pandemiberedskapen syfta till att stärka befintliga strukturer och system snarare än att utveckla nya. I de fall nya strukturer och system aktiveras under en pandemi bör de ha etablerats, testats och utvärderats under den interpandemiska fasen.^{118,119} Utredningen pekar t.ex. på behovet av ett utvecklingsarbete för att förbättra nationella och regionala it-system och data för t.ex. testning och smittspårning. Vi menar att sådant arbete bör initieras och användas redan i ett normalläge, dvs. under interpandemisk fas, vilket vi behandlar i kapitel 8 (avsnitt 8.11.1). Genom att utveckla, testa och använda system i normalläge säkerställer man beredskap i händelse av omfattande smittspridning. Systemen bör även testas för storskalig användning för att säkerställa funktionaliteten i en sådan situation.

Figur 10.1 Möjligt smittspridningsförlopp vid en pandemi



Anm.: Med motåtgärder avses smittskyddsåtgärder.

Källa: Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023.

¹¹⁸ European Centre for Disease Prevention and Control. Guide to revision of national pandemic influenza preparedness plans – Lessons learned from the 2009 A(H1N1) pandemic. Stockholm: ECDC. 2017.

¹¹⁹ European Centre for Disease Prevention and Control. Why is pandemic preparedness planning important? Hämtat 2024-11-25 från <https://www.ecdc.europa.eu/en/seasonal-influenza/preparedness/why-pandemic-preparedness>.

Det kan ur ett styrningsperspektiv vara vanskligt med många fokusområden, och alltför detaljerade åtgärder, i en nationell strategi. Det kan bli svårt att överblicka och frågor om prioriteringar kan uppstå. Det som också talar emot en alltför detaljerad nivå är att fokusområdena och åtgärderna ska förankras av ett antal aktörer. Omvänt kan alltför vaga målformuleringar i en strategi leda till tolkningsproblem för berörda aktörer.

Det gäller enligt utredningens bedömning att från början hitta en välavvägd och rimlig mängd fokusområden för att de ska kunna hålla över tid, och därmed underlätta för en ändamålsenlig styrning. Då behöver inte heller fokusområdena ha någon inbördes prioritering.

10.5.3 Aktörers ansvarsområden och uppgifter bör vara tydliga i normalläge för att hantera en pandemis alla faser

Som framgått i tidigare kapitel (avsnitt 6.1) bygger den svenska krisberedskapen på tillämpningen av ansvarsprincipen. Den innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under en kris. I ansvaret ligger att i förebyggande syfte vidta de åtgärder som krävs för att skapa robusthet och förmåga att hantera en kris även när kunskapsläget är ofullständigt. Principen innebär även ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande.

När det gäller pandemier bör aktörers ansvarsområden och uppgifter vara tydliga i normalläge för att hantera en pandemis alla faser. Det gäller särskilt när övergången sker från beredskapsläge till hantering. Inför denna övergång är det centralt att befogenheterna och ansvarsfördelningen mellan regeringen och de myndigheter som ansvarar för smittskyddet – i första hand Folkhälsomyndigheten – är klarlagd och tydlig. Befogenheter och ansvar vid pandemihantering handlar till stor del om vem som fattar beslut av olika samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för att motverka smittspridning och förhindra att nya smittkedjor uppstår i samhället.

Ett tydliggörande av aktörers ansvarsområden och uppgifter och därmed beslutsfattande hanteras bl.a. genom att det finns en uppbyggd författningsberedskap, vilket vi lämnar förslag på i detta delbetänkande. Enligt utredningens uppfattning bör frågor som rör ansvar och beslutsfattande också inkluderas i en nationell strategi

för pandemiberedskap, särskilt när regelverk och kunskapsläge kan ändras över tid. Vi grundar också den bedömningen på att erfarenheter från tidigare kriser återkommande visat att det finns otydligheter i ansvarsförhållanden när myndigheter och övriga offentliga aktörer såsom regioner och kommuner ska samverka med varandra vid krishantering.

10.5.4 Strategiarbetet bör involvera många aktörer

Att inkludera relevanta aktörer i arbetet med att ta fram en nationell strategi ökar förutsättningarna för att strategin, liksom de åtgärder som ingår i den, förankras i aktörernas respektive verksamheter. Strategier är inget formellt styrinstrument men kan, rätt utformade, ha en viktig styrande funktion i sakfrågor som är tvärspektoriella och som omfattar många aktörer.

Det är framför allt Folkhälsomyndigheten, smittskyddsläkare, regioner och kommuner, privata vård- och omsorgsgivare, Socialstyrelsen, Arbetsmiljöverket och Läkemedelsverket som operativt och ur ett smittskyddsperspektiv hanterar en pågående pandemi. Men också länsstyrelserna och IVO har en operativ uppgift i fråga om tillsyn liksom MSB gällande krissamordning och kommunikation. Vid utbrott av zoonotisk smitta har SVA och Jordbruksverket operativa uppgifter. SKR har i första hand en viktig samordnande funktion. Dessa offentliga aktörer har av den anledningen en mycket viktig roll i arbetet med både beredskap och hantering och därmed för ett strategiarbete. Men många ytterligare aktörer såsom andra myndigheter, näringsliv och civilsamhälle är centrala för pandemi-hantering. Det innebär att många aktörer måste ha en god beredskap för att, inom sin verksamhet, kunna hantera en pågående kris. Som en del av en sådan beredskap avses bl.a. att identifiera samhällsviktig verksamhet och att kontinuitetsplanera, dvs. att planera för att upprätthålla sin verksamhet på en tolerabel nivå oavsett störning.¹²⁰

En pandemi kan få djupgående konsekvenser för både människor och samhälle, däribland för t.ex. samhällsekonomin, försörjningsberedskapen i stort och för samhällsviktiga verksamheter, vilket bör återspeglas i en nationell strategi för hantering av pandemier. Detta

¹²⁰ Folkhälsomyndigheten. Pandemi-beredskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023, s. 43 och 44.

kan göras genom en bred involvering av berörda aktörer och i ett förebyggande och förberedande syfte.

10.5.5 En välfungerande samverkan är central för både pandemiberedskap och pandemihantering

En nationell strategi som är tvärsektoriell förutsätter en välfungerande samverkan. Med samverkan avses här ett arbetssätt som medger att olika aktörer tillsammans kan bidra till att stärka beredskapen inför och att operativt hantera pandemier. Detta eftersom ett stort antal aktörer berörs på nationell, regional och lokal nivå såsom myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner och företag.

Genomförd samverkan har vid tidigare kriser ofta visat sig få begränsad nytta. Det gäller särskilt när samverkande myndigheter inte har beslutsmandat eller inte är överordnad någon annan. Detta kan vara fallet även om ansvarsfördelningen mellan aktörerna bedöms vara tydlig i ett normalläge. Ett återkommande problem är att myndigheternas olika regelverk har lett till tolkningsproblem och försvårat samverkan. Det har också varit fallet att samverkan i en kris-situation inte har prioriterats eftersom myndigheten har fokuserat på sitt kärnuppdrag i stället.

Vad krävs för en utvecklad samverkan?

En välfungerande samverkan under en pågående pandemi förutsätter enligt utredningens bedömning att det finns en etablerad och utvecklad samverkan i ett normalläge, dvs. under en interpandemisk fas. En sådan samverkan i ett normalläge bidrar till snabbare beslutsvägar i en krissituation, och har etablerade former för informationsutbyte mellan involverade aktörer med upparbetade kanaler, rapporteringsvägar och informationsvägar. Vidare bör samverkan innehålla aktiviteter på en konkret nivå, t.ex. gemensamma övningar eller genom att gemensamt utveckla sina beredskapsplaner. Ett övergripande syfte med sådana operativa insatser bör vara att reda ut verksamheternas ansvar, uppgifter och roller vid kriser för att hantera oklarheter eller minska eventuella missförstånd i fråga om dessa delar.

Synpunkter om samverkan som har framkommit under utredningens arbete

Det som har framkommit under utredningens arbete och inom ramen för de referensgruppmöten¹²¹ som har ägt rum i fråga om samverkan är bl.a. följande:

Myndighetssamverkan är viktig, men det finns utmaningar på regional och lokal nivå som i vissa krissituationer kräver en tydlig nationell styrning. Ett exempel på det kan hämtas från covid-19-pandemin i fråga om smittlägen som hade stor samhällspåverkan. En synpunkt som fördes fram var att regioner i sådana situationer kunde tolka sina uppdrag på så olika sätt att det sammantaget uppfattades leda till en ojämlig och ineffektiv pandemihantering. I sådana situationer fanns det därför en förväntan på en tydlig nationell styrning. Samtidigt kunde det finnas behov av ett lokalt perspektiv. Ett lokalt perspektiv bör också finnas i det fortsatta arbetet med en nationell strategi för hantering av pandemier.

Samverkan bör bygga på gemensamma grunder och utgångspunkter som handlar om hur man ska hantera kriser. Det bör finnas gemensamma förhållningsregler, men utan att de går utanför varje myndighets eller verksamhets mandat. Det uppkommer ständigt nya frågor i en kris. Av den anledningen bör man använda den befintliga strukturen för samverkan, det finns bl.a. ett framtaget ramverk för ledning och samverkan.¹²² Regionalt är man också beroende av att det finns en nationell samverkan som möjliggör för ett naturligt informationsutbyte åt båda håll.

Vidare bör en strategi ha en generisk ansats och utgå ifrån befintliga samverkansstrukturer. Behov av särskild samverkan kan finnas avseende särskilda händelser men de kan hanteras i det befintliga systemet för krisberedskap.

Det saknas nationella samverkansgrupper ur ett bredare beredskapsperspektiv i fråga om smittskyddsfrågor. Samverkan inom smittskydd sker främst mellan de regionala smittskydden och Folkhälsomyndigheten, samt inom bl.a. vårdhygien- och antibiotikaresistensfrågor. Det finns även etablerade nationella samverkansgrupper inom zoonosberedskap (Zoonosrådet som är en långsiktig och

¹²¹ Utredningens referensgruppmöte 2024-09-23 och 2024-09-27.

¹²² MSB. Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan. Hämtat 2024-12-16 från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning>.

kontinuerlig samverkan och Zoonossamverkan vid kris eller akuta händelser, se avsnitt 10.3.2), antimikrobiell resistens (AMR) och inom vårdhygien.

Utöver ovanstående synpunkter har också framkommit vid utredningens referensgruppmöten att följande delar är viktiga för en utvecklad samverkan:

- Etablerade samverkansgrupper är centralt för en utvecklad samverkan. Det behövs också stöd för hur vissa frågor ska hanteras av aktörer vid samverkan. Bl.a. efterfrågas utvecklade vägledningar om t.ex. hur aktörer ska hantera osäkerhet vid utbrott och olika smittlägen.
- Några myndigheter bör få ett tydligt beslutsmandat för att kunna ”peka med hela handen” i en krissituation. Myndigheters olika regelverk uppfattades vara en bidragande orsak till en otydlig nationell styrning i flera situationer.
- Informations- och datadelningen bör vara mer ändamålsenlig i fråga om tillgång till information och data som har betydelse för syftet. Det kan handla om att kunna utbyta känslig information mellan myndigheter. I vissa fall behöver informationen kunna vara begränsad, t.ex. för smittskyddsfrågor som rör Försvarsmakten.
- Det bör finnas fungerande rapporteringsvägar däribland systemtekniska lösningar som möjliggör för en effektiv och säker rapportering. Vidare bör det i samverkansstrukturerna också finnas upparbetade kontakter eller utsedda nyckelpersoner för att samverkan ska fungera i en krissituation.

10.5.6 Åtgärder i en nationell strategi bör kunna följas upp

Åtgärder i en nationell strategi bör vara utformade så att det går att följa upp dem i syfte att bedöma deras resultat sett till konsekvenser och kostnader. Om åtgärderna är på en övergripande nivå bör det gå att operationalisera dessa till en nivå som anger vilka specifika insatser som det kan handla om.

En förutsättning för en utvecklad uppföljning av en nationell strategi är att det finns på förhand valda indikatorer baserade på en

gemensam terminologi. Det gäller för uppföljning av de åtgärder som avser pandemiberedskap.

I fråga om pandemihantering behövs t.ex. en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av de smittskyddsåtgärder som blir aktuella för att hantera en pågående smittspridning. Det behöver göras avvägningar vid varje beslut om lämplig smittskyddsåtgärd för att begränsa smittspridningen under pandemins olika faser, se avsnitt 10.9.3.

10.5.7 Avsatta resurser för strategiarbete kan underlätta styrning och uppföljning

En tydlig finansiering av arbetet med strategin kan bidra till en förbättrad styrning och uppföljning. Det förutsätter dock att åtgärderna eller aktiviteterna som ska genomföras för att bidra till målet med en strategi är formulerade på ett sådant sätt så att de går att följa upp med hjälp av indikatorer. Med en tydlig finansiering menas avsatta resurser för strategiarbetet enligt regleringsbrev eller i regeringsuppdrag och inte som en ospecificerad del av myndigheternas förvaltningsanslag. En sådan ordning kan tydliggöra vikten av arbetet med en nationell strategi i förhållande till verksamheternas/myndigheternas övriga uppgifter, och bidra till en bättre uppföljning, vilket har uppmärksammats av både Statskontoret¹²³ och Riksrevisionen¹²⁴.

10.6 Vissa avgränsningar i en nationell strategi för hantering av pandemier

Bedömning: Utredningen har identifierat en rad områden som är viktiga för det strategiska arbetet med hantering av pandemier, men som avgränsas bort i underlaget till en nationell strategi. Den främsta anledningen är att det pågår ett större reformarbete i dessa delar.

¹²³ Statskontoret. Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?, 2016.

¹²⁴ Riksrevisionen. Regeringens styrning av samhällets informations- och cybersäkerhet – både brådskande och viktig (RiR 2023:8). 2023.

De områden som inte behandlas specifikt som fokusområden i strategin är följande:

- försörjningsberedskap i stort,
- förebyggande hälsofrämjande åtgärder, och
- internationellt samarbete och stöd till länder.

En central fråga är hur pandemiberedskapen ska ses i förhållande till krisberedskapen i övrigt. Samhällets krisberedskap regleras i lagar och förordningar, däribland beredskapsförordningen. Ansvarförhållandena styrs bl.a. av grundläggande principer om ansvar, likhet och närhet, som beskrivits närmare i avsnitt 6.1. Det finns många gemensamma delar mellan pandemiberedskap och samhällets krisberedskap såsom betydelsen av välunderbyggda planeringsunderlag, riskvärderingar, övningar och samverkan, som bör inkluderas i det strategiska pandemiarbetet. Men det finns även unika delar, vilket motiverar bl.a. en fristående strategi för hantering av pandemier. En pandemi är enligt utredningens uppfattning en kris med omfattande konsekvenser för både människor och samhälle, och som kan pågå under lång tid. Detta perspektiv bör genomsyra en nationell strategi.

Utredningen har identifierat en rad områden som är viktiga för det strategiska arbetet med pandemiberedskap och -hantering men som vi inte avser att inkludera som specifika fokusområden i vårt underlag till en nationell strategi. Den främsta anledningen är att det pågår ett större reformarbete i dessa delar. Områdena beskrivs i det följande.

10.6.1 Det pågår ett reformarbete inom försörjningsberedskap för att stärka vårdens kapacitet

Försörjningsberedskap i syfte att stärka vårdens kapacitet är grundläggande för pandemiberedskapen. Utredningen lämnar flera förslag som syftar till att stärka laboratorieberedskapen. Det pågår ett omfattande reformarbete med att stärka hälso- och sjukvårdens beredskap överlag för att hantera fredstida kriser, höjd beredskap samt krig, vilket beskrivs i kapitel 8 (avsnitt 8.2.10). Vår bedömning är att det pågående reformarbetet med att stärka försörjningsberedskapen också kan stärka pandemiberedskapen. Några sådana kom-

ponenter är möjlighet att lagerhålla eller omfördela kritiska sjukvårdsprodukter under en fredstida kris som en pandemi, att bygga upp ett visst beredskapslager samt i övrigt stärka vårdens kapacitet inför sådana situationer.

Det pågår också ett arbete med att stärka försörjningsberedskapen ur ett bredare perspektiv, t.ex. i fråga om Sveriges samlade behov av försörjningsviktiga varor och tjänster.¹²⁵ Med försörjningsberedskap avses förmåga att både upprätthålla samhällsviktiga funktioner och att förse befolkningen med de varor och tjänster som krävs för att upprätthålla liv och hälsa. Covid-19-pandemin visar att företag med internationella transportkedjor behöver planera för att transporter kan komma att påverkas av en pandemi, bl.a. genom gränsregler kring karantän och testning, krav på vaccination eller att tillgången till sjukvårdsprodukter minskar pga. hastigt ökad global efterfrågan.

MSB har tagit fram vägledningar¹²⁶ och en strategi¹²⁷ för försörjningsberedskap. Strategin kan ses som ett ramverk och en inriktning för att utveckla det gemensamma arbetet för försörjningsberedskapen med fokus på samverkan. Den kan användas som utgångspunkt i verksamhetsplaneringen för MSB och andra myndigheter, företag och organisationer. Strategin revideras regelbundet utifrån regeringens styrning och det reformarbete som pågår på området.

10.6.2 Förebyggande hälsofrämjande åtgärder

Utredningen har övervägt om förebyggande hälsofrämjande åtgärder kan vara ett fokusområde för en nationell strategi för hantering av pandemier. Utredningen bedömer att förebyggande hälsofrämjande åtgärder är en central del inom ramen för folkhälsopolitiken och Folkhälsomyndighetens huvudsakliga uppgifter. Ett exempel på en förebyggande åtgärd med bäring på hantering av hälsohot är arbetet mot antibiotikaresistens. Det arbetet behandlas dock i en egen nationell strategi.

Av dessa skäl bedömer utredningen att dessa eller andra förebyggande hälsofrämjande åtgärder inte behöver ingå specifikt i utredningens underlag för en nationell strategi för hantering av pande-

¹²⁵ SOU 2023:50.

¹²⁶ Bl.a. MSB. Planering för försörjning av varor och tjänster. En vägledning till myndigheter för höjd beredskap och krig. 2021.

¹²⁷ MSB. Strategi för försörjningsberedskap. 2021.

mier. Vi redogör i korthet för några förebyggande hälsofrämjande åtgärder som har behandlats.

Att behålla en god och jämlik folkhälsa är centralt och en del av det långsiktiga förebyggande och hälsofrämjande arbetet

En god och jämlik folkhälsa är centralt för att förebygga hög sjuklighet och dödlighet i befolkningen under en pandemi eller annan omfattande smittspridning. En befolkning med hög grundsjuklighet kan också leda till ett ansträngt läge för hälso- och sjukvården i en situation då kapaciteten inte räcker till.

Folkhälsa bestäms av en rad faktorer såsom individers livsvillkor och levnadsförhållanden samt sociala nätverk och levnadsvanor. En ojämlig hälsa beror på att förekomsten av hälsofrämjande respektive ohälsosamma bestämningfaktorer skiljer sig mellan grupper i befolkningen och att faktorerna påverkar vissa grupper i högre grad än andra. En pandemi kan öka befintliga ojämlikheter i ohälsa och dödlighet på ett övergripande plan, och kan tänkas få flera allvarliga konsekvenser för hälsan både direkt och indirekt. Några konsekvenser av en pandemi kan vara:

- en ökad risk för psykisk ohälsa,
- negativa förändringar i livsvillkor och levnadsvanor, och
- en ökad risk för negativa hälsokonsekvenser bland barn som lever i familjer med sämre sociala och ekonomiska förhållanden.¹²⁸

Folkhälsomyndigheten har i en rapport analyserat hur folkhälsan har påverkats av covid-19-pandemin. Slutsatsen är att ojämlikheterna i hälsa består och har i vissa fall ökat över tid. Myndighetens bedömning är att pandemins konsekvenser kan komma att förstärka dessa ojämlikheter. Eftersom rapporten togs fram 2021 var det för tidigt för att avgöra pandemins fulla effekt på folkhälsan. Myndigheten menade att det hälsofrämjande och förebyggande arbetet behöver stärkas och prioriteras för att behålla en god folkhälsa och minska ojämlikheterna.¹²⁹

¹²⁸ Folkhälsomyndigheten. Insatser vid nya utbrott av covid-19. Regeringsuppdrag. 2020, s. 21.

¹²⁹ Folkhälsomyndigheten. Hur har folkhälsan påverkats av covid-19-pandemin? Samlad bedömning utifrån svensk empiri och internationell forskning under 2020. 2021.

Vaccinationer i hälsofrämjande syfte

Förebyggande åtgärder omfattar alla aktiviteter som syftar till att minimera bördan av hälsohot och mildra riskfaktorer. Vaccination är en central förebyggande medicinsk åtgärd och som förhindrar spridning av infektionssjukdomar, minskar allvarlig sjukdom, sjukhusinläggningar och dödsfall. Det finns dock en skillnad i fråga om vaccinationer i hälsofrämjande syfte, dvs. i normalläge, och vacciner som en medicinsk smittskyddsåtgärd under en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Vi har valt att inkludera vaccin i en nationell strategi i beredskapssyfte inför en pandemi eller situation med annan omfattande smittspridning, se avsnitt 10.8.6.

Arbetet med antibiotikaresistens har en egen nationell strategi

Ett annat exempel på förebyggande åtgärd med bäring på hantering av hälsohot är arbetet mot antibiotikaresistens. Antibiotikaresistens är ett växande gräns- och sektorsöverskridande hot mot människors och djurs hälsa, och arbetet mot antibiotikaresistens behandlas i en nationell strategi. Strategin ligger till grund för Sveriges arbete med att bromsa uppkomst och spridning av antibiotikaresistens, och att förebygga och hantera dess konsekvenser. En uppdatering gjordes 2024 utifrån hur förutsättningarna för arbetet mot antibiotikaresistens har förändrats under senare år i Sverige, inom EU samt globalt.¹³⁰

10.6.3 Internationellt samarbete

Internationellt samarbete kan utgöra ett specifikt fokusområde för en nationell strategi för hantering av pandemier. Ett internationellt samarbete innebär både ett förebyggande arbete i syfte att stärka pandemiberedskapen och operativa insatser för att hantera en pågående pandemi, såsom att Sverige både kan ge och ta emot materiellt stöd, t.ex. personlig skyddsutrustning, läkemedel och vaccin.

Utredningen bedömer att internationellt samarbete är en etablerad del i flera myndigheters uppgifter inom både folkhälsa och smittskydd, och lyfts också särskilt inom ramen för det strategiska arbetet med svenskt bistånd. Av den anledningen har vi valt att inte inklu-

¹³⁰ Regeringskansliet. Nationell läkemedelsstrategi 2024–2026. 2024.

dera internationellt samarbete som ett särskilt fokusområde för en nationell strategi för hantering av pandemier.

Vi redogör nedan för några delar av det pågående arbetet i fråga om internationellt samarbete inom folkhälsa och smittskydd.

Folkhälsomyndighetens uppgifter

Folkhälsomyndigheten har i uppgift att följa och medverka i folkhälsoarbetet inom EU och på internationell nivå såsom WHO, och andra FN-organ. På EU-nivå sker ett omfattande samarbete med ECDC. Folkhälsomyndigheten deltar också i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling, förkortad PGU. Myndigheten och Sida ingick i oktober 2024 en överenskommelse för att stärka samarbetet inom global hälsa och internationellt utvecklings-samarbete. Överenskommelser är en del av regeringens reformagenda för biståndet och Sidas verksamhetsstrategi, i syfte att förbättra hälsan för de mest utsatta i låginkomstländer.

Flera internationella samarbeten inom smittskydd och djurhälsa

Flera internationella samarbeten bedrivs inom smittskydd och djurhälsa, både i fråga om global utveckling i låginkomstländer och inom ramen för forskning och utveckling. Ett antal myndigheter är delaktiga i genomförandet av PGU, med det övergripande målet att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling och att bekämpa fattigdom i dess olika uttryck. Arbetet med antibiotikaresistens, smittsamma djursjukdomar och zoonoser är centralt för global utveckling och fattigdomsbekämpning. Myndigheter såsom SVA, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) deltar i olika internationella forskningsprojekt med samarbetspartners i låginkomstländer, bl.a. i syfte att förbättra djurhälsa, livsmedelssäkerhet och minska antibiotikaresistens.¹³¹

¹³¹ SVA. Global utveckling. Hämtat 2024-10-27 från <https://www.sva.se/om-oss/verksamhet/agenda-2030-och-hallbar-primarproduktion/global-utveckling>.

Regeringens reformagenda för biståndet

Som nämnts har regeringen tagit fram en reformagenda som anger den långsiktiga riktningen för det svenska biståndet. Sju tematiska prioriteringar anges i agendan varav ett avser området Förbättrad hälsa för de allra mest utsatta. En del av området handlar om att förhindra och bekämpa hälsohot, inklusive pandemier och antimikrobiell resistens. Mot bakgrund av covid-19-pandemin och andra hälsohot och kriser anges att regeringen bl.a. avser att:

- investera i stärkt beredskap mot hälsohot med fokus på förstärkt smittskydds- och folkhälsoarbete i låg- och medelinkomstländer,
- bidra till utvecklad lokal kapacitet i utvecklingsländer att tillverka vaccin och läkemedel,
- bidra till ökad medvetenhet, saklig informationsspridning, kapacitetsutveckling samt forskning och innovation för att förebygga och hantera hälsohot.¹³²

Strategi för Sveriges samarbete med WHO

Det kan också nämnas att regeringen har tagit fram en strategi som ligger till grund för Sveriges samarbete med WHO för 2021–2025.¹³³ Strategin utgör en del av Sveriges genomförande av Agenda 2030 och FN:s globala mål för hållbar utveckling, och är styrande för Regeringskansliet och berörda utlandsmyndigheter i fråga om Sveriges samarbete med WHO på global, regional och nationell nivå. Syftet med strategin är att bidra till genomförandet av den svenska utvecklingspolitiken och att understödja svensk hälsopolitik, i linje med den svenska politiken för global utveckling och Agenda 2030.

De delar inom WHO:s arbete som Sverige har prioriterat under perioden avser bl.a. bättre skydd mot hälsokriser. Sverige ska verka för att stärka förmågan att bemöta gränsöverskridande hälsohot genom att uppmana WHO och dess partners att visa ledarskap och agera samordnat, samt verka för att samtliga medlemsstater fullt ut implementerar IHR. Vidare ska Sverige verka för att WHO, i arbetet

¹³² Bilaga till II:1 A vid regeringssammanträde den 14 december 2023, Bistånd för en ny era Frihet, egenmakt och hållbar tillväxt, s. 11.

¹³³ Regeringskansliet. Strategi för Sveriges samarbete med Världshälsoorganisationen (WHO) 2021–2025, 2020.

med smittsamma sjukdomar, särskilt fokuserar på minskat antal nya sjukdomsfall samt prevention och övervakningssystem, nyckelgrupper och stärkande av nationella hälsosystem.

Vidare prioriteras samarbete kring hälso- och sjukvård. Sverige ska bl.a. verka för att WHO bidrar med förstärkt stöd till länders utveckling av hälso- och välfärdssystem och ökad tillgång till allmän hälso- och sjukvård, samt verka för en hållbar och jämlik tillgång till läkemedel och vaccin. Sverige ska fortsatt stödja WHO i arbetet mot antimikrobiell resistens enligt den globala handlingsplanen som finns på området.

10.7 En nationell strategi för hantering av pandemier

I detta avsnitt redovisar utredningen bedömningar och förslag på syfte, mål och övergripande struktur för en nationell strategi för hantering av pandemier. Med hantering avses vi både beredskapsåtgärder inför en pandemi (interpandemisk fas) och en pandemiska samtliga delar, dvs. aktiveringsfas, pandemisk fas och övergångsfas.

Underlaget till en nationell strategi avser vidare inte enbart hantering av en fullskalig pandemi utan även andra situationer med omfattande smittspridning (se avsnitt 4.1.5).

10.7.1 Strategins syfte och mål

Förslag: Syftet med en nationell strategi för hanteringen av pandemier är att ange målen för samhällets hantering och hur de ska uppnås.

Samhällets mål vid en pandemi är att skydda människors liv och hälsa genom att begränsa smittspridningen och samtidigt begränsa andra negativa konsekvenser för individen och samhället.

Smittskyddsåtgärder ska i första hand bygga på frivillighet och en strävan att hålla samhället så öppet som möjligt.

Utredningen har till stor del utgått ifrån Folkhälsomyndighetens formulerade mål i fråga om pandemiberedskap och pandemihantering.¹³⁴ Enligt Folkhälsomyndighetens planeringsstöd för pandemi-

¹³⁴ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023.

beredskap är de övergripande målen med pandemiberedskap och pandemihantering att dels minimera dödlighet och sjuklighet i befolkningen, dels minimera övriga negativa konsekvenser för individen och samhället. Vidare framgår att pandemiberedskap syftar till att behålla och öka förmågan att förebygga och hantera pandemier. Den övergripande strategin för pandemihantering syftar enligt Folkhälsomyndigheten till att minska det totala antalet fall samt att vid ett givet tillfälle förskjuta oundvikliga fall för att inte belastningen på sjukvården ska bli för hög i förhållande till tillgängliga resurser. Om det går att skjuta sjukdomsfallen på framtiden finns också större chans att eventuella medicinska motåtgärder har blivit tillgängliga, så att man kan minska det totala antalet fall.¹³⁵

Som framgått i avsnitt 10.5.2 bör en nationell strategi för hantering av pandemier bygga på långsiktighet. En strategi ska också fånga en pandemis samtliga faser, dvs. såväl beredskapsåtgärder under interpandemisk fas som hantering av en pandemi (aktiveringsfas, pandemisk fas och övergångsfas). Att skydda människors liv och hälsa innebär ytterst att minimera död och sjuklighet i en pandemi-situation. Utredningen har valt en vidare formulering i fråga om samhällets mål vid en pandemi än vad som formuleras i Folkhälsomyndighetens planeringsstöd. Det främsta skälet är att vi vill betona vikten av förebyggande och förberedande arbete, långsiktighet och en bred involvering av aktörer. Vi bedömer att den föreslagna målformuleringen fångar dessa perspektiv och med samma syfte, dvs. att ytterst att minimera död och sjuklighet vid en pandemi.

Regeringen presenterade en åtgärdsplan för införande av smittskyddsåtgärder under covid-19-pandemin.¹³⁶ I planen redovisades övergripande principer för införandet av vissa smittskyddsåtgärder:

- Grundläggande fri- och rättigheter såsom mötes- demonstrations-, religions- och näringsfrihet gäller enligt grundlag och skyddet för dem ska alltid upprätthållas. Vidare ska EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet värnas.

¹³⁵ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023, s. 25.

¹³⁶ Regeringskansliet. Regeringens åtgärdsplan för införande av smittskyddsåtgärder. 2021. Hämtat 2024-11-26 från <https://www.regeringen.se/contentassets/fe45c162544819deb7a1c52a24364/regeringens-atgardsplan-for-inforande-av-smittskyddsatgarder-2.pdf>.

- Åtgärder för att minska smittspridningen av sjukdomen covid-19 får inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt för att värna människors liv och ha minsta möjliga påverkan på folkhälsan och samhället, dvs. åtgärderna ska vara proportionerliga sett till sitt syfte. Det måste också beaktas att ju längre tid en åtgärd är i kraft, desto starkare skäl krävs för att åtgärd ska betraktas som proportionerlig.
- Folkhälsomyndighetens expertkunskap och underlag är fortsatt viktiga för regeringen, så också i arbetet med att införa smittskyddsåtgärder.
- Smittläge och belastning i hälso- och sjukvården samt vaccinationsgrad i befolkningen är fortsatt vägledande för att avgöra när det är lämpligt att införa smittskyddsåtgärder.

De principer som regeringen lyfte fram i åtgärdsplanen är enligt utredningens uppfattning relevanta även för hantering av framtida kriser som orsakas av smittspridning. Vi anser att de åtgärder som vidtas bör, på motsvarande sätt som smittskyddet i övrigt, i första hand utgå från var och ens ansvarstagande och vilja att motverka en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom för att skydda sig själva och sina medmänniskor. Smittskyddsåtgärder bör således i första hand ha sin grund i frivillighet och strävan bör vara att hålla samhället så öppet som möjligt. Det bör emellertid finnas en bred palett av olika smittskyddsåtgärder som kan tillämpas på basis av aktuellt kunskapsläge kring riskgrupper, smittspridningens omfattning, vårdkapacitet, vaccinationsgrad och vaccinskydd. Kontinuerliga avvägningar inför varje beslut om åtgärd bör göras för att begränsa en omfattande smittspridning i samhället samtidigt som de negativa konsekvenserna för människor och samhälle begränsas (se avsnitt 10.9.3).

Utredningen tar fasta på att smittskyddslagen anger att smittskyddsåtgärder inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Inskränkningar och begränsningar av fri- och rättigheter får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare bör åtgärderna ha minsta möjliga påverkan för den enskilde och samhället.

Utredningen vill poängtera att många av de beslut som måste fattas vid en pandemi avser inte bara smittskyddsåtgärder utan också beslut som spänner över stora delar av samhället. Det kan t.ex. röra sig om ekonomiska beslut från statens sida i syfte att upprätthålla vårdkapacitet samt beslut om ekonomiska stödåtgärder för att upprätthålla en fungerande samhällsekonomi. Det handlar således om att bl.a. säkerställa att vård och omsorg och annan samhällsviktig verksamhet kan bedrivas och att begränsa negativa effekter av en pandemi för såväl individer, företag och samhället i övrigt. Sådana åtgärder är helt avgörande för att kunna hålla samhället öppet så långt det är möjligt.

Vidare är ekonomiska förutsättningar, som möjliggör för offentliga aktörer att snabbt kunna vidta adekvata åtgärder, viktiga för en effektiv pandemihantering. Det bör således inte finnas några hinder att vidta sådana åtgärder under pågående pandemi eller annan omfattande smittspridning, som beror på ekonomiska begränsningar. Det är en aspekt som utredningen inte har behandlat specifikt inom ramen för vårt uppdrag, men som är möjlig att inkludera i det fortsatta arbetet med en nationell strategi för hantering av pandemier.

Enligt vår uppfattning bör det vara regeringen som fattar beslut om mer ingripande eller sektorsövergripande åtgärder för att hantera en samhällskris (se avsnitt 10.8.1). Vi har valt att inom ramen för just detta underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier i första hand avse smittskyddsåtgärder. Det hindrar inte att strategins innehåll kan breddas och fördjupas i det fortsatta arbetet.

Utredningen anser mot denna bakgrund att syftet med en nationell strategi för hanteringen av pandemier är att ange målen för samhällets hantering och hur de ska uppnås. Samhällets mål vid en pandemi är att skydda människors liv och hälsa genom att begränsa smittspridningen och samtidigt begränsa andra negativa konsekvenser för individen och samhället. Det bör framgå av strategin att smittskyddsåtgärder i första hand bör bygga på frivillighet och en strävan att hålla samhället så öppet som möjligt.

10.7.2 En nationell strategi för både pandemiberedskap och pandemihantering

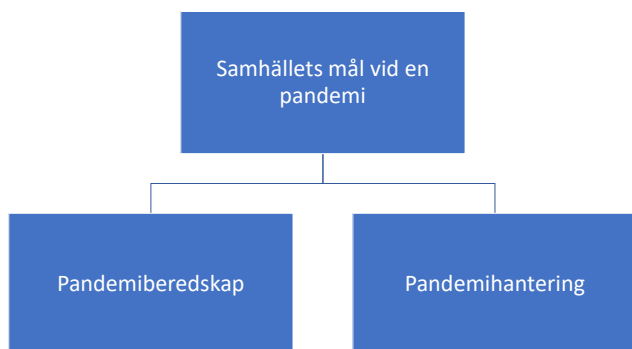
Förslag: För att uppnå samhällets mål vid en pandemi ska en nationell strategi för hantering av pandemier bestå av två delar: pandemiberedskap och pandemihantering.

Enligt direktiven ska utredningen lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier. Som framgår ovan bedömer utredningen att syftet med en sådan strategi bör vara att bidra till att samhällets mål vid en pandemi uppnås. För att uppnå målet bedömer utredningen att strategin bör bestå av två delar, pandemiberedskap och pandemihantering. Vi tolkar också våra direktiv som att regeringen avser båda delar. Bl.a. framgår att en nationell strategi bör beakta alla relevanta sektors del i pandemiberedskapen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regeringen, myndigheter och regionala och lokala aktörer.

Med pandemiberedskap avser vi förebyggande och förberedande arbete som syftar till att stärka beredskapen inför framtida pandemier. Det arbetet bedrivs av berörda aktörer under den interpandemiska fasen. Vi bedömer att det förebyggande och förberedande arbetet är avgörande för en ändamålsenlig och effektiv pandemihantering. På så sätt bidrar beredskapsåtgärderna till att uppnå samhällets mål vid en pandemi.

Med pandemihantering avses det arbete som berörda aktörer bedriver under de aktiva faserna av en pandemi (aktiveringsfas, pandemisk fas och övergångsfas). Målet med det arbetet är att begränsa smittspridningen och andra negativa konsekvenser av pandemin för individ och samhälle. För att uppnå detta bör som vi beskrivit tidigare smittskyddsåtgärder i första hand bygga på frivillighet och en strävan att samhället kan hållas så öppet som möjligt.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att en nationell strategi för hantering av pandemier består av två delar: pandemiberedskap och pandemihantering. Detta för att uppnå samhällets mål vid en pandemi.

Figur 10.2 En nationell strategi för hantering av pandemier – struktur

Källa: Utredningens illustration.

10.7.3 En nationell strategi bör bygga på en bred involvering av aktörer

Bedömning: En nationell strategi för hantering av pandemier bör involvera relevanta aktörer för att återspegla att en pandemi är en samhällskris. En strategi bör fånga en sådan bredd och ses som ett ramverk för ett fortsatt och fördjupat arbete hos berörda myndigheter, regioner, kommuner och andra aktörer. I ett sådant arbete, som avser såväl beredskap som hantering, bör ingå att ta fram handlingsplaner med åtgärder och indikatorer eller mått för uppföljning.

En nationell strategi för hantering av pandemier bör enligt utredningens uppfattning ses som ett ramverk för ett fortsatt och fördjupat arbete hos berörda myndigheter och aktörer. Strategin får på så sätt en närmare förankring hos de aktörer och verksamheter som berörs, vilket i sin tur ökar möjligheterna till en bättre implementering av de åtgärder som kan vara aktuella i en handlingsplan på basis en nationell strategi (se avsnitt 10.5.4). En bred involvering av aktörer ökar även förutsättningarna för att strategin håller över tid, vilket återspeglar tanken med en nationell strategi (se avsnitt 10.5.2). Utredningen anser således att strategin bäst kan utvecklas genom att involverade aktörer tar fram handlingsplaner med åtgärder, aktiviteter och indikatorer eller mått för uppföljning. Strategin är långsiktig men ska samtidigt kunna revideras utifrån ändringar i

regelverk, kunskapsläge och erfarenheter från inträffade utbrott och situationer med omfattande smittspridning.

I utredningens direktiv anges att i en strategi bör beaktas det faktum att de flesta nya infektionssjukdomar hos människor har zoonotiskt ursprung, dvs. sjukdomar och smittämnen som kan spridas mellan djur och människor. Det betyder att förebyggande, upptäckt och hantering av framtida pandemier är en tvärspektoriell fråga som involverar flera myndigheter. Samtidigt konstaterar utredningen att även om nästa pandemi sannolikt kommer att ha ett zoonotiskt ursprung så måste smittämnet spridas effektivt mellan människor för att ett zoonotiskt utbrott ska utvecklas till en fullskalig pandemi (för en närmare redovisning, se avsnitt 4.4.5). Utredningen delar dock bedömningen att ett stort antal aktörer på olika sätt bör involveras i en nationell strategi för hantering av pandemier, vilket inkluderar samverkan kring smittämnen av zoonotiskt ursprung och zoonoser. Detta är också en synpunkt som har kommit utredningen till del via genomförda referensgruppmöten med myndigheter och aktörer.¹³⁷ Det är bl.a. de senaste årens utbrott med spridning av smittämnen hos både människor och djur som visar på ett behov av ett mer effektivt samarbete mellan myndigheter på djur- och humansidan för att förebygga och hantera zoonoser.

Utredningen bedömer mot ovanstående bakgrund att de myndigheter och organisationer som i huvudsak bör ingå i det fortsatta arbetet med strategin är Folkhälsomyndigheten, Socialstyrelsen, MSB, Arbetsmiljöverket, civilområdesansvariga länsstyrelser, Försvarsmakten, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Läkemiddelverket, Skolverket, SVA, regioner, däribland deras smittskydd, kommuner, SKR, privata vård- och omsorgsgivare, samt andra myndigheter och organisationer som regeringen bedömer kan vara aktuella för det fortsatta strategiarbetet.

Utredningen bedömer därutöver att aktörer som arbetar med t.ex. patogener (dvs. smittämnen), däribland virus, och pandemier ur ett bredare perspektiv, t.ex. företrädare för lärosäten och professionsföreningar samt statliga forskningsfinansierare bör ingå i strategiarbetet. Även företrädare från civilsamhället såsom idrottsrörelsen och andra ideella organisationer som når ut brett i samhället, samt från näringslivet utifrån erfarenheter från covid-19-pandemin kan vara aktuella för samverkan i det fortsatta strategiarbetet.

¹³⁷ Utredningens referensgruppmöte 2024-09-23.

10.8 Stärk pandemiberedskapen

Förslag: Med pandemiberedskap avses förebyggande och förberedande arbete under interpandemisk fas. För att nå samhällets mål vid en pandemi ska pandemiberedskapen inriktas på följande fokusområden:

- säkerställ att ansvarsfördelning och beslutsfattande fungerar under en pandemi,
- säkerställ en god beredskapsplanering,
- planera för skydd av riskgrupper för allvarlig sjukdom,
- genomför övningar utifrån dimensionerade scenarier,
- stärk laboratorieberedskapen,
- säkerställ beredskap för vaccin och antimikrobiella läkemedel,
- initiera forskning som bidrar till stärkt pandemiberedskap,
- stärk nationell dataförsörjning för övervakning och forskning vid pandemier.

Som framgått i avsnitt 10.7.2 har utredningen bedömt att pandemiberedskap, dvs. det förebyggande arbetet och de åtgärder som syftar till att stärka beredskapen inför framtida pandemier, behöver inkluderas i en nationell strategi. Utredningen har identifierat åtta fokusområden som är särskilt viktiga för det strategiska arbetet med pandemiberedskap och som vi därför föreslår bör inkluderas i en nationell strategi.

Fokusområdena, som beskrivs i det följande, har inte någon inbördes prioriteringsordning. Detta gäller även för fokusområdena som rör pandemihantering i avsnitt 10.9.

10.8.1 Säkerställ att ansvarsfördelning och beslutsfattande fungerar under en pandemi

Osäkerhet i ansvarsfördelning och beslutsfattande är vanligt i kris

Utredningen har utgått från den svenska förvaltningsmodellen samt bedömt att krishanteringen vid omfattande smittspridning ska utgå från samma grundläggande principer som gäller för annan krisberedskap (se avsnitt 2.1.5 och 6.4.2).

MSB bedömde i en utvärdering från 2024 av tre allvarliga händelser – jordskredet i Stenungsund 2023, grundstötningen av färjan Marco Polo i Blekinge samma år och den allvarliga trafiksituationen på E22 i Skåne i januari 2024 – att det har funnits ett samband mellan graden av ett proaktivt förhållningssätt och hur tydligt roller och ansvar upplevts av de inblandade aktörerna.¹³⁸ Utredningen noterar att detta samband även framgår i utvärderingar av andra händelser som utredningen tagit del av, bl.a. skogsbranden i Västmanland 2014 och flyktingsituationen 2015 (se avsnitt 10.4.1).

Vidare kan osäkerhet i ansvarsfördelning och beslutsfattande uppstå på olika sätt. Det kan bero en komplex struktur och organisering såsom flera nivåer av styrning (nationell, regional och lokal). Osäkerhet kan också uppstå när det finns flera myndigheter med angränsande uppgifter och regelverk, vilket kan ge tolkningssvårigheter och otydligheter i tillämpningen. Vidare kan det handla om att det saknas en etablerad struktur för samverkan eller att samverkan inte har prioriterats av verksamheter.

Hur ansvarsfördelningen fungerar i kris hör nära ihop med hur beslutsfattandet fungerar i ett sådant läge. Beslutsfattande i kris handlar till stor del om att försöka minimera osäkerhet och arbeta efter lägesbilder. För att minska osäkerheten är en välfungerande samverkan, kommunikation och informationsdelning mellan olika aktörer avgörande, bl.a. för att hantera förändrade förutsättningar.

Vidare bör information och beslut grundas på ett tillräckligt underbyggt underlag inför beslut om smittskyddsåtgärder. Sådana underlag är också viktiga att förmedla till berörda aktörer i samhället och till allmänheten för att uppnå en god följsamhet av icke-bindande styrmedel som råd och rekommendationer.

¹³⁸ MSB. Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv – Redovisning av regeringsuppdrag F62024/00366. 2024, s. 49.

*Flera reformer inom civilt försvar och krisberedskap
för att stödja utvecklingen på beredskapsområdet*

Som framgår i avsnitt 10.2.6 och kapitel 3 (avsnitt 3.3.1) trädde en myndighetsreform för civilt försvar och krisberedskap i kraft den 1 oktober 2022, dvs. efter att särskilda regleringar rörande covid-19 upphört att gälla (se avsnitt 9.4). Även om det inte innebar att pandemin var över så gick hanteringen av den in i en annan fas vilket inte heller innebar samma behov av t.ex. snabba beslut och samverkan. Myndighetsreformen innebar bl.a. att 61 statliga myndigheter blev beredskapsmyndigheter och att beredskapssektorer med sektorsansvariga myndigheter samt civilområden med civilområdesansvariga länsstyrelser inrättades. Socialstyrelsen är sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Hälsa, vård och omsorg (se avsnitt 10.3.1).

Den 1 december 2023 inrättade MSB ett civilt beredskapsråd. Det övergripande syftet med rådet är att inrikta och följa upp aktörsgemensamma frågor inom den civila beredskapen. Rådet har möten i två format: ett större, där myndighetscheferna för samtliga beredskapsmyndigheter samt Riksbanken ingår, och ett mindre där myndighetscheferna för de sektorsansvariga myndigheterna och de civilområdesansvariga länsstyrelserna ingår samt Riksbanken och Myndigheten för psykologiskt försvar.¹³⁹

Utöver det civila beredskapsrådet och för att stödja utvecklingen av den civila beredskapen, finns ytterligare ett antal mötesforum. Dessa forum är indelade i två grupper, en grupp handlar om forum för aktörsgemensamma utvecklingsfrågor och en grupp om forum för aktörsgemensamma hanteringsfrågor (operativa forum). Till skillnad från arbetet som sker inom varje sektor så är dessa forum tvärsektoriella. Det finns en modell för inriktning och samordning för dessa forum i ordinarie samverkan. Ordinarie samverkan sker inför och under samhällsstörningar i fredstid och under höjd beredskap, i fasta konstellationer med regelbundenhet. Det finns också en modell för inriktning och samordning av forum under s.k. stärkt samverkan. En sådan samverkan behövs när den ordinarie samverkan inte räcker till för att lösa aktuella behov av aktörsgemensam inriktning och samverkan. Stärkt samverkan kan också behövas för att det, kopplat till en viss situation eller en fråga, uppstår mer spe-

¹³⁹ Beslut från MSB den 28 november 2023, ärendenummer MSB2023-12645.

cifika behov av inriktning och samordning som kan hanteras mer effektivt vid sidan av den ordinarie samverkan.¹⁴⁰ Som framgått i tidigare avsnitt har MSB även, i samarbete med ett stort antal andra medverkande, utvecklat ett gemensamt ramverk för ledning och samverkan vid samhällsstörningar (se avsnitt 10.4.2 och 10.5.5).¹⁴¹

Utredningen noterar att även om det fanns andra strukturer för samverkansformer före ovan nämnda förändringar så är denna strukturreform avseende civilt försvar och krisberedskap något som kommit på plats först efter att Sverige gått in i en annan fas vad gäller hanteringen av covid-19. Vid en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning kommer de forum för samverkan som finns inom den nya strukturen, både inom beredskapssektorerna men även tvärssektoriellt, att finnas som ett komplement till de mer specifika strukturer för samverkan som finns inom smittskyddsarbetet (se avsnitt 10.3.1).

Regeringen bör ansvara för att fatta beslut av omfattande, ingripande eller sektorsövergripande karaktär under en pandemi

Covid-19-pandemin har tydligt illustrerat behovet av en tydlig nationell styrning i en kris, eftersom pandemin har haft konsekvenser för hela samhället. Utredningen anser i likhet med Coronakommissionen att det är regeringen som har det övergripande ansvaret för att hantera en samhällskris, särskilt när den omfattar flera samhällssektorer och därmed flera aktörer med sina respektive ansvarsområden.¹⁴² Det är därför utredningens uppfattning att regeringen bör ansvara för att fatta beslut av omfattande, ingripande eller sektorsövergripande karaktär under en pandemi eller annan omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Som framgår i det föregående kapitlet föreslår utredningen en ny lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Riksdagen föreslås delegera till regeringen att besluta om när lagen ska börja att tillämpas (se avsnitt 9.8.2).

¹⁴⁰ Detta enligt uppgifter utredningen fått in via MSB:s förordnade expert i utredningen. Se även MSB. Tillämpningar av Ramverket inom beredskapssystemet. 2024. Hämtat 2024-01-09 från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan/arbetssatt-samt-checklistor-och-mallar/tillampningar-av-ramverket-inom-beredskapssystemet/> och det material som finns där.

¹⁴¹ MSB. Vad är Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan? 2024. Hämtat 2025-01-09 från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan/om-ramverket>.

¹⁴² SOU 2022:10 volym 2 s. 643.

Med ett sådant förslag stärks och tydliggörs regeringens ansvar och befogenheter att hantera ett omfattande utbrott av en samhällsfarlig sjukdom. Eftersom de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna enligt den föreslagna lagen kan vara långtgående föreslås regeringens möjlighet att delegera föreskriftsrätten vara begränsad. Eftersom åtgärderna kan innebära betydande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter måste flera delar beaktas, bl.a. att åtgärderna är proportionerliga och bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet (se avsnitt 9.9). Av den anledningen är det enligt utredningens uppfattning viktigt att beslutsunderlagen är tydliga, transparenta och bygger på bästa tillgängliga kunskap. Det gäller särskilt beslut som är av omfattande, ingripande eller sektorsövergripande karaktär.

Regeringens ansvar förutsätter att den samlade informationsinhämtningen fungerar effektivt och ändamålsenligt

Syftet med den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder är att regeringen ska kunna agera med den skyndsamhet som situationen kräver för att motverka en pandemi eller annan omfattande smittspridning. De bedömningar som regeringen då behöver göra bygger på lägesbilder från flera aktörer, i första hand från Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen, och på basis av olika typer av data från övervakning, däribland omvärldsbevakning, och insamlade uppgifter från bl.a. regioners och kommuners vård- och omsorgsverksamheter. Regeringen behöver också hämta in information från andra sektorer, myndigheter och aktörer eftersom en pandemi omfattar en stor del av samhället och befolkningen.

Utredningen anser att det är centralt att Regeringskansliets processer fungerar effektivt för att snabbt inhämta och dela information från departementen i syfte att hantera en pågående smittspridning. Kansliet för krishantering etablerades 2008 och har bl.a. i uppgift att sammanställa en lägesbild för hela Regeringskansliet vid en kris. Så skedde också under covid-19-pandemin. Men som framgått i avsnitt 10.4.1 fungerade inte informationsinhämtningen och -spridningen tillfredsställande i fråga om kansliets tillgång till lägesinformation från de olika departementen.

Eftersom en pandemi kan pågå under en längre tid och omfatta hela samhället behöver en rad olika beslut som berör olika sektorer fattas under en pandemis alla faser inklusive under samhällets återhämtning. Av dessa skäl bör därför inhämtningen av information från departementen fungera effektivt och ändamålsenligt för att kunna sammanställa information och ta fram en samlad lägesbild som underlag för beslut om åtgärder (se också avsnitt 10.9.1).

Oklarheter i ansvarsfördelningen hos myndigheter och andra berörda aktörer bör förebyggas

Som framgått i avsnitt 10.4.1 har oklarheter angående ansvarsfördelningen varit ett återkommande problem hos myndigheter och andra berörda aktörer vid kriser, bl.a. under covid-19-pandemin. I huvudsak handlar kritiken i fråga om pandemin om ett otydligt ansvar för hanteringen när många aktörer är involverade. Det kan också vara så att myndigheters och aktörers regelverk eller dess tillämpning, på olika sätt försvårar beslutsfattande, samverkan eller utförande av uppgifter i krisen jämfört med ett normalläge.

Vi presenterar flera förslag om förtydliganden och ökad flexibilitet i smittskyddslagen och en ny lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i detta delbetänkande. Förslagen avser att tillgängliggöra mer ändamålsenliga verktyg för att möta och hantera en omfattande smittspridning på såväl regional som nationell nivå, inte minst genom bemyndiganden till regeringen. Det är utredningens bedömning att med sådana möjligheter på plats i förväg ökar såväl tydligheten i ansvarsfördelningen som möjligheten för samtliga aktörer att ta ansvar. Det är samtidigt utredningens uppfattning att det alltid finns svårigheter med såväl ansvarsfördelning som beslutsfattande när många aktörer är involverade, inte minst under en pågående kris och när beslut under osäkerhet måste fattas på knapphändig information. Att lösa sådana problem i fråga om t.ex. arbets sätt, rutiner och regelverk kräver en ingående kännedom om respektive aktör. En sådan genomgång och analys låter sig bäst göras av berörda myndigheter och offentliga aktörer.

Inom ramen för vårt uppdrag att ta fram ett underlag till en strategi ingår att föreslå åtgärder som vi anser är nödvändiga för att genomföra strategin. I avsnitt 10.10 presenterar vi sådana förslag, bl.a. att ett urval myndigheter ges i uppdrag att se över regelverk

och arbetsätt så att oklara ansvarsförhållanden förebyggs. Utredningen anser att ett sådant uppdrag bidrar till ett konkret lärande av en kris. Lärande är enligt utredningens uppfattning en viktig åtgärd för en bättre beredskap, vilket vi också föreslår vara ett eget fokusområde för en nationell strategi, se avsnitt 10.9.7.

10.8.2 Säkerställ en god beredskapsplanering

Planeringen bör ta höjd för olika smittämnen och beakta att en pandemi kan ha stor samhällspåverkan

En beredskapsplanering på alla nivåer och för verksamheter såsom myndigheter, regionernas smittskydd, vård- och omsorgsverksamheter och andra aktörer eller organisationer är grunden för en god pandemiberedskap och att stå bättre rustad inför situationer med omfattande smittspridning. Planeringen handlar om att för olika smittlägen kunna anpassa kapaciteten eller verksamheten. Varje verksamhet på lokal, regional och nationell nivå behöver ha en egen pandemiplanering med olika åtgärder för att hantera sådana situationer. Utredningen anser att pandemiplaneringen bör vara operativ för den verksamhet som berörs för att utveckla beredskapen inför situationer med omfattande smittspridning. Som framgår i avsnitt 7.1.1 föreslår vi t.ex. att regionernas ansvar för beredskapen för att hantera en pandemi eller annan omfattande smittspridning ska, på motsvarande sätt som Folkhälsomyndighetens, regleras i smittskyddslagen.

Enligt utredningens uppfattning bör verksamheter ta höjd för utbrott av andra smittämnen än enbart influensavirus i sin beredskapsplanering. Planeringen bör också beakta att en pandemi kan vara långvarig och påverka stora delar av samhället.

Enligt Folkhälsomyndighetens planeringsstöd behöver man i en plan identifiera de verksamhetsområden som kan påverkas och som behöver upprätthållas, liksom de åtgärder som behöver vidtas för att kunna minska sårbarheten. I en beredskapsplanering ingår också utbildningar och övningar utifrån planens innehåll. Vidare bör pandemiplaneringen bl.a. bygga på kontinuitetsplanering, risk- och sårbarhetsanalyser och ett arbete med att identifiera och säkerställa att samhällsviktig verksamhet kan upprätthållas. Planen bör återspegla pandemins alla faser och avse beredskapsplanering, hantering och

nedtrappning. Planen bör även uppdateras med viss regelbundenhet, t.ex. utifrån genomförda övningar eller ny kunskap. Att se till att planen är övad är ett effektivt sätt att utveckla och förbättra den inför framtida situationer med omfattande smittspridning, se avsnitt 10.8.4.

Utredningen konstaterar också att behovet av information och kommunikation under covid-19-pandemin var stort hos både allmänheten och samhället i övrigt, t.ex. näringsliv och civilsamhälle. Vid en sådan kris som en pandemi eller annan omfattande smittspridning finns det flera aktörer som har ett särskilt utpekat ansvar för information och kommunikation. Även om informationen behöver anpassas utifrån aktörernas ansvar, t.ex. om de avser nationell, regional eller lokal nivå eller om kommunikationen är särskilt riktad mot vissa målgrupper är det viktigt att budskapen är sammanhängande och inte motstridiga. Detta förutsätter en väl fungerande samverkan mellan involverade aktörer.

De checklistor som redovisas i Folkhälsomyndighetens planeringsstöd är ett bra stöd för vad en beredskapsplanering kan innehålla. Myndigheten har också tagit fram ett särskilt kunskapsunderlag för kommunikation vid pandemier. Det är dock avgörande att verksamheter avsätter tid och resurser för att omsätta de nationella planeringsstöden i en konkret operativ beredskapsplan och säkerställa att det finns resurser för en sådan beredskap.

Nationella och regionala planer är viktiga för beredskapsplaneringen

Som framgick i tidigare avsnitt (10.2.1 och 10.2.2) lyfts betydelsen av nationella och regionala planer för att hantera pandemier och hälsohot. Varje medlemsstat i WHO ska säkerställa att det finns kapacitet och resurser att ta fram en nationell plan för att hantera händelser som kan utgöra ett allvarligt hot mot människors hälsa av internationell omfattning enligt IHR 2005. Formuleringen om nationell plan kvarstår i den reviderade versionen av IHR 2005, som för närvarande bereds hos medlemsstaterna. Som framgår i de tidigare avsnitten har genomförandet av IHR 2005 i svensk lagstiftning gjorts genom IHR-lagen och när lagen tillkom bedömdes att det inte fanns skäl till att rättsligt reglera en nationell plan för att hantera pandemier och hälsohot.

Även hälsohotsförordningen och ECDC-förordningen innehåller bestämmelser om nationella planer för förebyggande åtgärder, beredskap och insatser. Enligt hälsohotsförordningen ska den nationella planeringen i varje medlemsstat uppdateras och följas upp av ECDC vart tredje år i form av en kartläggning. Den överlappar till viss del den årliga rapporteringen som medlemsstaterna är skyldiga att göra till WHO enligt IHR 2005. På nationell nivå utgör Folkhälsomyndighetens planeringsstöd för pandemiberedskap det centrala kunskapsstödet för pandemiplanering. Stödet vänder sig i huvudsak till nationella myndigheter, regionernas smittskydd, beredskapschefer och beredskapssamordnare och andra som arbetar med vård och omsorg på regional och kommunal nivå. Enligt Folkhälsomyndighetens stöd för pandemiberedskap ansvarar kommuner och regioner i sin tur för att ta fram beredskapsplaner och vidta åtgärder under en pandemi.¹⁴³ Även Socialstyrelsen har planeringsstöd för beredskapsplanering.¹⁴⁴

Vård- och omsorgsverksamheter och smittskyddsläkaren behöver planera för att fullfölja sina åtaganden enligt gällande regelverk under en pandemi. Som konstaterats i kapitel 7 har regionerna upprättat epidemi- och pandemiplaner. Beslut om sådana planer fattas dock på olika nivåer i regioner. I avsnitt 7.1 föreslår vi därför att regionernas ansvar att upprätta en epidemi- och pandemiplan regleras för att tydliggöra deras skyldighet att upprätthålla smittskyddsberedskap. Folkhälsomyndigheten har inom sitt samordningsansvar för smittskyddet i uppgift att stötta regionerna genom bl.a. kunskapsstöd i fråga om pandemiplanering. Som framgått i avsnitt 7.1 anser utredningen att myndighetens samordningsansvar inte bör förändras med anledning av att regionernas skyldighet att upprätta planer för beredskapen regleras.

I beredskapsplaneringen bör ingå att stärka kapacitetsökningsförmågan i hälso- och sjukvården

Som beskrivits ovan behöver verksamheter på olika sätt ta höjd för en situation med ett nytt eller förändrat smittämne i sin beredskapsplanering. Utöver det som framgår i Folkhälsomyndighetens planer-

¹⁴³ Folkhälsomyndigheten. Pandemiiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023, s. 3.

¹⁴⁴ Socialstyrelsen. Beredskap. Hämtat 2025-02-08 från <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/beredskap>.

ingsstöd för vad verksamheter bör ha med i sin beredskapsplanering, behöver hälso- och sjukvården ha beredskap för att stärka sin kapacitet för att möta ett ökat vårdbehov vid en pandemisituation eller annan omfattande smittspridning. I planeringen bör också beaktas att en pandemi kan vara långvarig och påverka stora delar av samhället. Av denna anledning är det viktigt att hälso- och sjukvården i regioner och kommuner både har förmåga att vid behov snabbt skala upp och att upprätthålla en tillräcklig vårdkapacitet för att klara en långvarig kris.

Regionernas ansvar för beredskap är reglerat i flera olika författningar. Socialstyrelsen har tagit fram ett samlat nationellt kunskapsstöd för vårdens förmåga att hantera ett plötsligt och oväntat inflöde av patienter, s.k. surge capacity. I kunskapsstödet finns mer information om dessa författningar. Det är dock värt att notera att Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap och Utredningen om kommuners och regioners beredskap lämnat förslag som rör regionernas beredskap. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet. Socialstyrelsens kunskapsstöd publicerades 2023 och riktas till regionernas hälso- och sjukvårdsverksamheter och närliggande verksamhetsområden som kan komma att påverkas av en fredstida kris eller krig. Syftet med stödet är att bidra till en nationell samsyn kring hur förmågan att hantera ett plötsligt och oväntat inflöde av patienter ska konstrueras, definieras och användas. Verksamheterna måste ha förmåga att öka kapaciteten för att hantera ett plötsligt ökat inflöde av patienter.¹⁴⁵

I kunskapsstödet används uttrycket kapacitetsökningsförmåga som avser en organisations eller ett systems förmåga att snabbt och effektivt öka sin kapacitet för att möta ett ökat vårdbehov vid ett plötsligt ökat inflöde av patienter vid t.ex. en masskadehändelse. Uttrycket används framför allt för katastrofmedicinsk beredskap enligt hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser. Utredningen anser att en stärkt kapacitetsökningsförmåga i vården också är relevant för att skala upp kapacitet inför en pandemi eller annan omfattande smittspridning. En stärkt kapacitetsökningsförmåga handlar således om att ha beredskap för att ställa om och skala upp hälso- och sjukvårdsverksamheter, och däribland planera för stora personalfall

¹⁴⁵ Socialstyrelsen. Hälso- och sjukvårdens kapacitetsökningsförmåga. Nationellt kunskapsstöd. 2023, s. 19.

och störningar i leveranskedjor av sjukvårdsutrustning och material inför en sådan situation.

I Socialstyrelsens kunskapsstöd beskrivs kapacitetsökningsförmågan inom hälso- och sjukvården utifrån fyra delar: personal, lokaler, utrustning och styrning. Innehållet i dessa delar avser i första hand beredskap inför en masskadehändelse, men kan enligt utredningens bedömning också vara aktuell för en situation med omfattande smittspridning där vården behöver skala upp sin kapacitet snabbt.

I den del som rör *personal* behandlas frågor om personalstyrka, specialistkompetenser, potentiellt bortfall eller frånvaro (generellt och kopplat till specifika scenarier och risker för personalen), utsatt-het för stress och överarbete samt behov av vila och återhämtning. Socialstyrelsen nämner behovet av specialistkompetens för att bemanna bl.a. intensivvårdsavdelningar (IVA) och även behovet av bl.a. ledningspersonal och personal med språk- och kulturell kompetens.

I den andra delen om *lokaler* avses sjukhus och lokaler för triagering¹⁴⁶ och behandling samt de åtgärder som är förknippade med lokaler såsom att skriva ut patienter från slutenvård vars behandling kan skjutas upp, skjuta upp annan vård (t.ex. planerad vård) för att frigöra lokaler och andra resurser för vård av patienter med det aktuella smittämnet, öka utskrivning av andra patienter och definiera striktare kriterier för annan sjukvård, för att frigöra och anpassa lokaler i samverkan med vårdhygien, samt frigöra andra resurser för vård av patienter med aktuellt smittämne.

Den tredje delen handlar om *utrustning* och omfattar tillgång till bl.a. sängar, läkemedel, respiratorer och annan medicinteknisk utrustning, personlig skyddsutrustning och förbrukningsmaterial. Det kan också avse material och utrustning för att bl.a. kunna upprätthålla ledning och samordning, kommunikation, digitala system för beslutsstöd och lägesbild, skydd och säkerhet samt en rad olika delar som hör ihop med vård, behandling, transportförmåga m.m. Olika sätt att öka tillgången till material och utrustning kan vara att koordinera och omfördela material och utrustning mellan enheter, använda utrustning från lager, hämta utrustning från organisationer utanför sjukhuset, identifiera och lösa flaskhalsar i leverantörskedjor och sätta upp kriterier för användning av bristvaror.

¹⁴⁶ Med triagering avses bedömning av en patients medicinska allvarlighetsgrad i syfte att kunna prioritera patienter utifrån behov av hälso- och sjukvård.

Med den fjärde delen om *styrning* avses ledningen av ovanstående delar – personal, lokaler och utrustning – samt hur användningen av dessa delar styrs. Det kan bl.a. handla om ledningssystem som bör vara övade och robusta, beslutsfattande, intern och extern kommunikation, kontinuitetshantering och samhällsinfrastruktur såsom försörjningskedjor och transportresurser, stöd till vårdgivare i att justera prioriteringar i svåra beslut samt kapacitet för att sammanställa och sprida kunskap.

I samma kunskapsstöd redovisar Socialstyrelsen en sammanställning av regionernas arbetssätt, samordning och erfarenheter av förmågehöjning under covid-19-pandemin. Sammanställningen baseras på en litteraturgenomgång. Den sammanfattande bedömningen är att det skedde en förmågehöjning framför allt på IVA och infektionsavdelningar, men på bekostnad av minskad förmåga inom andra områden, framför allt planerad vård. Ökningen av antalet vårdplatser skedde dock genom att stänga andra akutvårdsavdelningar och flytta personalen, vilket ledde till en ökad vårdnivå men ett minskat antal vårdplatser totalt sett. Hastigheten, den maximala belastningen, tidpunkten och möjligheterna till förberedelser såg olika ut över landet.¹⁴⁷

10.8.3 Planera för skydd av riskgrupper för allvarlig sjukdom

En viktig del i pandemiberedskapen är att planera för hur riskgrupper för allvarlig sjukdom snabbt ska kunna identifieras och skyddas, samt att planera för hur faktiska riskgrupper snabbt ska kunna identifieras. Det behövs ett långsiktigt arbete med att planera för skydd av riskgrupper inför en sådan situation. Med riskgrupper avser utredningen de grupper av personer som löper ökad risk att bli allvarligt sjuka i händelse av omfattande smittspridning av ett nytt eller påtagligt förändrat smittämne.

Inför en framtida smittspridning av ett nytt eller förändrat smittämne bör utgångspunkten vara att riskgrupperna för den aktuella sjukdomen inte är kända på förhand. Erfarenhetsmässigt kan dock ett antal möjliga riskgrupper identifieras. Vid influensa och covid-19 utgörs riskgrupperna framför allt av de allra äldsta och sköraste

¹⁴⁷ Socialstyrelsen. Hälso- och sjukvårdens kapacitetsökningsförmåga. Nationellt kunskapsstöd. 2023, s. 61 och 78.

personerna i samhället samt personer med allvarliga underliggande sjukdomar såsom hjärt- och kärlsjukdomar eller sådana sjukdomar som innebär nedsatt immunförsvar. Andra tänkbara riskgrupper för allvarlig sjukdom kan vara spädbarn, barn och unga, gravida och deras foster.

Omvärldsbevakning och nationell informationsinhämtning bidrar till att snabbt identifiera riskgrupper

Som utredningen anger ovan är det inte möjligt att i förväg med säkerhet veta vilka personer som riskerar att bli allvarligt sjuka i händelse av omfattande smittspridning av ett nytt smittämne, även om vissa antaganden kan göras. I beredskapsarbetet bör det därför ingå att planera för hur riskgrupper snabbt ska kunna identifieras. Detta kan göras genom omvärldsbevakning och snabb nationell informationsinhämtning, vilket erfarenheter från covid-19-pandemin har visat. Enligt bl.a. en rapport från Kina som publicerades redan den 21 februari 2020 framkom att hög ålder var en viktig riskfaktor för allvarlig covid-19-sjukdom.¹⁴⁸ Det bör dock påpekas att Kina även har fått kritik för bristande transparens kring ursprunget för SARS-CoV-2, bl.a. från ledande tjänstepersoner inom WHO.¹⁴⁹ Kunskapen om att personer i utanförskapsområden i Sverige var särskilt drabbade växte fram mer långsamt utifrån nationella epidemiologiska observationer. För att snabbt kunna inhämta sådan kunskap krävs bl.a. god tillgång till relevanta data, vilket behandlas i avsnittet om dataförsörjning (avsnitt 10.8.8).

God basal hygien i vård och omsorg kan förebygga smittspridning

Basal hygien i vård- och omsorgsverksamheter är en viktig förutsättning för att förebygga smittspridning och uppkomst av vårdrelaterade infektioner i normalläge. En god följsamhet till basala vårdhygienkrav och rutiner i vardagen underlättar även hanteringen

¹⁴⁸ The novel coronavirus pneumonia emergency response epidemiology team. The epidemiological characteristics of an outbreak of 2019 novel coronavirus disease (COVID-19) – China 2020. *China CDC Weekly* 2020, 2:114-122.

¹⁴⁹ Van Kerkhove MD. Share all SARS-CoV-2 data immediately. *Science* 2023, 380:11. Hämtat 2025-01-17 från <https://www.science.org/doi/epdf/10.1126/science.adi0490>.

av en situation med omfattande smittspridning. Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar tydligt att både patienter och omsorgstagare drabbades hårt, och vård- och omsorgspersonal fick hantera de svårigheter som blev följden av den omfattande smittspridningen i verksamheterna. Detta talar för att det är viktigt att vård- och omsorgsverksamheter löpande arbetar smittförebyggande. Detta gäller även om vi inte vet på förhand vilka riskgrupper det kan handla om vid ett nytt eller förändrat smittämne.

Av Socialstyrelsens kunskapsstöd och föreskrifter framgår att vård- och omsorgsverksamheter ska se till att verksamheten har tillgång till t.ex. vårdhygienisk kompetens för verksamhetens planering och organisation, val av och tillgång till utrustning samt tillgång till lokaler som är anpassade för verksamheten. Verksamheterna måste ha tillgång till rutiner för att förebygga och minska smittspridning och de bör löpande bedöma möjliga risker som finns och vilka åtgärder som behöver vidtas för att förebygga och minska smittspridning.¹⁵⁰

Med stöd av patientsäkerhetsförordningen (2010:1369), socialtjänstförordningen (2001:937) och förordningen (1993:1090) om stöd och service till vissa funktionshindrade, har Socialstyrelsen meddelat föreskrifter om basal hygien i vård och omsorg (SOSFS 2015:10) som ska tillämpas bl.a. inom hälso- och sjukvården, vid genomförande av hemtjänst i ordinärt boende, i särskilda boenden för äldre (säbon) och i bostäder för personer med funktionsnedsättning. Föreskriften innehåller ett antal hygienkrav i fråga om exempelvis arbetskläder och handtvättsrutiner. Vid hemtjänsten i ordinärt boende och i de nämnda boendeformerna gäller även Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:44) om smittförebyggande åtgärder i vissa verksamheter enligt SoL och LSS.¹⁵¹ De som bedriver sådana verksamheter ska fastställa rutiner för att förebygga och förhindra smittspridning i verksamheten. De ska även göra riskanalyser i fråga om smittspridning och erbjuda personalen utbildning i att förebygga smitta och smittspridning.

Syftet med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om smittförebyggande åtgärder är att stärka verksamheternas förutsättningar att förebygga och förhindra smitta och smittspridning och

¹⁵⁰ Socialstyrelsen. Vårdhygien. Hämtat 2024-11-2025 från <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/varldhygien>.

¹⁵¹ SoL är en förkortning för socialtjänstlagen (2001:453) och LSS en förkortning för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

därigenom bidra till insatser av god kvalitet. I samband med att föreskrifterna och de allmänna råden beslutades bedömde Socialstyrelsen att de berörda verksamheterna behöver förebygga och förhindra smittspridning för att kunna säkerställa god kvalitet i insatserna och att de inte är tillräckligt att verksamheterna enbart tillämpar de basala hygienrutinerna. Detta är särskilt viktigt eftersom dessa verksamheter ger insatser till personer som ofta löper stor risk att drabbas särskilt hårt av smittsamma sjukdomar och vårdrelaterade infektioner.¹⁵²

Följsamheten till basala vårdhygienkrav och rutiner har minskat inom äldreomsorgen efter covid-19-pandemin

Två regeringsuppdrag har delats ut under 2024 i syfte att stärka det smittförebyggande arbetet i vård- och omsorgsverksamheter.

Den 26 september 2024 gav regeringen Socialstyrelsen i uppdrag att sprida information till verksamheter inom äldreomsorgen om vikten av basala hygienkrav och rutiner samt följa upp efterlevnaden av myndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2022:44) om smittförebyggande åtgärder i vissa verksamheter enligt SoL och LSS samt Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2015:10) om basal hygien i vård och omsorg. I uppföljningen ingår bl.a. att kartlägga i vilken utsträckning hygienrutiner ingår i verksamhetens kvalitetsledningssystem. Socialstyrelsen ska redovisa uppdraget senast den 30 november 2025. Regeringsuppdraget motiverades av en nedåtgående utveckling i följsamheten till basala hygienkrav och rutiner bland personal inom vård och omsorg för äldre. Regeringen framförde att detta är anmärkningsvärt mot bakgrund av bl.a. lärdomarna från covid-19-pandemin om betydelsen av välfungerande hygienrutiner för att minska smittspridningen.¹⁵³

Den 31 oktober 2024 gav regeringen Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten i uppdrag att tillsammans föreslå hur viss information om vårdhygieniska rutiner, riskfaktorer och vårdrelaterade infektioner ska dokumenteras, sammanställas och tillgängliggörs lokalt, regionalt och nationellt. Syftet är att ta fram nationella uppgifter inom området vårdhygien och vårdrelaterade infektioner.

¹⁵² Socialstyrelsen. Nya regler om smittförebyggande åtgärder i vissa verksamheter inom äldre- och funktionshinderomsorgen. Meddelandeblad nr 4/2022.

¹⁵³ Regeringsbeslut S2024/01660 (delvis).

I uppdraget ingår att analysera vad som behövs för att på sikt kunna sammanställa aggregerad information av nytta för både kommun, region och stat. Redovisningen av uppdraget ska bl.a. innefatta en beskrivning av nuläge, förslag på insatser samt kostnadsberäkningar. Senast den 30 juni 2025 ska myndigheterna lämna en gemensam skriftlig slutredovisning. Av uppdraget framgår att de uppgifter som rör vårdrelaterade infektioner och vårdhygienarbete under lång tid har baserats på nationella patientsäkerhetsmätningar (markörbaserad journalgranskning och punktprevalensmätningar) och har kunnat sammanställas på nationell nivå. De nationella mätningarna administrerades av SKR men upphörde den 1 januari 2024. Regeringen bedömer att det finns ett fortsatt behov av att samla in sådan information på nationell nivå för att ge en lägesbild av arbetet.¹⁵⁴

10.8.4 Genomför övningar utifrån dimensionerade scenarier

Vikten av övningar lyfts i flera kunskapsstöd, strategier och utvärderingar inom beredskap, från bl.a. WHO, Folkhälsomyndigheten och MSB. Genom övningar testas och utvärderas förmågan att kunna hantera fredstida kriser som pandemier. Beredskapsplaner som har tagits fram bör användas för övning för att kunna utvecklas.^{155,156}

Övningar och scenarier är en del av beredskapsplaneringen

Utredningen anser, i likhet med vad som framkommer av de kunskapsunderlag som finns för beredskap från framför allt MSB och Folkhälsomyndigheten, och som redovisas i det följande, att övningar bidrar till att stärka verksamheters pandemiberedskap och bör därför inkluderas i en nationell strategi.¹⁵⁷ Att regelbundet genomföra övningar utifrån epidemi- och pandemiplaner bör därför vara ett särskilt fokusområde i strategin. Det är också viktigt att

¹⁵⁴ Regeringsbeslut S2024/01921 (delvis).

¹⁵⁵ World Health Organization. A checklist for respiratory pathogen pandemic preparedness planning. 2023, s. 38.

¹⁵⁶ World Health Organization. WHO Simulation Exercise Manual. 2017.

¹⁵⁷ Det bör också nämnas att Socialstyrelsen har planeringsstöd och utbildningsmaterial för att stödja regioner och kommuner i arbetet att upprätthålla verksamheten under fredstida kriser, höjd beredskap och krig, bl.a. nationella utbildnings- och övningsplaner för katastrofmedicinsk beredskap och civilt försvar (källa: Socialstyrelsen. Utbildning och övning. Hämtat 2025-01-14 från <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/beredskap/utbildning-och-ovning>).

övningar utvärderas och erfarenheter från övningar tas tillvara vid t.ex. revidering av epidemi- och pandemiplanerna.

Övningar kan bedrivas inom en enskild verksamhet men kan också genomföras inom en samhällssektor eller tvärsektorielt. Vidare kan övningar genomföras utifrån scenarier med ett nytt eller förändrat smittämne, bl.a. i verksamheter som arbetar med potentiella riskgrupper. Med scenarier avses beskrivning av olika framtida möjliga förlopp som gör det möjligt att identifiera både direkta och indirekta konsekvenser. Scenarier är lämpliga att använda för att planera för och öva olika situationer vid pandemihantering för att bl.a. förstå hotbilden. Med hjälp av scenarier kan verksamheter öva olika situationer som de inte har varit med om eller inte har tagits med i planer och eller tidigare övningar.¹⁵⁸

Folkhälsomyndigheten hade i uppdrag att löpande ta fram scenarier för smittspridningen av covid-19.¹⁵⁹ Scenarierna togs fram för att illustrera möjliga förlopp och skulle inte uppfattas som prognoser. Syftet var att de skulle vara ett stöd för planering av vårdresurser och för att bedöma behov av ytterligare nationella smittskyddsåtgärder. Bl.a. konstaterades vikten av förebyggande åtgärder och testning och smittspårning inom vården och omsorgen i fråga om riskgrupper. Vidare uppmanades berörda vård- och omsorgsverksamheter att förbereda, eller vid behov aktivera, sin kontinuitetsplanering för personal, material och utrustning för omfattande spridning av covid-19. Stor samhällsspridning av covid-19 medför att även andra verksamheter i samhället kan påverkas i och med hög sjukfrånvaro vilket innebär att även annan verksamhet än hälso- och sjukvård bör se över sin kontinuitetsplanering.¹⁶⁰

Utifrån Folkhälsomyndighetens data och scenarier om smittspridning utarbetade Socialstyrelsen scenarier för beläggning inom intensivvården. Under delar av pandemin tog Socialstyrelsen även fram korttidsprognoser för beläggning inom intensivvården, genom samverkan med företrädare för Svenska Intensivvårdsregistret (SIR). Beläggningsscenarier och prognoser delgavs direkt till verksamhetsansvariga för intensivvårdsavdelningar inom ramen för den nationella

¹⁵⁸ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023, s. 16.

¹⁵⁹ Regeringsuppdrag S2021/05258 och regeringsuppdrag S2020/08831.

¹⁶⁰ Folkhälsomyndigheten. Scenarier för fortsatt spridning – delrapport 13. Delrapport inom regeringsuppdraget att löpande uppdatera scenarier för hur smittspridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 kan komma att utvecklas framöver. 2022, s. 5.

samordningen av regionernas intensivvårdsplatser. Regionerna, SKR och Socialstyrelsen involverades i samordningen, som inledningsvis initierades genom ett regeringsuppdrag till Socialstyrelsen. I uppdraget ingick att skapa en nationell lägesbild av antalet tillgängliga intensivvårdsplatser via samverkan med företrädare för SIR.¹⁶¹ Samtliga regioner levererade data för sådana analyser och lägesbilder.¹⁶²

Förmågeutvecklingen i samhället kan enligt MSB stärkas med hjälp av samverkansövningar

MSB tog 2020 fram en nationell strategi för systematisk övningsverksamhet för krisberedskap och civilt försvar.¹⁶³ Syftet med strategin är att stärka förmågeutvecklingen i samhället med hjälp av övning. Ett övergripande mål är att berörda aktörer implementerar det systematiska arbetssätt som strategin beskriver, både i egen organisation och i samverkan med andra. På så sätt kan berörda aktörer samarbeta, hitta arbetssätt, dra lärdomar och utveckla den egna och gemensamma övningsverksamheten. En effekt kan enligt MSB vara att samverkansövningar i olika avseenden blir mer effektiva i förhållande till strategins uttalade syfte, nämligen att aktörer gemensamt kan uppnå ett starkare genomslag i samhällets samlade förmågeutveckling.

Enligt MSB ger samverkansövningar aktörer möjlighet att arbeta över tematiska, geografiska eller andra administrativa gränser. Att etablera och synliggöra kontaktytor och samarbetsformer är till stor fördel när krisen väl ska hanteras. Vid övningar med aktörer på olika nivåer och med olika uppdrag tydliggörs gemensamma styrkor, brister och utvecklingsområden som en enskild aktör inte kan upptäcka genom övningar i egen organisation. Samverkansövningar skapar också förutsättningar att sprida resultat, att lära av varandra och att med större genomslagskraft åtgärda brister.¹⁶⁴

Enligt en rapport av MSB som sammanställde 26 utvärderingar av inträffade kriser såsom skogsbranden i Västmanland och flykting-

¹⁶¹ Regeringsbeslut S2020/01849 FS (delvis).

¹⁶² SKR. Självstyre och samverkan. Så har regionerna samverkat under coronapandemin – tre exempel. 2020, s. 14.

¹⁶³ MSB. Nationell strategi för systematisk övningsverksamhet: för krisberedskap och civilt försvar. 2020.

¹⁶⁴ MSB. Nationell strategi för systematisk övningsverksamhet: för krisberedskap och civilt försvar. 2020, s. 6.

situationen 2015, och som beskrivits i avsnitt 10.4.2, identifierade många aktörer ett behov av kompetens- och kunskapshöjande åtgärder, framför allt utbildningar och aktörsgemensamma övningar. MSB konstaterade att myndigheten bör ta vara på de erfarenheter som finns från både internationella och nationella insatser.¹⁶⁵

Olika typer av övningar och stöd kan stärka beredskapen i verksamheter

Utredningen bedömer att olika typer av övningar och stöd utifrån scenarier med ett nytt smittämne kan bidra till att stärka pandemi-beredskapen i verksamheter som arbetar med potentiella riskgrupper. Verksamheter bör involveras i övningar som avser att stärka beredskapen inför situationer med omfattande smittspridning. Det skulle likväl kunna handla om verksamheter såsom förskolor, skolor eller delar av slutenvården, t.ex. neonatalvården. Med stöd avses t.ex. utbildningar för personal i verksamheter som arbetar med riskgrupper och i riskmiljöer. Stöd avser också det planeringsstöd som utredningen föreslår i det förra avsnittet.

Vidare anser utredningen att det finns ett stort värde i att genomföra bredare, aktörsgemensamma övningar utifrån scenarier med olika typer av, eller ett nytt eller förändrat, smittämne. En scenarioövning kan exempelvis avse ett zoonotiskt smittämne där även djur är med och driver smittspridningen. Sådana övningar kan inkludera myndigheter, offentliga aktörer och andra berörda aktörer och organisationer för att exempelvis:

- identifiera brister i ansvarsförhållanden och regelverk vid samverkan vid kris,
- testa funktions- och rapporteringsvägar, kommunikationsförmåga, processer med att fram lägesbilder eller andra delar som måste fungera vid krishantering, och
- identifiera andra typer av behov eller problem som kan uppstå för att förstärka aktörers analys- och planeringsprocesser.

¹⁶⁵ MSB. Ansvar, samverkan, handling. Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014 (Ju2015/1400/SSK). 2016, s. 20.

10.8.5 Stärk laboratorieberedskapen

Laboratoriediagnostik är en viktig del i pandemihanteringen

Laboratorieberedskapen är viktig för pandemihantering. Laboratoriediagnostik och övervakning av smittsamma sjukdomar ingår i Folkhälsomyndighetens och de regionala smittskyddens uppgifter inom smittskyddet, och är grundläggande delar i pandemiberedskap och pandemihantering. Laboratoriediagnostik bidrar till minskad spridning av smittsamma sjukdomar genom att fall kan identifieras och smittkedjor brytas. Detta är särskilt viktigt, men också svårt, vid pandemier eller annan omfattande smittspridning. Laboratoriediagnostiken kan också utgöra en grund för att ta fram lägesbilder och göra riskbedömningar inför beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Vikten av laboratoriediagnostik som en del av pandemihanteringen lyfts i utredningens direktiv. I dessa framhålls att den diagnostik som i vanliga fall utförs inom regionerna i första är hand dimensionerad för att hantera provtagning för individers vårdbehov. Det anges att detta innebär att regionerna har kapacitet att ta prover på dem som söker vård inom ramen för hälso- och sjukvårdslagen eller smittskyddslagen, och inte för provtagning vid omfattande spridning av smittsamma sjukdomar.

Vidare anges i direktiven ”att utredaren ska analysera och, om det bedöms lämpligt, föreslå en ordning där statliga myndigheter och regioner har beredskap och tekniska förutsättningar för att vid omfattande spridning av smittsamma sjukdomar skyndsamt utföra relevant storskalig provtagning, analys och smittspårning.”

Ovanstående delar i direktiven motiverar ytterligare varför beredskap för storskalig laboratoriediagnostik är en viktig del av en stärkt pandemiberedskap. Utredningen anser därför att laboratorieberedskap även bör ingå som ett fokusområde i en strategi för hantering av pandemier.

I kapitel 8 om storskalig testning och smittspårning lämnar utredningen flera förslag som handlar om att stärka regionernas laboratorieberedskap. En stärkt laboratorieberedskap kräver också förbättrade interoperabla it-system och viss standardisering av data för att möjliggöra effektiv nationell uppföljning av smittspårning, smittspridning och smittskyddsåtgärder. I avsnitt 8.9.4 föreslår utredningen därför att ett arbete med att utveckla laboratorieberedskapen i form

av förbättrade kommuniserande it-system och viss standardisering av data ska samordnas på nationell nivå genom ett regeringsuppdrag.

En utvecklad uppföljning och övervakning behövs för att stärka laboratorieberedskapen

I kapitel 8 konstaterar utredningen att det finns behov av tillgång till epidemiologiska och mikrobiologiska data på nationell nivå för bättre uppföljning och övervakning såväl i ett normalläge som i en pandemisituation. Data från mikrobiologiska analyser och smittspårning är relevanta för uppföljning och övervakning av anmälningspliktiga sjukdomar, och ur ett bredare folkhälsoperspektiv. För att regionernas smittskyddsverksamhet och Folkhälsomyndigheten ska kunna följa det epidemiologiska läget för smittsamma sjukdomar vid omfattande smittspridning bör möjligheter finnas för regioner, vårdgivare och laboratorier att dela laboratoriedata, däribland sekvenseringsdata. Med det avses data från kartläggning av ett smittämnes hela genuppsättning, DNA, eller för vissa virusfamiljer, RNA (se avsnitt 8.1.6). Enligt Folkhälsomyndighetens egen bedömning saknar myndigheten författningsstöd för att samla in vissa data med personuppgifter för att möjliggöra en fördjupad epidemiologisk analys. Det har framkommit under utredningens gång att Folkhälsomyndigheten delvis arbetar med anonymiserade och aggregerade data, men dessa bedöms inte vara tillräckliga för mer ingående epidemiologiska analyser. Detta gäller särskilt s.k. nämnardata, dvs. prov med negativt analysresultat, vilka är viktiga t.ex. för undersökningar av vaccinskydd, och inte minst för att få en uppfattning om hur stor andel av symtomatiska individer som faktiskt bär på en specifik sjukdom för att kunna förstå smittläget.

Vidare finns behov av att utveckla nya metoder för övervakning och riskvärdering av virus och andra smittämnen med hjälp av t.ex. nya datakällor och sekvenseringsdata för att bedöma om de smittämnen som upptäcks har en zoonotisk och pandemisk potential.¹⁶⁶

Enligt avsnitt 10.2.4 utgör övervakning ett av fem strategiska kärnområden i WHO:s styrdokument (strategi och handlingsplan) som syftar till att förbättra beredskap, hantering, återhämtning och resiliens för hälsohot. I fråga om övervakning lyfts samverkan spe-

¹⁶⁶ Se bl.a. Vetenskapsrådet. Strategisk forskningsagenda. Nationellt forskningsprogram om virus och pandemier. 2023, s. 51.

cifikt, där målet är att stödja och säkerställa en aktuell, gemensam och datadriven riskbedömning och beslutsfattande genom sammanlänkade och interoperabla datasystem. Detta för att underlätta tillgången till en sådan information för beslutsfattare och strukturerad kommunikation för dataanvändare.

Utredningen bedömer sammantaget att arbetet med och de åtgärder som behövs för att stärka laboratorieberedskapen är långsiktiga och bör av den anledningen inrymmas i en nationell strategi för hantering av pandemier. En uppbyggd laboratorieberedskap handlar inte enbart om en fungerande laboratediagnostik vid omfattande smittspridning utan är också grunden för en utvecklad uppföljning och övervakning. För att åstadkomma en sådan uppföljning och övervakning krävs en uppbyggd dataförsörjning som möjliggör för tillgång till relevanta data, vilket utredningen anser ska vara ett eget fokusområde.

10.8.6 Säkerställ beredskap för vaccin och antimikrobiella läkemedel

Vaccinberedskap bör ingå i en nationell strategi

Vaccin är den mest effektiva medicinska smittskyddsåtgärden för att begränsa effekterna av en pandemi hos befolkningen. Covid-19-pandemin illustrerar detta eftersom det finns solida vetenskapliga bevis för att vaccination ger ett mycket gott skydd mot allvarlig sjukdom och död. Det är enligt utredningens uppfattning av detta skäl som det behövs beredskap och förberedelser för att säkerställa tillgång till pandemivaccin. Denna beredskap ersätter dock inte andra beredskapsåtgärder såsom den lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vi föreslår. Detta eftersom det trots god beredskap tar tid innan ett pandemivaccin blir tillgängligt i tillräcklig omfattning. Utvecklingen av vaccin mot covid-19 gick i rekordfart tack vare stora ekonomiska investeringar och mångårig forskning kring budbärar-RNA (mRNA) och vaccinteknologi, men det tog trots det mer än ett år innan halva Sveriges befolkning 16 år eller äldre hade fått sin första vaccindos (se även avsnitt 4.3.2). Den viktigaste förklaringen till detta är att vaccinproduktion inte kan påbörjas innan smittämnet som orsakar utbrottet är identifierat och karaktäriserat.

Folkhälsomyndighetens uppgifter och uppdrag inom vaccinberedskap

Som framgår i avsnitt 10.2.6 har Folkhälsomyndigheten i uppdrag att bl.a. säkerställa tillgång till vaccin samt att hålla beredskapslager av vissa vacciner. I arbetet ingår att hantera avtal för covid-19-vaccin och ha garantiavtal för influensapandemivaccin.¹⁶⁷ Utredningen anser att bibehållande, vidareutveckling och uppföljning av dessa ansvarsområden bör vara ett fokusområde i en pandemistrategi.

Folkhälsomyndigheten ansvarar sedan 2020 för att lagerhålla och distribuera vaccin mot covid-19.¹⁶⁸ Sedan december 2020 t.o.m. 2023 har sammanlagt drygt 52 miljoner doser mottagits varav 31 miljoner doser har fördelats och distribuerats till regionerna.¹⁶⁹ Folkhälsomyndigheten har därmed haft en central uppgift att praktiskt hantera vaccin mot covid-19 samt att göra behovs- och överskottsbedömningar. De slutliga avvägningarna och besluten om inköp av vaccin ligger dock inom regeringens ansvar. Myndigheten har fått flera regeringsuppdrag, däribland ett som innebär ett mer samlat ansvar för att hantera avtal om och donationer av vaccin mot covid-19. Uppdraget ska slutredovisas senast mars 2028.¹⁷⁰

Regeringen tog fram en vaccinstrategi för covid-19 i maj 2020. Samtidigt tillsatte regeringen en nationell samordnare¹⁷¹ och gav Folkhälsomyndigheten i uppdrag att ta fram en nationell operativ plan för vaccination mot covid-19.¹⁷² Myndigheten tog fram tre delredovisningar 2020–2021 och en slutrapport i början av 2022. Planerna syftade till att ta fram rekommendationer för prioritetsordning av olika grupper. I slutredovisningen redogjordes för arbetet med distribution och logistik, uppföljning av vaccination, kommunikation och samverkan med olika aktörer. Enligt slutredovisningen har arbetet med distribution och logistik inledningsvis under covid-19-pandemin präglats av förändringar och kort framförhållning i tillverkarnas leveransplaner. Det har inneburit en utmaning för regionerna, eftersom det har handlat om komplexa krav på hantering av flera vacciner parallellt och administration av olika vaccintyper. Samverkan bedömdes vara nödvändig på alla nivåer, både internationellt,

¹⁶⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Folkhälsomyndigheten, s. 14.

¹⁶⁸ Före 2020 hade Folkhälsomyndigheten i uppdrag att säkerställa tillgång till vaccin vid en influensapandemi (se bl.a. regeringsbeslut S2017/01567/FS S2019/01222/FS (delvis)).

¹⁶⁹ Folkhälsomyndigheten. Årsredovisning 2023. 2024, s. 21.

¹⁷⁰ Regeringsbeslut S2023/02687, s. 4 och 6.

¹⁷¹ Dir. 2020:59.

¹⁷² Regeringsbeslut S2020/04550/FS.

nationellt och regionalt, för att det samlade arbetet med vaccination mot covid-19 skulle vara välförankrat och effektivt. Fokus för samverkan var att utbyta kunskap med andra men även att dela information och diskutera förändringar och utmaningar i genomförandet av vaccinationerna. Vidare visade uppföljningar att vaccinations-täckningen i befolkningen generellt var hög, men lägre i vissa grupper. I stora delar hade arbetet med kommunikation handlat om att nå personer som ännu inte vaccinerat sig, för att undvika luckor i vaccinationstäckningen som berodde på brist på information eller praktiska hinder för enskilda personer. Sådana luckor riskerar att bidra till ojämlikheter i hälsa. Det innebär att arbetet med att nå ovaccinerade är långsiktigt och behöver prioriteras även i fortsättningen.¹⁷³ Tillgång till hälso- och sjukvårdspersonal är en viktig förutsättning för att utföra vaccinationer, och bör inkluderas i planeringen av vaccinerberedskap. I detta ingår också att berörda verksamheter såsom regionala smittskydd, hälso- och sjukvården och omsorgsverksamheterna kan säkerställa att personalen är utbildad i att tillhandahålla vaccination och att använda personlig skyddsutrustning. Det handlar också om att regionerna är förberedda på att ta emot vaccin från nationell nivå och ta fram en plan för att distribuera och administrera vaccin.¹⁷⁴

Folkhälsomyndigheten fick 2024 i uppdrag att säkerställa tillgången till vaccin mot mpox. I uppdraget ingick också att uppdatera den tidigare framtagna nationella operativa vaccinationsplanen enligt ett uppdrag som delades ut 2022¹⁷⁵, och som bl.a. innebar att ta fram en plan för att tillgängliggöra vaccin mot mpox till regionerna.¹⁷⁶

Folkhälsomyndigheten gavs i uppdrag 2019 att säkerställa tillgång till vaccinbehandling för befolkningen vid en pandemi genom avtal med vaccintillverkare för perioden 2020–2024. Finansieringen av uppdraget skedde enligt ett bemyndigande i budgetpropositionen för 2019 om att teckna avtal om kommande kostnader för vaccinerberedskap om totalt 368 miljoner kronor för perioden.¹⁷⁷

Regeringen har förlängt myndighetens uppdrag att säkerställa tillgången till vaccin för befolkningen vid en influensapandemi. Förläng-

¹⁷³ Folkhälsomyndigheten. Nationell plan för vaccination mot covid-19. Folkhälsomyndighetens delredovisning av regeringsuppdrag S2020/04550/FS (delvis). 2022, s. 5 och 24.

¹⁷⁴ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023, s. 45 och 47.

¹⁷⁵ Regeringsbeslut S2022/02862 (delvis).

¹⁷⁶ Regeringsbeslut S2024/01052 (delvis). S2019/01222/FS (delvis).

¹⁷⁷ Regeringsbeslut S2019/01222/FS (delvis).

ningen av uppdraget innebär att Folkhälsomyndigheten kan teckna nya avtal med vaccintillverkare för att säkra tillgång till vaccin. Folkhälsomyndigheten ska lämna en skriftlig delredovisning när myndigheten har fattat beslut om ett nytt avtal i fråga om pandemivaccin. Myndigheten ska årligen ge en muntlig bedömning av kostnaderna för inköp av vaccin vid en pandemi. till Socialdepartementet. I samband med att avtalet löper ut, dock senast den 30 september 2032, ska myndigheten lämna en slutredovisning av uppdraget till Socialdepartementet.¹⁷⁸

Vaccin och beredskapsläkemedel är en del av den globala beredskapen mot pandemisk influensa

WHO:s ramverk för beredskap av pandemisk influensa från 2023 innehåller en strategi för att stärka den globala beredskapen mot pandemisk influensa. I ramverket tas hänsyn till lärdomarna från hanteringen av covid-19-pandemin och de förbättringar som gjorts över tid, men också konstaterade brister i beredskapen mot pandemisk influensa. Ramverket syftar till att bidra till att utveckla länders arbete med att fördela och distribuera produkter, bl.a. vaccin och beredskapsläkemedel, för pandemisk influensa för att bygga upp en global beredskap. Enligt ramverket är tillgång till motåtgärder, dvs. smittskyddsåtgärder, och produkter såsom vaccin och beredskapsläkemedel nödvändigt för att förebygga, upptäcka, och hantera en pandemisk influensa. Tillgång till dessa motåtgärder bör ske i tid och på ett rättvist sätt mellan länder, och länder bör ha kapacitet att fördela och distribuera produkter som behövs för att hantera en pandemisk influensa. Vidare ingår i WHO:s fortsatta arbete att också stödja länder att utveckla, revidera, genomföra och uppdatera sina nationella utbyggnads- och vaccinationsplaner mot pandemisk influensa utifrån lärdomar från covid-19-pandemin.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Regeringsbeslut S2025/00103 (delvis).

¹⁷⁹ World Health Organization. Pandemic Influenza Preparedness Framework: Partnership Contribution High-Level Implementation Plan III 2024-2030. 2023, s. 42 och 43.

Antivirala läkemedel bidrar till att minska risken för allvarlig sjukdom

Innan ett vaccin är tillgängligt kan antivirala läkemedel ges för att minska risken för allvarlig sjukdom hos infekterade individer och i förebyggande syfte i riskmiljöer. Antivirala läkemedel är också fortsatt ett viktigt komplement till vaccin när det väl finns tillgängligt. Vidare bör det finnas lager av antivirala läkemedel snabbt tillgängliga för att möta en ökad efterfrågan i början av en pandemi, vilket också WHO rekommenderar. Utöver antiviraler nämns också produkter som bör lagras såsom personlig skyddsutrustning, vaccin samt produkter och utrustning för testning.¹⁸⁰

Antimikrobiella läkemedel är ett samlingsnamn för läkemedel mot mikrobiella infektioner, dvs. infektioner med smittämnen, och avser således läkemedel för behandling av infektioner med virus (antiviraler), bakterier (antibiotika), svampar och parasiter. Folkhälsomyndigheten har i uppdrag att säkerställa tillgång till vissa antibiotika, vilket också kan komma att inkludera beredskap för andra pandemier än de som orsakas av influensavirus.¹⁸¹ En säkerställd tillgång förutsätter att regeringen ger myndigheten ett specifikt uppdrag och medel för inköp. Vidare kan läkemedel från nationella beredskapslager endast tillgängliggöras när det råder en allvarlig brist i det ordinarie försörjningssystemet som inte kan lösas på annat sätt av aktörerna på marknaden. Beredskapslagren ska stödja regionerna när deras egna resurser inte räcker.¹⁸² Det är därför viktigt att regionerna har beredskap i fråga om antiviraler och antibiotika.

Ett ökat behov av antibiotika vid t.ex. behandling av bakterieinfektioner i efterförloppet av infektion av ett luftvägsvirus kan snabbt leda till en bristsituation. Av den anledningen är det relevant med beredskap. Utredningen har dock valt att primärt fokusera på antivirala läkemedel, eftersom vi bedömer att nästa pandemi sannolikt kommer att orsakas av ett nytt eller förändrat luftvägsvirus.

¹⁸⁰ World Health Organization. WHO global influenza preparedness plan. The role of WHO and recommendations for national measures before and during pandemic. 2005, s. 11.

¹⁸¹ Regeringsbeslut S2024/01258 (delvis).

¹⁸² Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Tillgång till och användning av läkemedel – en vägledning. 2019, s. 6.

*Regionernas och Folkhälsomyndighetens ansvar och uppgifter
i fråga om antimikrobiella läkemedel*

Regionerna är ansvariga för inköp och distribution av läkemedel inklusive vaccin för prevention och behandling av sjukdomar. Den årliga användningen av antivirala läkemedel är i regel låg, vilket innebär att regionerna bör ha ett mindre lager av sådana läkemedel för att täcka tillfälligt ökad efterfrågan vid t.ex. lokala utbrott av säsongsinfluensa eller i början av en pandemi. Men vid en pandemi eller ett större smittutbrott kan ett större behov av beredskapslagrade läkemedel snabbt uppstå, om de regionala resurserna inte räcker till.¹⁸³

Beredskapslagringen av antivirala läkemedel påbörjades 2005 i samband med att Socialstyrelsen, som då var ansvarig myndighet för smittskyddsfrågor, fick i uppdrag att upphandla och lagerhålla antivirala läkemedel inför en influensapandemi.¹⁸⁴ Folkhälsomyndigheten övertog ansvaret för beredskapslagringen den 1 juli 2015.¹⁸⁵ Uppdraget återrapporteras löpande till regeringen.¹⁸⁶ Enligt Folkhälsomyndighetens instruktion ska myndigheten på regeringens uppdrag samordna förberedelser för försörjningen med läkemedel¹⁸⁷ inför allvarliga utbrott av smittsamma sjukdomar (27 § förordningen med instruktion för Folkhälsomyndigheten).

Lagerhållning av antivirala läkemedel är viktig för att förkorta och mildra sjukdomsförlopp, vilket kan ha stor effekt på samhällsnivå, framför allt under en pandemi. Enligt Folkhälsomyndighetens planeringsstöd för beredskapsläkemedel i händelse av en pandemi visar kliniska studier att antivirala läkemedel kan reducera sjukdomslängden av säsongsinfluensa med i genomsnitt en dag, om behandlingen startar inom 48 timmar efter symtom. Läkemedlen minskar även influensarelaterade komplikationer. Antiviral behandling kan både användas som en individuell sjukvårdsåtgärd och som en folkhälsoåtgärd.

Folkhälsomyndigheten lagrar två olika antivirala läkemedel som beredskap inför en eventuell influensapandemi: oseltamivir och

¹⁸³ Folkhälsomyndigheten. Smittskyddsläkemedel i beredskapslager. Hämtat 2025-01-02 från <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/krisberedskap/smittskyddslakemedel-i-beredskapslager>.

¹⁸⁴ Regeringsbeslut S2009/1511/FH (delvis).

¹⁸⁵ Regeringsbeslut S2015/3628/FS.

¹⁸⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Folkhälsomyndigheten.

¹⁸⁷ Smittskyddsläkemedel finns beredskapslagrade för influensapandemi (antivirala läkemedel och antibiotika), och större utbrott av smittsam sjukdom (antibiotika).

zanamivir (inhalationsläkemedel).¹⁸⁸ Lagerhållningen av dessa läkemedel täcker behovet av behandling för cirka 20 procent av befolkningen. Eftersom lagerhållningen är omfattande i förhållande till den årliga användningen bedöms det inte vara möjligt att omsätta lagrade antiviraler.¹⁸⁹

Utredningen anser att säkerställd tillgång på vaccin och antimikrobiella läkemedel i händelse av pandemi är av sådan betydelse att det bör utgöra ett fokusområde i en nationell strategi för pandemihantering.

10.8.7 Initiera forskning som bidrar till stärkt pandemiberedskap

Forskning bidrar till att i bred bemärkelse ta fram ny kunskap samt att bygga expertis inom olika forskningsområden. Covid-19-pandemin visade att bägge dessa aspekter av forskning har särskilt stor vikt och brådska under en långvarig samhällskris som en pandemi utgör. Det finns otaliga exempel på detta från pandemin och vi nöjer oss med två illustrativa sådana:

- Preliminära resultat från den s.k. RECOVERY-studien, som publicerades i juni 2020, visade att ett välkänt och brett tillgängligt kortisonpreparat (dexametason) minskade dödligheten vid respiratorkrävande covid-19 med en tredjedel.¹⁹⁰ Resultaten omsattes omedelbart i hälso- och sjukvården världen över och sparade på så sätt många liv.
- Den snabba vaccnutvecklingen byggde på mångårig forskning inom bl.a. budbärar-RNA (mRNA) och vaccinteknologi, där forskning kring mRNA tilldelades Nobelpriset i fysiologi eller medicin 2023.

¹⁸⁸ Folkhälsomyndigheten. Smittskyddsläkemedel i beredskapslager. Hämtat 2025-01-02 från <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/krisberedskap/smittskyddslakemedel-i-beredskapslager>.

¹⁸⁹ Folkhälsomyndigheten. Nationella beredskapslagren av antivirala läkemedel. Hämtat 2025-01-02 från <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/krisberedskap/smittskyddslakemedel-i-beredskapslager/faq-nationella-beredskapslager>.

¹⁹⁰ Horby P., Lim W.S., Emberson J.R., Mafham M., Bell J.L., Linsell L., et al. Dexamethasone in Hospitalized Patients with Covid-19 – Preliminary Report. *N Engl J Med* 2020, 384:693–704.

Dessa exempel på snabbt initierad forskning under pågående pandemi, eller ”akutforskning”, var enbart möjlig genom att det fanns etablerade forskarnätverk, forskningsstrukturer och dataförsörjning före covid-19-pandemin. Expertis och expertkunskaper var även efterfrågade av allmänhet, medier m.fl., men tillgången till sådan expertis var framför allt avgörande för att myndigheter och regeringar kunde fatta välgrundade och välavvägda beslut om smittskyddsåtgärder under pandemin.

Utredningen anser att forskning om smittämnen, smittspridning och konsekvenser av infektioner bör ses som en beredskapsåtgärd för hantering av pandemier och därför bör ingå som ett fokusområde i en nationell strategi för pandemihantering. Samma synsätt kommer till uttryck i WHO:s ramverk för forskningsberedskap inför pandemier liksom i Vetenskapsrådets tioåriga nationella forskningsprogram om virus och pandemier, som vi redogör för nedan.

Vikten av både grundforskning och tillämpad forskning lyfts i WHO:s ramverk för forskningsberedskap inför pandemier

WHO:s forsknings- och utvecklingsplaner (WHO R&D Blueprints) för epidemier och pandemier syftar till att, genom ett internationellt samarbete, påskynda utvecklingen av medicinska smittskyddsåtgärder för sjukdomar av epidemisk och pandemisk potential och därmed bidra till att förebygga allvarliga hälsohot och rädda liv under utbrott. FoU-planer kan ses som globala plattformar för forskning och utvecklingssamarbete.¹⁹¹

WHO publicerade i juni 2024, och inom ramen för samma serie av FoU-planer, ett ramverk eller en strategi för forskningsberedskap inför epidemier och pandemier.¹⁹² I strategin prioriteras forskning om s.k. patogenfamiljer i stället för enskilda patogener, dvs. smittämnen. Syftet är att stärka förmågan att reagera effektivt på oförutsedda varianter, nya smittämnen (emerging pathogens), zoonotiska överföringar och okända hot som kallas ”Pathogen X” (se avsnitt 4.4.4).

¹⁹¹ World Health Organization. WHO R&D Blueprint for Epidemics. Targeting research on diseases of greatest epidemic and pandemic threat. Hämtat 2024-01-14 från <https://www.who.int/teams/blueprint/who-r-and-d-blueprint-for-epidemics>.

¹⁹² World Health Organization. Pathogens prioritization. A Scientific Framework for Epidemic and Pandemic Research Preparedness. Geneva: World Health Organization. 2024.

Det kan i sammanhanget nämnas att Folkhälsomyndigheten har utsetts till att, inom ramen för EU-referenslaboratorier, leda ett konsortium som ansvarar för nya, gnagarburna och zoonotiska viruspatogener (se avsnitt 3.4.3).

Beroende på vad det kan handla om för ett nytt eller förändrat smittämne, kan det finnas kunskapsluckor i fråga om prepandemisk forskning. Ramverket syftar till att identifiera sådana luckor och ger förslag på åtgärder för att täppa till dessa kunskapsluckor.

Utifrån lärdomarna från covid-19-pandemin understryks i WHO:s ramverk vikten av fortsatta investeringar i grundforskning, klinisk forskning samt tillämpad forskning. Grundforskning om infektionssjukdomar utgör grunden för tillämpad forskning, och information om den genetiska och molekylära sammansättningen av ett smittämne ger viktiga data för att utforma medicinska smittskyddsåtgärder, och utan grundforskning kan utformningen av smittskyddsåtgärder riskera att bli föråldrad och i värsta fall verkningslös. Vidare framhålls att dela resultat och data från sådan grundforskning är avgörande för att skapa verkningsfulla samarbeten, och framför allt i händelse av en epidemi eller en ny pandemi. Medan laboratorieinformation om ett smittämne är avgörande för att utveckla medicinska smittskyddsåtgärder så är övervakningsinformation från riskpopulationer avgörande för program för tillämpad forskning. Det krävs ett utvecklat samarbete för att övervaka både smittämnen hos människor, potentiella zoonotiska smittämnen eller andra reservoarer av smittämnen, vilket innebär att en samordnad smittämnesövervakning i riskområden prioriteras. Likaså lyfts behovet av initiativ som syftar till att förbättra genomisk sekvensering, bioinformatik och datadelning för att snabbt och i realtid identifiera och karakterisera nya globala patogenhot.¹⁹³

Det finns flera områden som är i behov av forskning enligt Vetenskapsrådets forskningsprogram om virus och pandemier

Vetenskapsrådet fick 2021 i uppdrag att inrätta ett nationellt forskningsprogram om virus och pandemier för att bygga beredskap inför kommande pandemier. Forskningsprogrammet är en del i regeringens långsiktiga strategi och handlingsplan för att motverka och

¹⁹³ World Health Organization. Pathogens prioritization. A Scientific Framework for Epidemic and Pandemic Research Preparedness. 2024, s. 38 och 39.

minska virusutbrott och pandemier. Det övergripande målet med programmet är att det ska bidra med ny kunskap om hur olika virus upptäcks, infekterar och smittar samt hur pandemier kan uppkomma och därmed förbereda samhället inför framtida pandemier.^{194,195}

Forskningsprogrammet är tioårigt och presenterades i en rapport från 2023.¹⁹⁶ Enligt rapporten bedöms följande områden vara prioriterade och i behov av forskning:

1. **Virus, virusorsakade sjukdomstillstånd och grundläggande sjukdomsmekanismer.** Området syftar till att öka kunskapsläget kring olika virus, virussjukdomar och mekanismer kring infektions- och sjukdomsprocessen, och har stor betydelse för den globala folkhälsan.
2. **Mekanismer för uppkomst och spridning av zoonoser med pandemisk potential samt strategier för prevention och hantering av smittspridning.** I första hand behöver kunskapsläget öka om mekanismer för nya zoonotiska sjukdomar och infektioner.
3. **Utveckling av antivirala läkemedel, vaccin och diagnostik.** Det finns ett identifierat behov att öka kunskapen om preventiva och medicinska åtgärder för skydd mot och kontroll av virusorsakade sjukdomar hos människor och djur.
4. **Pandemirelaterade samhällsåtgärder och dess effekter på människors livsvillkor och hälsa.** Forskningen kan avse både effekter på smittspridning, sjukdom och dödlighet och effekter av hur pandemirelaterade samhällsåtgärder påverkar människors livsvillkor och hälsa utifrån kön, ålder, funktionsvariation, socioekonomi, härkomst och geografi.
5. **Organisation, styrning och samordning av viktiga samhällsfunktioner vid en pandemi.** Forskning med fokus på organisering, styrning och samordning kan bidra med att belysa hur olika grupper, t.ex. äldre och sköra eller socialt utsatta, påverkades av pandemin.

¹⁹⁴ Prop. 2020/21:60.

¹⁹⁵ Regeringsbeslut U2021/01515.

¹⁹⁶ Vetenskapsrådet. Strategisk forskningsagenda. Nationellt forskningsprogram om virus och pandemier. 2023. I det följande anges källan Vetenskapsrådet 2023.

Vetenskapsrådet gjorde en kartläggning för att undersöka hur forskningsfinansieringen har fördelat sig mellan de fem fokusområdena, som redovisas ovan, under 2013–2022.¹⁹⁷ Störst andel av finansieringen har gått till virusforskning däribland grundforskning inom virologi (fokusområde 1). Vetenskapsrådet bedömer att grundforskning inom virologi fortsatt behövs för att få ny kunskap om kända och okända virusorsakade sjukdomar, men också för att detta är ett bra sätt att öka beredskapen för framtida pandemier eftersom det är svårt att förutsäga vilken typ av virus som kommer att orsaka nästa pandemi.

Zoonoser, förebyggande och förhindrande av smittspridning har haft en mindre andel finansiering och bedöms kunna behöva förstärkning (fokusområde 2). Ett tvärvetenskapligt förhållningssätt och tillämpning av One health-konceptet är viktiga komponenter och bör enligt Vetenskapsrådet förstärkas.

Utveckling av antivirala läkemedel, vaccin och diagnostik bedöms behöva fortsatt forskning för att kunna möta framtida hot (fokusområde 3).

Områdena som rör forskning om pandemirelaterade samhälls-åtgärder och dess effekter på människors livsvillkor och hälsa samt forskning med fokus på organisering, styrning och samordning har fått en viss resursförstärkning även om kunskapsluckor inom områdena bedöms kvarstå, såsom forskning om organisatoriska frågor (fokusområde 4 och 5).

Staten bör ha en strategisk roll i fråga om pandemiforskning

Utredningen anser att det även framgent behövs forskning för att stärka pandemiberedskapen och menar att Vetenskapsrådets nationella forskningsprogram är ett lovvärt initiativ i denna riktning, inte minst genom att det omfattar flera olika forskningsområden och spänner från grundforskning till klinisk och tillämpad forskning.

Utredningen bedömer att staten fortsatt bör ha en strategisk roll som finansiär för pandemiforskning som syftar till att säkerställa ny kunskap och expertis inom de områden som omfattas av Vetenskapsrådets program. Utredningen vill i detta sammanhang lyfta några frågor som kan övervägas i det fortsatta strategiarbetet

¹⁹⁷ Vetenskapsrådet 2023, s. 34.

inom forskningsområdet. Uppbyggnad av forskning och expertis inom specifika kunskapsområden kräver långsiktighet över årtionden snarare än år. Även om Vetenskapsrådets nationella forskningsprogram är tioårigt så bör en ännu längre och stabilare forskningsfinansiering, inklusive seniora forskartjänster inom området, övervägas.

I detta sammanhang noterar utredningen att ett forskningsprogram med uppgift att stärka laboratorieberedskapen för pandemier – Pandemic Laboratory Preparedness-programmet – har finansierats av staten med sammanlagt 130 miljoner kronor under perioden 2021–2024. Programmet drivs av Science for Life Laboratory (SciLifeLab) som är ett nationellt center för molekylära biovetenskaper som drivs gemensamt av Kungliga Tekniska högskolan, Karolinska Institutet, Stockholms universitet och Uppsala universitet. Enligt regeringens forskningspolitiska proposition för 2021–2024 bedömdes SciLifeLab till stor del ha den expertis som kan ge stöd till ansvariga myndigheter vid exempelvis en pandemi eller omfattande utbrott av en smittsam sjukdom. Vidare lyfte regeringen att det finns behov av stärkta tekniska faciliteter för molekylära analyser såsom sekvensering, genetisk analys och immunologiska metoder.¹⁹⁸ Inom forskningsprogrammet finns ett etablerat nätverk med bl.a. myndigheter såsom Folkhälsomyndigheten, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), SVA och ECDC.¹⁹⁹ I forskningspropositionen för 2025–2028 framgår att SciLifeLab tilldelas 90 miljoner kronor årligen för perioden 2025–2028 som en del av Kungliga Tekniska högskolans anslag för forskning och utbildning på forskarnivå.²⁰⁰ Därav har SciLifeLab tilldelats 33 miljoner kronor 2025 för programmet med uppgift att stärka laboratorieberedskapen vid framtida pandemier.²⁰¹

Mellan pandemier, dvs. under interpandemisk fas, bör forskningen syfta till att öka kunskapen inom bl.a. de områden som prioriterats av Vetenskapsrådet. Ett sådant område framgår av kapitel 5.2 där vi konstaterar att kunskapsläget kring effekter av enskilda icke-medicinska smittskyddsåtgärder är begränsat. Den interpandemiska fasen bör även användas för att skapa beredskap och planer som möjlig-

¹⁹⁸ Prop. 2020/21:60 s. 79 och 80.

¹⁹⁹ Kungliga Tekniska Högskolan. Årsrapport 2023. Science for Life Laboratory. Nationellt centrum för livsvetenskaplig forskning inklusive Nationell satsning på läkemedelsutveckling. 2024, s. 12.

²⁰⁰ Prop. 2024/25:60 s. 61.

²⁰¹ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Kungl. Tekniska högskolan, s. 4.

gör snabb kunskapsgenerering i händelse av pandemi. Även om smittämnet är mer eller mindre nytt går det att förutse vissa forskningsbehov. Exempel på detta är att snabbt kartlägga vilka personer och grupper som har hög risk för allvarlig sjukdom (se även avsnitt 10.8.3), följa smittspridningens hastighet och spridningsvägar, och undersöka effekten av medicinska och icke-medicinska smittskyddsåtgärder.

För att möjliggöra effektiv kunskapsgenerering under en pandemi bör bl.a. forskningsplaner och dataförsörjning i möjligaste mån förberedas. Dataförsörjning utgör en särskild svårighet och bör därför utgöra ett eget fokusområde i en nationell strategi, vilket redovisas i det följande avsnittet 10.8.8.

Etablera samarbeten mellan lärosäten och myndigheter i pandemifrågor

Det har tagits initiativ till samarbeten mellan lärosäten under covid-19-pandemin, t.ex. via Centrum för hälsokriser, som initierades 2021 inom ramen för Karolinska Institutets verksamhet. Centret är under uppbyggnad och tanken är att det ska bedriva multidisciplinär forskning och utbildning i samverkan med andra universitet, samt utgöra expertstöd inom olika hälsohotosområden utifrån erfarenheter från covid-19-pandemin. Karolinska Institutet fick av regeringen i uppdrag 2023 att stärka arbetet med att utveckla Centrum för hälsokriser, bl.a. genom att samarbeta med och stödja andra universitet och högskolor i deras arbete inom området.²⁰²

Utredningen har inte undersökt omfattningen av samarbeten mellan lärosäten eller forskarnätverk under covid-19-pandemin och vad de har resulterat i. Samarbeten i normalläge mellan lärosäten borde underlätta för en snabb etablering av forskning vid pandemihantering. När det gäller faktiska möjligheter att initiera forskning och kliniska studier krävs dock att flera förutsättningar finns på plats, t.ex. finansiering samt en utvecklad process för kliniska prövningar. Dock kan i detta fall samarbeten mellan forskarnätverk med anknytning till internationella nätverk för kliniska studier inom infektionssjukdomar vara ett sätt att stärka möjligheterna att kunna initiera studier och därmed stärka pandemiberedskapen.

²⁰² Regeringsbeslut U2023/02853 m.fl. Bilaga 1. Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning. 2023.

Utredningen bedömer att det också finns ett värde av att etablera samverkan mellan lärosäten och myndigheter med uppgifter inom smittskydd och pandemiberedskap såsom t.ex. Folkhälsomyndigheten. Vad vi uppfattar verkar det finnas ett brett intresse från lärosäten och övriga samhällsaktörer att samverka inom hälsokrisberedskap och hantering. Med övriga samhällsaktörer avses myndigheter, Regeringskansliet, kommuner, regioner, civilsamhällsorganisationer och näringsliv.²⁰³

10.8.8 Stärk nationell dataförsörjning för övervakning och forskning vid pandemier

En stärkt nationell dataförsörjning syftar till att förbereda för övervakning och forskning i händelse av en pandemi. En sådan försörjning möjliggör i första hand för s.k. akutforskning, epidemiologisk övervakning och uppföljning, virusövervakning och riskvärdering av virus och andra smittämnen. Bättre åtkomst till nationella data möjliggör också för forskning under interpandemisk fas samt vid operativ pandemihantering. Det handlar både om att bidra till nya kunskaper om smittämnen med hög pandemisk potential, men avser också ett bredare perspektiv såsom t.ex. kunskaper om effekter av smittspridning och smittskyddsåtgärder på folkhälsan och samhället i stort.

Dataförsörjning har stor betydelse för pandemiberedskapen

Under covid-19-pandemin fanns stora behov av tillgång till detaljerade hälsodata för att snabbt kunna sammanställa uppgifter, genomföra epidemiologiska analyser och bedriva forskning. Sådan hälsodata bör vara samma data som samlas in och används i normalläge. Det innebär att den tekniska infrastrukturen för att samla in datamängder från hälso- och sjukvårdens it-system på ett automatiserat sätt behöver utvecklas och att interoperabiliteten mellan vårdverksamheter förbättras. Det gäller både för en bättre beredskap och vid hantering av en pågående pandemi. De två viktiga forskningsresultat

²⁰³ Karolinska Institutet. Om lärosätenas roll i hälsokriser – slutsatser från Hälsokrisforum 2024. 2025, s. 3 och 4.

taten från en studie från Kina²⁰⁴ respektive Storbritannien²⁰⁵ som lyftes i avsnitten 10.8.3 och 10.8.7, kunde bara erhållas tack vare en effektiv dataförsörjning i fråga om nationella hälsodata.

Som framgått i bl.a. avsnitt 10.4.3 och 10.8.7 finns svagheter i fråga om Sveriges dataförsörjning på hälso- och sjukvårdsområdet. Detta gör att det är svårt för myndigheter och forskare att under en pandemi i realtid följa bl.a. smittspridning, sjuklighet, vårdbelastning, samt effekter, såväl avsedda som oönskade, av nya vaccin och läkemedelsbehandlingar. Emellertid har en rad initiativ på hälsodataområdet i form av statliga utredningar och regeringsuppdrag, vilket vi beskriver närmare i avsnitt 8.2.9. Exempelvis föreslås ett statligt åtagande för hälso- och sjukvårdens interoperabilitet.²⁰⁶

Utredningen välkomnar det pågående arbetet inom hälsodataområdet och betonar att förbättringar är särskilt viktiga för en förbättrad beredskap och hantering av en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Vi avstår dock från att lämna egna förslag i och med att frågan har relevans långt utanför smittskyddsområdet och att hälsodatafrågorna bereds med anledning av utredningar och regeringsförslag. Vi menar emellertid att frågan har så stor betydelse för pandemiberedskapen att den bör ingå som ett fokusområde i det underlag för en nationell strategi för hantering av pandemier som vi har i uppdrag att lämna.

Utredningen noterar även att det internationellt pågår arbete kring en annan aspekt av dataförsörjning, nämligen öppen tillgång och delning av forskningsdata. Vetenskapsrådet har ett återkommande uppdrag att samordna, följa upp och främja samverkan i Sveriges omställning till öppen tillgång till forskningsdata.^{207,208} Under pandemin bidrog sådan tidig delning av forskningsdata påtagligt till snabb spridning av ny kunskap bl.a. via s.k. preprints, dvs. offentliggörande av forskningsresultat som ännu inte granskats av oberoende experter (peer review), och delning av sekvensdata från variantövervakning.

²⁰⁴ The novel coronavirus pneumonia emergency response epidemiology team. The epidemiological characteristics of an outbreak of 2019 novel coronavirus disease (COVID-19) – China 2020. *China CDC Weekly* 2020, 2:114-122.

²⁰⁵ Horby P, Lim WS, Emberson JR, Mafham M, Bell JL, Linsell L, et al. Dexamethasone in Hospitalized Patients with Covid-19 – Preliminary Report. *N Engl J Med* 2020, 384:693–704.

²⁰⁶ SOU 2024:33.

²⁰⁷ Återkommande uppdrag enligt regleringsbrev till Vetenskapsrådet.

²⁰⁸ Vetenskapsrådet. Öppen tillgång till forskningsdata 2024. En kartläggning, analys och bedömning. 2024, s. 5, 6 och 35.

Således kan öppen delning av forskningsdata och kod bidra till förbättrad pandemihantering och pandemiforskning.

Databasen Global Initiative on Sharing All Influenza Data (GISAID) har funnits sedan 2008 och syftar till att tillhandahålla tillgång till data om genomsekvenser av influensavirus. Databasen har använts under covid-19-pandemin och har bl.a. utgjort en viktig resurs för att följa nya virusvarianter och mutationer. Till dags dato (10 mars 2025) innehåller databasen drygt 17 miljoner SARS-CoV-2-sekvenser. Sverige har bidragit med drygt 290 000 sekvenser som har delats via regionerna och Folkhälsomyndigheten.

Vidare finns en svensk dataportal,²⁰⁹ som sjösattes under covid-19-pandemin. Portalen är kopplad till en europeisk motsvarighet som tagits fram av European Bioinformatics Institute (EBI) på uppdrag av Europeiska kommissionen.²¹⁰

10.9 Begränsa smittspridning och negativa konsekvenser av en pandemi för individ och samhälle

Förslag: Med pandemihantering avses arbetet under aktiveringsfasen, den pandemiska fasen och övergångsfasen vid en pandemi. För att nå samhällets mål vid en pandemi ska pandemihanteringen inriktas på följande fokusområden:

- ta fram samlade lägesbilder för beslut,
- identifiera riskgrupper och riskmiljöer i ett tidigt skede samt vidta åtgärder för att skydda riskgrupper,
- vidta rätt smittskyddsåtgärd vid rätt tillfälle,
- kommunicera för att skapa god följsamhet till åtgärder som bidrar till minskad smittspridning,
- dela information och använd uppbyggda rapporteringsvägar vid samverkan,

²⁰⁹ Swedish Pathogens Portal: supporting pandemic preparedness. Hämtat 2024-12-20 från <https://www.pathogens.se>.

²¹⁰ Vetenskapsrådet. Den svenska covid-19-dataportalen växer. Hämtat 2024-12-20 från <https://www.vr.se/aktuellt/nyheter/nyhetsarkiv/2021-01-28-den-svenska-covid-19-dataportalen-vaxer.html>.

- snabbstarta allsidig pandemiforskning, och
- följ upp och lär av en pandemi.

Med pandemihantering avses arbetet under aktiveringsfas, pandemisk fas och övergångsfas för att dämpa smittspridningen och begränsa konsekvenserna av pandemin. Strategin för att nå det övergripande målet i den del som avser pandemihantering är att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa smittspridning samtidigt som andra negativa konsekvenser för individ och samhälle minimeras. En viktig del i pandemihanteringen är enligt Folkhälsomyndighetens planeringsstöd att minska det totala antalet fall samt förskjuta oundvikliga fall vid ett givet tillfälle, för att undvika en alltför hög belastning på hälso- och sjukvården i förhållande till tillgängliga resurser. Om det går att skjuta sjukdomsfallen på framtiden finns också större chans att medicinska smittskyddsåtgärder har blivit tillgängliga, så att man kan minska det totala antalet fall.

Utredningen redovisar i det följande de sju fokusområden som vi har identifierat som centrala för pandemihantering, och som vi därför föreslår bör ingå i en nationell strategi. Fokusområdena är tematiska och har valts ut på basis av de nationella och internationella styrdokument som finns för pandemihantering och med utgångspunkt i de delar som utredningen bedömer är centrala för en välfungerande pandemihantering. De är inte sinsemellan rangordnade.

10.9.1 Ta fram samlade lägesbilder för beslut

Begreppet samlad lägesbild²¹¹ används för att beskriva en sammanställning av information och data som ger en övergripande bild i ett normalläge, och fyller en särskild viktig funktion i en krissituation. En uppdaterad och korrekt lägesbild är avgörande för att beslutsfattare på olika nivåer i samhället ska kunna fatta välavvägda, strategiska beslut. Beslut i sådana lägen fattas under osäkerhet, vilket innebär att det krävs kontinuerliga avvägningar som beaktar möjliga

²¹¹ Se t.ex. MSB. Samlad lägesbild. Hämtat 2025-02-07 från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan/arbetsatt-samt-checklistor-och-mallar/samlad-lagesbild>.

positiva och negativa konsekvenser för individ och samhälle. En lägesbild gör det också lättare att samordna olika insatser mellan myndigheter, regioner och kommuner, särskilt i krissituationer såsom en pandemi. Lägesbilder utgör även ett viktigt underlag till kommunikation till allmänheten.

Samlade lägesbilder bör tas fram i realtid för att bedöma smittläget och vidta adekvata åtgärder

För att kunna ta fram samlade lägesbilder krävs samordning och standardisering, bl.a. genom enhetliga definitioner. De systemstöd och data som används i normalläge bör kunna tillhandahålla relevant information i ett krisläge. Det är enligt utredningens bedömning helt avgörande att det finns tillgång till uppdaterade data och uppgifter från vård- och omsorgsverksamheter så att ansvariga myndigheter ska kunna följa läget i realtid och ha ett tillförlitligt underlag för att kunna fatta beslut om lämpliga smittskyddsåtgärder. Det går inte att på förhand avgöra hur ofta lägesbilder bör uppdateras i en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning. Beslut kan fattas på nationell nivå av både regeringen och ansvariga myndigheter. En samlad lägesbild är också viktig för verksamheter på regional och lokal nivå för att t.ex. bedöma smittläget, vidta adekvata åtgärder eller samordna operativa åtgärder som kan uppkomma under en pandemi.

Under covid-19-pandemin saknades delvis uppgifter från slutenvården i fråga om IVA-inläggningar, primärvården, säbon och den kommunala hälso- och sjukvården i övrigt. Uppgifter fick hämtas in från t.ex. nationella kvalitetsregister såsom Svenska Intensivvårdsregistret (SIR). Svårigheterna att snabbt få tillgång till uppgifter har bl.a. lett till att Utredningen om hälsodataregister har sett över regelverket för hälsodataregister och bl.a. föreslår en utökad insamling av uppgifter till patientregistret hos Socialstyrelsen, en uppgiftsskyldighet för privata vårdgivare till registret över kommunal hälso- och sjukvård och att Socialstyrelsen uppdras att utreda behovet av att samla in uppgifter av bl.a. medicinsk betydelse till registret över kommunal hälso- och sjukvård.²¹²

²¹² SOU 2024:57.

Samlade lägesbilder behöver utvecklas

Samlade lägesbilder i kriser behandlas i flera utredningar²¹³ och regeringsuppdrag²¹⁴. MSB har enligt 7 § första stycket fjärde punkten i sin instruktion²¹⁵ i uppgift att samordna stöd till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. Enligt andra stycket ska myndigheten bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap.

För samlade lägesbilder behövs samordning och standardisering, bl.a. genom uppbyggda system och enhetliga definitioner samt tillgång till uppdaterade och tillförlitliga data och uppgifter från bl.a. vården, laboratorierna, smittspårningen och omsorgen (se även avsnitt 8.9.4, 8.9.5 och 10.4.3).

Utredningen menar att det behövs ett fortsatt arbete med att utveckla samlade lägesbilder i ett normalläge för att undvika tillfälliga lösningar under en pågående kris. Under en situation med omfattande smittspridning ställs särskilt stora krav på snabb tillgång till data och uppgifter i realtid. Samtidigt bör det vara möjligt att på nationell nivå samla in data och uppgifter från vård- och omsorgsverksamheter utan att det krävs alltför omfattande insatser av dem som ska rapportera. Processen bör inte, enligt utredningens uppfattning, utgöra en administrativ börda för varken rapporterande verksamheter eller insamlade myndigheter.

Därtill finns risker i form av överbelastning av datasystem och sjukfrånvaro av kritisk personal. Det behöver således finnas en dimensionering och robusthet som kan beakta och hantera dessa risker. Utredningen anser därför att samlade lägesbilder bör anges som ett av fokusområdena i en nationell strategi för pandemi-hantering.

²¹³ SOU 2022:6, SOU 2023:50 och SOU 2024:76.

²¹⁴ Regeringsbeslut S2022/01265, regeringsbeslut S2024/00545 och regeringsbeslut Ju2022/02410.

²¹⁵ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Regionala och lokala lägesbilder är viktiga vid omfattande smittspridning

Utredningen vill understryka att inte endast nationella lägesbilder är centrala vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Regionala och lokala lägesbilder är viktiga eftersom smittläget kan se olika ut i landet. Regionala lägesbilder kan tas fram bl.a. inom samordningen mellan regionens smittskyddsläkare och regionernas katastrofmedicinska organisation som arbetar med beredskap inför allvarliga händelser och samhällsstörningar. Vid sådana händelser eller kriser aktiveras regionens krisledningsorganisation, Regional särskild sjukvårdsledning (RSSL).

Även länsstyrelserna tar fram regionala lägesbilder, eftersom de ansvarar för att en samlad regional lägesbild sammanställs vid kris-situationer för att stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning, (4 § första stycket första och andra punkten förordningen [2017:870] om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap).

Ett exempel på en etablerad regional samverkan är Samverkan Stockholmsregionen. I samverkan deltar ett fyrtiotal samhällsaktörer bestående av länets kommuner, Länsstyrelsen i Stockholms län, Mellersta militärregionen, Kustbevakningen, Polisen, Region Stockholm, SOS Alarm, Trafikverket, räddningstjänsten och Stockholms hamnar och vid behov regionens smittskyddsläkare. Syftet med samverkan är att hantera störningar och krissituationer i Stockholms län. För det finns en framtagen modell för regional samverkan med gemensamma mål, metoder och resurser för att underlätta en samordnad planering och hantering. Vid en störning koordineras åtgärder och kommunikation för att samhället ska kunna fungera så effektivt som möjligt.^{216,217} Denna samverkan fanns redan före covid-19-pandemin, och utredningen uppfattar att den fördjupades under pandemin.²¹⁸

²¹⁶ Samverkan Stockholmsregionen. Samverkan Stockholmsregionen (SSR). Hämtat 2025-01-06 från <https://www.samverkanstockholmsregionen.se>.

²¹⁷ Samverkan Stockholmsregionen. Beskrivning av den gemensamma plattformen för regional samverkan. 2024.

²¹⁸ Riksrevisionen 2023, s. 35.

10.9.2 Identifiera riskgrupper och riskmiljöer i ett tidigt skede samt vidta åtgärder för att skydda riskgrupper

Det är angeläget att inför eller i ett tidigt skede av en situation med smittspridning av pandemisk karaktär, identifiera riskgrupper och riskmiljöer för att kunna vidta åtgärder för att skydda riskgrupper.

Vi föreslår därför att beredskap för att identifiera och skydda riskgrupper ska utgöra ett fokusområde i beredskapsdelen av strategin (se avsnitt 10.8.3). I detta avsnitt redogör vi för att det är svårt att på förhand identifiera vilka grupper det kan handla om, men erfarenhetsmässigt finns ett antal möjliga riskgrupper. Vid influensa och covid-19 utgörs riskgrupperna framför allt av de allra äldsta och sköraste personerna i samhället samt personer med allvarliga underliggande sjukdomar såsom hjärt- och kärlsjukdomar och sådana sjukdomar som innebär nedsatt immunförsvar. Andra tänkbara riskgrupper för allvarlig sjukdom kan vara spädbarn, barn och unga, gravida kvinnor och deras foster.

Ett sätt att skydda riskgrupper är sannolikt att begränsa den totala smittspridningen i samhället. Sålunda visade en underlagsrapport till Coronakommissionens första betänkande att det fanns ett direkt samband mellan den allmänna smittspridningen i befolkningen, mätt som andelen avlidna som inte bodde på säbon, och andelen döda med covid-19 på säbon.²¹⁹ Sambandet gällde både mellan regioner i Sverige och vid en jämförelse mellan länder. Kommissionen bedömde på basen av detta att den allmänna smittspridningen i samhället högst sannolikt var den enskilt viktigaste faktorn bakom smittspridningen på säbon.

Detta betyder enligt utredningens uppfattning inte att specifika skyddsåtgärder för riskgrupper också bör vidtas när så är möjligt. Det kan handla om att tidigt upptäcka fall i dessa miljöer för att stoppa fortsatt smittspridning, men också om att vidta adekvata smittskyddsåtgärder för att minimera risken att få in smittan i dessa miljöer. Tillgång till smittskyddsåtgärder såsom testning och smittspårning är avgörande för att tidigt identifiera, kartlägga förebygga och begränsa en smittspridning. Smittskyddsåtgärder behövs under hela pandemin, men särskilt i ett tidigt skede, och måste ske utan dröjsmål för att man effektivt ska kunna bryta smittkedjor och därmed minimera risken att smittan når riskgrupper och riskmiljöer.

²¹⁹ SOU 2020:80 s. 48–50.

Den epidemiologiska och mikrobiologiska övervakningen av smittämnen och fall är grunden för att identifiera de mest sårbara riskgrupperna samt hur och var smittan sprids. En effektiv pandemi-hantering, särskilt i ett tidigt skede av ett utbrott av pandemisk karaktär, förutsätter att det finns en välfungerande omvärldsbevakning och övervakning i ett normalläge.

Riskbedömningar görs under pandemins alla faser och baseras på övervakningsdata, inrapporterade uppgifter från vård- och omsorgsverksamheter samt information från myndigheters och aktörers lägesbilder, och är särskilt viktiga i ett tidigt skede för att identifiera och skydda riskgrupper och riskmiljöer.

Det är också centralt att på nationell nivå samla in uppgifter från vård- och omsorgsverksamheter utan att det krävs alltför omfattande insatser av dem som ska rapportera. Det betyder att vårdverksamheter men framför allt kommunala omsorgsverksamheter måste kunna rapportera in uppgifter till nationella myndigheter på ett ändamålsenligt sätt för att snabbt få fram en lägesbild. Som framgår i avsnitt 10.4.3 blev det tydligt under covid-19-pandemin att regioner och framför allt kommuner saknar system som möjliggör att grundläggande information kan sammanställas på ett enkelt sätt. Som framgått tidigare har flera initiativ tagits för att underlätta för bl.a. uppgiftsinhämtning och framtagande av en nationell lägesbild.

Verksamheter i riskmiljöer måste ha rutiner och arbetssätt för att dels minska risken att en smitta når riskgrupper, dels hantera och begränsa utbrott. En förutsättning för det är det finns en sådan uppbyggd struktur innan det uppstår en situation med risk för smittspridning. Ansvariga för det förebyggande arbetet i omsorgsverksamheter är, i samarbete med regionernas vårdhygienenhet och smittskyddsverksamhet, verksamhetschefer, medicinskt ansvariga sjuksköterskor, och socialchefer.

Kommuner har ansvar att se till att omsorgsverksamheter, däribland sådana som drivs av privata aktörer, har rutiner och arbetssätt för att minska risken för att smitta uppstår och hantera en smitta när den uppstår. Som beskrivits i avsnitt 10.8.3 handlar det förebyggande arbetet om att utveckla och följa upp arbetet med basala hygienrutiner, se till att ha tillgång till regionens vårdhygieniska expertis och ta del av utbildningsinsatser och andra kompetenshöjande aktiviteter. Vid pågående smittspridning handlar det bl.a. om tillgång till personlig skyddsutrustning, screening, testning,

smittspårning, isolering av fall och andra smittskyddsåtgärder som bedöms vara aktuella för att begränsa smittspridning. Just isolering av identifierade fall kan vara svårt att genomföra och kräver en genomtänkt planering i förväg tillsammans med främst regionens vårdhygienhet.

10.9.3 Vidta rätt smittskyddsåtgärder vid rätt tillfälle

Smittskyddsåtgärder bör vara hållbara över tid för att få en långsiktig följsamhet i samhället. Som utgångspunkt bör smittskyddsåtgärder vidtas på basis av frivillighet innan mer ingripande åtgärder övervägs.

I den strategi som publicerades den 7 april 2020 redovisade regeringen sex mål med sitt arbete varav ett avsåg att sätta in rätt åtgärder vid rätt tillfälle.²²⁰ Utredningen bedömer att ett sådant formulerat mål är ett viktigt fokusområde i en nationell strategi för pandemihantering.

För att kunna vidta rätt smittskyddsåtgärd vid rätt tillfälle behöver det finnas en väl förberedd, bred palett med smittskyddsåtgärder för att hantera olika smittlägen. Varje val av smittskyddsåtgärd ska bl.a. föregås av risk- och proportionalitetsbedömningar. Sådana bedömningar görs också vid samverkan med olika aktörer, bl.a. ur ett bredare samhällsperspektiv, t.ex. inför beslut om upptrappning eller nedtrappning av samhällsinriktade åtgärder för att bedöma dess konsekvenser för både människor och samhälle. Vidare bör uppföljning och forskning av medicinska och icke-medicinska smittskyddsåtgärder göras löpande under en pandemis alla faser för att bedöma åtgärdernas resultat och förbättra kunskapsläget kring åtgärdernas effekt (se även avsnitt 10.9.6). Sådan uppföljning och forskning är beroende av god dataförsörjning vilket vi berör i ett eget fokusområde (avsnitt 10.8.8).

Tre övergripande kategorier av smittskyddsåtgärder

Smittskyddsåtgärder kan kategoriseras i tre grupper utifrån vad de avser att åstadkomma. Kategorierna motsvarar tre förhållningssätt eller strategier, och benämns på engelska containment-, protection-

²²⁰ SOU 2022:10 volym 2 s. 330 och 603.

och mitigation-policies, vilket förenklat kan översättas till strategier som avser att stoppa och dämpa smittspridning. Smittskyddsåtgärder inom de två sistnämnda kategorierna används ofta samtidigt och syftar till att begränsa smittspridningen och förhindra att vårdkapaciteten överbelastas.²²¹

Smittskyddsåtgärder inom ramen för en containment-strategi syftar till att förebygga och stoppa smittspridning i avgränsade grupper eller samhällen. Enligt containment-strategin ger sådana åtgärder bäst effekt i ett tidigt skede av en omfattande smittspridning när det fortfarande är möjligt att avgränsa smittspridningen. Det kan handla om att identifiera fall genom testning och smittspårning av misstänkta eller exponerade fall, och vidta isolerings- och behandlingsåtgärder vid behov.

När ett smittämne fått en omfattande samhällsspridning och det inte längre är möjligt att avgränsa spridningen, behövs åtgärder för att skydda individer eller grupper av individer med förhöjd risk för allvarlig sjukdom och död, s.k. protection-strategier.²²²

Mitigation-strategier syftar i första hand till att dämpa eller minimera negativa effekter på samhällsnivå. Strategierna fokuserar på att dämpa smittspridningen så att vårdkapaciteten kan upprätthållas och inte överbelastas. Smittskyddsåtgärderna gäller både individ- och befolkningsnivå, och kan avse t.ex. hygienregler för individer och miljöer, och åtgärder som syftar till fysisk distansering, såsom åtgärder för att motverka trängsel.²²³

En bred palett med smittskyddsåtgärder behövs för att hantera olika smittlägen

Utredningen bedömer att det bör finnas en bred palett med smittskyddsåtgärder som möjliggör för att hantera olika smittlägen under en pandemi. Tillgång till olika samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för att minimera smittspridning och förhindra att nya smittkedjor uppstår är avgörande för en god pandemihantering. Samtidigt måste

²²¹ OECD. Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). OECD Publishing, Paris, 2020, <https://doi.org/10.1787/e96a4226-en>.

²²² MSB. Att jämföra hur olika länder klarar en pandemi. Lärdomar och utmaningar. 2021, s. 14.

²²³ OECD. Flattening the COVID-19 peak: Containment and mitigation policies, OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), OECD Publishing, Paris, 2020, <https://doi.org/10.1787/e96a4226-en>.

åtgärderna vara hållbara över tid för att åstadkomma en långsiktig följsamhet hos befolkningen. Ju längre tid en smittskyddsåtgärd ska följas, desto starkare skäl krävs för att en åtgärd ska bedömas vara proportionerlig.

Som utgångspunkt bör samhällsinriktade smittskyddsåtgärder därför vidtas på basis av frivillighet innan mer ingripande åtgärder övervägs. Det har också varit en vägledande princip för utredningens förslag på en stärkt författningsberedskap för att hantera framtida situationer med omfattande smittspridning. Vidare bör smittskyddsåtgärderna anpassas utifrån smittläge, vårdens kapacitet, vaccinationsgrad och aktuellt kunskapsläge, samtidigt som de negativa konsekvenserna för människor och samhälle måste beaktas inför varje beslut av åtgärd.

Kontinuerliga riskbedömningar och uppföljningar av smittskyddsåtgärder behövs under en pandemis alla faser

Riskbedömningar görs under pandemins alla faser och baseras på olika källor såsom övervakningsdata, inrapporterade uppgifter från vård- och omsorgsverksamheter samt information från myndigheters och aktörers lägesbilder. En riskbedömning är en beskrivning av risken vid en given tidpunkt med tillgänglig information om smittan, smittspridningen samt vidtagna åtgärder. Riskbedömningen uppdateras vid behov då ny kritisk information tillkommer. I en riskbedömning tas bl.a. hänsyn till smittans egenskaper, prevalens (samtliga sjukdomsfall i en population) och dödlighet som den orsakar, spridningsmönster, förändringar över tid samt tillgången till och användningen av smittskyddsåtgärder.

Bedömningar görs på alla nivåer, bl.a. på global nivå av WHO, på europeisk nivå av t.ex. ECDC, av ansvariga myndigheter såsom Folkhälsomyndigheten och de regionala smittskydden. Riskbedömningar görs också vid samverkan med olika aktörer på olika nivåer, och bl.a. ur ett bredare samhällsperspektiv inför t.ex. beslut om upp- eller nedtrappning av samhällsinriktade åtgärder för att bedöma dess konsekvenser för både människor och samhälle. Vidare är riskbedömningar viktiga för att smittskyddsåtgärders proportionalitet ska kunna bedömas.

Under en pågående pandemi behöver också kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar genomföras av de smittskyddsåtgärder

som blir aktuella. Detta för att kunna göra välgrundade avvägningar vid varje beslut om lämplig smittskyddsåtgärd för att begränsa smittspridningen under pandemins olika faser. De indikatorer som Folkhälsomyndigheten hade för bedömning inför råd, rekommendationer och val av smittskyddsåtgärder under covid-19-pandemin var följande:

- trenden för antalet bekräftade fall inom de grupper som rekommenderas testning,
- trenden för antalet sjukhusvårdade, intensivvårdade och dödsfall med covid-19, samt hur de fördelas i olika grupper i samhället,
- vaccinationstäckningen totalt och i olika grupper samt vaccin-effektiviteten avseende framför allt skydd mot allvarlig sjukdom och död,
- trenden för antalet testade och andelen positiva testsvar,
- nya virusvarianter av särskild betydelse,
- utvecklingen av pandemin globalt och i länder med liknande befolkningsstruktur och vaccinationsgrad som Sverige,
- uppgifter från smittspårningar om var utbrott eller smittspridning sker.

Enligt Folkhälsomyndigheten är det viktigt att bibehålla och utveckla både den epidemiologiska och den mikrobiologiska övervakningen för att säkerställa att pandemin kan följas med en tillräcklig detaljeringsgrad och därmed ge ett fullgott underlag för av att kunna bedöma behovet av smittskyddsåtgärder.²²⁴

Vaccinationer och antimikrobiell behandling och uppföljning av effekter är viktiga åtgärder vid pandemihantering

Som vi redovisar i avsnitt 10.8.6 är vaccination den mest effektiva smittskyddsåtgärden för att begränsa effekterna av en pandemi hos befolkningen förutsatt att ett effektivt och säkert vaccin finns tillgängligt. När det finns ett sådant vaccin kommer omfattning och

²²⁴ Folkhälsomyndigheten. Plan för eventuella råd, rekommendationer och smittskyddsåtgärder mot covid-19. Regeringens uppdrag S2022/02127. 2022, s. 17.

målgrupper för vaccination att behöva beslutas baserat bl.a. på smittspridning, riskgrupper och infektionens allvarlighetsgrad.

Antimikrobiella läkemedel, om sådana finns tillgängliga för smittämnet, kan bidra till att minska risken för allvarlig sjukdom hos infekterade individer och ges i förebyggande syfte mot smitta i riskmiljöer. Behandling med antimikrobiella läkemedel kan på detta sätt minska belastningen på vården genom att dämpa eller förhindra sjukdomssymtom hos smittade personer.

Det är viktigt att effekten och eventuella sidoeffekter av vaccinationer och antimikrobiella läkemedel kontinuerligt följs upp (se även avsnitt 10.9.6 och 10.9.7). För antimikrobiella läkemedel bör även risken för resistensutveckling hos smittämnet beaktas.

Tillgång till olika smittskyddsåtgärder i syfte att kunna vidta rätt åtgärd vid rätt tillfälle är grunden för pandemihantering

Det bör enligt utredningens uppfattning finnas tillgång till olika smittskyddsåtgärder, såväl icke-medicinska åtgärder som medicinska såsom vaccinationer och antimikrobiell behandling, för att hantera olika faser och smittlägen vid en omfattande smittspridning. Åtgärders effekter kan variera av olika skäl, bl.a. beroende på vilken kombination av åtgärder som vidtas, och hur omfattande smittspridningen eller sjukdomsbördan är. Det krävs också en väl fungerande övervakning och uppföljning under hela pandemin för att kunna anpassa åtgärderna vartefter och med det gemensamma syftet att minska den totala smittspridningen.

Utredningen vill i detta sammanhang lyfta betydelsen av utvecklade indikatorer för övervakning och uppföljning av bl.a. smittspridning, vacciners nytta och biverkningar och övriga smittskyddsåtgärder. För att kunna utveckla indikatorer behöver det finnas god tillgång till data och däribland möjlighet att utvärdera kvaliteten på data och datakällor. Utredningen har i kapitel 5 konstaterat att det finns utmaningar med att vetenskapligt fastställa effekten av icke-medicinska åtgärder. Det gäller inte minst vid en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning som orsakas av ett nytt eller påtagligt förändrat smittämne. I ett sådant läge, särskilt initialt, kommer därför åtgärder behöva baseras på den kunskap som finns från studier för liknande smittämnen, sjukdomar och situationer.

Utredningen anser att tillgång till olika smittskyddsåtgärder i syfte att kunna vidta rätt åtgärd vid rätt tillfälle är grunden för en god hantering av en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Av den anledningen föreslår vi ett specifikt fokusområde för detta ändamål i en nationell strategi för pandemihantering. I fokusområdet ingår också uppföljning och utvärdering av smittskyddsåtgärder.

10.9.4 Kommunicera för att skapa god följsamhet till åtgärder som bidrar till minskad smittspridning

Under en pandemi är det viktigt att aktuell och relevant information om smittspridningen och de åtgärder som vidtas når ut till allmänheten, berörda verksamheter och samhället i stort. Sådan kommunikation kan ge stöd för de smittskyddsåtgärder som vidtas och kan bidra till förståelse och följsamhet till dem. God kommunikation bidrar på så sätt till att hantera smittspridningen och i förlängningen minska sjuklighet och dödsfall bland befolkningen. Kommunikationen kan också bidra till att minska andra negativa konsekvenser för individen och samhället.

Allmänheten och de verksamheter som berörs av bindande beslut eller råd och rekommendationer som avser att minska smittspridning, måste ha aktuell och relevant information om smittskyddsåtgärder och skälen bakom, samt vad enskilda och berörda verksamheter kan göra själva för att bidra till en minskad smittspridning. Kommunikationen bör ske samordnat med de myndigheter eller verksamheter i de sakfrågor eller sakområden som avses för att åstadkomma en samlad information.

Av 2 kap. 3 § första stycket SmL framgår att regionen, och under regionen smittskyddsläkaren, ska se till att allmänheten har tillgång till den information och de råd som behövs för att var och en ska kunna skydda sig mot smitta som kan hota liv eller hälsa. Folkhälsomyndigheten ska inom sitt verksamhetsområde sprida kunskap till allmänheten och samhället i stort, se 4 § förordningen med instruktion för Folkhälsomyndigheten. MSB ska se till att berörda aktörer vid en kris eller höjd beredskap, när det gäller krishantering och civilt försvar, får tillfälle att bl.a. samordna information till allmänhet och medier, samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder, se 7 § första stycket första

och fjärde punkterna förordningen med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Som framgått i avsnitt 10.3.1 ansvarar MSB också för Krisinformation.se, som är en nationell portal för information till allmänheten vid kriser. Webbplatsen har utvecklats på uppdrag av regeringen. Länsstyrelserna ska ha förmåga att vid en allvarlig kris, som berör länet eller medför behov av samverkan med kommuner eller andra aktörer, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information. Vid en kris ska länsstyrelserna bl.a. verka för att information till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas, se 3 § samt 5 § första stycket tredje punkten förordningen om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

Utredningen föreslår i detta delbetänkande (avsnitt 9.18) att Folkhälsomyndigheten ska se till att allmänheten har tillgång till relevant och samlad information om föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelas i anslutning till den nya lagen som vi föreslår.

Vid en kris som en pandemi eller annan omfattande smittspridning finns det alltså flera aktörer som har ett särskilt utpekat ansvar för information och kommunikation. Som framgått i avsnitt 10.8.1 anser utredningen att det är regeringen som har det övergripande ansvaret för att hantera en samhällskris, särskilt när den omfattar flera samhällssektorer och därmed flera aktörer med sina respektive ansvarsområden. Utredningen anser därför att regeringen bör ansvara för att fatta beslut av omfattande, ingripande eller sektorsövergripande karaktär under en pandemi eller annan omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Utredningen anser också att regeringen har det övergripande ansvaret att kommunicera kring beslut om mer ingripande smittskyddsåtgärder.

Informationsbehovet i en situation med omfattande smittspridning kan, som framgår, till stor del tillgodoses på nationell nivå från myndigheter och regeringen. Men det är också viktigt att kunna möta behovet av information och kommunikation på regional och lokal nivå under en pandemi eller annan omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. I och med att det är många aktörer involverade är det också viktigt att budskapen i informationen och kommunikationen inte blir motstridiga, utan att de stödjer och kompletterar varandra. Utredningen bedömer sammantaget att kommunikation och information i syfte att minska smittspridning

i en pandemisk fas bör stärkas långsiktigt. Det gäller särskilt i situationer som präglas av osäkerhet i fråga om kunskapsläge eller beslutsunderlag. Det handlar om att få acceptans för hantering och åtgärder och ytterst att upprätthålla förtroende för samhällets aktörer.

Smittskyddsåtgärder bör vara tydligt och transparent redovisade

De överväganden som görs av ansvariga offentliga aktörer inför varje beslut av att införa en smittskyddsåtgärd bör enligt utredningen vara tydligt och transparent redovisade och kommunicerade till allmänheten. Det gäller inför varje val av smittskyddsåtgärd, och i synnerhet i de fall åtgärderna är av mer omfattande, ingripande eller sektorsövergripande karaktär (se avsnitt 10.8.1). Vikten av tydlighet och transparens vid beslut lyfts i flera sammanhang²²⁵, däribland av WHO och MSB, som vi redogör för i det följande.

Tydlighet, transparens och förutsägbarhet är några av de principer som lyfts fram i WHO:s kunskapsstödande dokument om kommunikation

WHO behandlar fem övergripande principer som bör beaktas i kommunikationen i fråga om smittskyddsåtgärder i ett kunskapsstödande dokument som togs fram under covid-19-pandemin för organisationens europakontor.²²⁶ Dokumentet var ett ramverk för planering och genomförande av nationella och regionala strategier för att upprätthålla allmänhetens stöd för smittskyddsåtgärder för att förhindra spridning av covid-19. Särskilt vid en långvarig hälsokris såsom en pandemi är det viktigt att beakta att det kan uppstå en pandemitrötthet, s.k. pandemic fatigue. Med detta menas en över tid minskande motivation hos allmänheten att följa rekommenderade skyddsåtgärderna. De fem principerna är:

- Var transparent genom att redovisa skälen bakom restriktioner och eventuella ändringar som gjorts, samt vilka kunskapsluckor som finns i fråga om vetenskapligt stöd eller beslutsunderlag.

²²⁵ Williams SN, Dienes K, Jaheed J, Wardman JK, Petts J. Effectiveness of communications in enhancing adherence to public health behavioural interventions: a COVID-19 evidence review. *Philos Trans A Math Phys Eng Sci.* 2023, 381(2257):20230129.

²²⁶ World Health Organization. WHO Regional Office for Europe. Pandemic fatigue – reinvigorating the public to prevent COVID-19. Policy framework for supporting pandemic prevention and management. 2020.

Att känna till motiven bakom beslut av smittskyddsåtgärder ökar motivationen att följa dem.

- Eftersträva största möjliga rättvisa i fråga om rekommendationer och restriktioner. Det kan åstadkommas bl.a. genom att skapa strukturella förutsättningar för jämlik hälsa som handlar om att kommunicera behovet av rättvisa, t.ex. genom att kompensera för eller lindra restriktioner särskilt för de mest utsatta grupperna.
- Var så konsekvent som möjligt i fråga om budskap och handling, och undvik motstridiga beslut om smittskyddsåtgärder som innebär restriktioner. Att åstadkomma konsekventa budskap och handlingar i en föränderlig situation som en pågående pandemi är näst intill omöjligt, men bör ändå eftersträvas. Detta kan göras genom att se till att de risker som kommuniceras i samband med beslut om smittskyddsåtgärder alltid är i linje med rådande epidemiologiska riskbedömningar. Myndigheter bör undvika inkonsekventa beslut. Sådana beslut kan handla om att t.ex. avskaffa restriktioner för en typ av verksamhet eller sektor samtidigt som nya införs i en annan verksamhet eller sektor utan att en tydlig motivering och förklaring lämnas.
- Samordna budskap mellan experter och olika företrädare för berörda myndigheter och verksamheter, såsom hälso- och sjukvården. Sträva efter enhetlighet och undvik motstridiga budskap. Experter och olika företrädare för berörda verksamheter har rätt att göra egna bedömningar, men samtidigt kan motstridiga bedömningar av t.ex. tidiga forskningsresultat påverka förtroendet hos allmänhet.
- Sträva efter förutsägbarhet genom att använda objektiva epidemiologiska kriterier för restriktioner och redovisa eventuella tillhörande ändringar som har genomförts. Det kan handla om restriktioner i fråga om t.ex. resor, sammankomster, skolor, lärosäten och arbetsplatser. Länder kan också kommunicera tidsgränser för restriktioner och uppföljning av åtgärderna så att allmänhet och berörda verksamheter vet vad de kan förvänta sig.²²⁷

²²⁷ World Health Organization. WHO Regional Office for Europe. Pandemic fatigue Reinigorating the public to prevent COVID-19. Policy framework for supporting pandemic prevention and management. 2020, s. 4, 5, 22 och 23.

Vikten av transparens, tydlighet och förtroende behandlas i MSB:s vägledning om kriskommunikation

Sammanfattningsvis innebär ovan beskrivna principer att berörda aktörer och beslutsfattare ska vara tydliga, transparenta, precisa och förutsägbara när restriktioner och risker ska kommuniceras samt hur de är relaterade till varandra. Liknande principer behandlas i en vägledning om kriskommunikation från MSB.²²⁸ Enligt den måste kommunikationen vara tydlig och transparent i fråga om besluten om smittskyddsåtgärder, särskilt om syftet är att påverka beteendet hos individer. Det bör tydligt kommuniceras de bakomliggande skälen till besluten, vad de förväntas leda till, vilka eventuella risker som finns med dem och hur avvägningar har gjorts. Det är särskilt viktigt med öppenhet när beslutsunderlaget inte är helt tydligt.²²⁹

Vikten av förtroende för samhällets aktörer och acceptans för hantering och åtgärder framgår i en uppdaterad vägledning från MSB om kriskommunikation från 2024.²³⁰ I den anges fyra framgångsfaktorer för samordnad kriskommunikation. Faktorerna avser helhet och flera perspektiv, ett proaktivt arbete, samordning på alla nivåer samt budskap med handlingsalternativ. Vad gäller proaktivt arbete anges att en snabb kommunikativ respons från ansvariga aktörer göra stor skillnad för utfallet av en händelse. Det är lätt att avvakta med att kommunicera av rädsla för att skapa oro, men det är snarare upplevelsen av brist på information som väcker mest oro. Att dröja för länge med att kommunicera kan också ha negativ effekt på förtroendet och riskerar att minska människors vilja att följa råd och anvisningar. Syftet med att formulera budskap med handlingsalternativ är att aktivt underlätta för människor att agera på ett visst sätt och därmed främja följsamheten till råd och rekommendationer. Syftet är också att skapa acceptans för hantering och åtgärder och förtroende för samhället. Det innebär konkret att beskriva händelsen, de viktigaste vidtagna åtgärderna och den beredskap som finns

²²⁸ MSB. Vägledning för kommunikation under kriser. Forskningsbaserade metoder med fokus på beteendeförändring och exempel från covid-19-pandemin, 2021.

²²⁹ MSB. Vägledning för kommunikation under kriser. Forskningsbaserade metoder med fokus på beteendeförändring och exempel från covid-19-pandemin, 2021, s. 23.

²³⁰ MSB. Kriskommunikation i samverkan. För effektiv aktörsgemensam kommunikation vid samhällsstörningar. 2024.

för att hantera ett försämrat läge samt informera om orsakerna till händelseutvecklingen.²³¹

Transparens vid beslut om smittskyddsåtgärder bör vara utgångspunkten

Som framgår i avsnitt 10.4.4 finns det problem med kommunikation. Detta gäller särskilt när kunskap och rekommendationer ändras ofta eller när kunskapsläget initialt är begränsat men utvecklas. Det kan uppfattas som att kunskapen då brister i trovärdighet, vilket kan göra det svårt att bibehålla en hög följsamhet till rekommenderade smittskyddsåtgärder.

Utredningen bedömer att transparens i fråga om bakomliggande skäl och överväganden bakom beslut om smittskyddsåtgärder bör vara utgångspunkten även i lägen av osäkerhet och begränsningar i fråga om vetenskapligt stöd eller beslutsunderlag. Öppenhet ökar förståelsen för valet av åtgärd och sannolikt följsamheten till åtgärder. Det handlar om att få acceptans för hantering och åtgärder och ytterst att upprätthålla förtroende för samhällets aktörer.

Anpassad kommunikation behövs för att nå grupper som av olika skäl har svårt att ta del av information

Enligt utredningens uppfattning har covid-19-pandemin visat att det fanns stora behov att anpassa kommunikationen så att viktig information når ut till grupper som av olika skäl hade svårt att ta del av den för att skydda sig själva och andra mot smitta. En anpassad kommunikation är också en viktig förutsättning för att bl.a. säkerställa att smittskyddsåtgärder är hållbara över tid för att få till stånd en långsiktig följsamhet i samhället. Arbetet med att nå ut till dessa grupper innebär att informationen bör vara tydlig, inkluderande och lättillgänglig utifrån målgruppernas olika förutsättningar. Det handlar konkret om att information bör finnas tillgänglig på flera språk eller på annat sätt tillgänglighetsanpassad för olika målgrupper. Det gäller särskilt råd och rekommendationer kring samhällsinriktade

²³¹ MSB. Kriskommunikation i samverkan. För effektiv aktörsgemensam kommunikation vid samhällsstörningar. 2024, s. 19–21.

smittskyddsåtgärder för att få en god följsamhet och att smittspridningen därmed kan begränsas.

Information från myndigheter och andra offentliga aktörer som kommuniceras under en pandemi eller annan omfattande smittspridning behöver också vara lättillgänglig och anpassad till barn i olika åldrar. Det gäller särskilt när både central samhällsinformation och desinformation delas under en pågående kris. Barn och unga behöver stöd i att utveckla ett källkritiskt tänkande.

Utredningen anser att det är viktigt att ansvariga myndigheter, regioner och andra relevanta aktörer når ut med anpassad information till de grupper som har begränsad tillgång till digital information, har språkliga eller andra begränsningar i att tillgodogöra sig information.

Flera initiativ för att stärka kommunikationen togs under covid-19-pandemin

Flera regeringsuppdrag om kommunikation till allmänheten delades ut under covid-19-pandemin, bl.a. till MSB, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna.²³² Uppdraget innebar att myndigheternas information till allmänheten skulle vara samordnad och tydlig. MSB, Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna tog gemensamt fram en kommunikationsstrategi för att bistå i aktörers arbete att kommunicera till allmänheten på nationell, regional och lokal nivå. Uppdraget syftade bl.a. till att:

- samordna budskap och förankra dem med de aktörer som berörs på nationell, regional och lokal nivå,
- skapa möjligheter för bred samverkan mellan myndigheter, regioner, kommuner på alla nivåer i samhället,
- tydliggöra aktörers olika roller, underlag till bedömningar samt var kvalitetssäkrad information finns, och

²³² Regeringsuppdrag S2020/08106.

- dela information mellan berörda aktörer inför olika händelser som större beslut, aktiviteter eller förändringar av råd och rekommendationer.²³³

Folkhälsomyndighetens kunskapsstöd för kommunikation vid pandemier uppdaterades 2023. Enligt det ska kommunikation vid en pandemi bidra till följande:

- aktörerna får bättre förmåga att följa upp och anpassa åtgärder samt förebygga och hantera missuppfattningar, informationspåverkan och desinformation,
- samhället behåller och ökar sin motståndskraft och anpassningsförmåga genom att med kommunikation som verktyg stärka och stödja det hälsofrämjande och förebyggande folkhälsorelaterade arbetet, med fokus på de mest utsatta grupperna,
- beslutsfattare får lättare att agera och fatta beslut som bidrar till att öka jämlikheten i hälsa och därmed minska de påverkbara hälsoklyftorna, och att
- allmänheten behåller och ökar sitt förtroende för samhällsaktörer och kunskapskällor.

Samtidigt konstaterar Folkhälsomyndigheten att målen inte alltid uppnås enbart med information och kommunikation, utan det krävs ett mer långsiktigt folkhälsoarbete som en del av det förebyggande arbetet med risk- och kriskommunikation på nationell, regional och lokal nivå. Anledningen är att s.k. beteendeinsikter i folkhälsan innebär att systematiskt kartlägga hinder och främjande faktorer för olika beteenden och beslut som rör hälsa, hos både individer och i samhället. Det betyder att det behöver finnas förståelse för vilka sammanhang olika medborgare befinner sig i och vilka samhällsstrukturer som kan påverka beteenden och beslut. Det ställer stora krav på att aktörer har förmåga och möjlighet att integrera insikterna i planering, insatser och kommunikation, bl.a. genom

²³³ Folkhälsomyndigheten, Länsstyrelserna, MSB. Kommunikationsstrategi. Samordna, stärka och utveckla kommunikationsinsatserna riktade till allmänheten med anledning av coronapandemin. Hämtat 2024-10-25 från <https://www.msb.se/contentassets/000d83e5144b4462a2790e1284cb6985/kommunikationsstrategi-samordna-starka-utveckla-kommunikationsinsatser-till-allmanheten.pdf>.

samverkan mellan samtliga berörda aktörer på nationell, regional och lokal nivå.²³⁴

Kommunikationen med allmänheten och berörda verksamheter behöver stärkas långsiktigt

Folkhälsomyndighetens uppgift att kommunicera har förtydligats i myndighetens instruktion. Sedan november 2024 framgår Folkhälsomyndighetens uppgift att sprida kunskap till allmänheten och samhället i stort av myndighetens instruktion (4 § förordningen med instruktion för Folkhälsomyndigheten). Utredningen bedömer att förändringen i instruktionen kan stärka Folkhälsomyndighetens kommunikationsuppgifter vid pandemihantering.

Utredningen föreslår i detta delbetänkande (avsnitt 9.18) att Folkhälsomyndigheten ska se till att allmänheten har tillgång till relevant och samlad information om föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelas i anslutning till den nya lagen, samt om beslut som fattats med stöd av lagen. Vidare ska informationen vara lättillgänglig och behovsanpassad. Med lättillgänglig menar vi bl.a. att det ska vara enkelt för enskilda och verksamhetsutövare att ta del av informationen, t.ex. genom att den finns tillgänglig på Folkhälsomyndighetens webbplats samt på annat sätt än digitalt. Med behovsanpassad information avses att den ska vara utformad utifrån målgruppens förutsättningar att tillgodogöra sig den. Det kan innebära att informationen t.ex. behöver översättas, utformas på lätt svenska och barnanpassas.

Det är också angeläget att både berörda verksamheter och enskilda tar ansvar för att bidra till minskad smittspridning i en situation med en pågående eller inför en situation med omfattande smittspridning (se avsnitt 9.11). För att medvetandegöra ansvarstagandet behövs enligt utredningens uppfattning ett långsiktigt arbete med kommunikation och samverkan för att få offentliga aktörer att bidra till att budskap når ut vid situationer med omfattande smittspridning och till alla nivåer, såväl nationell, regional och lokal nivå. Det gäller inte minst kommunikationen med och informationen till allmänheten och berörda verksamheter i sådana situationer för att

²³⁴ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur vi kommunicerar – nationellt kunskapsunderlag, 2023, s. 7.

skapa acceptans för pandemihantering och smittskyddsåtgärder och få en god följsamhet till råd och rekommendationer.

10.9.5 Dela information och använd uppbyggda rapporteringsvägar vid samverkan

En fungerande informationsdelning och uppbyggda rapporteringsvägar är viktiga delar vid samverkan mellan berörda myndigheter och aktörer vid pandemihantering, t.ex. vid bedömning av smittläge och inför beslut om smittskyddsåtgärder. En sådan samverkan förutsätter att det finns en etablerad struktur för informationsdelning och rapportering i den interpandemiska fasen, dvs. i ett normalläge.

Informationsdelningen bör vara anpassad för olika situationer

Utredningen bedömer att informationsdelning vid samverkan mellan myndigheter bör vara anpassad för olika situationer. I dag delas information som är öppen inom ramen för samverkan. Delning av känslig information och data förutsätter att det, förutom tekniska säkra lösningar, finns en rättslig reglering som möjliggör för hantering av sekretess. En uppfattning som har kommit fram vid ett av utredningens referensgruppmöte är att sekretessregler inte får hindra arbetet med informationsutbyte vid samverkan. I vissa fall bör dock nyttan med att dela information ställas mot säkerheten, t.ex. i fråga om information om detaljerad beredskapskapacitet i regioner och kommuner, eller som kan avse smittskyddsfrågor inom ramen för t.ex. Försvarmaktens uppgifter (se avsnitt 3.2.13 om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet). I vissa fall bör informationen till och med kunna begränsas.²³⁵

Utredningen instämmer i detta och vill framhålla att en genomtänkt och säker informationsdelning är extra viktigt vid en storskalig kris som en pandemi. I det fortsatta arbetet i en nationell strategi bör ingå att identifiera och analysera vilka närmare anpassningar som behöver göras för en ändamålsenlig informationsdelning för olika situationer. Utredningen konstaterar här att flera initiativ har tagits i frågan och såväl utredningar²³⁶ som regeringsuppdrag har lett

²³⁵ Utredningens referensgruppmöte 2024-09-27.

²³⁶ T.ex. SOU 2024:57 och SOU 2022:6.

till förslag om förbättrad tillgång till information från hälso- och sjukvården och omsorgen och om informationsdelning för lägesbilder (se även avsnitt 10.4.3). Det pågår också ett reformarbete för att utveckla informationsdelningen inom djur- och folkhälsa,²³⁷ som vi återger i korthet nedan.

Behov av utvecklad samverkan och informationsdelning mellan myndigheter för djur- och folkhälsa

Som framgått i tidigare avsnitt finns det ett behov av en förbättrad informationsdelning mellan myndigheter för djur- och folkhälsa. Detta förs fram i en rapport från Jordbruksverkets och SVA. Myndigheterna bedömer i rapporten att systemen för att dela information mellan myndigheterna, både i förebyggande syfte och för att hantera utbrott av zoonoser, behöver ses över. Det finns också ett behov av att se över vilka sekretessregler som gäller för olika myndigheter och om reglerna hindrar en effektiv informationsdelning. I rapporten framgår att det finns vissa brister i myndigheternas samverkan i smittskyddsarbetet mellan djursidan och humansidan i hanteringen av zoonoser, vid förebyggande smittskyddsarbete och vid hantering av utbrott.²³⁸

Behovet av en förbättrad samverkan och informationsdelning har lett till att en utredning tillsatts 2024 med uppgift att bl.a. analysera myndigheternas förutsättningar för samverkan och identifiera eventuella hinder för informationsutbyte samt ge förslag på åtgärder för att säkerställa ett ändamålsenligt arbetssätt.²³⁹

Uppbyggda rapporteringsvägar för informationsutbyte behövs vid samverkan

Utredningen konstaterar att samverkan i krissituationer har återkommande utmaningar (se avsnitt 10.4.2). Generellt efterfrågas en bättre samverkan, som bör bygga på en etablerad struktur i ett normalläge. Det finns också behov av upparbetade kontakter eller ut-

²³⁷ Dir. 2024:45.

²³⁸ Jordbruksverket och SVA 2022.

²³⁹ Dir. 2024:45.

sedda nyckelpersoner för att samverkan ska fungera i en krissituation, som bör finnas plats eller utses redan i ett normalläge.

Som framgått tidigare har MSB i uppgift att på nationell nivå samordna samverkan, bl.a. finns ett framtaget ramverk för gemensamma grunder inom ledning och samverkan (avsnitt 10.4.2 och 10.8.1).²⁴⁰ Det kan nämnas att en första struktur till gemensamma grunder för krishantering togs fram 2014 och MSB har enligt uppgift arbetat med olika insatser för att stödja genomförandet. De gemensamma grunderna innehåller generiska arbetssätt och förhållningssätt som enligt MSB:s bedömning har använts i varierande utsträckning vid hantering av kriser däribland covid-19-pandemin. Under pandemin tog MSB fram en gemensam inriktning med syftet att pandemi-hantering skulle utgå ifrån gemensamma grunder, vilket var något som länsstyrelserna särskilt lyfte fram. Under senare delen av pandemin bedömdes arbetssätten ha använts i större utsträckning än inledningsvis. MSB initierade ett utvecklingsarbete 2022, vilket bl.a. resulterade i att de gemensamma grunderna för krishantering numera beskrivs som ett aktörsgemensamt ramverk. Ramverket färdigställdes 2024 och den behovsanalys som låg till grund för det arbetet, präglas enligt MSB till stor del från erfarenheterna från covid-19-pandemin.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att MSB:s ramverk för ledning och samverkan har utvecklats under pandemin men har inte prövats i dess helhet under den mest aktiva hanteringen av covid-19-pandemin. Detta gäller för flera reformer på beredskapsområdet som beskrivits i avsnitt 10.8.1.

Utredningen bedömer att en välfungerande samverkan i ett normalläge bidrar till snabbare beslutsvägar i en krissituation. En sådan samverkan inkluderar etablerade former för informationsutbyte mellan involverade aktörer med bl.a. uppbyggda rapporteringsvägar, som möjliggör för en effektiv och säker rapportering. Med uppbyggda rapporteringsvägar avses bl.a. systemtekniska lösningar som möjliggör för en effektiv och säker rapportering. Vidare bör det finnas upparbetade kontakter eller utsedda nyckelpersoner för att samverkan ska fungera i en krissituation.

²⁴⁰ MSB. Gemensamma grunder – ramverk för ledning och samverkan. Hämtat 2024-11-24 från <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-ledning-och-samverkan>.

10.9.6 Snabbstarta allsidig pandemiforskning

Forskning behövs för att stärka hanteringen av kommande pandemier eller annan omfattande smittspridning och är särskilt centralt för att snabbt få fram ny kunskap i en situation med omfattande smittspridning av ett nytt eller förändrat smittämne. Forskningen bör kunna ställa om för att bidra till ökad kunskap för att hantera en sådan situation. Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar att det under en pandemi eller annan omfattande smittspridning finns stora behov av att initiera allsidig forskning för att snabbt generera ny kunskap kring bl.a. smittämnet, smittspridning, epidemiologi inklusive riskgrupper, patogenes (dvs. hur smittämnet orsakar sjukdom), immunitet, klinisk handläggning, effekt av medicinska och icke-medicinska åtgärder, samt indirekta effekter för individer och samhälle. Även om det startades många enskilda studier och det tillkom extra forskningsmedel under pandemin så pekar Vetenskapsrådets strategiska forskningsagenda på att det finns utrymme till förbättring.²⁴¹ Framför allt saknades det en etablerad infrastruktur för forskning som möjliggjorde för att bedriva forskning snabbt under pågående pandemi. Det som efterfrågas är framför allt åtgärder som främjar infrastruktur, kompetensförsörjning och nationell samordning inom klinisk forskning.

Grunden för att snabbstarta allsidig forskning under en pandemi måste således läggas innan pandemin är ett faktum vilket vi behandlar i avsnitt 10.8.7. Där bedömer vi att planer och processer bör finnas förberedda för att möjliggöra effektiv kunskapsgenerering under en pandemi. Detta innefattar bl.a. forskningsfinansiering, seniora forskartjänster, forskningsplaner och dataförsörjning som behöver förberedas. I händelse av ett pandemihot eller utvecklad pandemi bör dessa planer och processer aktiveras och vid behov revideras.

Bättre struktur och samordning behövs för forskning under pågående pandemi

Den fria forskningen, dvs. projekt där forskare själva formulerat frågeställningar och utarbetat metoder för att besvara dessa, utgör grunden för forskning både i normalläge och under pandemi. Så skedde under covid-19-pandemin, dels genom att forskare omprio-

²⁴¹ Vetenskapsrådet 2023, s. 132.

riterade pågående forskning, dels genom att nya forskningsmedel tillsköts, se bl.a. avsnitt 10.8.7 och detta avsnitt nedan. Samtidigt blev det under pandemin tydligt att det var svårt att samordna forskning och prioritera forskningsfrågor på nationell nivå, dvs. mellan forskargrupper, lärosäten och myndigheter, och inom och mellan regioner.²⁴² Enligt utredningens bedömning talar detta för att den fria forskningen under en pandemi bör kompletteras med en strategisk forskningsagenda där ovanstående parter gemensamt och förtölpande identifierar kritiska kunskapsluckor och forskningsfrågeställningar som bör adresseras. Det kan också finnas behov av en nationell samordning i fråga om val och prioritering av studier under en pågående pandemi.

Allsidig forskning som belyser olika aspekter av en allvarlig hälsokris med samhällskonsekvenser är viktigt

Behovet av att utvärdera smittskyddsåtgärder men också en allsidig forskning som belyser olika aspekter av en hälsokris med samhällskonsekvenser lyfts återkommande av flera aktörer, t.ex. Folkhälsomyndigheten, MSB och Vetenskapsrådet men också globalt av WHO. Grupper påverkades i olika omfattning av covid-19-pandemin varav några var särskilt sårbara och i behov av riktade insatser. Enligt bl.a. Folkhälsomyndighetens rapport om hur folkhälsan har påverkats av pandemin lever en del grupper under förhållanden som innebär förhöjd risk för ohälsa, och de verkar på olika sätt ha fått det svårare under pandemin, bl.a. att komma i kontakt med vård och myndigheter, delvis på grund av den ökade digitaliseringen. Dessutom har isolering och nedstängda verksamheter drabbat grupper med redan bristfälliga nätverk och stort behov av stöd och trygga sammanhang.²⁴³

MSB finansierade under 2020–2021 elva forskningsprojekt med syfte att fånga data medan krisen pågick, och därefter analysera dessa ur olika aspekter. Forskningen täckte in flera dimensioner, med in-

²⁴² Vetenskapsrådet 2023, s. 132.

²⁴³ Folkhälsomyndigheten. Hur har folkhälsan påverkats av covid-19-pandemin? Samlad bedömning utifrån svensk empiri och internationell forskning under 2020. 2021.

ternationella jämförelser på europeisk nivå och nationella analyser med fokus på organisationer och individer.²⁴⁴

Ett tvärvetenskapligt forskningsprogram om covid-19 initierades i mars 2022 i samband med Coronakommissionens arbete. Programmet – Smittspridning, bekämpning och effekter på individer och samhälle (SWECOV) – pågår t.o.m. december 2025 och finansieras av Riksbankens Jubileumsfond. Syftet är att med kvantitativa metoder och registerdata besvara frågor om konsekvenser av covid-19-pandemin, såväl smittskyddsåtgärders effekter på folkhälsa som samhället i fråga om jobb, inkomster och ojämlikhet.²⁴⁵

Vetenskapsrådet fick i uppdrag 2020 att i samarbete med Vinnova förbereda för att finansiera forskning för att bidra till att snabbt dämpa utbredningen av covid-19-pandemin och förhindra framtida pandemiutbrott.²⁴⁶ Uppdraget resulterade i 60 projekt uppdelade på åtta insatsområden och finansierades med 118 miljoner kronor från Vetenskapsrådet och Vinnova. De större områdena avsåg projektbidrag för forskning om coronavirus och covid-19 samt att utveckla förutsättningar för kliniska studier i syfte att samordna dem nationellt och stärka möjligheter för forskning.²⁴⁷

Som framgått i avsnitt 10.8.7 pekar Vetenskapsrådet på vikten av forskning med fokus på organisering, styrning och samordning vid en pandemi för att belysa socioekonomiska förutsättningar i samhället.

Enligt WHO:s strategidokument för global influensa från 2019²⁴⁸ är en viktig åtgärd att främja operativ forskning för att bl.a. förebygga och kontrollera influensa. Som stöd för att genomföra en sådan åtgärd nämns bl.a. möjlighet att bedriva forskning under utbrott, inklusive genom kliniska prövningar, för att definiera hur förebyggande och kontrollverktyg kan användas mest effektivt. I arbetet ingår också att bedöma optimala strategier för användning av befintliga vacciner och antivirala läkemedel, och för användning av nyligen

²⁴⁴ MSB. Forskning relaterat till coronaviruset. Hämtat 2024-11-18 från <https://www.msb.se/sv/om-msb/forskning/hitta-forskning/forskning-relaterat-till-coronaviruset>.

²⁴⁵ Stockholms universitet, SWECOV: Ett forskningsprogram om covid-19 I Sverige. Hämtat 2025-01-16 från <https://www.su.se/forskning/forskningsprojekt/swecov-ett-forskningsprogram-om-covid-19-i-sverige?open-collapse-boxes=research-project-members>.

²⁴⁶ Regeringsbeslut U2020/02403/F.

²⁴⁷ Vetenskapsrådet och Vinnova. Redovisning av regeringsuppdraget forskning om covid-19 och pandemiutbrott, 2021, s. 10.

²⁴⁸ World Health Organization. Global influenza strategy 2019–2030. 2019, s. 8 och 9.

godkända plattformar och teknik för förebyggande av säsongsinfluenza och kontroll.

10.9.7 Följ upp och lär av en pandemi

Som framgått i tidigare avsnitt pekar utvärderingar och uppföljningar av tidigare kriser på att det är svårt att åstadkomma varaktiga förändringar i de verksamheter som berörs (avsnitt 10.4.5). Några av de slutsatser som har framkommit i utvärderingarna är att det bl.a. behövs en mer utvecklad beredskapsplanering för att åstadkomma förändringar, vilket sammanhänger med tillgång till resurser och en mer utvecklad utvärdering.

Utredningen anser att kriser behöver i större utsträckning följas upp i syfte att åstadkomma ett lärande. Det gäller på samtliga nivåer såväl nationell, regional och lokal nivå för att bl.a. reda ut olika ansvarsfrågor och för att planera för hur aktörer ska kunna agera tillsammans vid nästa kris.

Enligt utredningens bedömning behöver också identifierade brister från utvärderingar och rapporter omhändertas på ett systematiskt och konkret sätt för att stärka samhällets förmåga att hantera en kris.

Vi kan konstatera att både vår utredning och många andra initiativ som har tagits i fråga om utredningar, regeringsuppdrag och annat reformarbete på bl.a. beredskapsområdet visar på att det finns en ambition av att lära av kriser. Man kan dock inte nog understryka vikten av att uppmärksamma lärandets betydelse. Av den anledningen har vi valt att inkludera uppföljning och lärande i en nationell strategi.

Utvärdering är en del av beredskapsplaneringen och bör göras på alla nivåer

Folkhälsomyndigheten lyfter i sitt planeringsstöd att en utvärdering av pandemihantering bidrar till att utveckla beredskapsplaneringen och förbättra en framtida pandemihantering. En utvärdering innebär att på ett strukturerat sätt gå igenom händelseförloppet och de åtgärder och insatser som vidtagits. Genom att analysera resultatet, och jämföra med planerat och förväntat utfall, kan viktiga lärdomar

dras och utgöra ett underlag för att utveckla beredskapsplaneringen och förbättra en framtida pandemihantering.²⁴⁹

Vidare lyfts i planeringsstödet att en struktur för utvärdering bör ingå i som en del av beredskapsplaneringen. Till exempel bör det framgå av dokumentationen hur beslut fattas och på vilka grunder, hur informationen i dokumentationen tillgängliggörs, avsatta resurser för utvärdering, tidplan för löpande uppföljning och möjlighet till justeringar under händelseförloppet gång. Vidare är det viktigt att följa upp åtgärder som olika aktörer vidtar på egen hand och i samverkan med andra, både under och efter en pandemi, för att i efterhand bedöma resultatet. Det gäller på nationell, regional och lokal nivå.

Lärande av en pandemi genom kunskaper från forskningen

WHO anger på en övergripande nivå att det är viktigt att dra lärdomar från covid-19-pandemin genom att bygga vidare på kunskaper från forskningen och genom att samverka med globala och nationella organisationer för att kunna ta fram mekanismer och aktiviteter som kan stärka motståndskraften mot framtida pandemier. Detta eftersom man kan räkna med utbrott av nya smittämnen.²⁵⁰

Utredningen anser i likhet med WHO att nya kunskaper från forskningen är helt avgörande för att stärka pandemiberedskapen. Dels genom att forskning bidrar till att i bred bemärkelse ta fram ny kunskap inför framtida pandemihot, dels till att bygga expertis inom olika forskningsområden. Av den anledningen har vi valt att ta med forskning som ett eget fokusområde i en nationell strategi, både i fråga om beredskap och hantering. För att kunna initiera forskning under en pågående pandemi måste det finnas etablerade forskarnätverk, forskningsstrukturer och dataförsörjning på plats i ett normalläge. Kunskaper från både tidigare och ny forskning är också avgörande för att ansvariga myndigheter och regering kan fatta välgrundade och välavvägda beslut under en pandemi.

²⁴⁹ Folkhälsomyndigheten. Pandemiberedskap. Hur samhällets aktörer kan förbereda sig – ett kunskapsstöd för beredskapsplanering. 2023, s. 42.

²⁵⁰ World Health Organization. Global Research and Innovation for Health Emergencies. Building the world's resilience against future outbreaks and pandemics. R&D Blueprint. 2023, s. 100 och 101.

Utredningen har i tidigare avsnitt pekat på behovet av allsidig forskning eftersom en pandemi har stora konsekvenser för flera samhällssektorer och kan pågå under en lång tid. För att det ska vara möjligt att initiera sådan forskning behöver staten ha en strategisk roll, bl.a. som forskningsfinansierare som exemplet med Vetenskapsrådets forskningsprogram.

Det finns ett värde i att bevara handlingar för att lära av en kris

Riksarkivet fick med anledning av covid-19-pandemin i uppdrag att utreda förutsättningarna för myndigheten att utfärda en instruktion som främjar utökad bevarande av arkivhandlingar vid olika sorters kriser. Riksarkivet utredde formerna för utökad bevarande utifrån myndighetens utfärdade rekommendationer om ett utökad bevarande av dokumentation från covid-19-pandemin våren 2020, men också utifrån andra aktuella svenska och nordiska projekt med samma syfte, dvs. bevarande av handlingar från kriser. Riksarkivet kom fram till att det var lämpligast att ta fram en vägledning som främjar bevarande, och inte en föreskrift. En vägledning stödjer myndigheters möjligheter att genomföra ett utökad bevarande av arkivhandlingar inom den ordinarie arkivverksamheten, och fokuserar på dokumentation om kriser i alla samhällsliga verksamheter. När omvälvande händelser har ägt rum finns ofta ett stort samhällsligt intresse att kartlägga vad som egentligen har hänt, att utvärdera åtgärder och utkräva ansvar. Då är det enligt Riksarkivet viktigt att det finns tillgång till arkiv som på ett uttömmande sätt vittnar om krisers omfattning.²⁵¹

Riksarkivet tog fram en vägledning som riktar sig till statlig, kommunal och enskild sektor. Den syftar till att främja bevarande vid sådana nationella kriser då hela landet och viktiga samhällssektorer i Sverige drabbas. Den syftar också till att främja bevarande vid lokala och sektorsspecifika kriser då kanske endast en ort eller samhällsgren drabbas. Vägledningen används vid extraordinära händelser eller kriser som innebär en påfrestning på det svenska samhället som är så stor att myndigheter eller andra organisationer tvingas

²⁵¹ Riksarkivet. PM om utökad bevarande vid kris. Dnr RA-KS 2022/00741. 2023.

frånga normala rutiner inom ledning, resursfördelning eller informationsspridning för hantering av situationen.²⁵²

Utredningen anser i likhet med Riksarkivet att det är motiverat med ett utökat bevarande av arkivhandlingar vid kriser som har stor påverkan på samhället. På så sätt ökar förutsättningarna att på ett allsidigt sätt kunna följa upp och dra lärdom av fredstida kriser som t.ex. en pandemi.

10.10 Förslag på åtgärder utifrån den nationella strategin

I avsnittet redogör utredningen för två förslag på åtgärder som vi anser behövs för att genomföra delar av den nationella strategin för hantering av pandemier. Förslagen rör fokusområdet om ansvarsfördelning och beslutsfattande (avsnitt 10.8.1) samt i fråga om skydd av riskgrupper för allvarlig sjukdom (avsnitt 10.8.3).

De förslag på åtgärder vi lämnar är således på intet sätt heltäckande för strategins olika fokusområden. I första hand bör utredningens underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier ses som ett ramverk för ett fortsatt och fördjupat arbete hos berörda myndigheter och aktörer. I ett sådant arbete bör det ingå att ta fram en handlingsplan med åtgärder, aktiviteter och indikatorer för uppföljning. Utredningen anser att strategin bör vara långsiktig och återspegla det faktum att en pandemi och eller en situation med omfattande smittspridning omfattar flera samhällssektorer. Av den anledningen bör många aktörer involveras i det fortsatta arbetet. Regeringen styr myndigheterna genom bl.a. myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och regeringsuppdrag. Utredningen anser att det fortsatta arbetet med strategin kan hanteras genom den styrning som regeringen finner lämpligast.

²⁵² Riksarkivet. Utökat bevarande vid kris. Vägledning, Version 1.1. 2023.

10.10.1 Uppdrag att kartlägga oklara ansvarsförhållanden

Förslag: Myndigheter får i uppdrag via regleringsbrev att se över regelverk och arbetssätt så att oklara ansvarsförhållanden förebyggs i fråga hantering av en pandemi eller annan omfattande smittspridning.

Översynen bör ta utgångspunkt i hanteringen av covid-19-pandemin eller andra händelser som har avsett större utbrott av smitta. Uppdraget genomförs i dialog mellan myndigheter och med berörda aktörer.

Myndigheter som bör omfattas av uppdraget är Folkhälso-myndigheten, MSB, Socialstyrelsen, civilområdesansvariga länsstyrelser, SVA, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Arbetsmiljöverket, Skolverket, Försvarmakten samt andra myndigheter som regeringen bedömer kan vara aktuella. De regionala smittskydden, företrädare för regioner och kommuner samt privata vård- och omsorgsgivare är centrala för dialog.

Regeringskansliet bör involveras i uppdraget.

Utredningen konstaterar att oklarheter i ansvar är ett återkommande problem vid framtida kriser. I fråga om covid-19-pandemin har det handlat om ett otydligt ansvar för hanteringen av pandemin, främst genom att många aktörer involverats, vilket bl.a. kan resultera i en otydlig styrning och samverkan i den operativa krishanteringen.

Flera initiativ har tagits inom beredskapsområdet, däribland en strukturreform inom civilt försvar och krisberedskap. Utredningen ser positivt på ett sådant reformarbete och kan vara ett sätt att stärka samverkan i kriser. Samtidigt har dessa reformer inte hunnit att prövas i ett skarpt läge. Det beror på att de genomfördes i ett senare pandemiskede, närmare bestämt från och med hösten 2022 och framåt. Dessa samverkanstrukturer är ett komplement till de strukturer som finns för samverkan inom smittskyddsarbetet.

Utredningen bedömer att myndigheters och aktörers regelverk eller dess tillämpning, på olika sätt kan försvåra beslutsfattande, samverkan eller utförande av uppgifter vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning jämfört med ett normalläge. Att lösa problem i kriser som uppkommer i fråga om t.ex. arbetssätt, rutiner och regelverk och som omfattar flera samhällssektorer kräver emellertid djupgående kunskaper om varje aktör. Av den anledningen

behöver frågan analyseras närmare av berörda myndigheter i dialog med bl.a. offentliga aktörer. Enligt utredningens uppfattning bör regeringen öka tydligheten i sin myndighetsstyrning i fråga om ansvarsfördelning och beslutsfattande under en pandemi eller annan omfattande smittspridning.

Som framgått tidigare kan en tydlig finansiering av arbetet inom ramen för en nationell strategi bidra till en förbättrad styrning och uppföljning (avsnitt 10.5.7). Med en tydlig finansiering menas öronmärkta resurser för ett sådant arbete, antingen via regleringsbrev eller regeringsuppdrag.

Uppdraget att se över regelverk och arbetssätt involverar många myndigheter och berörda aktörer

Utredningen föreslår att ett urval myndigheter får via regleringsbrev i uppdrag att se över regelverk och arbetssätt så att oklara ansvarsförhållanden förebyggs i fråga om hantering av en pandemi eller en liknande situation med omfattande smittspridning. Översynen bör ta sin utgångspunkt i erfarenheter från covid-19-pandemin eller andra händelser som avser större utbrott av smitta.

Uppdraget bör genomföras i dialog mellan myndigheter och med berörda aktörer. Utredningen bedömer att de myndigheter som bör involveras är Folkhälsomyndigheten, MSB, Socialstyrelsen, civilområdesansvariga länsstyrelser²⁵³, SVA, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Arbetsmiljöverket, Skolverket, Försvarsmakten samt andra myndigheter som regeringen bedömer kan vara aktuella. De regionala smittskydden, företrädare för regioner och kommuner och privata vård- och omsorgsgivare är enligt utredningens bedömning centrala för dialog.

Vidare föreslår vi att Regeringskansliet involveras i uppdraget. Som utredningen konstaterat har Regeringskansliet en mycket viktig roll vid krishantering, bl.a. att inhämta information, ta fram lägesbilder och sammanställa underlag från flera myndigheter och aktörer för beredning av regeringsbeslut. Det gäller inte minst deras roll i hanteringen av covid-19-pandemin.

I uppdraget bör ingå att kartlägga och analysera om det finns otydligheter i form av överlappande regler, luckor i reglerna eller

²⁵³ De sex civilområdesansvariga länsstyrelserna är Länsstyrelsen i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län samt i Skåne län.

regelkrockar. Kartläggningen bör omfatta de regelverk inom myndigheternas verksamhetsområden som berörs mest vid en framtida pandemi. Analysen bör utgå från de brister som identifierades från covid-19-pandemin eller erfarenheter från andra händelser med större utbrott av smitta, exempelvis utbrott av afrikansk svinpest samt utbrott av högpatogeten fågelinfluensa, båda händelser inträffade hösten 2023. Som framgått tidigare har en utredning i uppdrag att ge förslag på åtgärder för att utveckla samverkan och informationsdelning inom djur- och folkhälsa.²⁵⁴ Utredningen noterar också att flera initiativ har tagits på beredskapsområdet^{255,256} utöver strukturreformen från oktober 2022, vilka i viss mån kan angränsa till utredningens föreslagna uppdrag. Utredningens förslag avser att analysera ansvarsförhållanden utifrån erfarenheter av covid-19-pandemin.

I uppdraget ingår också att föreslå vad som närmare behöver åtgärdas i regelverk och arbetssätt för en bättre hantering av en kris som en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Som en del av uppdraget bör myndigheterna också, med utgångspunkt i kartläggning och analys och om sådant behov föreligger, se över sina egna föreskrifter och allmänna råd. Om bemyndiganden saknas eller om de identifierade otydligheterna kräver ändringar av lagar och förordningar inom myndighetens verksamhetsområde, ska myndigheten lämna förslag på sådana ändringar. Förslag som avser ändringar i lag och förordning bör inom ramen för uppdraget överlämnas till ansvarigt departement.

²⁵⁴ Dir. 2024:45.

²⁵⁵ Regeringskansliet. Regeringen har gett 53 beredskapsmyndigheter i uppdrag att stärka sin beredskap. Hämtat 2025-02-11 från <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2025/01/regeringen-har-gett-53-beredskapsmyndigheter-i-uppdrag-att-starka-sin-beredskap/>.

²⁵⁶ Regeringens skrivelse 2023/24:163. Nationell säkerhetsstrategi. 2024, s. 26 och 27.

10.10.2 Uppdrag att ta fram ett stöd för planering för skydd av riskgrupper

Förslag: Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att i samarbete med Socialstyrelsen, och i samverkan med regioner och kommuner, ta fram ett planeringsstöd som redovisar vilka riskgrupper som kan vara troliga eller tänkbara i händelse av omfattande smittspridning av ett nytt eller påtagligt förändrat smittämne. Ett sådant planeringsstöd kan tas fram på basis av olika scenarier. Stödet bör även innehålla en översikt över vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att skydda riskgrupper.

Det behövs ett planeringsstöd för troliga eller tänkbara riskgrupper vid omfattande smittspridning av ett mer eller mindre nytt smittämne

Utredningen är positiv till de initiativ som regeringen har tagit för att stärka det smittförebyggande arbetet i vård- och omsorgsverksamheter. Utredningen vill i likhet med regeringens bedömning understryka vikten av välfungerande hygienrutiner för att minska smittspridningen i framför allt omsorgsverksamheter, särskilt med tanke på erfarenheterna från covid-19-pandemin i färskt minne. Dessa verksamheter men också andra, som kan tänkas ha potentiella riskgrupper, bör enligt utredningens uppfattning på olika sätt också stärka sin beredskap inför situationer med omfattande smittspridning.

Utredningen bedömer att berörda verksamheter på olika nivåer i samhället behöver planera för hur olika typer av riskgrupper ska kunna skyddas inför en framtida situation med omfattande smittspridning av pandemisk karaktär. Som stöd för denna planering föreslår utredningen att Folkhälsomyndigheten får i samarbete med Socialstyrelsen och i samverkan med regioner och kommuner, i uppdrag att ta fram ett planeringsstöd som redovisar vilka riskgrupper som kan vara troliga eller tänkbara i händelse av omfattande smittspridning av ett mer eller mindre nytt smittämne. Ett sådant planeringsstöd kan tas fram på basis av olika scenarier med ett mer eller mindre nytt smittämne. Stödet bör även innehålla en översikt över vilka åtgärder eller aktiviteter som kan vara lämpliga för att skydda riskgrupper inför och vid en omfattande smittspridning med ett nytt smittämne.

11 En samlad integritetsskydds- analys av förslagen

Av utredningens direktiv framgår att förslagets förhållande till EU-rätten ska analyseras. I detta ingår att analysera förslagets förenlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad EU:s dataskyddsförordning. Även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02), förkortad EU:s rättighetsstadga, finns bestämmelser om skydd för enskildas integritet. Denna analys redogör vi för i detta kapitel.

Enligt direktiven ska utredningen även analysera förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter så som de kommer till uttryck i regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad Europakonventionen. Den analysen redovisar vi huvudsakligen i kapitel 10. Analysen i fråga om förslagets förenlighet med skyddet för den personliga integriteten i hanteringen av personuppgifter enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen redovisar vi dock i förevarande kapitel.

Vi inleder i avsnitt 11.1 med en kort redogörelse för de rättsliga utgångspunkterna för analysen. I avsnitt 11.2 presenterar vi vår analys i fråga om den personuppgiftsbehandling som den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan ge upphov till. I avsnitt 11.3 presenterar vi vår analys i fråga om de föreslagna ändringarna i ordningslagen (1993:1617) och smittskyddslagen (2004:168).

11.1 Rättsliga utgångspunkter

Rätten till respekt för privatlivet och personlig integritet

Rätten till skydd av personuppgifter är en del av den grundläggande rätten till respekt för privatlivet. Skyddet för enskildas privatliv regleras i flera internationella överenskommelser till skydd för de mänskliga rättigheterna, däribland EU:s rättighetsstadga och Europakonventionen. Av lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna framgår att Europakonventionen gäller som svensk lag. Vidare får enligt 2 kap. 19 § regeringsformen lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Av såväl Europakonventionen som EU:s rättighetsstadga följer att var och en har rätt till skydd för sitt privatliv. Denna rättighet får begränsas endast med stöd i lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle (artikel 8 i Europakonventionen samt artiklarna 7 och 52.1 i EU:s rättighetsstadga).

Skyddet för privatlivet omfattar vitt skilda aspekter av en persons liv och begreppet har ingen uttömmande definition. Utöver skydd för t.ex. en persons bostad och kommunikation garanterar denna rättighet bl.a. ett skydd för den personliga integriteten.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår att det skyddet kan begränsas genom lag. En sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. En begränsning får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

Det allmänna skyddet för den personliga integriteten i samband med behandling av personuppgifter regleras i EU:s dataskyddsförordning. Den benämns ofta med den engelska förkortningen GDPR som står för General Data Protection Regulation. Förordningen

syftar till att säkra en enhetlig och hög skyddsnivå för fysiska personer och till att undanröja hindren för flödena av personuppgifter inom unionen. En EU-förordning är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat.¹ EU:s dataskyddsförordning är dock utformad på ett sådant sätt att den både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller utgör undantag från förordningens regler. Eftersom EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig behöver den nationella kompletterande regleringen vara förenlig med förordningen och tillämpas tillsammans med den.

I Sverige kompletteras EU:s dataskyddsförordning av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad dataskyddslagen, och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, förkortad kompletteringsförordningen. Vidare finns bestämmelser om personuppgiftsbehandling i särskilda s.k. registerförfattningar. Sådana författningar reglerar framför allt myndigheters behandling av personuppgifter. För hälso- och sjukvårdens del finns sådana bestämmelser i patientdatalagen (2008:355), lagen (2022:913) om sammanhållnen vård- och omsorgsdokumentation och patientdataförordningen (2008:360).

Vissa rättsområden ligger utanför tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning. Hit hör behandling av personuppgifter som behöriga myndigheter utför i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Sådant behandling av personuppgifter omfattas av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF, förkortat brottsdatadirektivet. Kompletterande bestämmelser till det direktivet finns i brottsdatalagen (2018:1177), brottsdataförordningen (2018:1202) och registerförfattningar för berörda myndigheter.

Utanför tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning faller också t.ex. verksamhet som syftar till att upprätthålla nationell säkerhet (artikel 2.2 a). Genom 1 kap. 2–4 §§ dataskyddslagen

¹ Artikel 288 andra stycket i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

utvidgas dock tillämpningsområdet till att gälla även detta, med vissa undantag.

Även bestämmelser om sekretess kan vara en del av skyddet för personuppgifter. I svensk rätt upprätthålls skyddet för personuppgifter därmed också genom bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt enligt bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Närmare om EU:s dataskyddsförordning

EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Behandling är ett vitt begrepp och omfattar exempelvis insamling, registrering, lagring, bearbetning och utlämnande genom överföring (artikel 4.2). Med personuppgift avses varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person (artikel 4.1). Uppgifter gällande juridiska personer omfattas inte av begreppet.

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten krävs att det finns en rättslig grund i EU:s dataskyddsförordning för behandlingen, dvs. att behandlingen har stöd i en eller flera av de villkor som anges i artikel 6.1 i förordningen. Av särskilt intresse för en myndighets verksamhet är artikel 6.1 c som rör behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar myndigheten och artikel 6.1 e som rör behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Om den rättsliga grunden är allmänt intresse behöver denna grund vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas.

För all behandling av personuppgifter måste vidare ett antal övergripande principer vara uppfyllda, t.ex. att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt och att det ska samlas in för på förhand bestämda och berättigade ändamål som tydligt angetts (artikel 5). Uppgifterna får inte heller lagras längre än nödvändigt. Myndigheternas personuppgiftsbehandling som sker för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) eller för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning (arti-

kel 6.1 e) ska också vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller i den nationella rätten (artikel 6.3).

Särskilda krav gäller enligt artikel 9 för behandling av vissa känsliga personuppgifter. Hit hör personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Hit hör också genetiska uppgifter, biometriskas uppgifter, uppgifter om hälsa och uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådan behandling är bara tillåten under vissa förutsättningar. Hit hör exempelvis behandling som är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller nationell rätt, vilket ska stå i proportion till det eftersträvar syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g). Hit hör också behandling som är nödvändig av skäl som hör samman med t.ex. förebyggande hälso- och sjukvård, tillhandahållande av hälso- och sjukvård, behandling, social omsorg eller förvaltning av hälso- och sjukvårdstjänster och social omsorg och av deras system, på grundval av unionsrätten eller nationell rätt eller enligt avtal med yrkesverksamma på hälsoområdet och under förutsättning att tystnadsplikt råder (artikel 9.2 h och 9.3). Behandling av känsliga personuppgifter är också tillåten om den är nödvändig av skäl av allmänt intresse på folkhälsoområdet, såsom behovet av att säkerställa ett skydd mot allvarliga gränsöverskridande hot mot hälsan på grundval av unionsrätten eller nationell rätt och där lämpliga och specifika åtgärder för att skydda den registrerades rättigheter och friheter fastställs, särskilt tystnadsplikt (artikel 9.2 i).

Därutöver framgår av artikel 87 att medlemsstaterna närmare får bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Om en medlemsstat bestämmer särskilda villkor för behandling av nationella identifikationsnummer, ska de se till att identifikationsnumret bara används med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt EU:s dataskyddsförordning. Enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen får personnummer och samordningsnummer behandlas utan samtycke bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

11.2 Förslaget om lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder och dess betydelse för den personliga integriteten

Bedömning: Förslaget till ny lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder medför inte behandling av några ytterligare kategorier av personuppgifter än vad som redan förekommer. Förslaget medför dock en utökad behandling av personuppgifter.

Förslaget är förenligt med kraven i EU:s dataskyddsförordning och brottsdatalagen. Den utökade personuppgiftsbehandlingen utgör en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Någon ändring i dataskyddslagstiftningen med anledning av förslaget är inte nödvändig.

Lagen kan ge upphov till behandling av personuppgifter

Den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder innehåller bestämmelser och normgivningsbemyndiganden som kan aktiveras av regeringen genom ett särskilt förfarande om en samhällsfarlig sjukdom förekommer, eller inom kort kan förekomma, i Sverige i en sådan omfattning att det kan krävas sådana samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som regleras i lagen. Bemyndigandena ger i sig inte upphov till någon personuppgiftsbehandling.

Lagen innehåller också bestämmelser om att länsstyrelserna ska utöva tillsyn över lagen och att de även får besluta om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall. Lagen innehåller också bestämmelser om att Polismyndigheten på begäran ska bistå länsstyrelserna vid tillsynen och att Polismyndigheten har rätt att ställa in och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls i strid med lagen. Länsstyrelsernas och Polismyndighetens beslut föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Lagen innehåller också en bestämmelse om innehållet i en ansökan eller anmälan till Polismyndigheten om att få hålla en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Vidare föreslås att såväl smittskyddsläkarna som Folkhälsomyndigheten ska få samrådsroller och Folkhälsomyndigheten föreslås även få i uppdrag att ge

allmänheten samlad information om bl.a. beslut som har fattats med stöd av lagen. I lagen föreslås även en straffbestämmelse för den som bryter mot en föreskrift om förbud att vistas på en viss plats.

Den personuppgiftsbehandling som bestämmelserna kan ge upphov till förutsätter att regeringen aktiverat lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder och dess normgivningsbemyndiganden. Med detta som utgångspunkt redogör vi för vår integritetsskyddsanalys av förslaget.

Länsstyrelsernas personuppgiftsbehandling

Uppgifter om namn, personnummer, adresser och andra kontaktuppgifter

I länsstyrelsernas föreslagna tillsynsverksamhet kommer behandling att ske av personuppgifter i form av t.ex. namn, personnummer, adresser och andra kontaktuppgifter i fråga om de företrädare för verksamheter som omfattas av tillsynen. Även personuppgifter om anställda vid länsstyrelserna, t.ex. namn på de tjänstemän som är involverade i tillsynen, kommer att behandlas. Utredningen bedömer att några känsliga personuppgifter inte kommer att omfattas av den behandling som krävs för att fullgöra tillsynsansvaret.

Behandlingen kommer att göras i tillsynsärenden och vid beslut om förelägganden, utdömande av vite och vid överklaganden i sådana ärenden. Behandling av sådana personuppgifter kan också komma att behöva ske i länsstyrelsernas tillsynsplanering som inte i sig är att härröra till ett enskilt ärende.

Härutöver kommer sådana personuppgifter att hanteras i ärenden i vilka länsstyrelserna fattar beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall och vid överklaganden av sådana beslut. Utredningen förutsätter att personuppgiftsbehandlingen kommer att ske i såväl pappersform som i ärendehanteringssystem.

Motsvarande uppgifter behandlas redan i dag men förslaget innebär en utökning av behandlingen

Redan i dag utövar länsstyrelserna tillsyn och fattar beslut om åtgärder som rör enskilda verksamheter, t.ex. i fråga om miljöfarlig verksamhet (se t.ex. miljötillsynsförordningen [2011:13]). Länsstyrelserna behandlar således redan i dag uppgifter som rör företrädare för verksamheter. Utredningen bedömer att den personuppgiftsbehandling som den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ger upphov till för länsstyrelsernas del inte medför behandling av några ytterligare kategorier av personuppgifter än vad som redan förekommer inom myndigheten. Däremot innebär förslaget en utökad behandling av sådana personuppgifter.

Det är svårt att avgöra i vilken omfattning personuppgiftsbehandlingen kommer att öka. Detta beror på att den föreslagna lagen är av beredskapskaraktär och avser en framtida situation med omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom vars påverkan på samhället inte är möjlig att fullt ut förutse. Därmed är det inte heller möjligt att fullt ut förutse behovet av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, som föranleder den personuppgiftsbehandling det är fråga om. Avsikten med regleringen är vidare att det ska finnas beredskap för att vidta långtgående tvingande smittskyddsåtgärder, men möjligheten att besluta som sådana åtgärder ska användas med försiktighet och endast i den utsträckning en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom kräver det. Även om situationen är sådan att bestämmelser i den föreslagna lagen behöver aktiveras är således avsikten inte att samtliga åtgärder alltid ska användas. Det innebär att såväl vilka bestämmelser i lagen som länsstyrelsen har att övervaka efterlevnaden av, liksom antalet tillsynsobjekt, är beroende av det aktuella epidemiologiska läget och påverkar omfattningen av tillsynen och därmed också omfattningen av personuppgiftsbehandlingen.

Det finns rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Utredningen bedömer att länsstyrelsernas personuppgiftsbehandling behövs för att de ska kunna fullfölja sina uppgifter enligt den föreslagna lagen. Behandlingen är därmed nödvändig för att de ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse och utföra en uppgift av all-

mänt intresse. Behandlingen är också nödvändig som ett led i myndighetsutövning. Det finns således rättslig grund för behandlingen i artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning. Grunden för behandlingen fastställs i nationell rätt genom den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Utredningen anser vidare att det är motiverat att berörda myndigheter behandlar uppgifter om personnummer eller, i förekommande fall samordningsnummer, med hänsyn till vikten av en säker identifiering (artikel 87 i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 10 § dataskyddslagen). Den föreslagna lagen motiveras av viktiga samhällsintressen. Tillsynsverksamheten riktas mot miljöer i vilka människor som normalt inte träffas kan samlas och innebär åtgärder för att minska t.ex. trängsel i dessa miljöer för att minska den totala smittspridningen i samhället. Som beskrivs ovan är avsikten att den föreslagna lagen och dess möjligheter för det allmänna att ålägga verksamhetsansvariga att vidta smittskyddsåtgärder endast ska tillämpas när det finns behov av sådana åtgärder. Om mindre ingripande åtgärder bedöms ge samma effekt på smittspridningen bör de vidtas i första hand.

Det är utredningens bedömning att när samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt den föreslagna lagen vidtas behöver det vara möjligt att bedriva tillsyn av efterlevnaden. Vikten av en effektiv tillsyn för att upprätthålla samhällets smittskydd vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning gör att det saknas möjligheter att behandla personuppgifterna på ett mindre ingripande sätt, t.ex. genom anonymisering.

Den föreslagna sekretessregleringen bedöms bidra till ett starkt skydd

I 21 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden som gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Tillsammans utgör bestämmelserna ett skydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn. Bestämmelserna innebär skydd för bl.a. uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv (21 kap. 1 §), adress eller andra kontaktuppgifter till förföljda personer (21 kap. 3 §) eller personer med skyddad identitet i folkbokföringen (21 kap. 3 a §). Det finns

också bestämmelser till skydd för särskilt känsliga uppgifter om utlänningar (21 kap. 5 §).

Som framgår ovan bedömer utredningen att den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte ger upphov till behandling av sådana känsliga personuppgifter hos länsstyrelserna. Om de ändå skulle förekomma sådana uppgifter bedömer utredningen att bestämmelserna i 21 kap. OSL ger ett fullgott skydd för sådana uppgifter. Däremot bedömer vi att länsstyrelsen inom ramen för den föreslagna tillsynsverksamheten kommer att hantera uppgifter om enskildas affärs- eller driftsförhållanden och föreslår med anledning av det att regeringen ska meddela föreskrifter om att sekretess till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet enligt 30 kap. 23 § OSL ska gälla för länsstyrelsernas tillsyn över den föreslagna lagen. Förslaget beskrivs närmare i avsnitt 9.15.1. Vi bedömer att den föreslagna sekretessregleringen också kan bidra till skyddet för personuppgifter.

Förslaget är proportionerligt och utgör inte ett betydande intrång i den personliga integriteten

Som anges ovan i avsnitt 11.1 behöver en bedömning göras av om personuppgiftsbehandling uppfyller kravet på proportionalitet som ställs upp i EU:s dataskyddsförordning och även bedömas mot det skydd mot intrång i den personliga integriteten som följer av Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och regeringsformen. Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får dock under vissa förutsättningar begränsas genom lag.

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett betydande intrång ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärderna innebär beaktas. Även åtgärdernas ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen om skydd mot betydande in-

trång i den personliga integriteten omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdernas intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär (prop. 2009/10:80 s. 250).

Den föreslagna tillsynen och möjligheten för länsstyrelsen att fatta beslut i enskilda fall är inte inriktad på fysiska personers personliga förhållanden, utan på att smittskyddsåtgärder vidtas inom ramen för vissa verksamheter i enlighet med den föreslagna lagen. I den mån förslagen ändå skulle kunna anses innebära sådan övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden som utgör ett betydande intrång i den enskildes personliga integritet enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen bedömer utredningen att begränsningen av skyddet inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och är godtagbar i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att behandlingen av personuppgifterna som förslaget ger upphov är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och regeringsformen.

Länsstyrelsen i Dalarnas län har till utredningen uppgett att för den behandling av personuppgifter som gjordes inom tillsynsuppdraget som länsstyrelserna hade enligt lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, förkortad covid-19-lagen, fanns ingen särskild registerförfattning. I stället tillämpades EU:s dataskyddsförordning. Utredningen ser med beaktande härav och mot bakgrund av vad som redovisats ovan inte skäl att göra någon annan bedömning än att ytterligare dataskyddsreglering för länsstyrelsernas utökade behandling av personuppgifter enligt den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte är nödvändig.

Polismyndighetens personuppgiftsbehandling

Behandlingen vid handräckning

Polismyndigheten kan behöva behandla motsvarande personuppgifter som länsstyrelserna i samband med att en länsstyrelse begär hjälp av myndigheten inom ramen för tillsynen. Det handlar således, utöver uppgifter om anställda vid länsstyrelsen och Polismyndigheten, om uppgifter om personer vars verksamhet är föremål för tillsynen samt personer som handräckningsåtgärder vidtas mot. De personuppgifter som behandlas är som huvudregel namn, personnummer och kontaktuppgifter. Utredningen förutsätter att Polismyndigheten kommer att behandla uppgifterna i pappersform och i ett ärendehanteringssystem.

Förslaget ger inte upphov till några nya kategorier av uppgifter än dem Polismyndigheten behandlar i annan handräckningsverksamhet i dag. Det handlar således om en utökning av behandlingen, men på motsvarande sätt som när det gäller länsstyrelsernas tillsynsverksamhet är det inte möjligt att göra någon kvantitativ bedömning av utökningen.

På motsvarande sätt som för länsstyrelserna gör utredningen bedömningen att det finns rättslig grund enligt artikel 6 i EU:s dataskyddsförordning för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling, då den är nödvändig för att myndigheten ska kunna fullfölja en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse och nödvändig som ett led i myndighetsutövning. Grunden för behandlingen fastställs i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Polismyndigheten har till utredningen uppgett att myndigheten inte har någon särskild registerförfattning för motsvarande behandling i dag utan den sker med stöd av EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Av samma skäl som för länsstyrelsernas behandling bedömer utredningen vidare att behandlingen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och är godtagbar i ett demokratiskt samhälle och att den är förenlig med EU:s dataskyddsförordning, EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och regeringsformen. Någon ytterligare reglering är därför inte nödvändig.

*Behandlingen i ärenden om allmänna sammankomster
och offentliga tillställningar*

I den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns bestämmelser om att Polismyndigheten har rätt att ställa in och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls i strid med lagen. Lagen innehåller också en bestämmelse om innehållet i en ansökan eller anmälan till Polismyndigheten om att få hålla en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Bestämmelserna förutsätter att föreskrifter med stöd i lagen meddelats. Tillsammans med de ändringar som utredningen föreslår i ordningslagen och som utvecklas nedan i avsnitt 11.3, innebär bestämmelserna nya grunder för Polismyndigheten att beakta vid sin tillståndsgivning och för att vid behov ingripa mot allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Bestämmelserna påverkar dock inte vilka personuppgifter som samlas in eller hur de behandlas jämfört med den hantering av ansökningar som sker i dag.

De personuppgifter som behandlas vid ansökningar är primärt namn, personnummer och kontaktuppgifter. Polismyndigheten har till utredningen uppgett att vissa känsliga personuppgifter, t.ex. uppgift om etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller uppgift om sexualliv eller sexuell läggning också kan behandlas i sådana ärenden beroende på vad ansökan avser. Sådana uppgifter får i enlighet med artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § första stycket andra punkten dataskyddslagen behandlas eftersom det är nödvändigt för handläggningen av ärendet.

Polismyndigheten har till utredningen uppgett att ärendena handläggs i ett ärendehanteringssystem av särskilt utsedda handläggare. Därutöver kan även poliser i yttre tjänst komma att ta del av uppgifter om det bedöms att polisiär närvaro eller tillsyn behövs i samband med en sammankomst eller en tillställning. Uppgifterna kan också komma att lämnas ut till en kommun om kommunen ska beredas tillfälle att yttra sig i ärendet eller till allmän förvaltningsdomstol om Polismyndighetens beslut i ärendet överklagas. Polismyndigheten har till utredningen uppgett att någon särskild registerförfattning för motsvarande behandling i dag inte finns. I stället sker den med stöd av EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen.

Utredningen bedömer att den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos Polismyndigheten, och i förekommande fall kommunen, är nödvändig för att myndigheterna ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse och utföra en uppgift av allmänt intresse. Behandlingen är också nödvändig som ett led i myndighetsutövning. Rättslig grund för behandlingen finns därmed i artikel 6.1 c och 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning och är fastställd i nationell rätt. Det är även motiverat att myndigheterna behandlar person- eller samordningsnummer i syfte att säkerställa en säker identifiering. Slutligen anser utredningen att behandlingen är förenlig med kraven på proportionalitet enligt EU:s dataskyddsförordning, EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och regeringsformen. Någon ytterligare dataskyddsreglering är inte nödvändig.

De allmänna förvaltningsdomstolarnas personuppgiftsbehandling

Länsstyrelsernas och Polismyndighetens beslut enligt den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta kan medföra att domstolarna kommer att behandla motsvarande personuppgifter som myndigheterna. Även för domstolarnas behandling är den rättsliga grunden att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Den rättsliga grunden fastställs genom den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. De närmare ändamålen för personuppgiftsbehandlingen finns i domstolsdatalagen (2015:728) och domstolsdataförordningen (2015:729).

På motsvarande sätt som för myndigheternas personuppgiftsbehandling bedöms domstolarnas behandling vara proportionerlig i enlighet med EU:s dataskyddsförordning, EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och regeringsformen. Någon ytterligare reglering behövs enligt utredningens bedömning inte.

Folkhälsomyndighetens och regionernas personuppgiftsbehandling

Såväl Folkhälsomyndigheten som regionernas smittskyddsläkare har en samrådande roll enligt den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Folkhälsomyndigheten får i den också uppdraget att ge sammanhållen information till allmänheten om föreskrifter som meddelats enligt lagen och om länsstyrelsernas beslut om smittskyddsåtgärder i enskilda fall. Detta kan innebära att Folkhälsomyndigheten, regionernas och regionernas smittskyddsläkare behöver behandla motsvarande personuppgifter som länsstyrelserna.

Utredningen gör för denna behandling motsvarande bedömning som för länsstyrelsernas behandling, dvs. att det finns rättslig grund för behandlingen och att behandlingen är proportionerlig och förenlig med EU:s dataskyddsförordning, EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och regeringsformen utan någon ytterligare reglering.

Rättsväsendets personuppgiftsbehandling

I den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder föreslås en straffbestämmelse för den som bryter mot en föreskrift om ett förbud att vistas på en viss plats.

I brottsdatadirektivet finns särskild reglering för den personuppgiftsbehandling som utförs av myndigheter inom rättsväsendet för att förebygga, utreda eller lagföra brott och verkställa straffrättsliga påföljder. Kompletterande bestämmelser finns i brottsdatalagen och brottsdataförordningen, liksom i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, domstolsdatalagen och domstolsdataförordningen. Några ändringar i denna reglering krävs enligt utredningens bedömning inte med anledning av den föreslagna straffbestämmelsen.

11.3 Förslagen om ändring i ordningslagen och smittskyddslagen

Bedömning: De föreslagna ändringarna i ordningslagen och smittskyddslagen medför ingen ytterligare behandling av personuppgifter än vad som redan förekommer.

Förslagen är förenliga med kraven i EU:s dataskyddsförordning, EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och regeringsformen.

Någon ändring i dataskyddslagstiftningen med anledning av förslagen är inte nödvändig.

Ändringarna i ordningslagen medför ingen ny personuppgiftsbehandling

Som presenteras i avsnitt 9.20 föreslås vissa ändringar i ordningslagen med anledning av den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Delvis utgörs ändringsförslagen i ordningslagen av upplysningsbestämmelser om bestämmelser i den nya lagen. Upplysningsbestämmelserna föranleder som sådana ingen personuppgiftsbehandling.

Vidare föreslår utredningen att regeringens och länsstyrelsernas bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att motverka en epidemi ska tas bort och ersättas med bemyndiganden i den nya lagen. Inte heller dessa ändringsförslag medför någon personuppgiftsbehandling.

Det föreslås också att Polismyndighetens möjlighet att vägra tillstånd för en allmän sammankomst för att motverka en epidemi ersätts med en ny grund som innebär att myndigheten får vägra tillstånd för att motverka en spridning av en sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen är tillämpliga. Ändringen innebär visserligen en förändrad grund som Polismyndigheten har att beakta vid sin tillståndsprövning men medför inte någon ny personuppgiftsbehandling. För utredningens bedömning avseende personuppgiftsbehandlingen, se avsnitt 11.2.

Ändringarna i smittskyddslagen medför ingen ny personuppgiftsbehandling

Förslagen om bemyndiganden att meddela undantag från smittskyddslagens bestämmelser

Flera av de föreslagna ändringarna i smittskyddslagen är bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från och anpassningar av vissa bestämmelser i smittskyddslagen för en viss sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar är tillämpliga. Bemyndigandena ger i sig inte upphov till någon personuppgiftsbehandling.

Det bör dock i detta sammanhang nämnas att avsikten med undantagen är att göra smittskyddslagen ändamålsenlig vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning, bl.a. för en situation i vilken det finns skäl att genomföra en storskalig testning och smittspårning, se kapitel 8. Provtagning och smittspårning enligt smittskyddslagen är normala uppgifter för hälso- och sjukvården och för smittskyddsläkarna och behövs för att smittskyddet ska kunna upprätthållas. Den personuppgiftsbehandling, däribland känsliga uppgifter, som sker i samband med detta är därmed nödvändig för att de ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse och utföra en uppgift av allmänt intresse. Behandlingen är också nödvändig som ett led i myndighetsutövning. Det finns således rättslig grund för behandlingen i artiklarna 6 och 9 i EU:s dataskyddsförordning. Behandlingen sker med stöd av EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, patientdatalagen och patientdataförordningen. I fråga om sekretesskydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden finns bestämmelser i 21 kap. OSL och i 25 kap. OSL finns särskilda bestämmelser om sekretess för enskilda inom hälso- och sjukvården.

Att testningen och smittspårningen är storskaliga innebär att de sker i en omfattning som avviker från normalläget. Som en konsekvens kommer vid en storskalig testning och smittspårning behandlingen av personuppgifter, däribland känsliga personuppgifter, att öka markant. Detta ställer krav på befintliga system och de digitala lösningar som behöver utvecklas för att bl.a. möjliggöra storskaliga digitala vårdkontakter (se avsnitt 8.9.5). Mot denna bakgrund är det viktigt att integritetsskyddsfrågor beaktas när sådana system och lösningar utvecklas och när regeringen tillämpar de föreslagna bemyndigandena i samband med storskalig testning och smittspårning.

Förslagen om beredskap inom smittskyddet

I avsnitt 7.1.1., 8.8.2 och 8.8.4 föreslås en reglering av regionernas ansvar att se till att det finns viss lagerhållning och annan beredskap för att hantera en omfattande smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom. Som beskrivs där har regionerna redan i dag ett sådant ansvar och förslagen ger därför inte i sig upphov till någon ny personuppgiftsbehandling. Den personuppgiftsbehandling som görs med anledning av beredskapsarbetet i dag bedömer utredningen sker med stöd av EU:s dataskyddsförordning och det kompletterande nationella regelverket. Något behov av att förändra dataskyddslagstiftningen med anledning av de föreslagna bestämmelserna om beredskapen finns enligt utredningens mening inte.

Med anledning av att ansvaret nu föreslås regleras behöver dock bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt för vissa uppgifter inom ramen för beredskapsarbetet kompletteras. Sådana förslag lämnar vi i avsnitt 7.1.2.

Förslagen om hälsokontroll vid inresa

I avsnitt 7.6 lämnar utredningen förslag på ändringar i bestämmelserna i smittskyddslagen om hälsokontroll vid inresa. Avsikten med förslagen är att göra bestämmelserna om åtgärden mer ändamålsenliga i fråga om tillämpningsområdet för åtgärden och tydligare i fråga om hur behovet av ytterligare undersökning eller provtagning bör hanteras efter en hälsokontroll.

Förslagen ger enligt utredningens bedömning inte upphov till någon annan personuppgiftsbehandling än vad gällande bestämmelser gör. En hälsokontroll vid inresa är en smittskyddsåtgärd av extraordinär natur och har vad utredningen erfar hittills inte använts. Skulle dock de föreslagna ändringarna leda till att något fler kommer att genomgå en hälsokontroll om det uppstår en situation vid vilken åtgärden behöver tillämpas, anser utredningen att en sådan utökad personuppgiftsbehandling är nödvändig för att Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkarna ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse och utföra en uppgift av allmänt intresse. Behandlingen är också nödvändig som ett led i myndighetsutövning. Det finns således grund för behandlingen i artiklarna 6 och 9 i EU:s dataskyddsförordning och som fastställts i den nationella rätten.

Behandlingen sker med stöd av EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, patientdatalagen och patientdataförordningen. Uppgifterna om enskildas personliga förhållanden omfattas vidare av de sekretessbestämmelser som finns i 21 kap. OSL och, i fråga om hälso- och sjukvården, i 25 kap. OSL. Med beaktande härav och mot bakgrund av vad som anförts ovan anser utredningen att personuppgiftsbehandlingen som kan uppkomma vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna om hälsokontroll är proportionerlig och står i överensstämmelse med skyddet mot ingrepp i den personliga integriteten i EU:s dataskyddsförordning, EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och regeringsformen.

12 Förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter samt barns rättigheter

Av direktiven framgår att vi ska analysera samtliga förslags förhållande till EU-rätten och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad Europakonventionen, och beakta förslagets relation till folkrätten i övrigt. Vi ska också analysera förslagets förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna så som de kommer till uttryck i regeringsformen.

I det här kapitlet redovisar vi vår samlade analys av våra författningsförslags förenlighet med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna så som det kommer till uttryck i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, yttrandefrihetsgrundlagen, Europakonventionen och FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Vi redovisar också vår analys om förslagets överensstämmelse med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). I flera fall har vi dock också integrerat dessa analyser i kapitel 7–9 vid redovisningen av våra förslag och lämnar i det här kapitlet hänvisningar till specifika avsnitt i dessa kapitel.

Några aspekter berör vi dock inte alls i detta kapitel. Hit hör analysen i fråga om skyddet för den personliga integriteten vid hantering av personuppgifter. Den analysen redovisar vi i kapitel 11. I kapitel 14 om förslagets konsekvenser redovisas förslagets förhållande till EU-bestämmelser om övervakning av smittsamma sjukdomar och folkhälsoåtgärder (avsnitt 14.6.1), till det internationella hälsoreglementet (avsnitt 14.6.2), till EU:s tjänste- respektive anmälnings-

direktiv (avsnitt 14.6.3 och 14.6.4), och till bestämmelserna i regeringsformen om den kommunala självstyrelsen (avsnitt 14.5.1).

Vi inleder kapitlet i avsnitt 12.1 med en övergripande redogörelse för de rättsliga utgångspunkterna för analysen och redogör därefter i avsnitt 12.2–12.5 för vår analys av respektive förslag. I avsnitt 12.6 lämnar vi en sammantagen bedömning av förslagen.

12.1 Rättsliga utgångspunkter

Regeringsformen

Viktiga mål för den samhälleliga verksamheten

I 1 kap. 2 § regeringsformen anges målsättningarna för utövandet av den offentliga makten. Av bestämmelsen framgår bl.a. att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet. Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska rätten till arbete, bostad och utbildning tryggas och det allmänna ska verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person.

Bestämmelsen ger uttryck för vissa särskilt viktiga mål för den samhälleliga verksamheten, men ger inte upphov till några rättigheter. Rättighetsreglerna finns i katalogen för de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen. Såvitt är av intresse för vår analys framgår där följande.

De grundläggande fri- och rättigheterna

I 2 kap. 1–3 §§ regeringsformen finns bestämmelser om de s.k. opinionsfriheterna; yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. I 4–8 §§ finns bestämmelser som skyddar den enskildes

personliga frihet och säkerhet. Hit hör de s.k. kroppsliga fri- och rättigheterna och skydd mot kroppsvisitation och andra påtvingade kroppsliga ingrepp. Här finns förbud mot t.ex. att svenska medborgare hindras att resa in i riket, liksom bestämmelser om att var och en är skyddad mot frihetsberövanden och att svenska medborgare har frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. I 9–19 §§ finns grundläggande rättssäkerhetsgarantier och vissa andra bestämmelser, bl.a. rätten till prövning av domstol eller domstolsliknande nämnd vid frihetsberövanden, bestämmelser om egendomsskydd och om närings- och yrkesfrihet.

Begränsningar av fri- och rättigheter

När det gäller styrkan hos skyddet skiljer regeringsformen mellan två slag av grundläggande fri- och rättigheter, nämligen sådana som är absoluta och sådana som kan begränsas. Till de absoluta fri- och rättigheterna hör t.ex. religionsfriheten.

De fri- och rättigheter som kan begränsas brukar delas in i två nivåer. Den första nivån avser fri- och rättigheter som kan begränsas genom lag och där det kvalificerade förfarandet i 22 § (se nedan) kan bli tillämpligt. Hit hör bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och rörelsefriheten (20 § första stycket). Kravet på lagform innebär att det endast är riksdagen som kan besluta om inskränkningar i rättigheterna. Det finns dock några undantag från huvudregeln om att dessa rättighetsbegränsningar måste ske genom lag. Exempelvis får föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer och föreskrifter som inskränker mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot efter bemyndigande i lag begränsas genom annan författning (20 § andra stycket).

Begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Vidare får den inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (21 §). I förarbetena framhålls

att kraven syftar till att lagstiftaren, när en fri- och rättighetsinskränkande lag beslutas, noga ska redovisa sina syften.¹

När det gäller de begränsningsbara opinionsfriheterna ställs det upp ytterligare krav för rättighetsbegränsningar (23 och 24 §§). Dessa krav tar sikte på de särskilda ändamål som lagstiftaren får lägga till grund för en begränsning, t.ex. får mötes- och demonstrationsfriheten begränsas endast av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken eller av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (24 §).

Det kvalificerade förfarandet i 22 § innebär att ett lagförslag om rättighetsbegränsningar ska vila i tolv månader, om lägst tio riksdagsledamöter yrkar det. Förslaget kan dock antas direkt om fem sjättedelar av de röstande riksdagsledamöterna är för det. Vissa undantag från det kvalificerade förfarandet finns. Det är konstitutionsutskottet som prövar om förfarandet är tillämpligt på ett visst lagförslag.

Den andra nivån av begränsningsbara fri- och rättigheter avser sådana som kan begränsas genom lag utan tillämpning av kraven i 21–24 §§. En viktig funktion hos grundlagsbestämmelserna är här att reglera normgivningskompetensen.

FN:s konventioner om vissa rättigheter

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter antogs 1966. Sverige är folkrättsligt bundet till konventionen men den har inte inkorporerats i svensk lag. Konventionen ger därmed inte upphov till rättigheter som kan utkrävas i t.ex. svensk domstol.

Konventionens innehåll korresponderar på många sätt med regeringsformen och innehåller flera av de rättigheter som regleras där. Här finns bestämmelser om bl.a. rätten till livet, förbud mot tortyr, rätten till domstolsprövning och särskilda rättssäkerhetsgarantier i domstolsförfarandet och rätten till privat- och familjeliv. Avsteg från förpliktelseerna får göras om det föreligger ett allmänt nödläge som hotar nationens fortbestånd. Emellertid är bl.a. förbudet mot tortyr en absolut rättighet, dvs. avsteg får aldrig göras. Konventionsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att genom lagstiftning och

¹ Prop. 1975/76:209 s. 153.

på annat sätt förverkliga rättigheterna i konventionen. De ska säkerställa att varje person som anser att hans eller hennes rättigheter har kränkts har effektiva möjligheter att klaga och få klagomålet prövat.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Även FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter antogs 1966 och är en konvention som Sverige är folkrättsligt bundet till men som inte ger utkrävbara rättigheter. Konventionen är en målsättningskonvention enligt vilken konventionsstaterna till fullo ska utnyttja sina tillgängliga resurser för att säkerställa att de i konventionen inskrivna rättigheterna gradvis förverkligas i sin helhet genom alla därtill ägnade medel. Konventionsstaterna erkänner genom konventionen bl.a. rätten för envar att såväl fysiskt som psykiskt åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa. Staterna ska vidta åtgärder som är nödvändiga för att bl.a. förebygga, behandla och bekämpa alla epidemiska och endemiska sjukdomar, yrkessjukdomar och andra sjukdomar (artikel 12.2 c).

Europakonventionen

Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller Europakonventionen som svensk lag. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I konventionen finns en katalog över fri- och rättigheter som på många sätt korresponderar med regeringsformens (artiklarna 2–14). Här kan särskilt nämnas artikel 5 som innehåller bestämmelser om frihet och personlig säkerhet och innehåller en uttömmande uppräkningslista av de fall vid vilka frihetsberövande är tillåtet. Frihetsberövande ska stå i överensstämmelse med bestämmelserna i den nationella lagen och övriga artiklar i konventionen. Av artikel 5.1 e framgår att ett frihetsberövande kan vara tillåtet för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom. Skydd mot andra former av begränsningar av rörelsefriheten finns i artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till konventionen.

Här kan också nämnas dels rätten till en rättvis rättegång i artikel 6, dels artikel 8 som ger var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Det skyddet kan dock begränsas under förutsättning att inskränkningen har stöd i lag, tillgodoser något av de ändamål som anges i artikeln och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta ändamål. Ett av ändamålen för vilka inskränkningar får göras är för skyddande av hälsa.

Konventionen innehåller vidare ett antal generella bestämmelser om utrymmet för att inskränka fri- och rättigheterna (artiklarna 15–18). Bland annat anges att avvikelser får göras från åtagandena enligt konventionen och tilläggsprotokollen då särskilda omständigheter föreligger. Så är fallet under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens. Från vissa absoluta rättigheter, såsom rätten till liv och förbud mot tortyr, får avvikelser dock aldrig göras (artikel 15). Det anges även att inskränkningar i fri- och rättigheter inte får tillämpas för andra syften än för vilka de har medgetts (artikel 18).

Barnkonventionen

Enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter gäller barnkonventionen som svensk lag. I förarbetena till lagstiftningen framhålls att det utöver den inkorporering som har skett krävs fortsatt transformering av konventionen för att den ska få genomslag. Transformering innebär att, i den utsträckning det anses behövt, införa eller ändra svenska bestämmelser så att de överensstämmer med konventionens bestämmelser, dvs. att det även fortsättningsvis i svensk lagstiftning införs bestämmelser som överensstämmer med konventionens bestämmelser. Det framhålls vidare att konventionen bör synliggöras i förarbeten till lagstiftning där barnets rättigheter kan vara relevanta och särskilt fokus bör ligga på principen om barnets bästa som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser samt barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade. Genom transformering kan författningsbestämmelser tydliggöra vad rättigheterna innebär, vilket ökar förutsebarheten och ger rätts-tillämparen ytterligare stöd i tolkningen och tillämpningen.²

² Prop. 2017/18:186 s. 60, 92 och 93.

Av artikel 2.1 följer att utgångspunkten är att konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn de rättigheter som anges i barnkonventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Med barn avses varje människa under 18 år (artikel 1).

Principen om barnets bästa anges i artikel 3.1. Av artikeln framgår att det vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt artikel 12.1 ska konventionsstaterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

FN:s kommitté för barnets rättigheter, barnrättskommittén, som övervakar genomförandet av barnkonventionen, har tagit fram en vägledning om principen om barnets bästa i form av en allmän kommentar som utgör ett stöd vid tolkning och tillämpning av konventionsåtagandet.³ Enligt kommentaren ska barnets bästa väga tungt, men inte ensamt vara utslagsgivande, när olika intressen vägs mot varandra. I det enskilda fallet kan således andra samhällsintressen väga tyngre. Principen om barnets bästa är ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser, vilket enligt barnrättskommittén innebär att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägs mot andra intressen. Principen om barnets bästa ska enligt barnrättskommittén tillämpas i förhållande till övriga grundprinciper i barnkonventionen. Av dessa är artikel 12 om barnets rätt att uttrycka sina åsikter av särskild vikt. Artiklarna 3 och 12 kompletterar varandra. Barnets åsikter är en viktig del i bedömningen av barnets bästa.⁴

³ CRC/C/GC/14, prop. 2017/18:186 s. 84.

⁴ CRC/C/GC/14, s. 6 och 43.

12.2 Förslagen om vissa ändringar i smittskyddslagen

12.2.1 Förslagen om bemyndiganden om tidsbegränsade undantag, anpassningar och särskilda föreskrifter

Bedömning: Förslagen om att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om vissa undantag från bestämmelserna i smittskyddslagen om utredning av sjukdomsfall och om individuellt inriktade smittskyddsåtgärder, är förenliga med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna så som det kommer till uttryck i regeringsformen, Europakonventionen, och FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Detsamma gäller de föreslagna bemyndigandena som innebär att vad som gäller för läkare i vissa fall ska kunna gälla också viss annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal och att skyldigheten att uppsöka läkare i vissa fall också ska kunna uppfyllas genom att kontakta hälso- och sjukvården på annat sätt.

Bestämmelsen i smittskyddslagen om barnets bästa säkerställer att barnets bästa särskilt beaktas också när de föreslagna bemyndigandena tillämpas.

Förslaget om ett krav på tidsbegränsning av de föreskrifter som regeringen får meddela med stöd av bemyndigandet om särskilda föreskrifter vid en fredstida kris, bidrar till att säkerställa att föreskrifterna inte blir mer långtgående än vad som är nödvändigt.

Undantag till och anpassningar av vissa av smittskyddslagens bestämmelser

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

I kapitel 7 och 8 lämnar vi förslag på bemyndiganden till regeringen att meddela tidsbegränsade föreskrifter om undantag till och anpassningar av några av bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168), förkortad SmL.

I fråga om de bestämmelser som nu berörs av våra förslag om undantag och anpassningar bedömdes när smittskyddslagen infördes 2004 att bestämmelserna var förenliga med skyddet för de grund-

läggande fri- och rättigheterna så som det kommer till uttryck i regeringsformen.⁵

I fråga om smittskyddslagens förenlighet med Europakonventionen var vid tidpunkten för införandet ett mål anhängiggjort i den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen, om en person som tvångsisolerats enligt den dåvarande smittskyddslagen.⁶ Året därpå avgjordes målet och Europadomstolen fann att den tvångsisolering som var föremål för prövning var oförenlig med artikel 5 i Europakonventionen. Tvångsisoleringen av personen hade förlängts vid flera tillfällen och kommit att bestå i närmare sju år, varav personen rent faktiskt varit frihetsberövad under knappt ett och ett halvt år. Domstolen fann att tvångsisolering inte hade kunnat ses som en sista utväg i det enskilda fallet för att hindra smittspridning. Andra åtgärder borde, enligt domstolens uppfattning, ha vidtagits i första hand. Genom att sträcka sig över en period av närmare sju år, med ofrivillig intagning på sjukhus under sammanlagt nästan ett och ett halvt år av den tiden, hade beslutet om tvångsisolering därför inte inneburit den rätta avvägningen mellan behovet av att förhindra smittspridning och rätten till frihet.

Regeringen hade dock redan vid införandet av den nya smittskyddslagen året före uttalat sig om den fråga som var föremål för domstolens prövning och konstaterat att rekvisiten för tvångsisolering hade begränsats i förhållande till de dåvarande reglerna. Detta, tillsammans med övriga rättssäkerhetsgarantier och regeln om att beslut om tvångsundersökning skulle fattas av domstol, gjorde att regeringen ansåg att den föreslagna regleringen av tvångsåtgärder i smittskyddslagen fick anses vara förenlig med Europakonventionen.⁷ Några ändringar i den smittskyddslag som då trätt i kraft gjordes således inte med anledning av domen.

Utredningen ser inga skäl att ifrågasätta bedömningen i fråga om smittskyddslagens förenlighet med regeringsformen och Europakonventionen. De bestämmelser som utredningen nu föreslår om undantag till och anpassningar av bestämmelserna i smittskyddslagen innebär inte några mer långtgående inskränkningar i förhållande till smittskyddslagens nuvarande bestämmelser. Förslagen tar i stället sikte på att möjliggöra vissa lättnader i de skyldigheter som åläggs

⁵ Se t.ex. prop. 2003/04:30 s. 217–220 och 244–246.

⁶ Enhorn mot Sverige (nr 56529/00).

⁷ Prop. 2003/04:30 s. 127.

den enskilde enligt smittskyddslagen i en situation vid vilken individinriktade smittskyddsåtgärder inte bedöms vara ändamålsenliga. Det är därför utredningens bedömning att förslagen är förenliga med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna så som det kommer till uttryck i regeringsformen och Europakonventionen.

Av samma skäl anser utredningen att förslagen är förenliga med FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Barns rättigheter

I 1 kap. 4 § andra stycket SmL ges uttryck för det barnperspektiv och den princip om barnets bästa som följer av barnkonventionen. När smittskyddslagen infördes betonades i förarbetena att det är en självklarhet att bestämmelserna i barnkonventionen bör tas i beaktande när smittskyddsåtgärder vidtas. Det gäller såväl i de fall som barnet själv bär på en smittsam sjukdom som i de fall åtgärder behöver vidtas för att förhindra att barn smittas. Med hänvisning till barnkonventionen uttalades att barn, på grund av sin sårbarhet, behöver vård och skydd samt att barnet har rätt till hälsa, liv och utveckling samt vila och fritid. Det uttalades också att det är familjen som har det primära ansvaret för den vård och det skydd barnet behöver, samtidigt som barnet är i behov av samhälleligt skydd. Regeringens uppfattning var att hänsynen till barnets bästa är av så stor vikt i smittskyddsarbetet att det bör komma till uttryck i en särskild bestämmelse i smittskyddslagen.⁸

Utredningen bedömer att bestämmelsen om barnets bästa i smittskyddslagen, på motsvarande sätt som för nuvarande bestämmelser i lagen, säkerställer att barnets bästa beaktas också när de föreslagna bemyndigandena om undantag och anpassningar tillämpas.

Särskilda föreskrifter vid en fredstida kris ska vara tidsbegränsade

I 9 kap. 6 § SmL finns ett bemyndigande som innebär att regeringen får meddela särskilda föreskrifter om smittskyddet om det vid en fredstida kris som har betydande inverkan på möjligheterna att

⁸ Prop. 2003/04:30 s. 85 och 172.

upprätthålla ett effektivt smittskydd finns behov av samordnade nationella åtgärder eller ur ett nationellt perspektiv av andra särskilda insatser inom smittskyddet. När bemyndigandet infördes betonades att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet inte får avse begränsningar i medborgares grundlagsfästa skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp eller frihetsberövande.⁹

I avsnitt 7.7 föreslår vi att det ska framgå av bestämmelsen att sådana föreskrifter ska vara tidsbegränsade. Det är utredningens mening att ett sådant krav ytterligare bidrar till att säkerställa att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet inte blir mer långtgående än vad som är nödvändigt (2 kap. 21 § regeringsformen).

12.2.2 Förslagen om ändringar i bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa

Bedömning: De ändringar som utredningen föreslår i bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa är förenliga med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna så som det kommer till uttryck i regeringsformen, Europakonventionen, FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Bestämmelsen i smittskyddslagen om barnets bästa säkerställer att barnets bästa särskilt beaktas vid en hälsokontroll vid inresa.

Tydliggörande av vad en hälsokontroll vid inresa består av

Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

I 3 kap. 8 § SmL regleras möjligheten att besluta om hälsokontroll vid inresa till Sverige. Av bestämmelserna framgår att om det finns skäl att misstänka att någon som anländer till Sverige har smittats av en samhällsfarlig sjukdom, får smittskyddsläkaren besluta att personen och andra personer som anländer med samma transportmedel ska genomgå en hälsokontroll på platsen för inresan. Om det i ett visst geografiskt område skett utbrott av en samhällsfarlig sjukdom får Folkhälsomyndigheten besluta att personer som anlän-

⁹ Prop. 2003/04:30 s. 247.

der till Sverige från detta område och andra personer om anländer med samma transportmedel ska genomgå en sådan hälsokontroll. Det är smittskyddsläkaren som ska verkställa Folkhälsomyndighetens beslut om hälsokontroll. Vidare anges att en hälsokontroll inte får vara förenad med frihetsberövande eller innefatta provtagning eller annan åtgärd som innebär kroppsligt ingrepp.

I avsnitt 7.6 föreslår utredningen ändringar i bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa för att göra åtgärden mer ändamålsenlig. Förslagen i avsnitt 7.6.3–7.6.5 innebär att innebörden av en hälsokontroll och möjligheterna att provta personer vid inresa tydliggörs i lagtexten. I de avsnitten går vi igenom de överväganden som gjordes i fråga om förenligheten med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna när bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa infördes i smittskyddslagen. Vi redogör där också för de överväganden vi gjort när vi utformat våra förslag. I fråga om förslagets förenlighet med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna vill vi också redogöra för följande överväganden.

Särskilt om påtvingade kroppsliga ingrepp

Utredningen föreslår att det av bestämmelserna om hälsokontroll vid inresa ska framgå att den som genomgår hälsokontrollen vid behov ska uppmanas att låta en läkare göra de undersökningar och ta de prover som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger. Utredningen föreslår också att det ska framgå att den omständigheten att en person inte medverkar får tillmätas den betydelse som omständigheterna motiverar för beslut om ytterligare smittskyddsåtgärder. Dessa två bestämmelser tillsammans skulle kunna uppfattas som en tvingande skyldighet att underkasta sig kroppsliga ingrepp. Det skulle alltså kunna uppfattas som att det inte föreligger någon ”verklig frivillighet” och att bestämmelserna medför inskränkningar i regeringsformens skydd mot påtvingande kroppsliga ingrepp (se avsnitt 7.6.3).

Enligt 2 kap. 21 § regeringsformen får begränsningar i skyddet mot påtvingade kroppsliga ingrepp endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så

långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte göras enbart på grund av en politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

En uppmaning om att låta en läkare vidta ytterligare utredningsåtgärder innebär dock inte något åliggande för den enskilde att underkasta sig sådana. Det finns alltså ett utrymme för den enskilde att avstå. Även om det finns möjlighet för smittskyddsläkaren att besluta om tvångsåtgärder enligt smittskyddslagen är konsekvenserna av ett sådant ställningstagande inte givna på förhand, eftersom rekvisiten för den aktuella tvångsåtgärden måste vara uppfyllda och hänsyn också måste tas till de allmänna principerna i smittskyddslagen. Utredningen bedömer att en situation där en person som genomgår en hälsokontroll uppmanas att genomgå ytterligare utredningsåtgärder inte skiljer sig från vad som redan ryms inom situationen för en läkarundersökning enligt 3 kap. 1 § SmL. Utredningen bedömer dock, så som redovisas i avsnitt 7.6.5, att det för tydlighetens skull bör framgå av lagtexten att om en person inte medverkar till undersökningen eller provtagningen får det tillmätas den betydelse som omständigheterna motiverar för beslut om ytterligare smittskyddsåtgärder.

Särskilt om rätten till privat- och familjeliv i Europakonventionen

En uppmaning om att låta en läkare vidta ytterligare utredningsåtgärder får anses innebära en inskränkning av rätten till privat- och familjeliv för den person som genomgår hälsokontrollen så som rätten kommer till uttryck i artikel 8 Europakonventionen. I skyddet enligt artikeln ingår skydd för den kroppsliga integriteten. Enligt artikel 8.2 får en offentlig myndighet inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. skyddet för hälsa eller för andra personers fri- och rättigheter. En sådan inskränkning måste således ha ett legitimt syfte och vara proportionerlig.

Syftet med att i lag ange att den som utför en hälsokontroll, om det finns anledning till det, ska uppmana en person som genomgår hälsokontrollen att låta en läkare göra de undersökningar och ta de prover som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger är att kunna fullgöra syftet med hälsokontrollen, dvs. att förhindra att

en eller flera personer som bär på en samhällsfarlig sjukdom för smittan vidare till andra personer i Sverige. Det handlar alltså om att tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av en smittsam sjukdom som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och som dessutom kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner (se 1 kap. 1 § och 3 § andra och tredje styckena SmL).

Förslaget innebär enligt utredningens mening inte i sig någon ny tvångsåtgärd, utan förtydligar vad som gäller redan i dag om det bedöms att en person som genomgår en hälsokontroll behöver genomgå ytterligare utredningsåtgärder. Redan med dagens lagstiftning kan smittskyddsläkaren, under förutsättning att rekvisiten är uppfyllda, fatta beslut om tvångsåtgärder i samband med en hälsokontroll vid inresa.

Det är angeläget att innebörden av en hälsokontroll och möjligheten att provta personer vid inresa i landet tydliggörs för att underlätta beslut om och genomförandet av sådana kontroller. Det handlar om att tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av en samhällsfarlig sjukdom, vilket svarar mot ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Förslagen bedöms därmed vara förenliga med den rätt till respekt för privat- och familjeliv som följer av Europakonventionen.

Förslagen är förenliga med skyddet för fri- och rättigheterna

Utredningen gör med beaktande av det ovan anförda bedömningen att de förslag om förtydliganden om vad en hälsokontroll innebär och om möjligheterna till ytterligare smittskyddsåtgärder därefter, är förenliga med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna så som det kommer till uttryck i regeringsformen och Europakonventionen. Av samma skäl bedömer vi att förslagen är förenliga med FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Utredningen vill dock framhålla att för det fall en uppmaning om att genomgå ytterligare undersökningar ändå skulle kunna medföra att personen som genomgår hälsokontrollen kan uppleva sig tvingad

att underkasta sig en ingående läkarundersökning eller en provtagning, bedöms de skäl som motiverar intrånget i privat- och familjelivet tillräckligt bärkraftiga även för att motivera ett sådant ingrepp i skyddet för den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 och 21 §§ regeringsformen.¹⁰

Barns rättigheter

När de extraordinära smittskyddsåtgärderna infördes beaktades barnkonventionen och vissa uttalanden gjordes om åtgärdernas förhållande till konventionen. Uttalandena har bäring främst i förhållande till bestämmelserna om karantän, men det kan ändå vara av intresse att redovisa några av dem här.

Det framhölls att enligt artikel 37 b får inget barn olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Frihetsberövande av ett barn ska ske i enlighet med lag och får endast användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Det konstaterades att ett barn som sätts i karantän berövas sin frihet. Ett karantänsbeslut motiveras av att allvarliga sjukdomar inte ska få spridning i samhället. För det fall att barnets vårdnadshavare och syskon har ett fullgott vaccinations- skydd mot sjukdomen i fråga, bör barnet kunna hållas i karantän i sitt hem. I motsatt fall kan det många gånger vara lämpligt att barnet får vistas på en vårdinrättning med utbildad personal som kan säkerställa barnets rätt till tillgång av hälso- och sjukvård (artikel 24). Det framhölls att det är viktigt att smittskyddsläkaren ser till omständigheterna i det enskilda fallet när denne ska besluta var barnet ska hållas i karantän. Karantänsvistelsen måste för barnet bli så skon- sam som möjligt. Ett beslut om karantän är av begränsad varaktighet och ska hävas så snart det inte längre finns skäl för beslutet. Det bedömdes därför vara förenligt med barnkonventionen att sätta barn i karantän om förutsättningarna härför är uppfyllda. Om barnet eller någon av barnets föräldrar sätts i karantän berövas barnet temporärt sin rätt till en eller båda sina föräldrar. Enligt artikel 9 får barnet inte skiljas från sina föräldrar om det inte är nödvändigt för barnets bästa. Att ett barn inte i onödan utsätts för risken att smit- tas av en dödlig sjukdom bedömes vara en åtgärd som i högsta grad

¹⁰ Motsvarande resonemang fördes i samband med att möjligheten till att besluta om drog- tester för vårdnadshavare och föräldrar i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, prop. 2021/22:178 s. 76.

vidtas med barnets bästa i åtanke. Vidare bedömdes det vara till barnets bästa på lite längre sikt att föräldrarna inte utsätts för smitta av en samhällsfarlig sjukdom, genom att barnet sätts i karantän. Om barnets föräldrar insjuknar i en samhällsfarlig sjukdom kommer barnet sannolikt att skiljas från sina föräldrar under betydligt längre tid. Vidare nämndes barnets rätt till liv och överlevnad, rätten till skydd, bistånd, omvårdnad och utbildning samt rätten till lek och kreation. Det bedömdes att bestämmelserna om de extraordinära smittskyddsåtgärderna var förenliga med barnkonventionen.¹¹

Utredningen gör bedömningen att de förslag om tydliggörande av innehållet i hälsokontrollen och om de ytterligare smittskyddsåtgärder som kan vidtas efter en hälsokontroll, inte ger anledning att göra någon annan bedömning.

Som beskrivits tidigare i detta kapitel är artikel 12 i barnkonventionen om barnets rätt att uttrycka sina åsikter en viktig del i tillämpningen av artikel 3 och vid bedömningen av barnets bästa. Artiklarna 3 och 12 kompletterar varandra. Som beskrivits ovan säkerställer bestämmelsen om barnets bästa i smittskyddslagen att barnets bästa beaktas vid beslut enligt lagen. Att barn har rätt att få information och uttrycka sina åsikter också i samband med en hälsokontroll, och vilka överväganden som då kan behöva göras, redogör vi för i avsnitt 7.6.4.

Förslagen om utökade möjligheter att besluta om hälsokontroll vid inresa

Förslagen som presenteras i avsnitt 7.6.1 och 7.6.2 innebär en utökad möjlighet för Folkhälsomyndigheten att fatta beslut om hälsokontroll vid inresan. Genom de föreslagna bestämmelserna ska beslut om hälsokontroll kunna fattas även om ett utbrott av sjukdomen inte är konstaterad. Enligt förslaget ska det vara tillräckligt att myndigheten bedömer att det finns en grundad anledning att anta att det pågår ett utbrott av en samhällsfarlig sjukdom. Folkhälsomyndigheten ska även få möjlighet att fatta beslut om hälsokontroll vid inresa även för personer som vistats i ett område som står i nära förbindelse med det geografiska område där utbrottet pågår. Förslagen innebär sammantaget att Folkhälsomyndigheten får möjlighet

¹¹ Prop. 2003/04:158 s. 76, 80 och 81.

att fatta beslut om hälsokontroll vid inresa för fler personer än tidigare.

Förslagen syftar till att tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av en samhällsfarlig sjukdom, vilket svarar mot ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En sådan utsträckt möjlighet att besluta om hälsokontroll vid inresa som förslagen medför går enligt utredningens mening inte utöver vad som är nödvändigt. Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna så som de kommer till uttryck i regeringsformen och Europakonventionen. Av samma skäl bedöms förslagen vara förenliga med FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. På motsvarande sätt som de övriga ändringarna i bestämmelserna om hälsokontroll bedömer vi även att förslagen är förenliga med barnkonventionen.

12.3 Förslagen om regionernas beredskap

Bedömning: Förslagen om att i smittskyddslagen föra in bestämmelser om regionernas beredskap påverkar inte skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna.

Förslaget om att den tystnadsplikt som föreslås gälla för den som deltar eller har deltagit i en regions verksamhet med beredskap ska inskränka meddelarfriheten står i överensstämmelse med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

I avsnitt 7.1.1., 8.8.2 och 8.8.4 har utredningen föreslagit att bestämmelser om regionernas beredskap ska tas in i smittskyddslagen. Utredningen bedömer att dessa bestämmelser inte i sig påverkar skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Utredningen har dock också föreslagit att bestämmelser om sekretess för vissa uppgifter som förekommer i regionens verksamhet med beredskapen och bestämmelser om tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i en regions verksamhet med beredskap. Sådan tystnadsplikt föreslås även inskränka rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter, se avsnitt 7.1.2.

Meddelarfriheten innebär en rätt att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen omfattar. Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. Det är t.ex. inte tillåtet att uppsåtligt lämna ut en allmän handling som omfattas av sekretess. Det är inte heller tillåtet att åsidosätta tystnadsplikt i de fall som anges i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller i 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Den föreslagna sekretessen och tystnadsplikten motsvarar den som i dag gäller för t.ex. verksamhet som omfattas av lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Skälet för inskränkningen av meddelarfriheten är att om uppgifter om t.ex. allvarliga sårbarheter i beredskapen blir allmänt kända och utnyttjas för angrepp mot myndigheterna skulle det kunna leda till stora skador för myndigheterna, enskilda och samhället i stort.¹² Det kvalificerade skydd för beredskapen som förslagen medför är därför angeläget. Begränsningen av meddelarfriheten föreslås tas in i 44 kap. 5 § OSL. Förslaget står därmed i överensstämmelse med 7 kap. 20 § andra punkten tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 4 § första stycket tredje punkten yttrandefrihetsgrundlagen.

12.4 Förslaget om en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Bedömning: Den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder är förenlig med skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna så som det kommer till uttryck i regeringsformen, Europakonventionen, FN:s konventioner om medborgerska och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Den föreslagna lagen är också förenlig med barnkonventionen.

¹² Jfr prop. 2005/06:133 s. 132.

Begränsningar av mötes- och demonstrationsfriheten

Uttalanden vid införandet av covid-19-lagen

Huvuddragen av det förslag om en ny lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som vi presenterar i kapitel 9 är hämtade från lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, förkortad covid-19-lagen. Vid införandet av covid-19-lagen analyserades i propositionen den lagens förhållande till grundläggande fri- och rättigheter.

Det konstaterades att vissa av de åtgärder som skulle komma att vidtas med stöd av covid-19-lagen kunde vidtas redan med stöd av befintlig lagstiftning. Den hade sedan tidigare bedömts vara förenliga med regeringsformens och Europakonventionens rättighetsreglering. Det konstaterades dock vidare att förslagen innebar att regeringen gavs möjligheter att besluta om sammantaget mycket omfattande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter och att detta måste övervägas noga.

I propositionen redogjordes för mötes- och demonstrationsfriheten enligt regeringsformen. Mötesfrihet innebär frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats (2 kap. 1 § första stycket tredje och fjärde punkterna regeringsformen). Som redogjorts för tidigare i detta kapitel får mötes- och demonstrationsfriheten begränsas för att motverka far-
sot. En sådan begränsning får göras genom lag eller, efter bemyndigande i lag, annan författning. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 1, 20, 21 och 24 §§).

I covid-19-lagen fanns bestämmelser om att regeringen som en yttersta åtgärd fick meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster, t.ex. demonstrationer och andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas, inte fick hållas, att regeringen fick meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss stor-

lek på platser dit allmänheten hade tillträde samt en möjlighet att begränsa allmänna sammankomster genom beslut i enskilda fall. Regeringen bedömde att bestämmelserna inte gav stöd för mer långtgående inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheten än vad motsvarande bestämmelser i ordningslagen (1993:1617) gjorde och att ändamålet att förhindra smittspridning var godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Regeringen framhöll vidare att till skillnad från ordningslagen framgick det uttryckligen av covid-19-lagen att de begränsningar som infördes skulle vara proportionerliga och att detta krav låg i linje med grundlagens krav att en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Regeringen ansåg sammanfattningsvis att förslagen var förenliga med regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfrihet.¹³

Förslagen är förenliga med skyddet för mötes- och demonstrationsfriheten

Även utredningen föreslår bestämmelser om att regeringen som en yttersta åtgärd får meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster, t.ex. demonstrationer och andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas, inte får hållas, och en möjlighet att begränsa allmänna sammankomster genom beslut i enskilda fall. Någon möjlighet för regeringen att härutöver besluta om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde har vi dock inte ansett vara behövligt (avsnitt 9.6).

Vi har även föreslagit ytterligare förändringar i förhållande till covid-19-lagen i syfte att stärka skyddet för bl.a. mötes- och demonstrationsfriheten. Hit hör dels förslaget om att tydligare än i covid-19-lagen ange vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av risken för smittspridning, dels uppdelningen av bemyndigandet om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Vi föreslår också en särskild bestämmelse – utöver den bestämmelse som vi föreslår om att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (avsnitt 9.9) – om att vid utformningen av föreskrifter

¹³ Prop. 2020/21:79 s. 82 och 83.

som avser allmänna sammankomster ska vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet och demonstrationsfrihet särskilt beaktas. Vi beskriver förslagen och våra överväganden om den utförligt i avsnitt 9.12.6.

Som framgår av kapitel 9 är det utredningens bedömning att det inte går att utesluta att det vid en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning kan uppstå en situation där det inte finns något alternativt sätt att motverka smittspridning än att vidta mycket långtgående åtgärder som kan innebära att allmänna sammankomster kraftigt begränsas eller helt förbjuds. Det är samtidigt utredningens mening att när det epidemiologiska läget är sådant att det finns utrymme för att använda de föreslagna samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna på det differentierade sätt som är avsett, bör mindre ingripande åtgärder kunna tillämpas för att på ett ändamålsenligt sätt motverka smittspridning. Sådana differentierade och träffsäkra åtgärder som den föreslagna lagen ger utrymme för kan således medföra att allmänna sammankomster kan hållas öppna trots en pågående smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Likaså är det utredningens mening att den författningsberedskap som den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder innebär borgar för att åtgärder kan vidtas på ett övervägt och ändamålsenligt sätt, även i en situation där omedelbara åtgärder behöver vidtas för att motverka smittspridning.

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfriheten. Utredningen bedömer även att förslagen är förenliga med FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Begränsningar av egendomsskyddet och närings- och yrkesfriheten

Egendomsskyddet och närings- och yrkesfriheten i regeringsformen och Europakonventionen

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är var och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark

eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Enligt Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Dessa bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse (artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen). Begreppet egendom har en autonom och vidsträckt innebörd. Med egendom avses således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet.

När det gäller närings- och yrkesfriheten följer av 2 kap. 17 § regeringsformen att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Uttalanden vid införandet av serveringslagen

I samband med att lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, förkortad serveringslagen, infördes analyserades den lagens förhållande till bestämmelserna om egendomsskyddet och näringsfriheten.

I propositionen som föregick införandet bedömde regeringen att kravet på smittskyddsåtgärder enligt den lagen till viss del innebär rådighetsinskränkningar för exempelvis den som äger eller efter upplåtelse har rätt att nyttja en lokal och som bedriver serveringsställe men inte kan använda fastigheten fullt ut som planerat. Förslaget bedömdes också innebära en begränsning av näringsfriheten.

Regeringen anförde att serveringsställen är sådana platser där det finns en större risk för smittspridning och att trängsel på restauranger och i liknande verksamheter utgör en risk för smittspridning. Det bedömdes att om reglerna om fysiskt avstånd på restauranger och andra liknande verksamheter inte hölls fanns det risk att det

skulle leda till en vidare samhällsspridning, vilket skulle komma att påverka enskilda individer, samhället, företagen och sjukvården i ännu större utsträckning än vad sjukdomen redan då gjorde. Regeringen bedömde därför att de krav på smittskyddsåtgärder som lagen innebär för serveringsställen var nödvändiga för att förhindra smittspridningen.

Lagstiftningen motiverades således av ett angeläget allmänt intresse och det intresset vägde så tungt att det vid en intresseavvägning gick före näringsidkarens rätt till skydd för egendom. Det hänvisades också till att det i enlighet med 5 § förvaltningslagen (2009:400) i varje enskilt fall måste ske en prövning av proportionaliteten mellan överträdelsen och den åtgärd som myndigheten vidtar.

I fråga om lagens krav gjorde regeringen också bedömningen att det inte fanns några andra mindre ingripande smittskyddsåtgärder för att serveringsställen skulle kunna hålla fortsatt öppet för kunder trots den pågående pandemin. Den börda som kraven innebar för en enskild näringsidkare var inte oskäligen. Lagens krav om smittskyddsåtgärder ansågs därför vara en proportionerlig inskränkning i egendomsskyddet. Det ansågs också vara en tillåten inskränkning i näringsfriheten.

Sammanfattningsvis gjorde regeringen bedömningen att förslagen var förenliga med såväl regeringsformen som Europakonventionen.¹⁴

Uttalanden vid införandet av covid-19-lagen

Också när covid-19-lagen infördes analyserades den lagens förenlighet med egendomsskyddet och näringsfriheten. Det konstaterades att lagen innebar att regeringen som en yttersta åtgärd skulle få meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet skulle hållas stängda, att handelsplatser skulle hållas stängda, att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte skulle få bedrivas och att användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster skulle förbjudas. Sådana begränsningar bedömdes kunna utgöra ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten.

Enligt regeringens bedömning kunde de särskilda begränsningar som möjliggjordes vara nödvändiga för att förhindra spridning av

¹⁴ Prop. 2019/20:172 s. 35 och 36.

covid-19. Lagstiftningen motiverades således av ett angeläget allmänt intresse som vägde så tungt att det vid en intresseavvägning ansågs gå före verksamhetsutövarens rätt till näringsfrihet och rätt till skydd för sin egendom. Någon alternativ reglering som skulle vara mindre ingripande och samtidigt ge tillräckliga möjligheter att förhindra smittspridning i samband med de verksamheter som omfattas av lagen fanns enligt regeringens mening inte.

Regeringen ansåg sammanfattningsvis att de möjligheter som covid-19-lagen att begränsa olika typer av verksamheter, såväl var för sig som sammantagna, var förenliga med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen om egendomsskydd och näringsfrihet.¹⁵

Förslagen är förenliga med egendomsskyddet och närings- och yrkesfriheten

Även utredningen föreslår bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om att verksamheter och anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder och att regeringen som en yttersta åtgärd får meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att fritids- eller kulturverksamheter, handelsplatser, serveringsställen ska hållas stängda och att upplåtelse av platser för privata sammankomster ska förbjudas. Även kollektivtrafik och inrikes flygtrafik ska kunna åläggas krav på att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vidtas, men till skillnad från covid-19-lagen föreslår inte utredningen någon möjlighet för regeringen att förbjuda kollektivtrafik och inrikes flygtrafik. Våra överväganden och förslag i dessa delar har vi ingående beskrivit i avsnitt 9.12. I avsnitt 9.19 beskriver vi även bestämmelserna i 2 kap. 15 § regeringsformen om ersättning för sådana rådighetsinskränkningar och våra överväganden och förslag i fråga om möjligheten till sådana kompletterande åtgärder.

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd och närings- och yrkesfrihet. Utredningen bedömer även att förslagen är förenliga med FN:s konventioner om medborgerliga och

¹⁵ Prop. 2020/21:79 s. 83 och 84.

politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Begränsningar av rörelsefriheten

Rörelsefriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Rörelsefriheten får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 8, 20 och 21 §§). Även i artikel 2 i Europakonventionens fjärde tilläggsprotokoll finns bestämmelser om rörelsefriheten. Av artikeln följer att den som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och välja sin bosättningsort. Rättigheterna får inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Inskränkningen måste även vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. Särskilda inskränkningar kan gälla i speciella områden när det påkallas av allmänna intressen.

Uttalanden vid införandet av covid-19-lagen

I propositionen till covid-19-lagen fördes ett resonemang om rörelsefriheten med anledning av covid-19-lagens bestämmelse om att regeringen eller en kommun skulle få meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen fanns en påtaglig risk för trängsel. I bestämmelsen angavs uttryckligen att föreskrifter enligt bemyndigandet inte fick innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebar ett hinder mot att förflytta sig inom riket och att föreskrifterna inte heller i övrigt fick innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

Det betonades att bemyndigandet inte gav stöd för att införa ett generellt förbud mot att vistas på platser dit allmänheten har tillträde, vilket i praktiken skulle utgöra ett utgångsförbud. Det anför-

des även att bemyndigandet, till skillnad från 3 kap. 10 § SmL om avspärning, inte heller gav stöd för att förbjuda någon att lämna ett visst område. Det konstaterades även att den sammanlagda effekten av flera olika föreskrifter måste prövas i förhållande till rörelsefriheten. Enligt regeringens bedömning kunde den föreslagna möjligheten att införa förbud mot att vistas på vissa platser inte användas för att begränsa rörelsefriheten i grundlagens mening och att bemyndigandet alltså var förenligt med regeringsformen.¹⁶ I propositionen bedömdes även att samtliga förslag i propositionen var förenliga med Europakonventionen.¹⁷

Förslagen är förenliga med rörelsefriheten

I avsnitt 9.12.7 föreslår vi ett motsvarande bemyndigande som i covid-19-lagen om föreskrifter om förbud mot att vistas på en angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för sådana kontakter mellan människor som kan innebära spridning av den samhällsfarliga sjukdom som lagen har gjorts tillämplig på. I det avsnittet redovisar vi utförligt våra överväganden, vid vilka vi även beaktar rörelsefriheten. Det är utredningens bedömning att bestämmelsen om att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet inte får innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket, tillsammans med den i avsnitt 9.9 föreslagna bestämmelsen som innebär att åtgärderna ska vara proportionerliga, borgar för att en användning av normgivningsbemyndigandet inte riskerar att inskränka den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Som vi anger i avsnitt 9.12.7 tyder erfarenheterna av hur bemyndigandet tillämpades under covid-19-pandemin på att någon risk för en inskränkning av rörelsefriheten aldrig var nära förestående.

Det är mot denna bakgrund utredningens bedömning att förslagen är förenliga med regeringsformens och Europakonventionen. Bestämmelser om egendomsskydd och närings- och yrkesfrihet. Utredningen bedömer även att förslagen är förenliga med FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

¹⁶ Prop. 2020/21:79 s. 84 och 85.

¹⁷ Prop. 2020/21:79 s. 82.

Religionsfriheten

I avsnitt 9.12.2 har vi föreslagit möjligheter att föreskriva krav på smittskyddsåtgärder i religiös verksamhet. Förslagen som presenteras i avsnitt 9.12.5 om smittskyddsåtgärder vid allmänna sammankomster och i sista hand förbud mot att hålla allmänna sammankomster omfattar även allmänna sammankomster för att tillsammans utöva religion. I avsnitten har vi ingående beskrivit förslagets förhållande till religionsfriheten och mötesfriheten (se även avsnitt 9.12.7).

Det är angeläget att kunna hindra sammankomster där smitta kan spridas även om det är frågan om en sammankomst för religionsutövning. Utredningen vill dock framhålla att det vid utformningen av föreskrifter som avser allmänna sammankomster särskilt beaktas vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet. Som beskrivits tidigare har vi föreslagit en bestämmelse som ska säkerställa att sådana överväganden görs. Vid sådana överväganden bör, beroende på det epidemiologiska läget, övervägas om sammankomster som hålls för religionsutövning helt kan undantas från föreskrifter. Är förhållandena sådana att ett sådant undantag inte är ändamålsenligt för att motverka smittspridningen bör även övervägas, så som gjordes under covid-19-pandemin, om det är möjligt att i vart fall undanta sammankomster som hålls för religiösa begravningsceremonier.

Barns rättigheter

Principen om barnets bästa bör vara bärande för samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som berör barn. I avsnitt 9.9 har vi presenterat våra överväganden om detta och föreslagit att principen om barnets bästa uttryckligen ska framgå av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Som angetts tidigare i förevarande kapitel innebär principen att barnets bästa ska väga tungt, men inte ensamt vara utslagsgivande, när olika intressen vägs mot varandra. Det innebär att vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning kan åtgärder vidtas som begränsar barns rättigheter. Det kan t.ex. handla om att barns möjligheter att delta i fritids- och kulturverksamheter begränsas, liksom möjligheterna att delta i verksamheter som uppmuntrar till fysisk aktivitet. Likaså kan tillgång till platser för undervisning i idrott och hälsa minska. Det är därför viktigt att sådana föreskrifter föregås av

prövningar av barnets bästa. På motsvarande sätt som vid tillämpningen av covid-19-lagen vill utredningen framhålla att alla aktörer kontinuerligt bör genomföra barnrättsliga analyser inför beslut och åtgärder som vidtas med stöd av den föreslagna lagen. Analyserna ska utgå från barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen och beskriva vilka konsekvenser en avsedd åtgärd kan få för barnets rättigheter.¹⁸

Det är vidare utredningens mening att när det epidemiologiska läget är sådant att det finns utrymme för att använda de föreslagna samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna på det differentierade sätt som de är avsedda att kunna användas, bör mindre ingripande åtgärder kunna tillämpas för att på ett ändamålsenligt sätt motverka smittspridning. Under sådana förhållanden finns goda förutsättningar att anpassa verksamheter och hålla dem öppna, också sådana verksamheter som riktar sig till barn. Likaså är det utredningens mening att den författningsberedskap som den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder innebär, borgar för att åtgärder kan vidtas på ett övervägt och ändamålsenligt sätt, även i en situation där omedelbara åtgärder behöver vidtas för att motverka smittspridning.

Det är utredningens bedömning att den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder är förenlig med barnkonventionen.

12.5 Förslagen om ändringar i ordningslagen

Bedömning: De föreslagna ändringarna i ordningslagen stärker skyddet för mötes- och demonstrationsfriheten och är förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Med anledning av att den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder omfattar möjligheter för regeringen att meddela föreskrifter om att begränsa och förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att motverka spridning av en samhällsfarlig sjukdom, har utredningen föreslagit att motsvarande be-

¹⁸ Socialdepartementet. Promemorior Särskilda begränsning för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (S2020/09963). 2020, s. 17 och 18.

myndiganden bör tas bort från ordningslagen. Detsamma gäller det anslutande bemyndigandet till länsstyrelserna i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617). Utredningen har även föreslagit att Polismyndighetens befogenhet att vägra tillstånd till en allmän sammankomst för att motverka epidemi ska ändras till att myndigheten får vägra tillstånd till en sådan sammankomst för att motverka spridning av en sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen är tillämpliga.

I avsnitt 9.20 har utredningen ingående redovisat de överväganden som ligger till grund för förslagen. Sammanfattningsvis bedömer utredningen där att förslagen medför att en dubbelreglering av möjligheterna att begränsa och förbjuda allmänna sammankomster ur smittskyddshänseende undviks. Genom förslagen preciseras också utrymmet för att vägra tillstånd och att begränsa och förbjuda allmänna sammankomster till de situationer där sådana åtgärder är ändamålsenliga, dvs. till situationer med smittspridning av samhällsfarliga sjukdomar. Den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder är vidare omgärdad av rättssäkerhetsgarantier på ett sätt som nuvarande bemyndigande i ordningslagen inte är.

Det är därför vår bedömning att de föreslagna ändringarna i ordningslagen stärker skyddet för mötes- och demonstrationsfriheten. De är således förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och FN:s konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

12.6 God författningsberedskap ger förutsättningar för att skyddet för grundläggande fri- och rättigheter upprätthålls

Bedömning: God författningsberedskap ger förutsättningar att utforma lagstiftning på ett sådant sätt att obefogade inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter kan förebyggas.

Den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder utgör en sådan författningsberedskap och innefattar ändamålsenliga åtgärder för att hantera smittspridningen och genomtänkta rättssäkerhetsgarantier för användningen av dem.

I avsnitt 9.7 har vi redovisat våra överväganden om varför det bör införas en lag av beredskapskaraktär om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som kan tas i bruk vid en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Vi beskriver där att syftet med en sådan lag är tudelat mellan att möjliggöra ingripande för att minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning och att säkerställa skyddet för enskildas grundläggande fri- och rättigheter när ingripande smittskyddsåtgärder är nödvändiga att vidta.

Det är utredningens uppfattning att en god författningsberedskap kan bidra till att undvika att brådskande behöva ta fram ny lagstiftning. Genom att den lagstiftning vi föreslår är beslutad på förhand säkerställs att det allmänna så långt det går att förutse har de möjligheter som behövs.

Genom att regelverket beslutas om i förväg är det utredningens uppfattning att det också finns bättre förutsättningar att utforma lagstiftningen på ett sådant sätt att obefogade inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter kan förebyggas på ett mer genomtänkt sätt än vad som finns när lagstiftning behöver tas fram med kort varsel. Den författningsberedskap som vi föreslår genom den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder utgör sådan författningsberedskap och innefattar, vid sidan av en rad åtgärder för att hantera smittspridningen, genomtänkta rättssäkerhetsgarantier för användningen av dem.

13 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

13.1 Ikraftträdandebestämmelser

Förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 september 2026.

Bedömning: Regeringen bör meddela föreskrifter om omfattningen av regionernas laboratoriekapacitet och om innehållet i och omfattningen av deras lagerhållning. Föreskrifterna bör träda i kraft samtidigt som lagbestämmelserna om regionernas beredskap. Regeringsuppdraget om att ta fram ett underlag för sådana föreskrifter bör ges så snart som möjligt.

Författningsförslagen bör träda i kraft så snart som möjligt

Som redogörs för i kapitel 9 förutsätter god författningsberedskap att de bestämmelser som behövs för att hantera kriser i så stor utsträckning som möjligt tas fram och beslutas i förväg. Att lagstiftningen är beslutad i förväg innebär att den behöver vara i kraft även när förutsättningarna för att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte är för handen. För en god författningsberedskap är det således inte tillräckligt att lagen utgör en s.k. skrivbordsförfattning, dvs. en lag som i ett kritiskt läge kan beslutas och sättas i kraft av riksdagen. En sådan författning har alltså inte beslutats och kungjorts på förhand, och kan enligt utredningens mening inte ge den förutsebarhet som krävs för en ändamålsenlig beredskap.

Utredningen föreslår därför att den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska beslutas av riksdagen och träda

i kraft ett bestämt datum. Med beaktande av tidsåtgången för den process som föregår lagändringar föreslår utredningen att den föreslagna lagen träder i kraft den 1 september 2026. Detsamma gäller de övriga författningsförslagen.

Regeringen bör samtidigt meddela föreskrifter om beredskapskapaciteten

En förutsättning för tillämpningen av de bestämmelser om regionernas beredskapskapacitet som utredningen föreslår i smittskyddslagen är att regeringen meddelar föreskrifter om omfattningen av laboratoriekapaciteten och om innehållet i och omfattningen av lagerhållningen. Föreskrifterna bör träda i kraft vid samma tidpunkt som de föreslagna lagändringarna.

Sådana föreskrifter är i sin tur avhängiga det regeringsuppdrag som utredningen föreslår om att ta fram ett underlag för regeringens föreskrifter om beredskapskapacitet och omfattningen av och innehållet i regionernas lagerhållning för storskalig testning. För att det föreslagna ikraftträdandet ska kunna hållas är det därför avgörande att uppdraget ges så snart som möjligt under förberedelseiden.

Regeringen bestämmer när bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska tillämpas

Att en lag är i kraft behöver, som beskrivs i kapitel 9, inte betyda att den också ska tillämpas. Sammantaget innebär den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder en mycket kraftfull och långtgående lagstiftning som kan medföra betydande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Lagförslaget är därför utformat på ett sådant sätt att bestämmelserna om de samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte kan tillämpas förrän situationen är sådan att en samhällsfarlig sjukdom förekommer eller inom kort bedöms kunna förekomma i en sådan omfattning att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan behövas. Utredningen har föreslagit att riksdagen ska delegera till regeringen att besluta om när bestämmelserna om de samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska börja att tillämpas. Förslaget innebär att regeringen med-

delar en föreskrift, dvs. en slags aktiveringsföreskrift i form av en förordning, om att bestämmelserna ska börja att tillämpas.

13.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte i fråga om författningsförslagen.

Författningsförslagen är inte av sådant slag att de kräver övergångsbestämmelser. Vid denna bedömning har utredningen utgått från att några pågående extraordinära smittskyddsåtgärder inte är beslutade vid ikraftträdandet av ändringarna i bestämmelserna i smittskyddslagen om hälsokontroll vid inresa.

I fråga om ändringarna i smittskyddslagens definition av samhällsfarliga sjukdomar påverkar de inte klassificeringen av de sjukdomar som i dag är upptagna i bilaga 2 till lagen. Förslagen kräver inte att det görs en bedömning av om en sjukdom, för att den ska klassificeras som samhällsfarlig, också kan kräva åtgärder enligt den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Föreskrifter som meddelas med stöd av den nya lagen och som rör samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar skulle kunna skapa ett behov av övergångsbestämmelser avseende redan meddelade tillstånd för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Hur dessa övergångsbestämmelser bör se ut kan dock inte bedömas redan nu. Sådana övergångsbestämmelser bör vid behov i stället meddelas i föreskrifterna som meddelas med stöd av lagen.

14 Förslagets konsekvenser

I detta kapitel redovisas utredningens konsekvensanalys i form av kostnader och andra konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och utredningens direktiv. I avsnitt 14.1 och 14.2 anges våra utgångspunkter för och kraven på konsekvensanalysen. I avsnitt 14.3 resonerar vi kring konsekvenserna av de regler av beredskaps- och undantagskaraktär som vi föreslår och behovet av att i förekommande fall genomföra konsekvensutredningar inför beslut om föreskrifter på lägre normnivå än lag. I avsnitt 14.4 respektive 14.5 redogörs för de ekonomiska respektive övriga konsekvenserna av våra förslag. I avsnitt 14.6 bedöms förslagets förhållande till vissa EU-rättsakter och det internationella hälsoreglementet. Avslutningsvis, i avsnitt 14.7, finns förslag till finansiering av utredningens förslag.

14.1 Vad ska utredningens förslag leda till?

Vår utredning tillsattes som en följd av covid-19-pandemin, som med fog kan betecknas som den största hälsokrisen i vårt land i modern tid. De olika delarna av vårt uppdrag har mot denna bakgrund det gemensamt att de syftar till att stärka beredskapen inför en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning. Annorlunda uttryckt: om eller när krisen inträffar igen ska våra förslag på olika sätt möjliggöra en effektiv hantering av krisen.

Våra förslag är till stor del av beredskapskaraktär. De övergripande följderna av dem bör därför betraktas i ljuset av det s.k. nollalternativet, dvs. vad det kan innebära om inga av förslagen genomförs. En bristfällig pandemiberedskap, och i förlängningen en mindre effektiv pandemihantering, kan enligt utredningens mening medföra allvarliga konsekvenser på en rad sätt. Här anges

enbart några exempel. Att smittspridningen inte kan begränsas på ett effektivt sätt kan leda till att alltför många insjuknar samtidigt vilket i sin tur kan förvärra belastningen på hälso- och sjukvården och annan samhällsviktig verksamhet. Brist på testkapacitet kan göra att sjukdomsfall inte upptäcks och att smittspridning och sjuklighet i samhället därmed blir större än annars. Vidtagna smittskyddsåtgärder som upplevs som orättvisa eller ologiska kan skapa brist på förtroende för samhällets hantering av smittspridningen. Brist på korrekt och enhetlig information kan skapa osäkerhet om vad som gäller i en viss fråga, och ytterst leda till ett försämrat förtroende och därmed svagare följsamhet till vidtagna smittskyddsåtgärder.

Utredningens övergripande uppfattning är att våra förslag för att stärka pandemiberedskapen kommer att förbättra möjligheterna att i första hand skydda människors liv och hälsa. En mer ändamålsenlig pandemihantering kan också innebära stora ekonomiska besparingar och andra slags vinster. Syftet med den särskilda lag om samhällsriktade smittskyddsåtgärder som vi föreslår är tudelat. Dels syftar den till att säkerställa, genom att sådana åtgärder som anges i lagen vidtas, minskade konsekvenser av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Dels ska den nya lagen se till att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med sådana åtgärder.

Flera förslag, även de som initialt medför kostnader för staten, bedöms på sikt leda till effektiviseringar för berörda verksamheter som medför nytta även i ett normalläge och som ökar samhällets förmåga att förebygga och begränsa smittspridning. Det gäller bl.a. de förslag som kan leda till förbättrade system och data samt digitala verktyg för storskalig testning och smittspårning. Vidare bedöms förslagen om möjlighet till undantag av vissa krav i smittskyddslagens bestämmelser vid en omfattande smittspridning leda till effektiviseringar för berörda verksamheter. Effektiviseringar i denna del handlar i första hand om att arbetstid kan läggas på andra centrala uppgifter som måste utföras i hälso- och sjukvården för att på så sätt möjliggöra för personal att bättre kunna hantera en sannolikt hög arbetsbelastning.

En utgångspunkt för utredningens bedömningar och förslag har genomgående varit att så långt som möjligt hålla samhället i gång under en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Nedstäng-

ningar och förbud bör så långt som möjligt undvikas. Det finns en rad skäl att främja ett öppethållande i samhället. Dels bör människor kunna fortsätta leva sina liv så normalt som möjligt med bl.a. förvärvsarbete, tillgång till offentlig service och fritids- och kulturaktiviteter, även om det behöver ske på ett anpassat sätt, dels främjar ett öppethållande sysselsättning och tillväxt. Att sträva efter att hålla samhället öppet så långt det är möjligt underlättar också återhämtningen efter en samhällskris såsom en pandemi.

14.2 Krav på konsekvensanalysen

14.2.1 Krav enligt kommittéförordningen

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen¹ ska en utredning redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas i ett betänkande. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. En samlad redogörelse för sådana ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag lämnas i avsnitt 14.4. De förslag som avser regeringsuppdrag och nya uppgifter för myndigheter i fråga om beredskap har utredningen gjort kostnadsberäkningar för två år. För några uppdrag avses permanenta utgiftsökningar.

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Detsamma gäller om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Dessa frågor behandlas i avsnitt 14.5.

När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering. Utredningen behandlar frågan om finansiering i avsnitt 14.7.

¹ Bestämmelserna gäller för denna utrednings vidkommande i sina tidigare lydelse. Detta framgår av övergångsbestämmelserna till förordning (2024:185) om ändring i kommittéförordningen (1998:1474).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning² vid regelgivning. Enligt 6 § ska en konsekvensutredning bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vidare ska uppgifter om vilka som berörs av regleringen redovisas, liksom om föreslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Bedömningar av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser ska också göras. Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen enligt 7 § även innehålla en beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen, vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader. Vidare ska utredningen beskriva vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen och i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen, och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

I avsnitt 14.3 redogör utredningen på en övergripande nivå för konsekvenser av vissa beredskapsregler för vilka lagförslaget i sig har få eller svåruppskattade konsekvenser. Det gäller bl.a. möjliga konsekvenser av den nya lagen om samhällsinriktade åtgärder.

Den analys som utredningen har gjort i samband med sina överväganden i tidigare kapitel i förening med de konsekvenser som redovisas i detta kapitel uppfyller enligt utredningens bedömning kraven på konsekvensanalys av lämnade författningsförslag. Över-

² Förordningen är numera upphävd men bestämmelserna i 6 och 7 §§ gäller alltjämt för denna utrednings vidkommande. Detta framgår av övergångsbestämmelserna till förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

väganden avseende ikraftträdande och övergångsbestämmelser redovisas separat i kapitel 13.

14.2.2 Krav enligt utredningens direktiv

I utredningens ursprungliga direktiv anges närmare vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i betänkandet, i enlighet med 16 § kommittéförordningen. I direktiven anges att, utöver vad som anges ovan, utredningen särskilt ska redovisa konsekvenserna för näringsliv, föreningsliv, staten, kommuner och regioner samt för enskilda individer. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas. Utredningen ska vidare utforma förslagen så att de inte leder till högre administrativ belastning, högre kostnader eller större negativa effekter än vad som är nödvändigt för myndigheter, regioner, kommuner eller företag.

Vidare anges i direktiven att samtliga förslags förhållande till EU-rätten och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad Europakonventionen, ska analyseras. Utredningen ska också beakta förslagens relation till folkrätten i övrigt. Analysen av förslagens förhållande till Europakonventionen och regeringsformen behandlas huvudsakligen i kapitel 12. I kapitel 11 finns dock vår integritetsskyddsanalys som utöver bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning avser vissa bestämmelser i EU:s rättighetsstadga, Europakonventionen och regeringsformen. Förslagens förhållande till övrig relevant EU-rätt och folkrätt behandlas i avsnitt 14.6.

Vidare är det enligt direktiven viktigt att integrera ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv i utredningen. Om förslagen kan leda till olika utfall för kvinnor och män, eller för vissa grupper av kvinnor och män, eller om de särskilt berör kvinnor eller män, flickor eller pojkar, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Dessa överväganden görs i avsnitt 14.5.3.

14.3 Möjliga konsekvenser av vissa beredskapsregler

Utredningens uppdrag är att stärka beredskapen inför framtida pandemier. Den reglering vi föreslår i detta betänkande har därför en tydlig beredskapskaraktär. Den lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som vi föreslår måste aktiveras av regeringen genom ett särskilt förfarande. Vidare är bärande delar i den lagen bemyndiganden att meddela föreskrifter, dvs. det är först om regeringen eller, efter subdelegation, en myndighet eller en kommun meddelar föreskrifter som det närmare går att uppskatta konsekvenserna. Andra av våra förslag är bestämmelser som visserligen alltid ska kunna tillämpas men som är av undantagskaraktär, dvs. de tillämpas inte regelbundet och är av det skälet svåra att uppskatta konsekvenserna av. Vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning som föranleder att beredskapsbestämmelserna som vi föreslår utnyttjas, tillkommer svårigheten att det inte på förhand går att veta hur länge det kan anses proportionerligt att bestämmelserna tillämpas, eller närmare vilken grad av inskränkningar det kan bli fråga om.

Mot denna bakgrund omfattar konsekvensanalysen i detta kapitel inte några egentliga kostnadsberäkningar för de förslag som utgörs av bemyndiganden eller är av annan författningsberedskapskaraktär. Detsamma gäller andra konsekvenser än ekonomiska för samma bestämmelser. I detta avsnitt resonerar vi dock något kring vilken typ av konsekvenser det kan bli fråga om.

14.3.1 Den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Konsekvenserna av de bestämmelser i den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som har direkta ekonomiska eller andra konsekvenser redovisas i avsnitt 14.4 och 14.5.

Lagen i övrigt kan, om de bemyndiganden som den innehåller utnyttjas, medföra långtgående begränsningar i medborgerliga fri- och rättigheter och t.ex. företags möjligheter att bedriva sin verksamhet. Det finns en betydande grad av osäkerhet kring de sammanlagda konsekvenserna av de tänkbara åtgärder som de föreslagna bemyndigandena möjliggör. Proportionaliteten i sådana ingripanden behöver kunna bedömas med grund i högkvalitativa konsekvensutredningar. Det är därför viktigt att de konsekvenser som kan

uppstå för företag och enskilda utreds, kvantifieras och beskrivs utförligt när föreskrifter enligt lagen tas fram. Det är också av vikt att regeringen efter att föreskrifter beslutats löpande följer upp effekterna av de åtgärder som har vidtagits. Det är självklart också av största vikt att de myndigheter som bemyndigas att meddela föreskrifter genomför konsekvensutredningar. Bestämmelser om förvaltningsmyndigheters konsekvensutredningar finns i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

I detta avsnitt anges som nämnts enbart översiktligt vilken typ av konsekvenser lagen i dessa delar kan ge upphov till.

Möjliga konsekvenser för företag

Ett av syftena med lagen är att säkerställa att det allmänna genom att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Detta kan uppnås genom att människors rörelse i samhället minskas i olika sammanhang för att därmed minska antalet kontakter som kan innebära risk för smittspridning. Det kan bl.a. vara fråga om att på olika sätt begränsa antalet personer som vistas i de verksamheter som den föreslagna lagen omfattar, bl.a. handelsplatser, serveringsställen, kollektivtrafik och olika slags fritids- och kulturverksamheter. Ett vikande intäktsunderlag i form av att regleringen innebär färre besökare, deltagare eller resenärer är således en tänkbar följd för den som omfattas av regleringen. Även kostnader kan uppstå, t.ex. för att vidta och upprätthålla de smittskyddsåtgärder som föreskrivs.

Erfarenheterna av covid-19-pandemin visar att påverkan på företagen var ojämn. Det får anses som mycket troligt att företag inom restaurangbranschen, besöksnäringen, upplevelseindustrin och vissa serviceföretag kan komma att drabbas hårdare än exempelvis dagligvaruhandeln av de begränsningar som kan komma att föreskrivas vid en framtida omfattande smittspridning av ett smittämne som sprids på ett likartat sätt som covid-19.

Överväganden om kompletterande åtgärder för den som berörs av föreskrifter enligt lagen

Den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder innebär att verksamheter, sammankomster och tillställningar som vänder sig till allmänheten i vissa situationer kan åläggas att vidta åtgärder för att minska risken för smittspridning. Åtgärderna kan innebära kostnader och inkomstbortfall. Som vi redan konstaterat är det troligt att vissa branscher och vissa typer av verksamheter kan drabbas hårdare än andra.

Under covid-19-pandemin vidtogs åtgärder för att ekonomiskt stötta verksamheter, däribland företag, inom de branscher som drabbades av de restriktioner och de beteendeförändringar som pandemin gav upphov till. Enligt regeringens sammanställning sköts under 2020–2022 sammanlagt 165 miljarder kronor till i olika former av krisstöd till företag och till aktörer inom kultur- och idrottssektorn. Av den totala summan utgjorde 45 miljarder kronor stöd vid korttidspermittering, 33 miljarder kronor sänkta arbetsgivar- och egenavgifter, 26 miljarder kronor omställnings- och omsättningsstöd och liknande, 44 miljarder kronor sjuklöneansvar, hyresstöd och liknande och 17 miljarder kronor stöd till idrott, kultur och mediestöd.³ I en framtida pandemi eller vid annan omfattande smittspridning kan stöden självklart komma att vara annorlunda bl.a. beroende på behövliga smittskyddsåtgärders tidsutdräkt och karaktär.

En central del i våra överväganden om någon form av reglering om ersättning ska införas har varit hur ersättningsfrågan hanterades under covid-19-pandemin. Även om det inte har ingått i vårt uppdrag att analysera de olika stöden under pandemin är det vår uppfattning att stöd till drabbade företag och andra verksamheter inom näringslivet kan bidra till att mildra konsekvenserna av en ekonomisk nedgång och arbetslöshet.⁴

Vi föreslår i avsnitt 9.19.5 att lagen ska innehålla bestämmelser om att regeringen, i samband med att den meddelar föreskrifter med stöd av lagen, ska överväga kompletterande åtgärder för de verksamheter och anordnare av allmänna sammankomster och offentliga

³ Prop. 2021/22:100 s. 19, tabell 2.2.

⁴ Se t.ex. prop. 2021/22 :100 och Tillväxtanalys promemoria Företagsstöd under pandemin – lärdomar inför framtida kriser, PM 2023:01.

tillställningar som drabbas av kostnader och förluster med anledning av de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna.

Att regeringen ska överväga frågan i samband med att regeringen meddelar föreskrifter med stöd av lagen, innebär att regeringen både ska överväga frågan när regeringen meddelar föreskrifter om att bestämmelser i lagen ska aktiveras och i samband med att regeringen meddelar föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder med stöd av lagen. Sådana överväganden i samband med att bestämmelser i lagen aktiveras görs lämpligen i den proposition som ska lämnas till riksdagen vid underställningen.

Den föreslagna regleringen innebär inte en rätt till ersättning. Som beskrivs i avsnitt 9.19.5 går tillämpningen av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte att fullt ut förutse, eftersom den är av beredskapskaraktär. Det är för oss i dag t.ex. okänt när i tiden den kommer att behöva tillämpas, vilka verksamheter, sammankomster och tillställningar som kommer att beröras av smittskyddsåtgärderna vid tillämpningen av lagen och hur långtgående inskränkningarna som följer av åtgärderna då blir. Det innebär att det inte går att förutse det närmare utfallet av regeringens överväganden om kompletterande åtgärder. Om regeringen inför kompletterande åtgärder går det inte heller i dag att förutse vilka kompletterande åtgärder som kommer att aktualiseras, vilka ersättningsnivåer eller andra kompensatoriska följder åtgärderna medför, i vilken omfattning sådana kommer att gälla och för hur lång tid. Det är därmed inte möjligt att närmare bedöma vilka direkta konsekvenser förslagen kommer att ha för företagen vid en pandemi eller i en situation med annan omfattande smittspridning.

Möjliga konsekvenser för enskilda, föreningar och civilsamhälle

Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder riktas i huvudsak mot den som ansvarar för den verksamhet som är reglerad. Enskilda kan dock komma att drabbas av regleringen på andra sätt.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tillhör sådant som kan komma att regleras. Begränsningar av allmänna sammankomster ska enligt lagförslaget föregås av särskilda överväganden. Det kan trots sådana överväganden komma att anses vara proportionerligt att begränsa människors möjligheter att komma

samman till t.ex. demonstrationer eller gudstjänster genom föreskrifter med stöd av lagen. Detsamma gäller t.ex. möjligheterna att som publik ta del av t.ex. kultur och musik på plats.

Om regleringar införs avseende serveringsställen minskar människors möjlighet att komma samman på restauranger, barer, nattklubbar etc. Även tillgången till bibliotek, museer och samhällsservice kan komma att begränsas eller försvåras genom de bemyndiganden som vi föreslår. Likaså kan möjligheterna att besöka handelsplatser, gym- och sportanläggningar och religiösa platser begränsas. Störst begränsningar är, om föreskrifter enligt lagen meddelas, att förvänta i sådana verksamheter som innebär stor risk för smittspridning.

Konsekvenserna för enskilda är således inte främst ekonomiska. Det handlar i stället om sådant som begränsningar av möjligheter att genom demonstrationer uttrycka sina åsikter, att vid kultur- evenemang använda sin yttrandefrihet, att genom möten få tillgång till andlig och social gemenskap med andra och om begränsningar i möjligheten att utöva vissa fritidsintressen.

Föreningslivet i vid bemärkelse kan komma att drabbas om möjligheterna att genomföra och locka deltagare eller publik till vissa olika arrangemang, inklusive allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar, kringkärs. Det kan i vissa fall vara fråga om betydande intäktsbortfall vad gäller anmälningsavgifter, biljettintäkter och liknande.

Covid-19-pandemin fick en lång rad kortsiktiga och långsiktiga effekter på folkhälsan. Det är rimligt att anta att regleringen i sig var en bidragande orsak till dessa effekter. Det är dock inte möjligt att närmare kvantifiera vilka effekter eller hur stor del av de samlade effekterna som kan hänföras till regleringen som då gällde (t.ex. förbudsförordningen, serveringslagen, covid-19-lagen och begränsningsförordningen) och vad som var en följd av annan reglering, uppmaningar eller egna beteendeanpassningar. Fem år från pandemins utbrott är en för kort tid för att kunna utvärdera alla pandemins effekter. En del konsekvenser av pandemin väntar vi därför troligen fortfarande på att förstå. Det är därför av vikt att regeringen och ansvariga myndigheter även framöver följer kunskapsutvecklingen vad gäller covid-19-pandemins långsiktiga effekter så att denna kunskap i tillbörlig omfattning kan beaktas vid framtida konsekvensanalyser, proportionalitetsbedömningar och föreskrifter. Likartade

effekter kan förväntas i händelse av en pandemi som liknar covid-19-pandemin vad gäller omfattningen av olika smittskyddsåtgärder.

Möjliga konsekvenser för det offentliga

Kostnaderna för staten, regioner och kommuner kan komma att påverkas även utöver kompletterande åtgärder för drabbade verksamheter, sammankomster och tillställningar.

Myndigheter som ansvarar för föreskrifter, tillsyn, tillsynsvägledning och information till allmänheten enligt den nya lagen kan komma att få ökade kostnader. Betydande kostnadsposter i det sammanhanget avser bl.a. personal och framtagande av information, inklusive översättningar, där en särskild svårighet kan vara att bemanna och planera för ett snabbt föränderligt läge. Även domstolsväsendet kan få ökade kostnader på grund av nya måltyper och därmed ökad måltillströmning. Erfarenheterna från covid-19-pandemin talar dock för att antalet mål som prövades i domstol var relativt få.

Föreskrifter med stöd av lagen kan bl.a. komma att omfatta kollektivtrafik. Under covid-19-pandemin drabbades de regionala kollektivtrafikmyndigheterna av intäktsbortfall. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har beräknat att regionernas sammanlagda bortfall av biljettintäkter för åren 2020–2022 uppgick till 15 miljarder kronor. Resandet med kollektivtrafik halverades. Resandet i rusningstrafik minskade mest, med störst minskning i storstadskommunerna. Det ska dock i detta sammanhang påpekas att intäktsbortfallet till följd av pandemin, var en kombination av flera samverkande faktorer, där människors, på frivillig basis, förändrade beteende torde ha haft störst påverkan. Hur kollektivtrafiken reglerades med stöd av covid-19-lagen och begränsningsförordningen framgår närmare av avsnitt 9.4.1.

Vidare finns det offentligt driven verksamhet som kan komma att omfattas av föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Det är bl.a. fråga om bibliotek, museer, idrottsanläggningar, badhus och teatrar. Påverkan kan gälla sådant som tappade intäkter och begränsningar av öppettider och kostnader för att vidta och upprätthålla smittskyddsåtgärder. Offentliga huvudmän kan också komma att behöva göra besparingar i syfte att t.ex. finansiera andra högre prioriterade verksamheter. Det kan bli minskade kostnader vid mindre

slitage och skador i vissa offentliga miljöer, t.ex. i kollektivtrafiken. Det kan också tänkas att vissa måltyper minskar i domstolsväsendet. Vad gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan det bli fråga om minskade kostnader för polisbevakning av större offentliga tillställningar eller allmänna sammankomster. Det kan samtidigt antas uppstå andra kostnader även om tillsynsbehovet och antalet ansökningar och anmälningar minskar. Under covid-19-pandemin hölls ibland större allmänna sammankomster utan att tillstånd söktes. Enligt Polismyndighetens bedömning ledde detta snarare till ökade kostnader då myndigheten inte hade möjlighet att meddela villkor för att upprätthålla ordning och säkerhet. Samtidigt var det inte möjligt att planera för utgifterna. Regleringen gav enligt Polismyndigheten också upphov till många frågor från allmänheten, behov av att komplettera ansökningar och en mer komplicerad handläggning med nya moment.

Möjliga regionala eller lokala konsekvenser

Lagförslaget innebär att föreskrifter kan avgränsas till ett visst geografiskt område. Det är därmed inte otänkbart att konsekvenserna av föreskrifter som meddelas med stöd av lagen kan komma att skilja sig åt mellan olika regioner, kommuner eller andra geografiska områden. Det kan leda till lokala konsekvenser bl.a. för sysselsättning och offentlig service som skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Därmed kan invånare uppleva olikvärdighet i tillgång till och begränsning av insatser och livsvillkor och de långsiktiga konsekvenserna kan komma att skilja sig åt mellan olika delar av landet. Det kan föranleda behov av utjämnande åtgärder.

14.3.2 Förslag om undantag från vissa skyldigheter vid en samhällsfarlig sjukdom

Liknande svårigheter att bedöma konsekvenser som beskrivits ovan gör sig gällande för andra bemyndiganden av undantagskaraktär som vi föreslår i smittskyddslagen. Sådana bemyndiganden föreslår vi bl.a. för att under vissa omständigheter möjliggöra tillfälliga lättnader i skyldigheten för enskilda att söka läkare och lättnader i skyldigheten för behandlande läkare att undersöka patienten, smittspåra och med-

delat förhållningsregler vid samhällsfarlig sjukdom. Det gäller även förslaget om att enskilda i vissa fall ska ges möjlighet att kunna kontakta hälso- och sjukvården på annat sätt än att söka läkare enligt smittskyddslagens bestämmelser.

I de fallen är det inte fråga om kostnader som uppstår, utan om tidsbesparingar för i första hand behandlade läkare och smittskyddsläkare i regionerna jämfört med om lättnaderna i fråga inte hade kunnat införas. Hur länge undantagen behöver tillämpas, och därmed hur omfattande besparingarna blir, beror på smittspridningens omfattning och varaktighet. Det går därför inte att närmare beräkna besparingarna. Vad gäller övriga konsekvenser än ekonomiska av att bemyndigandena utnyttjas, hänvisas till respektive del av avsnitt 7.5 och 8.9.3.

Utredningen vill understryka att syftet med förslagen om undantag från vissa skyldigheter är att minska eller anpassa arbetsbördan för berörd personal och bättre anpassa regelverket till en omfattande smittspridning där det inte är epidemiologiskt motiverat att ordinarie skyldigheter fullt ut gäller. Syftet är inte att uppnå kostnadsbesparingar. Även med dessa föreslagna undantag kommer arbetsbördan och kostnaderna att kraftigt öka i händelse av en pandemi. En anmälningsplikt är betungande för en redan hårt belastad hälso- och sjukvård vid en omfattande smittspridning, vilket också kan medföra att det blir bristfällig kvalitet på t.ex. kliniska smittskyddsanmälningar. Vår bedömning i avsnitt 7.5.1 om att undantag för klinisk anmälan kan behövas vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning grundar sig på att laboratorieanmälningar bedöms vara tillräckliga för att följa den epidemiologiska utvecklingen och för smittskyddsläkarnas smittspårning. Som framgått i avsnitt 8.1.1 finns redan i dag möjlighet att föreskriva om undantag från klinisk anmälan för en anmälningspliktig sjukdom. Ett undantag för klinisk anmälan vid en samhällsfarlig sjukdom bedömer vi således är möjligt att meddela föreskrifter om enligt nuvarande lagstiftning, men kan här tjäna som ett exempel på en möjlig besparing i fråga om arbetstid och kostnader.

Exempelberäkning av tids- och kostnadsbesparing vid undantag för klinisk anmälan under covid-19-pandemin

Utredningen anser att de möjligheter till undantag som föreslås enligt avsnitt 7.5 möjliggör en ändamålsenlig hantering av en samhällsfarlig sjukdom vid pandemi eller annan omfattande smittspridning. Vi bedömer att förslagen ger både tids- och kostnadsbesparingar i en sådan situation.

För att exemplifiera vad en tids- och kostnadsbesparing skulle kunna röra sig om har utredningen med hjälp av inhämtade uppgifter från Smittskyddsläkarförbundet gjort en grov uppskattning av den tidsbesparing som följde under covid-19-pandemin givet de lättnader och undantag som gjordes för kliniska anmälningar. Från den 1 maj 2020 t.o.m. den 31 december 2023 rapporterades cirka 2,7 miljoner fall av covid-19-infektion i Sverige. Mycket grovt uppskattat skulle arbetstiden för att genomföra kliniska anmälningar motsvara 450 000 till 675 000 arbetstimmar för läkare, sjuksköterskor och administrativ personal. Omräknat i kostnader och givet ett genomsnitt för totala lönekostnader om cirka 600 kronor per timme, skulle kostnadsbesparingen motsvara i storleksordning cirka 270–405 miljoner kronor.⁵ Denna exempelberäkning är sannolikt en underskattning eftersom den inte inkluderar de arbetsprocesser som ingår vid klinisk anmälan såsom granskning av kliniska anmälningar på mottagande smittskyddsenheter i regionerna, utskick av påminnelsebrev och uppföljning av uteblivna anmälningar. Med tanke på den rådande bemanningssituationen och de övriga arbetsuppgifter som behövde utföras under covid-19-pandemin, bedömdes hanteringen av inkomna kliniska anmälningar på de regionala smittskydden utgöra en ohållbar arbetsbörda för personalen, enligt de uppgifter som utredningen har inhämtat från Smittskyddsläkarförbundet. Som konstaterats ovan ger laboratorieanmälningar en tillräcklig information vid en omfattande smittspridning, men med en betydligt mindre arbetsinsats.

⁵ Governo. Konsekvensanalys och kostnadsberäkningar. Underlag till Utredningen om stärkt framtida smittskydd (S 2023:08). 2024.

14.3.3 Förslag om mer ändamålsenliga bestämmelser om hälsokontroll vid inresa

Det är förknippat med svårigheter att beräkna ekonomiska konsekvenser av bestämmelser som är av undantagskaraktär, i synnerhet när vi inte vet när i tiden eller hur länge som bestämmelserna kan behöva tillämpas. Så är fallet med de ändringar i bestämmelsen i smittskyddslagen om hälsokontroll vid platsen för inresan som vi föreslår. Förslagen innebär bl.a. utökade möjligheter att besluta om sådan hälsokontroll, och en viss utvidgning av den personkrets som kan komma att omfattas av ett sådant beslut, jämfört med vad som gäller i dag. Det råder emellertid en osäkerhet kring om den situation som förutsatts för bestämmelsens tillämpning alls kommer att uppstå, och i så fall i vilken omfattning åtgärden anses behövlig. Så är även fallet med nuvarande bestämmelse om hälsokontroll liksom övriga bestämmelser om extraordinära smittskyddsåtgärder, vilka samtliga är av undantagskaraktär. Vid införandet av bestämmelsen om hälsokontroll fann regeringen att det var förenat med stora svårigheter att presentera någon egentlig kostnadsberäkning, men berörde vilka slags kostnader som kunde tänkas uppstå. Regeringen konstaterade att genomförandet av enstaka hälsokontroller inte torde kunna leda till annat än försumbara kostnadsökningar och skötas med hjälp av personal som också under normala förhållanden deltar i smittskyddsarbetet. Några kostnader för behövliga lokaler kunde knappast antas uppstå. Om situationen däremot blev sådan att många hälsokontroller måste utföras under en längre tid kunde särskilda personalkostnader troligen uppstå. Såväl omfördelning som förstärkning av personal kunde då komma att behövas. Regeringen bedömde dock att om det inte blev fråga om en mycket lång tid borde emellertid kostnadsökningen kunna bli begränsad.⁶

Utredningen anser att dessa överväganden äger giltighet även för det förslag till justering av bestämmelsen som vi föreslår. De kostnader som kan uppkomma i fråga om hälsokontroller i händelse av omfattande smittspridning är svårbedömda och beror bl.a. på under hur lång tid hälsokontroller behöver utföras.

⁶ Prop. 2003/04:158 s. 101–102.

14.3.4 Förslag om ändringar i ordningslagen

I ordningslagen (1993:1617) föreslår vi ändringar som innebär att nuvarande möjligheter att motverka smittspridning inskränks.

Enligt 2 kap. 10 § ska det inte längre gälla att tillstånd till en allmän sammankomst ska kunna vägras för att motverka epidemi av anmälningspliktig sjukdom. Det ska i stället vara fråga om spridning av en sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen (2004:168) är tillämpliga för att vägrat tillstånd ska kunna bli aktuellt.

Vi föreslår att bemyndigandet i 2 kap. 15 § tas bort vad gäller epidemi och ersätts av en bestämmelse i lagen om samhällsriktade smittskyddsåtgärder. Motsvarande ändring görs i det anslutande bemyndigandet till länsstyrelserna i förordning (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen. Det innebär dels att det ska vara fråga om en sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen är tillämpliga, dels att regeringen genom särskild förordning har beslutat att den delen av den nya lagen ska börja tillämpas.

Effekten av förändringarna skulle i och för sig kunna påverka smittskyddet negativt. Vad utredningen erfar har dock några sådana begränsningar som det är fråga om aldrig fattats med stöd av ordningslagens bestämmelser, med undantag för covid-19.⁷ Detta skedde dock först sedan bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar var tillämpliga på sjukdomen. Även om möjligheten att förbjuda allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar för en anmälningspliktig sjukdom skulle vara kvar, är det utredningens bedömning att det inte skulle vara proportionerligt att förbjuda eller på annat sätt begränsa den med stöd av ordningslagens bestämmelser. Några beaktansvärda konsekvenser för smittskyddet följer enligt utredningens bedömning därför inte av att justera nämnda bestämmelser.

⁷ Begränsningar har dock förekommit enligt äldre lagstiftning vid tidigare epidemier eller pandemier, bl.a. under spanska sjukan. Se t.ex. Åman M., Spanska sjukan: den svenska epidemin 1918–1920 och dess internationella bakgrund. Acta Universitatis Upsaliensis. 1990.

14.4 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

14.4.1 Konsekvenser för staten

Bedömning: De beräknade kostnaderna för staten avser utredningens förslag på bestämmelser om beredskap för tillsynsansvar enligt den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, tillsyn över regionernas beredskap samt regeringsuppdrag i fråga om storskalig testning och smittspårning, nationell strategi, och kartläggning av tillgång till karantänsplatser i regioner.

Statens kostnader för förslagen beräknas uppgå till cirka 54,9 miljoner för det första året (år 1) och cirka 46,4 miljoner kronor för det andra året (år 2). Av de beräknade kostnaderna utgör cirka 18,5 miljoner kronor permanenta utgiftsökningar fr.o.m. år 3.

I avsnittet redovisas de ekonomiska konsekvenserna för staten av utredningens förslag i fråga om nya uppgifter för myndigheter och regeringsuppdrag. Förslagen rör bestämmelser om beredskap för tillsynsansvar enligt den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, tillsyn över regionernas beredskap samt regeringsuppdrag i fråga om storskalig testning och smittspårning, nationell strategi, och kartläggning av tillgång till karantänsplatser i regioner.

De uppskattade ekonomiska konsekvenserna sammanfattas i termer av årliga kostnader i tabellen nedan. Utredningen har inhämtat kostnadsunderlag från berörda myndigheter. Kostnadsuppgifterna har sedan sammanställts i en underlagsrapport av konsultföretaget Governo.⁸

Statens sammantagna kostnader för de förslag utredningen lämnar bedöms uppgå till cirka 54,9 miljoner kronor för det första året (år 1) och cirka 46,4 miljoner kronor för det andra året (år 2). Av de beräknade kostnaderna utgör cirka 18,5 miljoner kronor permanenta utgiftsökningar fr.o.m. år 3.

Utredningen bedömer att kostnaderna uppstår i huvudsak inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Två förslag rör kostnader på andra utgiftsområden. Våra bedömningar om hur

⁸ Governo. Konsekvensanalys och kostnadsberäkningar. Underlag till Utredningen om stärkt framtida smittskydd (S 2023:08). 2024.

förslagen kan finansieras redovisas sist för varje förslag och sammanfattas i avsnitt 14.7.

Tabell 14.1 Beräknade kostnader för staten av utredningens förslag

Kostnad per år och utgiftsområde, miljoner kronor (2024 års prisnivå)

Förslag	Kostnad år 1	Kostnad år 2	Kostnad fr.o.m. år 3	Utgiftsom- råde (uo)
Ny lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder				
Beredskap för tillsynsansvar (länsstyrelserna)	12,1	12,1	12,1	1
– varav länsstyrelse med samordningsansvar	1,1	1,1	1,1	
Bestämmelser om hälsokontroll vid inresa				
Kartläggning av befintlig tillgång till karantänsplatser i regionerna (Folkhälsomyndigheten)	1,4	0,7		9
Storskalig testning och smittspårning				
Ta fram underlag över sjukvårdsprodukter för lagerhållning (Socialstyrelsen i samverkan med Folkhälsomyndigheten och regioner)	3,9*	3,9*		9
Stödja regionernas laboratorieberedskap för uppskalning av testning	6,4	5,4	4	9
– varav Folkhälsomyndigheten	5	4	4	
– varav Socialstyrelsen	1,4	1,4		
Samordna arbetet med att utveckla laboratorieberedskapen via förbättrade kommunicerande it-system och viss standardisering av data (nationell nivå)	8,5	8,5		9
– varav Folkhälsomyndigheten	5	5		
– varav E-hälsomyndigheten	3,5	3,5		
Samordna arbetet med att utveckla smittspårningen samt regionernas arbete med att utveckla den digitala kommunikationen av svarsrapporteringen till enskilda inom smittspårning (nationell nivå) (Folkhälsomyndigheten i samarbete med E-hälsomyndigheten)	3,3	2,4	2,4	9
Tillsynsansvar över regionernas beredskap för storskalig testning och smittspårning (IVO)	4,5			9
Nationell strategi för hantering av pandemier				
Se över regelverk och arbetssätt så att oklara ansvarsförhållanden förebyggs (16 myndigheter)	12	12		Resp. uo
Ta fram ett planeringsstöd i fråga om riskgrupper vid omfattande smittspridning (Folkhälsomyndigheten i samarbete med Socialstyrelsen)	2,8	1,4		9
Totalt	54,9	46,4	18,5	

Anm.: * Av beloppet avser 1 miljon kronor skattade kostnader för samverkan med offentliga aktörer (Folkhälsomyndigheten och regioner).

Källa: Utredningens bearbetningar samt Governo 2024.

Förslaget till lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

I den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ges länsstyrelserna, Polismyndigheten, Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkarna utpekade uppgifter. Lagen är av beredskapskaraktär och bygger till stor del på att föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder meddelas på lägre normnivå än lag. I enlighet med vad vi anger i avsnitt 14.3.1 omfattar konsekvensanalysen i detta kapitel inte några kostnadsberäkningar för de förslag som innebär bemyndiganden för regeringen eller de myndigheter eller kommuner som regeringen bestämmer. Däremot redovisas vilka ekonomiska konsekvenser som vi bedömer kan uppstå genom att lagen beslutas, bl.a. kostnader för beredskap att lagen börjar tillämpas.

Beredskap för länsstyrelsens tillsynsansvar

Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska utöva tillsyn över att föreskrifter och beslut enligt den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder följs. För att de 21 länsstyrelserna ska kunna genomföra en enhetlig och samordnad tillsyn krävs att myndigheterna upprätthåller en beredskap för tillsynsansvaret och att tillsynsansvaret samordnas mellan myndigheterna.

Länsstyrelsernas kostnader för att upprätthålla beredskap för detta tillsynsansvar samt beredskap för samordningsansvar beräknas uppgå till 12,1 miljoner kronor per år, varav 1,1 miljoner kronor bedöms behövas för den länsstyrelse som har ett samordningsansvar, vilket under covid-19-pandemin var Länsstyrelsen i Dalarna. Kostnadsuppskattningen baseras på underlag som tagits fram av länsstyrelserna och bygger på en modell som myndigheterna tog fram under covid-19-pandemin. I kostnadsbedömningen ingår också beredskap för att ta emot anmälningar om planerade privata sammankomster.

Beredskapen för tillsynsansvar bedöms uppgå till kostnaden för en halv (0,5) årsarbetskraft per länsstyrelse. Beredskapen för samordningsansvar bedöms även den motsvara en halv (0,5) årsarbetskraft. I ansvaret ingår uppgifter förknippade med beredskapsplanering såsom löpande uppdatering av länsstyrelsegemensamma rutiner, mallar och informationsmaterial, besvarande av remisser

samt att vara länsstyrelsernas gemensamma kontaktyta gentemot nationellt ansvariga myndigheter samt departement.

Länsstyrelserna bör tillföras medel för att upprätthålla beredskap för tillsyns- och samordningsansvar. Det bör dock övervägas om tillsynsansvaret för samtliga eller vissa länsstyrelser helt eller delvis kan finansieras inom respektive myndighets befintliga ekonomiska ram.

För att bedriva tillsyn vid en pandemi eller i en situation med omfattande smittspridning beräknas de totala kostnaderna för både tillsyn och samordning. Kostnaderna baseras på den tillsyn som genomfördes under covid-19-pandemin, vilket motsvarar cirka 232,4 miljoner kronor per år. Av kostnaderna utgör 5,7 miljoner kronor samordningskostnader och 226,7 miljoner kronor själva tillsynsinsatserna.

Länsstyrelserna har en viktig tillsynsuppgift vid en pandemi. Av det skälet bedömer utredningen att det bör tillföras medel när behovet av tillsyn aktualiseras. Länsstyrelsernas kostnader för tillsyn under en pandemi eller vid annan omfattande smittspridning ryms inte inom befintliga anslagsramar för myndigheterna, utan bör hanteras inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen. De ovan angivna kostnadsuppgifterna för tillsynen under covid-19-pandemin ska inte ses som en grund för en kostnadsberäkning utan tjänar som ett exempel på vilka kostnader det kan handla om.

Beredskap för Polismyndighetens uppgifter

Utredningen föreslår att Polismyndigheten på en länsstyrelses begäran ska bistå vid tillsynen enligt den föreslagna lagen om samhälls- inriktade smittskyddsåtgärder. Avsikten är inte att Polismyndighetens hjälp ska begäras rutinmässigt, utan endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl. Vi föreslår också att Polismyndigheten enligt den nya lagen ska ha befogenhet att under vissa omständigheter ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. I samband med det får under vissa omständigheter deltagare och åskådares avlägsnas och tillträde till ett visst område eller utrymme förbjudas.

Polisens föreslagna uppgifter aktualiseras när den nya lagen aktiveras. Det innebär att förslaget inte medför specifika kostnader för att ha beredskap för sådana uppgifter. Det är enligt utredningens bedömning fråga om arbetsuppgifter som redan förekommer bland Polismyndighetens uppgifter enligt annan lagstiftning och som myndigheten har stor erfarenhet av.

Enligt Polismyndighetens bedömning medför beredskapsuppgifterna inte heller några direkta kostnader då uppdraget kommer att hanteras inom ramen för myndighetens befintliga anslag. Om det skulle uppstå behov av insatser kan det bli nödvändigt för Polismyndigheten att omprioritera mellan olika uppdrag, vilket enligt myndigheten kan innebära att t.ex. handräkningsuppgifter nedprioriteras.

Beredskap för Folkhälsomyndigheten

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten i den nya lagen får i uppgift att yttra sig över förslag till kommunala föreskrifter om vistelseförbud. Detta förutsätter dock att regeringen har förordnat om att den föreslagna lagen ska börja tillämpas i den delen. Vi föreslår också att myndigheten får i uppdrag att se till att allmänheten har tillgång till relevant och samlad information om föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av den nya lagen. Detta förutsätter att det har beslutats sådana föreskrifter.

Utredningen bedömer att dessa uppgifter inte kräver att myndigheten vidtar några särskilda åtgärder och därmed inte medför specifika kostnader för att ha beredskap.

I händelse av en pandemi eller annan omfattande smittspridning kan regeringen komma att bemyndiga Folkhälsomyndigheten att meddela föreskrifter eller ta fram tillsynsvägledning på något eller flera områden med stöd av den föreslagna lagen. Konsekvenserna av sådana bemyndiganden eller uppdrag får dock redovisas i samband med att föreskrifter med sådana bemyndiganden beslutas av regeringen.

Beredskap för smittskyddsläkarna

Den föreslagna lagen innehåller möjlighet för länsstyrelserna att fatta beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall. Länsstyrelsen ska då vid behov samråda med smittskyddsläkaren. Motsvarande skyldighet gäller om länsstyrelsen beslutar förelägganden enligt lagen. Detta förutsätter dock att situationen är sådan att lagen har börjat tillämpas och att länsstyrelsen därmed bedriver tillsyn.

Utredningen bedömer att det inte krävs några särskilda åtgärder för smittskyddsläkarna att upprätthålla beredskap för att lämna länsstyrelserna sådant bistånd.

Förslag som rör hälsokontroll vid inresa

Kartläggning av befintlig tillgång till karantänsplatser i regionerna (Folkhälsomyndigheten)

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att i samverkan med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), andra berörda myndigheter, regioner och SKR kartlägga den befintliga tillgången till karantänsplatser i regionerna. Tillgång till adekvata karantänsplatser i tillräcklig omfattning är en förutsättning för att beslut om karantän ska kunna verkställas. I uppdraget bör ingå att utreda möjligheten att vid behov snabbt kunna skala upp antalet karantänsplatser. I uppdraget bör även ingå att ta fram ett underlag över vilka kostnader som är förknippade med tillgång till karantänsplatser samt omkostnader som kan tillkomma vid genomförande av beslut om karantän, i syfte att klargöra hur kostnadsansvaret mellan regioner ska fördelas.

Utredningen bedömer att resursbehovet för uppdraget beräknas omfatta sammanlagt en årsarbetskraft under ett och ett halvt år. Det ger en skattad kostnad på totalt 1,4 miljoner kronor för det första året (år 1) och 0,7 miljoner kronor för det andra året (år 2).⁹

⁹ Kostnaden för en årsarbetskraft baseras på antagandet om en genomsnittlig månadslön på 55 000 kronor med schablonpåslag på 50 procent (arbetsgivaravgifter, semester tillägg m.m.) samt därefter ett genomsnittligt OH-tillägg på 40 procent, vilket ger en skattad kostnad på cirka 1,4 miljoner kronor.

Kostnaderna för uppdraget bör belasta Folkhälsomyndighetens förvaltningsanslag inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Förslag som rör storskalig testning och smittspårning

Ta fram underlag över sjukvårdsprodukter för testning som ska lagerhållas

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att i nära samverkan med Folkhälsomyndigheten och regionerna ta fram ett underlag över vilka närmare sjukvårdsprodukter som kan vara aktuella för lagerhållning för storskalig testning. Detta för att regeringen ska kunna föreskriva om vad regioner ska lagerhålla och i vilken omfattning. I uppdraget ingår också att beräkna kostnaderna för aktuella sjukvårdsprodukter för lagerhållning för storskalig testning och därmed nivån för ekonomisk reglering enligt kommunala finansieringsprincipen. Kostnadsuppgifterna ska tas fram i samverkan med regionerna.

Som en jämförelse kostade Socialstyrelsens tidigare regeringsuppdrag¹⁰ i fråga om att utreda vilka sjukvårdsprodukter som bör lagerhållas inom ramen för hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap på vårdområdet¹¹ sammanlagt 5,8 miljoner kronor, vilket motsvarade cirka 3 500 arbetstimmar för 2023 och 2024. Utöver Socialstyrelsens resurser innebar regeringsuppdraget också att arbetstid togs i anspråk från andra offentliga aktörer såsom myndigheter, regioner och SKR. Baserat på en mycket övergripande uppskattning bedöms arbetstiden för övriga offentliga aktörer ha varit drygt 1 600 arbetstimmar för uppdraget, vilket motsvarar personalkostnader på 0,75 miljoner kronor.

Som framgått i tidigare avsnitt (avsnitt 8.7.5 och 8.8.5) fanns det flera svårigheter med att ta fram ett kostnadsunderlag i Socialstyrelsens regeringsuppdrag inom försörjningsberedskap. Troligen finns liknande svårigheter med att kostnadsberäkna produkter som behövs för storskalig testning. Därtill tillkommer att produkterna ska vara generiska i fråga om smittämne, standardiserade och kompa-

¹⁰ Regeringsbeslut S2022/04550 (delvis).

¹¹ Socialstyrelsen. Underlag för vilka sjukvårdsprodukter som bör omfattas av hälso- och sjukvårdens försörjningsberedskap. Slutredovisning av regeringsuppdrag. 2024.

tibla genom hela testkedjan i regionen, vilket enligt utredningens bedömning gör arbetet mer komplext jämfört med Socialstyrelsens tidigare uppdrag inom försörjningsberedskap.

Utredningen har dock gjort bedömningen att man kan utgå ifrån liknande kostnader för Socialstyrelsen för detta uppdrag. Sammanfattningsvis uppskattas Socialstyrelsens kostnader för uppdraget till totalt 5,8 miljoner kronor. Utredningen bedömer att uppdraget fördelas på två år, om vardera 2,9 miljoner kronor. Därtill kommer kostnader för Folkhälsomyndigheten och regioner. För det föreslagna uppdraget bedömer utredningen att det kan vara aktuellt med en större arbetsinsats av Folkhälsomyndigheten och regionerna jämfört med deras medverkan i Socialstyrelsens tidigare regeringsuppdrag. Utredningen bedömer därför att det kan röra sig om en kostnad på cirka 2 miljoner kronor för Folkhälsomyndighetens och regioners arbete fördelat på två år.

Kostnaderna för uppdraget bör belasta anslag inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. De kostnader som kan uppkomma för Folkhälsomyndigheten och regionerna bör hanteras inom ram.

Stödja regionernas laboratorieberedskap för uppskalning av testning

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten ges i uppdrag att stödja regionernas laborariekapacitet för uppskalning av testning. Uppdraget genomförs i samverkan med berörda verksamheter. Socialstyrelsen bistår Folkhälsomyndigheten i arbetet med planeringen av laboratorieberedskapen. I uppdraget bör också ingå att Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen tar fram dimensionerande scenarier för regionernas beredskapsplanering för storskalig testning, vilket är i linje med Folkhälsomyndighetens förslag.

Enligt Folkhälsomyndighetens kostnadsberäkning väntas myndighetens resursbehov för uppdraget uppgå till cirka 5 miljoner kronor för år 1 och sedan löpande 4 miljoner kronor per år. Kostnadsuppskattningen bygger på ett skattat behov av 2,5 helårsarbetskrafter (läkare, mikrobiolog, upphandlare och jurist). I bedömningen för år 1 ingår kostnader på cirka 0,5 miljoner kronor för konsultationsstöd från region för att bistå med specifikt underlag i arbetet, utöver regionernas arbete i övrigt.

Utredningen anser att Socialstyrelsen bör bistå Folkhälsomyndigheten i arbetet utifrån sina erfarenheter från covid-19-pandemin och specifika regeringsuppdrag, bl.a. uppdraget att ta fram kostnadsunderlag för lagerhållning av sjukvårdsprodukter. Vi har dock inte inkluderat någon specifik kostnadsuppskattning för Socialstyrelsens arbete. Ett antagande kan dock göras att det kan handla om en helårsarbetskraft motsvarande 1,4 miljoner kronor per år under två år.

Kostnaderna för uppdraget bör finansieras inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg genom att myndigheternas förvaltningsanslag belastas. För Folkhälsomyndigheten handlar det om en permanent utgiftsökning.

Samordna arbetet med att utveckla laboratorieberedskapen genom förbättrade kommunicerande it-system och viss standardisering av data

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten ges i uppdrag att på nationell nivå samordna arbetet med att utveckla laboratorieberedskapen i form av förbättrade kommunicerande it-system och viss standardisering av data. Uppdraget genomförs i samarbete med bl.a. E-hälsomyndigheten när det gäller nationell interoperabilitet inom testning och Myndigheten för digital förvaltning (Digg) inom ramen för ett nationellt digitalt infrastrukturprojekt (Ena). I uppdraget ska ingå att utreda de rättsliga förutsättningarna för att uppnå en sådan nationell interoperabilitet och infrastruktur och, vid behov, föreslå nödvändiga författningsändringar.

Folkhälsomyndigheten bedömer att uppdraget initialt bör löpa över två år, och att myndigheten, inom ramen för det uppdraget, bör ta fram närmare kostnadsberäkningar och kravspecifikationer. Folkhälsomyndigheten uppskattar resursbehovet för uppdraget till cirka 5 miljoner kronor per år antaget ett behov av 2,5 helårsarbetskrafter (mikrobiolog, läkare, jurist samt informatiker eller it-arkitekt). I bedömningen inkluderas en kostnad på 0,5 miljoner kronor årligen för att anlita konsulttjänster från region.

E-hälsomyndigheten bedömer att deras resursbehov för uppdraget att förbereda för nationellt interoperabla system för testning och smittspårning inklusive uppdraget om att utveckla svarsrapportering till enskilda uppgår till cirka 3,5 miljoner kronor per år. I kostnads-

uppskattningen antas ett behov av 2,3 helårsarbetskrafter (it-arkitekt, UX-designer, informatiker, jurist och utredare).

I beräkningarna ingår inte kostnader för eventuell utveckling av it-system. Frågan om nuvarande initiativ och system för nationell interoperabilitet möter behoven vid en storskalig testning behöver enligt Folkhälsomyndighetens bedömning utredas närmare inom ramen för det specifika uppdraget.

I konsekvensanalysen har inte inkluderats någon specifik kostnadsuppskattning för Digg i uppdraget. Eventuella kostnader för myndigheten bedöms kunna rymmas inom ram.

Kostnaderna för uppdraget bör belasta anslag inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, enligt utredningens bedömning företrädesvis anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård.

Samordna arbetet med att utveckla smittspårning samt regionernas arbete med att utveckla digital kommunikation av svarsrapportering till enskilda inom smittspårning

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten i samarbete med E-hälsomyndigheten ska på nationell nivå samordna regionernas arbete med att utveckla smittspårningen på nationell nivå. I uppdraget ingår att samordna regionernas arbete med att utveckla den digitala kommunikationen av svarsrapporteringen till enskilda för att vidta åtgärder som förhindrar eller begränsar smittspridning.

Folkhälsomyndigheten uppskattar att deras resursbehov för uppdraget uppgår till cirka 3,3 miljoner kronor år 1 och 2,4 miljoner kronor från år 2 och löpande. Kostnadsuppskattningen bygger på 1,2 respektive 1,1 helårsarbetskrafter (läkare, epidemiolog, it-arkitekt eller informatiker samt jurist). I bedömningen för år 1 ingår även en kostnad på cirka 0,5 miljoner kronor för konsulttjänster från region.

I uppdraget ingår att samordna regionernas arbete med att utveckla den digitala kommunikationen av svarsrapporteringen till enskilda inom smittspårning. I det övergripande uppdraget avses också att utreda rättsliga frågor i samband med utveckling av system och digitala verktyg för smittspårning för sådan kommunikation. Det löpande arbetet för Folkhälsomyndigheten inkluderar uppgifter

som att uppdatera vägledningarna och att samordna eventuella nya regionala system.

I beräkningarna ingår inte kostnader för eventuell utveckling av ett nationellt it-system för smittspårning. Det eventuella behovet behöver klargöras inom ramen för och i det inledande arbetet med uppdraget.

Kostnaderna för uppdraget bör belasta Folkhälsomyndighetens förvaltningsanslag inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. För Folkhälsomyndigheten handlar det om en permanent utgiftsökning.

I konsekvensanalysen har inte inkluderats någon specifik kostnadsuppskattning för E-hälsomyndigheten i uppdraget. Eventuella kostnader för myndigheten bedöms kunna rymmas inom ram.

Tillsynsansvar över regionernas beredskap för storskalig testning och smittspårning (IVO)

Utredningen konstaterar att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) tillsynsansvar över smittskyddet även omfattar regionernas beredskap för storskalig testning och smittspårning. IVO arbetar utifrån att tillsynen ska vara riskbaserad, vilket innebär att myndigheten utgår från de största riskerna och bristerna för patienter och brukare när tillsynsinsatser planeras. Tillsynen ska även bidra till att förebygga risker för brister eller missförhållanden. Givet detta inryms tillsynen över regionernas beredskap för storskalig testning och smittspårning i IVO:s anslag med tillhörande prioriteringar.

Som framgått i avsnitt 8.6.6 har IVO inte genomfört någon egeninitierad tillsyn på smittskyddsområdet före covid-19-pandemin, samt över tid genomfört få tillsynsinsatser på beredskapsområdet. Myndigheten har lyft svårigheter med tillsynen, bl.a. när det kommer till att identifiera när, hur och på vad den statliga tillsynen ska agera. Myndigheten har även återkommande framhållit behovet av ökade resurser.¹² Under senare år har IVO gått över till allt fler riktade tillsynsinsatser och majoriteten av insatserna har initierats genom regeringsuppdrag.¹³

¹² IVO. Förebyggande tillsyn. Slutrapport. 2022, s. 11, 17–19.

¹³ IVO. Riktade tillsynsinsatser. Hämtat 2024-12-01 från <https://www.ivo.se/aktuellt/riktade-tillsynsinsatser/>.

För en riktad tillsyn av de områden som omfattas av utredningens förslag, uppskattar IVO att kostnaden skulle kunna uppgå till cirka 4,5 miljoner kronor per år, givet att beredskapen prioriteras av myndigheten eller om myndigheten åläggs den av regeringen i uppdrag, regleringsbrev eller instruktion. IVO:s bedömning utgår från ett normalläge. Vid en händelse såsom en pandemi eller annan omfattande smittspridning bedöms kostnaden för tillsynsinsatser på området vara högre.

Utredningens uppfattning är att kostnaden för IVO:s tillsyn över regionernas beredskap för storskalig testning och smittspårning kan finansieras inom myndighetens befintliga ekonomiska ram. Samtidigt kan vi konstatera att tillsynsinsatserna på beredskapsområdet har varit begränsade och andra prioriteringar har gjorts. Detta talar för att en riktad tillsyn sannolikt kommer i fråga endast via regeringens styrning eller uppdrag eller öronmärkta anslag för specifikt detta ändamål. Av den anledningen bör regeringen överväga att vid särskilda behov förändra myndighetsstyrningen eller öka myndighetens förvaltningsanslag för riktad tillsyn. Kostnaderna för en riktad tillsynsinsats bör belasta anslag inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Förslag som rör nationell strategi för hantering av pandemier

Utredningen lämnar två förslag på åtgärder på basis av vårt uppdrag att ta fram underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier. Förslagen rör en översyn av regelverk för att tydliggöra ansvarsförhållanden samt ett planeringsstöd i fråga om skydd av riskgrupper för allvarlig sjukdom. Förslagen är utformade som regeringsuppdrag och redovisas nedan.

De förslag vi lämnar i fråga om strategins syfte, mål och innehåll genom ett antal identifierade fokusområden omfattas dock inte av kostnader i detta skede. Kostnader kan komma i fråga först om regeringen fattar beslut om ett fortsatt och fördjupat arbete med en nationell strategi, t.ex. genom att involvera många aktörer i att genomföra och vidareutveckla strategin utöver vad som kan omfattas av respektive aktörs befintliga ansvarsområde och uppgifter. Ett sådant arbete kan exempelvis avse att ta fram en handlingsplan med åtgärder, aktiviteter och indikatorer för uppföljning. Utredningen anser

att strategin bör vara långsiktig och återspegla det faktum att en pandemi eller annan omfattande smittspridning omfattar flera samhällssektorer.

Se över regelverk och arbetssätt så att oklara ansvarsförhållanden förebyggs

Utredningen föreslår att ett antal myndigheter får i uppdrag via regleringsbrev att se över regelverk och arbetssätt så att oklara ansvarsförhållanden förebyggs i fråga om hantering av en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Översynen bör ta utgångspunkt i hanteringen av covid-19-pandemin eller andra större utbrott av smitta.

Utredningen bedömer att följande 16 myndigheter bör komma i fråga för uppdraget: Folkhälsomyndigheten, MSB, Socialstyrelsen, civilområdesansvariga länsstyrelser¹⁴, SVA, Jordbruksverket, Livsmedelsverket, Läkeemedelsverket, Arbetsmiljöverket, Skolverket och Försvarmakten. Även Regeringskansliet bör involveras i uppdraget. Uppdraget genomförs i dialog mellan myndigheter och med berörda aktörer såsom regionala smittskydd, företrädare för regioner och kommuner samt privata vård- och omsorgsgivare.

Som framgått i avsnitt 10.10.1 avser uppdraget att kartlägga och analysera om det finns otydligheter i form av överlappande regler, luckor i reglerna eller regelkrockar. Analysen bör utgå från de brister som identifierades från covid-19-pandemin eller erfarenheter från andra händelser med större utbrott av smitta. I uppdraget ingår också att ge förslag på vad som närmare behöver åtgärdas i regelverk och arbetssätt för en bättre hantering av en kris som en pandemi eller en liknande situation med omfattande smittspridning. Vidare bör myndigheterna, som en del av uppdraget och med utgångspunkt i kartläggning och analys och om sådant behov föreligger, se över sina egna föreskrifter och allmänna råd.

Utredningen bedömer att uppdraget bör sträcka sig över två år till en skattad genomsnittlig kostnad av 1 miljon kronor per myndighet och år. De civilområdesansvariga länsstyrelserna är sex till antalet, och uppdraget avser en kartläggning av de regelverk inom myndigheternas verksamhetsområden som berörs mest vid en framtida

¹⁴ De sex civilområdesansvariga länsstyrelserna är Länsstyrelsen i Norrbottens län, Örebro län, Stockholms län, Östergötlands län, Västra Götalands län samt i Skåne län.

pandemi eller annan omfattande smittspridning. Av denna anledning bör länsstyrelserna kunna samordna sig. Utifrån detta antar vi en skattad kostnad på 0,33 miljoner kronor per länsstyrelse och år. Det innebär en sammantagen årlig kostnad på 12 miljoner kronor för uppdraget. Utredningen är medveten om att regelverken ser olika ut för myndigheterna och därmed tidsåtgången för att genomföra uppdraget.

Regeringskansliet bör involveras i arbetet, däribland olika departement. Utredningen har inte kunnat bedöma vilka närmare kostnader det skulle kunna bli fråga om, eftersom det är beroende av vilka myndigheter som blir aktuella för uppdraget och därmed vilka närmare departement som avses. Det bör dock antas att det uppdrag vi föreslår kan innebära vissa kostnader för Regeringskansliet som helhet.

Kostnaderna för uppdraget bör belasta respektive myndighets förvaltningsanslag inom det aktuella utgiftsområdet. För länsstyrelserna bör kostnaderna kunna tas inom ram.

Ta fram ett planeringsstöd i fråga om riskgrupper vid omfattande smittspridning (Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen)

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten ges i uppdrag att ta fram ett planeringsstöd som redovisar vilka riskgrupper som kan vara troliga eller tänkbara i händelse av omfattande smittspridning av ett mer eller mindre nytt smittämne. Ett sådant planeringsstöd kan tas fram på basis av olika scenarier. Stödet bör även innehålla en översikt över vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att skydda riskgrupper. Uppdraget genomförs i samarbete med Socialstyrelsen, och i samverkan med regioner och kommuner.

Utredningen bedömer att kostnaderna för uppdraget beräknas omfatta sammanlagt två årsarbetskrafter under ett och ett halvt år, fördelat på 1,5 årsarbetskrafter (Folkhälsomyndigheten) och 0,5 årsarbetskrafter (Socialstyrelsen). Det ger en skattad kostnad på totalt 2,8 miljoner kronor för det första året (år 1) och 1,4 miljoner kronor för det andra året (år 2).¹⁵

¹⁵ Kostnaden för en årsarbetskraft baseras antagandet om en genomsnittlig månadslön på 55 000 kronor med schablonpåslag på 50 procent (arbetsgivaravgifter, semester tillägg m.m.) samt därefter ett genomsnittligt OH-tillägg på 40 procent, vilket ger en skattad kostnad på cirka 1,4 miljoner kronor.

Utredningen bedömer att kostnaderna bör belasta anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

14.4.2 Kostnadsfördelningen mellan staten och regionerna i fråga om regionernas beredskap

Bedömning: Våra förslag om regioners beredskap för storskalig testning och smittspårning och som avser en statlig ambitionshöjning bör finansieras av staten enligt den kommunala finansieringsprincipen. Det gäller också förslaget om regionernas beredskap i fråga om gemensam rättslig grund för en epidemi- och pandemiplan.

Under förutsättning att staten beslutar att storskalig testning och smittspårning ska genomföras vid en omfattande smittspridning, bör regionerna stödjas ekonomiskt för den tid som behövs för att få en god följsamhet. För detta syfte bör en tillfällig statlig finansiering ske genom riktade statsbidrag.

Flera av de förslag som utredningen lämnar om storskalig testning och smittspårning och som rör regionerna bör enligt vår bedömning finansieras av staten, vilket beskrivs mer ingående i kapitel 8 (avsnitt 8.11). Statens kostnader avser ekonomisk ersättning till regioner, både för beredskap för och genomförande av storskalig testning och smittspårning vid omfattande smittspridning.

Våra sammanfattande bedömningar av kostnadsfördelningen mellan staten och regionerna redovisas i detta avsnitt. Först beskrivs den kommunala finansieringsprincipen, som enligt utredningens bedömning är tillämplig för några förslag inom storskalig testning och smittspårning samt för förslaget om en gemensam rättslig grund för en epidemi- och pandemiplan.

Den kommunala finansieringsprincipen tillämpas vid nya uppgifter eller en statlig ambitionshöjning

Den kommunala finansieringsprincipen har tillämpats sedan 1993¹⁶ och innebär att kommunelektorn, dvs. kommuner och regioner, inte bör åläggas nya uppgifter utan att samtidigt få möjlighet att finansiera dessa på annat sätt än med höjda skatter. Principen gäller i samtliga fall när kommuner och regioner ska kompenseras för statligt beslutade åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten. Principen gäller när riksdagen, regeringen eller en statlig myndighet fattar bindande beslut om ändrade regler för en verksamhet. Det kan handla om när kommuner eller regioner får nya uppgifter som de inte tidigare haft, eller att frivilliga uppgifter blir obligatoriska. Finansieringsprincipen är också tillämplig när staten ändrar ambitionsnivåerna för befintliga kommunala uppgifter, vilket kan ske i båda riktningar, dvs. innebära både ökade och minskade ambitionsnivåer. En ökad ambitionsnivå innebär en ökning av statens bidrag till kommuner och regioner och tvärtom. Principen tillämpas också när det kommunala ansvaret för vissa uppgifter tas bort eller regelverket som styr kommunernas verksamheter revideras. Den blir också aktuell vid regeländringar som påverkar kommunernas möjligheter att ta ut avgifter eller påverkar kommunernas möjligheter till andra inkomster.

I vissa fall tillämpas inte finansieringsprincipen. Det gäller bl.a. när förändrade kostnader för kommunelektorn beror på demografiska eller tekniska förändringar, eller på den allmänna pris- och löneutvecklingen.

Den ekonomiska regleringen enligt finansieringsprincipen sker i regel genom en justering i statens budget av nivån på anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. Om kommunernas och regionernas uppgifter förändras på ett sådant sätt att kostnaderna minskar görs en motsvarande minskning av anslaget. Ett alternativ till att förändra anslagsnivån på bidraget är att förändra möjligheten för kommuner och regioner att avgiftsfinansiera verksamheten.

Ekonomiska regleringar enligt finansieringsprincipen görs i regel vid ett tillfälle. Regleringsbeloppen kan dock i vissa fall fördelas över flera år, t.ex. vid verksamhetsförändringar som sker successivt.

¹⁶ Prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.1 och prop. 1993/94:150, bilaga 7, avsnitt 2.5.1.

Utgångspunkten i sådana fall är att regleringsbeloppen för samtliga år fastställs när budgetpropositionen överlämnas.

Ekonomisk reglering enligt finansieringsprincipen för några förslag

Regionernas beredskap i fråga om system, data och digitala verktyg för att uppnå nationell interoperabilitet

Regionerna ansvarar för att tillhandahålla diagnostik och smittspårning för att erbjuda god vård enligt hälso- och sjukvårdslagen och vidta behövliga smittskyddsåtgärder enligt smittskyddslagen. För att klara av det måste berörda verksamheter ha fungerande system och data. Som framgått ovan kommer dock ekonomisk reglering enligt finansieringsprincipen endast i fråga för förslag på åtgärder som går utöver de förändringar som kommuner och regioner ändå hade behövt vidta till följd av t.ex. demografisk och teknisk utveckling, samt utöver krav i befintliga författningar.

Vi bedömer att våra förslag i fråga om it-system för testning, viss standardisering av data samt digitala verktyg för testning och smittspårning utgör en ambitionshöjning i de delar som ska leda till att nationell interoperabilitet uppnås. Det innebär att en ekonomisk reglering bör gälla för förslagen i dessa delar, och att en sådan reglering ska göras enligt finansieringsprincipen. Utredningen anser att kostnaderna för utveckling av system, data och digitala verktyg bör beräknas och bedömas, bl.a. i syfte att ta fram statens kostnader för nationell interoperabilitet, inom ramen för det regeringsuppdrag som vi föreslår.

Regionernas skyldighet att lagerhålla sjukvårdsprodukter för storskalig testning

Utredningens förslag avser lagerhållningsskyldighet av sjukvårdsprodukter i form av förbrukningsmaterial för provtagning och laboratorieanalys samt personlig skyddsutrustning för provtagare och laboratoriepersonal i fråga om en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Som framgår i avsnitt 8.8.4 har regioner etablerat en viss beredskap efter covid-19-pandemin, men den avser

ingen säkrad beredskap för storskalig testning. Vi menar att en lagerhållningsskyldighet bidrar till en stärkt beredskap och tydliggör regionernas ansvar för beredskapen inom smittskyddet. En sådan skyldighet bör finansieras av staten enligt finansieringsprincipen, eftersom det handlar om en ambitionshöjning från statens sida.

För att regeringen ska kunna föreskriva om vad regioner ska lagerhålla och i vilken omfattning behöver ett underlag tas fram av ansvariga myndigheter i samverkan med regioner. Därför föreslår vi att Socialstyrelsen får i uppdrag att i nära samverkan med Folkhälsomyndigheten och regioner, redogöra för de närmare kostnaderna för det förslag som avser regioners lagerhållning av sjukvårdsprodukter för provtagning och laboratorieanalys som beredskapen inom smittskyddet kräver. Ett sådant kostnadsunderlag bör ligga till grund för ekonomisk reglering enligt finansieringsprincipen när regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i och omfattningen av sådan lagerhållning.

Regionernas beredskap i fråga om gemensam rättslig grund för en epidemi- och pandemiplan

Utredningen föreslår att regioner ska besluta om en plan för beredskapen (epidemi- och pandemiplan). Av kommunallagen (2017:725) följer att ett sådant beslut ska tas av fullmäktige i regionen. Smittskyddsläkaren ansvarar för att upprätta ett förslag till den planen. Som framgått i avsnitt 7.1.1 har samtliga regioner epidemi- och pandemiplaner, men utredningen konstaterar att beslut om en plan fattas på olika nivåer i regionerna. Utredningens förslag innebär ett åliggande som kan ses som en statlig ambitionshöjning genom att det säkerställer en rättslig grund för beslut om en plan för beredskap för alla regioner. Förslaget är därmed av sådant slag som bör medföra ekonomisk reglering enligt finansieringsprincipen. Utredningen bedömer att förslaget endast är förenat med begränsade kostnader som kan tillkomma i samband med beslut om en plan för beredskap.

Det är motiverat med en tillfällig statlig finansiering för storskalig testning och smittspårning i en situation med omfattande smittspridning

För att snabbt skala upp och genomföra en storskalig testning och smittspårning i regionerna anser utredningen att det är motiverat med en tillfällig statlig finansiering i syfte att stödja regionerna i en situation med omfattande smittspridning. Givet att det blir aktuellt med storskalig testning och smittspårning, bör regionerna stödjas ekonomiskt för den tid som behövs för att få en god följsamhet. En tillfällig statlig finansiering via riktade statsbidrag är enligt utredningens bedömning motiverat för att stödja regionernas genomförande av storskalig testning och smittspårning i en sådan situation (för en redovisning av utredningens överväganden, se avsnitt 8.11.3).

14.5 Övriga konsekvenser av utredningens förslag

14.5.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Utredningens författningsförslag som rör regioners skyldigheter i fråga om beredskap inom smittskyddet och kapacitet för laboratorieberedskap syftar sammantaget till att stärka beredskapen inför en pandemi eller annan omfattande smittspridning.

Förslagen om möjlighet till undantag och anpassningar i fråga om vissa skyldigheter vid en samhällsfarlig sjukdom underlättar för regioner att ställa om för att hantera en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Förslagen bedöms inte innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslagen om regioners ansvar för beredskap inom smittskyddet avser att tydliggöra det ansvar regionerna redan i dag har för att upprätthålla sådan beredskap, och bedöms inte överlag ha konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Förslaget som avser en gemensam rättslig grund för beslut om en plan för beredskap innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms vara proportionerlig.

Förslagen om regioners ansvar att säkerställa kapacitet för laboratorieberedskap innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det gäller specifikt förslaget om regioners lager-

hållningsskyldighet av sjukvårdsprodukter för diagnostik, och på sikt även de föreslagna regeringsuppdragen om att initiera ett utvecklingsarbete av regionernas laboratorieberedskap och smittspårning i syfte att uppnå nationell operabilitet. Förslagen innebär sammantaget bättre möjligheter och lika förutsättningar för regionerna att bygga upp en beredskap för en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Inskränkningen bedöms därför vara proportionerlig.

Principen om kommunal självstyrelse kan sägas ange relationen mellan stat och kommun och är avsedd att ge kommunerna och regionerna en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt. Kortfattat innebär principen att kommuner och regioner själva ska bestämma inom sitt respektive område. De angelägenheter som följer av särskilda bestämmelser ska skötas på den kommunala självstyrelsens grund. Principen avser hela den kommunala verksamheten.¹⁷ Enligt regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 §). Bestämmelsen innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning i lagstiftningsärenden som rör den kommunala självstyrelsen.¹⁸

Sådana nationella värden som främst kan motivera lagreglering som inskränker den kommunala självstyrelsen anges vara demokrati, samhällsekonomisk stabilitet, rättssäkerhet och effektivitet.

Vi har i tidigare kapitel redogjort för de överväganden som har gjorts för respektive förslag, och som tangerar frågan huruvida inskränkningar i den kommunala självstyrelsen är proportionerliga. I övervägandena framgår närmare varför författningsförslagen är nödvändiga och skälen till att regioner bör åläggas vissa krav på beredskap. Nedan följer våra bedömningar i fråga om konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

¹⁷ Prop. 1990/91:117 s. 146–147.

¹⁸ Prop. 2009/10:80 s. 212–213.

Flertalet författningsförslag innebär förtydliganden och i vissa fall lättnader för regionernas beredskap

Inledningsvis vill utredningen understryka att våra författningsförslag som rör regionerna huvudsakligen handlar om att förtydliga regioners ansvar att ha beredskap att hantera en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Detta är enligt vår uppfattning till gagn för befolkningen eftersom syftet med förslagen är att stärka beredskapen. Några förslag innebär lättnader för regionerna att ställa om för en bättre hantering av en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Det innebär att flertalet av utredningens författningsförslag inte bedöms medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Förslagen om regioners skyldighet att upprätthålla beredskap inom smittskyddet innebär ett förtydligande av befintligt ansvar

Utredningen föreslår enligt avsnitt 7.1 att det införs bestämmelser i smittskyddslagen om att regionen ansvarar för att det finns beredskap för att hantera en omfattande smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom. Vidare föreslår vi att regionen ska besluta om en plan för beredskapen (epidemi- och pandemiplan). Smittskyddsläkaren i regionen ansvarar för att upprätta ett förslag till den planen.

Vi bedömer att förslagen är ett förtydligande, och att det i sak inte innebär någon skillnad mot vad som redan gäller i dag. Regioner har en skyldighet att upprätthålla beredskap inom smittskyddet, däribland att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område enligt 1 kap. 8 § SmL. Vi bedömer att förslagen inte innebär några särskilda kostnadsökningar för regionerna eftersom regioner redan har en skyldighet att upprätthålla beredskap inom smittskyddet.

Samtliga regioner har epidemi- och pandemiplaner, men utredningen konstaterar att beslut om plan fattas på olika nivåer i regionerna. Vi bedömer att vårt förslag om en gemensam rättslig grund för beslut om plan för beredskap, dvs. epidemi- och pandemiplaner, bidrar till att stärka regionernas beredskap för att hantera en omfattande smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom. Regionerna ges på så sätt lika förutsättningar att stärka beredskapen inför en situation med omfattande smittspridning.

Som framgått i avsnitt 7.1.1 innebär förslaget om en gemensam rättslig grund för regionernas beslut om en plan för beredskap att ett beslut om en sådan plan tas av fullmäktige i regionen. På så sätt medför förslaget en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen, vilken bedöms vara proportionerlig.

Förslagen om undantag och anpassningar i fråga om vissa skyldigheter vid en samhällsfarlig sjukdom underlättar för regioner att ställa om för att hantera en pandemi eller annan omfattande smittspridning

Utredningen lämnar ett antal förslag på undantag i regelverket för smittskyddet för att underlätta för regionerna att hantera en pandemi eller annan omfattande smittspridning. De förslag som avses är sammanfattningsvis följande (se avsnitt 7.5.2–7.5.5 och 7.5.7):

- regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten att utreda sjukdomsfall,
- regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten för den behandlande läkaren att smittspåra,
- regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten för den behandlande läkaren att ge patienten individuellt utformade råd,
- regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från skyldigheten för den behandlande läkaren att besluta om individuellt utformade förhållningsregler,
- regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om undantag från viss anmälnings- och underrättelseplikt.

Vidare föreslår utredningen vissa anpassningar såsom att regeringen ska få meddela föreskrifter om att enskilda, vid misstanke av en samhällsfarlig sjukdom vid en storskalig smittspridning, ska kunna kontakta hälso- och sjukvården på annat sätt än att söka läkare enligt smittskyddslagens bestämmelser. Vi föreslår också att regeringen ska få meddela föreskrifter om att annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal än läkaren ska kunna undersöka patienten, samt

ta prover och smittspåra (se avsnitt 8.9.3). Vi menar att situationen kan vara sådan att det inte är ändamålsenligt att belasta behandlande läkare inom hälso- och sjukvården för provtagning och smittspårning vid en omfattande smittspridning.

Förslagen om möjlighet till undantag och anpassningar avser sammantaget att underlätta för regionerna att ställa om för att bättre kunna hantera en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Detta gäller både för personal inom de regionala smittskydden och i hälso- och sjukvården. Förslagen innebär enligt utredningens uppfattning på intet sätt att smittskyddsarbetets kvalitet åsidosätts vid en omfattande smittspridning. Det handlar i stället om att anpassa kraven på testning och smittspårning efter behovet av sådana smittskyddsåtgärder, bl.a. för att möjliggöra en storskalig testning och smittspårning likt den som utfördes under covid-19-pandemin. Det ska vara möjligt att genomföra storskalig testning och smittspårning utan att smittskyddslagen ska utgöra ett hinder. Förslagen syftar också till att minska smittskyddsläkarnas och den övriga personalens arbetsbörda i en situation med omfattande smittspridning. Personalen var hårt belastad under covid-19-pandemin och Folkhälsomyndigheten gjorde flera ändringar i föreskrifter och vägledande dokument för att möjliggöra för hälso- och sjukvården att hantera den omfattande smittspridningen, bl.a. togs föreskrifter fram om undantag från anmälningsskyldighet för kliniska anmälningar av covid-19.

Utredningen bedömer att förslagen innebär tidsbesparingar för regionerna (se avsnitt 14.3.2) och avser att underlätta för regioner att hantera en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Syftet med förslagen är att möjliggöra för regioner att genomföra en storskalig testning och smittspårning samtidigt som en viss vårdkapacitet måste upprätthållas utan att kvaliteten i det arbetet åsidosätts. Vidare innebär förslagen en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om en rad olika undantag och anpassningar vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Denna möjlighet gäller endast under en begränsad tid.

Sammantaget bedöms förslagen inte inskränka den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om Folkhälsomyndighetens information till allmänheten avser inte att inskränka regionernas och smittskyddsläkarens informationsansvar

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten ska se till att allmänheten har tillgång till relevant och samlad information om föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelas i anslutning till den nya lagen, samt om beslut som fattats med stöd av lagen. Som framgått tidigare är ansvaret för kommunikation till allmänheten inom smittskyddsområdet redan i någon mån delat mellan Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkaren i regionen (avsnitt 9.18).

Avsikten med förslaget är inte att regionernas och smittskyddsläkarens informationsansvar ska inskränkas. Deras ansvar består i att se till att allmänheten har tillgång till den information och de råd som behövs för att var och en ska kunna skydda sig mot smitta som kan hota liv eller hälsa (2 kap. 3 § första stycket SmL). Den kommunikation som Folkhälsomyndigheten svarar för, inklusive sådan kommunikation som enligt förslaget gäller föreskrifter och beslut enligt den nya lagen, behövs för att gemensamt kunna hantera ett ökat informationsbehov vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Den nationella informationen kan enligt utredningens uppfattning också tillgodose behov av information som uppstår hos regioninvånare, men utan att det sker på bekostnad av regionala eller lokala informationsinsatser. Detta bör ses som en positiv effekt som är till gagn för alla i syfte att förhindra smittspridning.

Förslagen om regioners ansvar att säkerställa kapacitet för laboratorieberedskap innebär en inskränkning i vissa delar

Vi föreslår att regionerna ska säkerställa att de har den kapacitet för provtagning, laboratorieanalys och smittspårning som beredskapen kräver. Vi anser dock inte att omfattningen av en sådan kapacitet bör regleras i smittskyddslagen. I stället ges regeringen en möjlighet att meddela föreskrifter om omfattningen av sådan kapacitet.

Som en kapacitetshöjande åtgärd lämnar utredningen ett förslag om att regionerna ska säkerställa viss lagerhållning av sjukvårdsprodukter för diagnostik. Regeringen får meddela föreskrifter om

innehållet i och omfattningen av sådan lagerhållning. Kraven på lagerhållning gäller högst tre månaders normalförbrukning i regionen.

Andra kapacitetshöjande åtgärder är en uppbyggd testkedja med interoperabla system och standardiserade data, och en utvecklad smittspårning. Vi föreslår två regeringsuppdrag: dels att ett utvecklingsarbete ska påbörjas i fråga om it-system för testning och viss standardisering av data i syfte att uppnå nationell interoperabilitet, dels att ta fram digitala verktyg för smittspårning. Det två förslagen kan på sikt medföra en inskränkning för den kommunala självstyrelsen i denna del.

Utredningen bedömer att den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som följer av förslagen enligt ovan är proportionerlig. I dag saknas en säkrad beredskap för storskalig testning och smittspårning som är bestående över tid, trots den planering för beredskap som finns i regionerna. Det behöver av den anledningen framgå från statens sida vad som förväntas av regionerna i fråga om beredskap för att klara en omfattande smittspridning. Som framgår i avsnitt 14.4.2 bör förslagen regleras enligt finansieringsprincipen eftersom det rör sig om en ambitionshöjning från statens sida. Förslaget om en viss lagerhållning av produkter för storskalig testning ger regionerna bättre möjligheter och lika förutsättningar att bygga upp en beredskap för en situation med omfattande smittspridning, och man vinner tid för att tillsammans med andra smittskyddsåtgärder initialt bättre kunna hantera en sådan situation. Det gäller framför allt behovet att skydda personer som löper ökad risk att bli allvarligt sjuka. Det handlar sammantaget om att upptäcka fall för att stoppa smittspridning, men också att vidta adekvata smittskyddsåtgärder för att minimera risken att få in smittan i riskmiljöer. Vid en pågående pandemi eller annan omfattande smittspridning drabbas sannolikt alla regioner förr eller senare av smitta. Det innebär enligt utredningens uppfattning att samtliga invånare i Sverige bör garanteras en viss nivå av beredskap.

Förslaget om viss lagerhållning av produkter för storskalig testning och de två uppdragen om att initiera ett utvecklingsarbete inom laboratorieberedskap och smittspårning bidrar sammantaget till att ge regioner lika förutsättningar att stärka sin beredskap och därmed kunna vara bättre rustade inför en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning.

Utredningens sammanfattande bedömning

Utredningens författningsförslag som rör regioners skyldigheter i fråga om beredskap inom smittskyddet och kapacitet för laboratorieberedskap syftar sammantaget till att stärka beredskapen inför en pandemi eller annan omfattande smittspridning.

Förslagen om möjlighet till undantag och anpassningar i fråga om vissa skyldigheter vid en samhällsfarlig sjukdom underlättar för regioner att ställa om för att hantera en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Förslagen bedöms inte innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Förslagen som rör regioners ansvar för beredskap inom smittskyddet avser att tydliggöra det ansvar regionerna redan i dag har för att upprätthålla sådan beredskap, bedöms inte överlag ha konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Förslaget som avser en gemensam rättslig grund för regionernas beslut om en plan för beredskap innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms vara proportionerlig.

Förslagen om regioners ansvar att säkerställa kapacitet för laboratorieberedskap innebär enligt utredningens bedömning en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det gäller specifikt förslaget om regioners lagerhållningsskyldighet av sjukvårdsprodukter för diagnostik, och på sikt även de två föreslagna regeringsuppgifterna om att initiera ett utvecklingsarbete av regionernas laboratorieberedskap och smittspårning i syfte att uppnå nationell interoperabilitet. Förslagen innebär sammantaget bättre möjligheter och lika förutsättningar för regionerna att bygga upp en beredskap för en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Av det skälet bedöms inskränkningen vara proportionerlig.

14.5.2 Konsekvenser för enskilda

Våra förslag ger få omedelbara konsekvenser för enskilda. I händelse av en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning kan det däremot förväntas att våra förslag innebär såväl positiva som negativa konsekvenser för enskilda, både på kort och lång sikt.

På ett övergripande plan kan en stärkt pandemiberedskap ge stora positiva konsekvenser för enskildas hälsa, genom att antalet människor i vårt land som blir allvarligt sjuka eller dör blir lägre än

om samhället inte hade förberett sig på ett adekvat sätt. En stärkt beredskap väntas också innebära bättre möjligheter att inte bara begränsa, utan även förebygga smittspridning. Sammantaget förväntar vi oss också att färre personer blir sjuka samtidigt. Det gör att en tillräcklig vårdkapacitet kan säkerställas, vilket är till gagn för enskilda. Beredskap handlar till del om att undvika att en viss oönskad följd inträffar, t.ex. att tillgången till behövliga tester tar slut eller att smittspridningen inte kan motverkas effektivt. Positiva hälsoeffekter på längre sikt handlar om sådant som att enskilda genom att undvika att insjukna i sjukdomen i fråga även undviker komplikationer eller följsjukdomar i de fall sjukdomen kan ge upphov till sådana, såsom t.ex. postcovid. En stärkt pandemiberedskap kan enligt utredningens bedömning också medföra minskade undanträngningseffekter för övrig hälso- och sjukvård som kan uppstå, t.ex. i form av uppskjuten vård när omprioriteringar måste göras eller när kapaciteten inte räcker till under en pågående pandemi eller annan omfattande smittspridning. Den uppskjutna vården under covid-19-pandemin innebar sammantaget färre genomförda vårdbesök och behandlingar inom den planerade vården. Regionerna fick göra omprioriteringar och hitta nya arbetsätt där patientnyttan var styrande. En annan tydlig konsekvens var att pandemin ledde till en ojämlig tillgång till vård för flera grupper (se avsnitt 14.5.3).

Vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning kan föreskrifter som påverkar enskilda på flera sätt komma att beslutas. Vid misstanke om den aktuella sjukdomen kan det bli fråga om att den enskildes skyldighet att söka läkare av smittskyddsskäl helt bortfaller eller att kontakten inte måste vara med en läkare och via ett personligt besök. Om smittspårning inte behöver genomföras av läkare bortfaller också den enskildes skyldighet att lämna upplysningar vid smittspårningen. Enskilda kan också komma att inte få individuellt utformade medicinska och praktiska råd eller förhållningsregler enligt vad som annars gäller. Avsikten med förslagen är att göra smittskyddslagen mer anpassningsbar till en situation med omfattande smittspridning så att ett adekvat men anpassat smittskydd så långt det är möjligt kan skydda befolkningen också i en sådan situation. Det bör framhållas att syftet med dessa möjligheter till att föreskriva om undantag till smittskyddslagens bestämmelse inte avser att begränsa befolkningens möjligheter att söka vård och behandling.

Följderna för enskilda vad gäller föreskrifter enligt den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder har vi delvis berört i avsnitt 14.3. Det är fråga om sådant som begränsningar av möjligheter att genom demonstrationer uttrycka sina åsikter, att vid kulturevenemang använda sin yttrandefrihet, att genom möten få tillgång till andlig och social gemenskap med andra och om begränsningar i möjligheten att utöva vissa fritidsintressen. Det är fråga om konsekvenser som kan antas till stor del upplevas som negativa och som inskränkningar av sådant som är en självklar del av livet. Lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder syftar dock samtidigt till att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med sådana åtgärder. Det innebär bl.a. att vid utformningen av föreskrifter som avser allmänna sammankomster ska vikten av att upprätthålla vidast möjliga demonstrationsfrihet och mötesfrihet särskilt beaktas. Vidare avser de åtgärder som möjliggörs genom våra förslag att vara så flexibla och träffsäkra att de inte behöver vara mer inskränkande än nödvändigt. Avsikten är därför att de negativa effekter för enskilda som torde vara oundvikliga ska vara så kortvariga och så lite inskränkande som är möjligt. Förbud eller nedstängningar som skulle kunna få betydande negativa följder även för enskilda bör så långt som möjligt undvikas. Bland möjliga långsiktiga negativa effekter av de begränsningar som kan komma att beslutas med stöd av den föreslagna lagen finns bl.a. påverkan på enskildas hälsa och välmående till följd av ökad social isolering och utebliven fysisk träning.

Som vi konstaterat i avsnitt 14.3 är flera av våra förslag av författningsberedskapskaraktär. De närmare konsekvenserna för enskilda analyseras får därför analyseras inför att det blir aktuellt att besluta föreskrifter med stöd av dessa bemyndiganden.

Som vi också konstaterat i avsnitt 14.3.3 kan en något större krets av personer komma att omfattas av hälsokontroll vid platsen för inresa. Det kan noteras att bestämmelsen gäller för samtliga samhällsfarliga sjukdomar, vilket i dagsläget är fyra stycken. Det behöver alltså inte vara fråga om en sjukdom som har förmåga att orsaka en pandemi eller annan omfattande smittspridning i den bemärkelse som vi talar om i detta betänkande. Hälsokontrollen är i sig oförändrad, bl.a. med innebörden att den inte får vara förenad med frihetsberövande eller innefatta provtagning eller annan åtgärd som innebär kroppsligt ingrepp. Som framgått ovan är det vanskligt

att bedöma i vilken omfattning sådan hälsokontroll kan komma att beslutas. Vi bedömer att det dock är fråga om rena undantagsituationer. Hittills har inga sådana beslut fattats sedan bestämmelsen infördes i smittskyddslagen 2005. Framtida utbrott kan föranleda att nya sjukdomar kan komma att omfattas av bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar. Det är trots det utredningens bedömning att förslaget inte innebär några andra direkta konsekvenser än gällande bestämmelser om hälsokontroll vid inresa. Däremot stärker det beredskapen att hantera en situation med smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom, vilket innebär ett stärkt smittskydd som kommer hela befolkningen till del.

Utredningen bedömer att förslagen i övrigt inte kommer att innebära någon direkt påverkan på enskilda. Däremot gynnas hela samhället, inklusive befolkningen, av en stärkt beredskap för framtida pandemier eller annan omfattande smittspridning. En mer ändamålsenlig pandemihantering kan således innebära både ekonomiska besparingar och samhällsekonomiska vinster, vilka indirekt kan komma enskilda till gagn.

14.5.3 Jämställdhets- och jämlikhetskonsekvenser

<p>Bedömning: Flera av utredningens förslag kan bidra till jämlik hälsa, både långsiktigt och vid pandemihantering.</p>
--

Enligt utredningens direktiv ska konsekvenserna av förslagen, om de kan leda till olika utfall för kvinnor och män, eller för vissa grupper av kvinnor och män, eller om de särskilt berör kvinnor eller män, flickor eller pojkar, anges i betänkandet. Bakgrunden beskrivs vara erfarenheterna från covid-19-pandemin och att både pandemin och åtgärderna har drabbat olika grupper av individer på olika sätt, vilket kan få konsekvenser för jämställdheten och jämlikheten i hälsan. Det är därför viktigt att integrera ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv i utredningen.

Flera av utredningens förslag kan enligt utredningens bedömning bidra till jämlik hälsa, både långsiktigt och vid pandemihantering. En pandemi kan öka befintliga ojämlikheter i ohälsa och dödlighet på ett övergripande plan, och kan tänkas få flera negativa konsekvenser för hälsan både direkt och indirekt. Nedan följer en redogörelse för

de förslag som avser att bidra till jämlik hälsa i fråga om beredskap inför en pandemi eller annan omfattande smittspridning.

Förslag på åtgärder för att nå ut till grupper för att säkerställa god och jämlik tillgång till smittskyddsinformation

Det är enligt utredningens uppfattning angeläget att enskilda har t.ex. god och jämlik tillgång till vaccin och viktig smittskyddsinformation, särskilt när enskilda med begränsad tillgång också kan tillhöra riskgrupp för allvarlig sjukdom. Covid-19-pandemin visade tydligt att det finns stora behov att anpassa kommunikationen så att viktig information når ut till enskilda och grupper som av olika skäl hade svårt att ta del av den för att skydda sig själva och andra mot smitta. En anpassad kommunikation är också en viktig förutsättning för att bl.a. säkerställa att smittskyddsåtgärder är hållbara över tid för att få till stånd en långsiktig följsamhet i samhället. Arbetet med att nå ut innebär enligt utredningens uppfattning att informationen bör vara tydlig, inkluderande och lättillgänglig utifrån målgruppernas olika förutsättningar. Det handlar konkret om att information bör finnas tillgänglig på flera språk eller på annat sätt tillgänglighetsanpassad för att nå ut till olika målgrupper. Det gäller särskilt råd och rekommendationer kring samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för att få en god följsamhet och därmed begränsad smittspridning.

Det är mot denna bakgrund angeläget att ansvariga myndigheter, regioner och andra aktörer når ut med anpassad information till grupper som har begränsad tillgång till digital information eller har språkliga eller andra begränsningar i att tillgodogöra sig information. Vi lyfter detta i uppdraget som rör en nationell strategi för hantering av pandemier (kapitel 10). Vi föreslår också att Folkhälsomyndigheten ska se till att allmänheten har tillgång till relevant och samlad information om föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelas i anslutning till den nya lagen, samt om beslut som fattats med stöd av lagen. Informationen ska vara lättillgänglig och behovsanpassad (kapitel 9). Det kan innebära att informationen t.ex. behöver översättas, utformas på lätt svenska och anpassas till barn, eller att informationen kan behöva anpassas så att berörda verksamheter får relevant information. Någon motsvarande lagreglerad skyldighet fanns inte under covid-19-pandemin.

Förslag på åtgärder för att planera för att skydda riskgrupper

Som framgått i tidigare kapitel i fråga om förslaget om regioners lagerhållningsskyldighet vid storskalig testning bedömer utredningen att regionerna bör ta hänsyn till att kommunernas vård- och omsorgsverksamheter får tillgång till testning inför och under en omfattande smittspridning. Det gäller både personal inom hälso- och sjukvård och omsorg, personer som bor på särskilda boenden för äldre (säbon) eller i bostäder med särskild service (LSS-boenden). Erfarenheterna från covid-19-pandemin visar tydligt att både patienter och omsorgstagare drabbades hårt, och vård- och omsorgspersonal fick hantera de problem som blev följderna av den omfattande smittspridningen i verksamheterna.

Utredningen vill understryka vikten av god basal hygien i vård- och omsorgsverksamheter för att förebygga smittspridning i normalläge. Det innebär att det smittförebyggande arbetet behöver göras löpande. Detta gäller även om vi inte vet på förhand vilka riskgrupper det kan handla om vid ett nytt eller påtagligt förändrat smittämne. Utredningen ser med viss oro att följsamheten till basala vårdhygienkrav och rutiner har minskat inom äldreomsorgen efter covid-19-pandemin (se avsnitt 10.8.3).

Utredningen anser att det behövs ett långsiktigt arbete med att stärka beredskapen i fråga om att planera för att skydda riskgrupper inför en situation med omfattande smittspridning. Med riskgrupper avser vi de grupper av personer som kan löpa ökad risk att bli allvarligt sjuka i händelse av omfattande smittspridning av ett mer eller mindre nytt smittämne. Vid influensa och enligt erfarenheter från covid-19-pandemin utgörs riskgrupperna framför allt av de allra äldsta och sköraste personerna i samhället samt personer med allvarliga underliggande sjukdomar såsom hjärt- och kärlsjukdomar eller sådana som medför nedsatt immunförsvar. Andra riskgrupper för allvarlig sjukdom är dock tänkbara, t.ex. spädbarn, barn och unga eller gravida.

Vi föreslår bl.a. att beredskap för att identifiera och skydda riskgrupper ska utgöra ett fokusområde i en nationell strategi (se avsnitt 10.8.3). Vid en pandemi eller annan omfattande smittspridning är det angeläget att i ett tidigt skede eller inför en sådan situation, identifiera riskgrupper och riskmiljöer för att kunna vidta åtgärder för att skydda riskgrupper. Ett annat förslag avser ett regerings-

uppdrag till Folkhälsomyndigheten om att ta fram ett planeringsstöd som redovisar vilka riskgrupper som kan vara troliga eller tänkbara i händelse av omfattande smittspridning. Stödet bör även innehålla en översikt över vilka åtgärder som kan vara lämpliga för att skydda riskgrupper.

Samtliga våra förslag avser sammantaget att stärka regioners och statliga myndigheters beredskap för att hantera framtida pandemier. Enligt utredningens uppfattning bör verksamheter bl.a. planera för skydd av potentiella riskgrupper i sin beredskapsplanering. Det gäller på alla nivåer, och särskilt regioner som har ett ansvar för beredskapen via bl.a. sina epidemi- och pandemiplaner. Beredskapen bör även omfatta ett ansvar att se till att vård- och omsorgstagare i kommunala verksamheter har tillgång till storskalig testning och smittspårning, i synnerhet mot bakgrund av att det till stor del handlar om sköra grupper som sannolikt löper stor risk för att drabbas hårt av ett nytt eller okänt smittämne.

14.5.4 Övrigt

Det återstår att bedöma om förslagen i betänkandet har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, allt enligt 15 § kommittéförordningen.

Utredningens sammantagna bedömning är att våra lagförslag i sig inte har några av de ovan nämnda konsekvenserna. Om den föreslagna lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder börjar tillämpas kan dock de föreskrifter enligt de bemyndiganden som lagen innehåller innebära långtgående konsekvenser i samhället. Om sådana föreskrifter meddelas aktualiseras frågan om kompletterande åtgärder för bl.a. företag. I avsnitt 14.3 resonerar vi kring vilken typ av konsekvenser det då kan bli fråga om.

När det gäller statlig ersättning och ekonomiska stöd i krislägen kan vidare finnas olika typer av risker. Utredningens förslag avser emellertid inga direkta ersättningsfrågor, vilket innebär att vi inte heller lämnar en närmare konsekvensbedömning i denna del.

14.6 Förhållandet till vissa internationella rättsakter

Bedömningar: Våra förslag är förenliga med relevanta EU-förordningar och det internationella hälsoreglementet.

Våra förslag behöver inte anmälas enligt tjänstedirektivet.

Våra förslag aktualiserar inte anmälningsdirektivets regler.

I detta avsnitt redovisar vi förslagets förhållande till sådan EU-rätt och andra internationella regelverk som inte omfattas av analysen i kapitel 11 eller 12.

14.6.1 EU-bestämmelser om övervakning av smittsamma sjukdomar och folkhälsoåtgärder

Vi lämnar förslag som möjliggör undantag från enskildas skyldighet att söka läkare, behandlande läkares skyldighet att undersöka en patient och ta de prover som behövs samt behandlande läkares skyldighet att smittspåra. I smittskyddslagen finns redan möjligheter att inskränka anmälningsplikten för bl.a. behandlande läkare. Förslagen syftar till att göra smittskyddslagen mer ändamålsenlig vid en omfattande smittspridning av samhällsfarlig sjukdom. De föreslagna bestämmelserna kan, om bemyndigandena utnyttjas, innebära att färre fall av en viss samhällsfarlig sjukdom upptäcks och anmäls till smittskyddsläkarna och Folkhälsomyndigheten än vad som annars hade varit fallet.

På EU-nivå finns bestämmelser om övervakning av smittsamma sjukdomar i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 851/2004 av den 21 april 2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2371 av den 23 november 2022 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upphävande av beslut nr 1082/2013/EU, förkortad hälsohotsförordningen. Förordningarna har beskrivits i avsnitt 3.4.3.

Förordningarna innehåller krav på medlemsstaterna att bl.a. rapportera data från övervakningen av smittsamma sjukdomar enligt vissa gemensamma standarder. Utredningens bedömning är att förordningarna inte innehåller bestämmelser som innebär, eller kan innebära, att medlemsstaterna ska genomföra testning eller smitt-

spårning av fall i en viss omfattning under en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Flera av våra förslag syftar till att möjliggöra storskalig testning och smittspårning. Vår bedömning är att de förslag som vi samtidigt lämnar gällande ovannämnda lättnader är förenliga med förordningarnas bestämmelser.

Vi lämnar också förslag till en ny lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Hälsohotsförordningen innehåller en bestämmelse enligt vilken kommissionen får komplettera medlemsstaternas åtgärder genom att anta rekommendationer om gemensamma tillfälliga folkhälsoåtgärder. Rekommendationerna ska bl.a. respektera medlemsstaternas ansvar för att besluta om sin hälso- och sjukvårdspolitik samt för att organisera och ge hälso- och sjukvård (artikel 22). Rekommendationerna är inte bindande (skäl 7). Med folkhälsoåtgärd avses beslut eller åtgärd som syftar till att förebygga, monitorera eller kontrollera spridningen av sjukdomar eller kontaminering, bekämpa allvarliga risker för folkhälsan eller minska deras konsekvenser för folkhälsan (artikel 3.9). Artikel 22 innebär således inget tvång att vidta de rekommenderade åtgärderna eller något förbud mot att vidta andra åtgärder. Inte heller i förordningen i övrigt finns det några sådana förbud. Däremot finns det bl.a. en skyldighet att i samband med att en varning utfärdas enligt artikel 19 samtidigt informera om vilka folkhälsoåtgärder som genomförs eller är avsedda att genomföras på nationell nivå. Utredningens bedömning är således att förslaget till lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder är förenligt med hälsohotsförordningen.

Vi lämnar vidare en rad förslag som syftar till att stärka beredskapen för storskalig testning och smittspårning. Även dessa förslag bedömer vi är förenliga med hälsohotsförordningen.

14.6.2 Internationella hälsoreglementet

Det internationella hälsoreglementet, IHR 2005, innehåller bestämmelser om vilka åtgärder stater får vidta mot personer och objekt vid in- och utresa i landet. IHR får därför betydelse för vilka åtgärder som får vidtas vid gränskontroller.

Vårt förslag till ändringar av smittskyddslagens bestämmelser om hälsokontroll vid platsen för inresa innebär en viss utvidgning jämfört med vad som nu gäller. Som förutsättning för Folkhälso-

myndighetens beslut om hälsokontroll föreslås gälla att det finns grundad anledning att anta att det pågår ett utbrott av en samhällsfarlig sjukdom i ett visst område. Personer som anländer till Sverige från det området eller från ett annat område som står i nära förbindelse med området kan bli föremål för hälsokontroll. I nuvarande bestämmelse förutsätts att det har skett ett utbrott av en samhällsfarlig sjukdom i ett visst område, och enbart resenärer från det området kan omfattas av hälsokontrollen.

Syftet och tillämpningsområdet för IHR 2005 är att förebygga, skydda mot, kontrollera och vidta åtgärder mot internationell spridning av sjukdomar på sätt som är förenliga med och begränsar sig till risk för människors hälsa och som undviker att i onödan störa internationellt resande och internationell handel (artikel 2). Enligt artikel 23 får en part vid ankomst i folkhälsosyfte med avseende på resenärer bl.a.

- kräva uppgift om resenärens färdväg för att kunna fastställa om han eller hon har uppehållit sig inom eller nära ett drabbat område eller eventuellt har haft andra kontakter med infektion före ankomsten, och
- kräva icke-inträngande medicinsk undersökning som är den minst påträngande undersökning som kan uppfylla folkhälsomålet.

Med resenär avses i IHR 2005 en fysisk person som gör en internationell resa. Med internationell resa avses en resa som omfattar inresa i en annan stats territorium än den stats territorium där resan började. Med drabbat område avses ett visst geografiskt område för vilket hälsoåtgärder har rekommenderats av WHO enligt det internationella hälsoreglementet. Med infektion avses införande och utveckling eller mångfaldigande av ett infektiöst ämne som kan utgöra en risk för människors hälsa i människo- eller djurkroppar. Med risk för människors hälsa avses sannolikheten av en händelse som kan skadligt påverka hälsan hos den mänskliga befolkningen, särskilt ett ämne som kan spridas internationellt eller utgöra en allvarlig och direkt fara (artikel 1).

IHR 2005 tillåter alltså att även resenärer som uppehållit sig nära ett drabbat område omfattas av de krav som anges i artikel 23. I de fall WHO inte har rekommenderat hälsoåtgärder med avseende på

området kan i stället andra kontakter med infektion före ankomsten läggas till grund för kraven i fråga.

Utredningens bedömning är att förslaget om ändringar i bestämmelserna om hälsokontroll vid platsen för inresa är förenliga med artikel 23. Det är därmed inte nödvändigt att gå in på de möjligheter att vidta mer långtgående åtgärder än vad som krävs enligt IHR som anges i artikel 43.

14.6.3 Tjänstedirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) innehåller bestämmelser som syftar dels till att förenkla förfaranden och formaliteter som är tillämpliga på tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet, dels till att tjänsteleverantörer ska kunna fullgöra vissa förfaranden och få information genom gemensamma kontaktpunkter i medlemsstaterna. I artiklarna 15.7 och 39.5 andra stycket i tjänstedirektivet finns bestämmelser om skyldighet att anmäla författningsförslag och krav till kommissionen när dessa faller inom direktivets tillämpningsområde och omfattas av anmälningsplikt. Denna skyldighet syftar till att säkerställa att nya eller förändrade krav för att bedriva tjänsteverksamhet som medlemsstaterna inför i lag eller annan författning är förenliga med direktivets bestämmelser.¹⁹

Tjänstedirektivet har en bred tillämpning. I lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden, som har samma tillämpningsområde som direktivet, definieras tillämpningsområdet genom att de tjänster som undantas från tillämpningsområdet anges i 2 §. Det innebär att bland de tjänster som omfattas finns bl.a. tjänster som är relaterade till att arrangera olika typer av evenemang (exempelvis musikfestivaler), tjänster relaterade till turistnäringen (exempelvis resebyråer och turistarrangemang), tjänster inom nöjesindustrin, cirkusar, tivoli och sportanläggningar och hotell- och restaurangtjänster inklusive catering. Direktivet syftar till att underlätta för tjänsteleverantörer att sälja tjänster i ett annat EU-land utan att vara etablerade där, dvs. som enbart tillhandahåller den aktuella tjänsten tillfälligt i Sverige.

¹⁹ Prop. 2012/13:157 s. 9.

För covid-19-lagen och serveringslagen som gällde under pandemin gjorde regeringen bedömningen att de lagarna i sig inte hade någon betydelse för den fria rörligheten för personer och tjänster, men att EU-rättsliga regler kunde behöva beaktas om föreskrifter meddelades med stöd av bemyndigandena i lagarna.²⁰ Sådana anmälningar gjordes också av regeringen i samband med att föreskrifter i begränsningsförordningen togs fram.

Utredningen bedömer att detsamma gäller den lag om samhälls-inriktade smittskyddsåtgärder som vi nu föreslår. Det är alltså först inför beslut om nya eller ändrade föreskrifter på lägre normnivå som överväganden gällande tjänstedirektivet behöver göras. Regleringar som det kan vara fråga om är t.ex. begränsningar av serveringsställen, handelsplatser och gym- och sportanläggningar, såväl som deltagarbegränsningar vid offentliga tillställningar och vid upplåtelse av platser för privata sammankomster.

Inte heller de lagförslag som vi lämnar i övrigt bedöms behöva anmälas enligt tjänstedirektivet.

14.6.4 Anmälningdirektivet

Enligt det anmälningförfarande som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningdirektivet), ska nationella krav avseende produkters egenskaper och krav för informationssamhällets tjänster (s.k. e-tjänster) anmälas till kommissionen. Syftet är att motverka handelshinder. Anmälningdirektivet är genomfört i Sverige bl.a. genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Av 2 § den förordningen framgår att med teknisk föreskrift avses

- föreskrifter eller andra bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav och som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara,
- föreskrifter om informationssamhällets tjänster som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid tillhandahållande, etablering eller användande av sådana tjänster, samt

²⁰ Prop. 2020/21:79 s. 86 och prop. 2021/22:69 s. 40.

- föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara.

Kravet på anmälan av författningsförslag som omfattas av direktivet omfattar både regeringen och myndigheter. Anmälan görs via Kommerskollegium.

Utredningen bedömer att anmälningsdirektivets regler inte aktualiseras för de lagförslag vi lämnar i betänkandet. Förslagen uppställer enligt vår bedömning inga specifikationer, krav eller förbud avseende varor, och avser inte heller informationssamhällets tjänster.

Det kan dock inte uteslutas att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelas med stöd av lagen på förordningsnivå eller genom myndighetsföreskrifter och som rör handelsplatser kan anses utgöra krav som är tvingande vid saluföring av varor och omfattas av direktivet. Om kravet väsentligt kan påverka varans saluföring kan sådana bestämmelser då komma att anses vara anmälningspliktiga. Skulle regeringen föreskriva att handelsplatser ska hållas stängda skulle en sådan föreskrift även kunna komma anses utgöra ett saluförbud och som sådant anses vara anmälningspliktigt.

14.7 Finansiering av utredningens förslag

Bedömning: De förslag som utredningen lämnar beräknas innebära kostnadsökningar för staten både i fråga om direkta kostnadsökningar på statens budget och ekonomiska ersättningar till regioner.

Kostnaderna för utredningens förslag som avser regeringsuppdrag eller nya uppgifter för myndigheter bör i huvudsak belasta anslag inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Föreslagna uppdrag som avser andra myndigheter än de som omfattas av utgiftsområde 9 bör på motsvarande vis i huvudsak belasta anslag inom respektive myndighets utgiftsområde.

Utredningens förslag i fråga om bemyndiganden i den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder samt övriga förslag aktiveras i händelse av en pandemi eller annan omfattande smittspridning. Det innebär att de kostnader som uppkommer till följd av förslagen i en sådan situation bör behandlas och finansieras i kommande ekonomiska propositioner.

Enligt 14 § kommittéförordningen ska utredningen föreslå en finansiering när det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner.

Utredningen bedömer att de förslag som utredningen lämnar kommer att innebära kostnadsökningar för staten. Kostnaderna avser dels direkta kostnadsökningar för att finansiera de regeringsuppdrag som föreslås, dels ekonomiska ersättningar till regioner, både för beredskap och för framtida pandemihantering.

14.7.1 Direkta kostnader för staten finansieras inom respektive utgiftsområde

De förslag som avser statens direkta kostnader i fråga om regeringsuppdrag bör finansieras inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg (se avsnitt 14.4.1), samt genom ökade anslag för de myndigheter som omfattas med motsvarande belopp. Det förslag som rör nya uppgifter för länsstyrelserna bör finansieras på motsvarande vis inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse. Utredningens förslag som avser att ge myndigheter i uppdrag att se över regelverk och arbetssätt för att förebygga oklarheter i ansvarsfördelning inom ramen för den nationella strategin bör finansieras inom det utgiftsområde som gäller för den specifika myndigheten.

Vi avstår från att ta ställning till vilket eller vilka anslag som bör komma i fråga för omprioritering inom utgiftsområde 9 eftersom vi bedömer att flera anslag kan vara aktuella. Det ligger emellertid nära till hands att överväga omprioritering av medel på anslaget 1:14 Civilt försvar inom hälso- och sjukvård vars anslagsändamål redan bedöms omfatta de åtgärder som vi föreslår. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 1 732,5 miljoner kronor respektive år (prop. 2024/25:1 utgiftsområde 9). Även anslaget 1:6 Bidrag till folkhälsa och sjukvård bedöms vara lämpligt som finansieringskälla. Vi utesluter emellertid inte att det även kan finnas ytterligare aktuella anslag.

I den mån våra förslag föranleder permanent ökning av myndigheters förvaltningsanslag behöver man vara medveten om att ett avdrag på 20 procent ska göras när medel på ett s.k. BNB-anslag, dvs. ett sakanslag i bestämda nominella belopp, flyttas för att finansiera åtgärder på ett s.k. PLO-anslag, som avser ett pris- och löneomräknat anslag. Minskningen görs eftersom medlen på förvaltningsanslaget

kommer att omfattas av den årliga pris- och löneomräkningen och därmed indexeras upp över tid.

14.7.2 Ekonomiska ersättningar till regioner och uppkomna kostnader vid omfattande smittspridning bör behandlas och finansieras i kommande ekonomiska propositioner

Statens kostnader som rör ekonomiska ersättningar till regioner enligt finansieringsprincipen eller i form av riktade statsbidrag bör behandlas och finansieras i kommande ekonomiska propositioner. Det gäller både förslag för att stärka pandemiberedskapen och för framtida pandemihantering. Utredningens bedömningar som rör finansiering av förslag om storskalig testning och smittspårning i regionerna har redovisats närmare i avsnitt 8.11 och återgetts i korthet i avsnitt 14.4.2.

Utredningens förslag förväntas medföra omfattande kostnadsökningar för staten vid en pandemi eller en situation med omfattande smittspridning men vi kan inte skatta allvarlighetsgrad, omfattning eller bedöma när i tiden det kan bli aktuellt. Därför är det inte möjligt att lämna förslag till omfördelningar inom och mellan olika utgiftsområden eller anslag i statens budget.

De kostnader som uppkommer i en sådan situation och till följd av våra förslag bör därför finansieras i kommande ekonomiska propositioner. Förslagen avser bestämmelser om hälsokontroll vid inresa, den nya lagen om samhällsinriktade åtgärder i fråga om åtgärder som vidtas i samhället för att motverka spridning av en samhällsfarlig sjukdom mellan människor, samt de bemyndiganden som följer av lagen.

Det är också sannolikt att det uppstår behov av extra ändringsbudgetar. Under covid-19-pandemins år 2020 och 2021 lämnade regeringen sammanlagt 20 extra ändringsbudgetar till riksdagen. Propositionerna innehöll mer än 200 enskilda åtgärdsförslag som omfattade drygt 400 miljarder kronor samt stora belopp för höjda garantier och lånemöjligheter.

De direkta kostnaderna för staten som följer av våra förslag som rör beredskap beräknas sammanlagt till 101 miljoner kronor för de två första åren (avsnitt 14.4.1). De kan ställas i relation till statens kostnader för olika åtgärder för att hantera en pågående pandemi. Som framgått tidigare uppgick statens kostnader för storskalig

testning och smittspårning till närmare 33 miljarder kronor under 2020–2022. Under samma period utbetalade staten sammanlagt 165 miljarder kronor till olika former av krisstöd till företag och till aktörer inom kultur- och idrottssektorn. Syftet med åtgärderna är vitt skilda och kan förstås inte jämföras sinsemellan, men vi vill med det understryka betydelsen av en god beredskap. Jämfört med de kostnader som kan tänkas följa av våra förslag, är det vår uppfattning att de sammantagna kostnaderna och konsekvenserna för både samhälle och människor kan bli betydligt mer omfattande om inga åtgärder vidtas alls i fråga om beredskap inför och hantering av en pandemi eller annan omfattande smittspridning.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Lagen är ny och innehåller bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder mot omfattande samhällsspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Lagen utgör en del av författningsberedskapen inom smittskyddet och kompletterar smittskyddslagens (2004:168) bestämmelser om samhällsfarliga sjukdomar. Allmänna överväganden om lagen finns i avsnitt 9.6 och 9.7.

Bestämmelserna i lagen ger regeringen befogenheter att vid ett utbrott av en samhällsfarlig sjukdom agera skyndsamt om det behövs åtgärder för att vidta samhällsinriktade åtgärder, t.ex. för att undvika sådana kontakter mellan människor som kan innebära en risk för spridning av en samhällsfarlig sjukdom. Sådana åtgärder kan innebära betydande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter och bestämmelserna innebär en långtgående delegation av normgivningskompetens. Lagen innehåller därför ett särskilt förfarande för att sätta bestämmelserna om de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna i kraft. Lagen är indelad i kapitel.

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att säkerställa att det allmänna genom att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom och att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med sådana åtgärder.

Paragrafen upplyser om det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Syftet består av två led. Avsikten med den konstruktionen är att tydliggöra att det är fråga om att hitta en lämplig balans mellan möjligheterna att vidta åtgärder för att minska konsekvenserna av en pandemi eller annan omfattande smittspridning och skyddet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter när det allmänna vidtar sådana åtgärder.

Det första ledet avser att säkerställa att det allmänna genom att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan minska konsekvenserna av en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom.

Samhällsinriktade smittskyddsåtgärder definieras i 3 §. Med omfattande smittspridning avses en hastigt uppkommen samhällsspridning inom ett begränsat geografiskt område eller över hela landet av en smittsam sjukdom som kan överföras mellan människor. Samhällsspridning innebär att det upptäcks fall utan känd epidemiologisk koppling till utlandet, om smittspridningen kommer därifrån, eller tidigare kända fall om spridningen startar i Sverige.

Lagen gäller för sjukdomar på vilka bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen är tillämpliga. Det innebär att sjukdomen ska vara angiven i bilaga 2 till smittskyddslagen (2004:168), förkortad SmL, (se 1 kap. 3 § femte stycket SmL) eller att regeringen med stöd av 9 kap. 2 § SmL föreskrivit att bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på sjukdomen i avvaktan på riksdagens beslut att ange sjukdomen i bilagan. Se närmare om samhällsfarliga sjukdomar i författningskommentaren till 2 kap. 1 §. Om en samhällsfarlig sjukdom omklassificeras enligt smittskyddslagen till att vara t.ex. en allmänfarlig sjukdom kan inte denna lag längre gälla för den sjukdomen. Föreskrifter som saknar stöd i författning kan inte tillämpas (jfr 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

Lagen är en del av smittskyddets beredskap. Att ”säkerställa att det allmänna” kan vidta åtgärder tar sikte på att lagen ska kunna användas i oförutsägbara framtida situationer och då ge behövlig flexibilitet, vara träffsäker och ändamålsenlig för de åtgärder som staten, i såväl dess normgivande som verkställande funktion och andra offentlighetsrättsliga subjekt, såsom regioner och kommuner, kan behöva vidta.

Att konsekvenserna av smittspridningen ska minska tar sikte på att undvika sådana konsekvenser av smittspridningen som riskerar att inträda om åtgärder inte vidtas. Det handlar bl.a. om att färre personer än vad som annars vore fallet insjuknar samtidigt. På det sättet kan hälso- och sjukvården och andra samhällsviktiga verksamheter klara sig bättre än annars. Den tidsvinsten som det är fråga om kan också utnyttjas bl.a. för att kartlägga riskgrupper, vinna kunskap om smittämnet och att förbereda samhället i stort. Att undvika andra konsekvenser än sådana som beror på smittspridningen omfattas inte av lagen. Se också gällande syftet med åtgärderna i författningskommentaren till 3 kap. 1 §.

De samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som möjliggörs genom lagen kan innebära långtgående inskränkningar i bl.a. mötesfriheten, demonstrationsfriheten och näringsfriheten. Det andra ledet av syftet avser därför att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med att sådana åtgärder vidtas. Lagen innehåller flera rättssäkerhetsgarantier för användningen av de potentiellt långtgående åtgärder som möjliggörs genom lagen. Att regelverket är beslutat om i förväg ger i sig bättre förutsättningar att utforma åtgärderna på ett sådant sätt att risken för obefogade inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter kan begränsas.

Lagens innehåll

2 § Lagen innehåller bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder mot spridning av sjukdomar på vilka bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen (2004:168) är tillämpliga.

- I lagen finns bestämmelser om
- lagens tillämpning (2 kap.),
 - allmänna utgångspunkter (3 kap.),
 - skyldighet att förebygga smittspridning (4 kap.),
 - bemyndiganden att meddela föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder (5 kap.),
 - utformning och tillämpning av föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder (6 kap.),
 - beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall (7 kap.),
 - tillsyn och efterlevnad av åtgärderna (8 kap.),
 - kompletterande åtgärder (9 kap.),
 - information om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder (10 kap.), och
 - överklagande (11 kap.).

Paragrafen innehåller upplysningar om lagens innehåll och struktur.

I *första stycket* anges att lagen innehåller bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder mot spridning av sjukdomar på vilka bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen (2004:168) är tillämpliga.

I *andra stycket* anges i en uppräkningsform vad de respektive kapitlen i lagen innehåller.

Definitioner

3 § Med samhällsinriktade smittskyddsåtgärder avses i lagen åtgärder som vidtas i samhället för att minska förekomsten av sådana kontakter mellan människor som kan innebära en risk för spridning av en samhällsfarlig sjukdom.

I paragrafen definieras begreppet samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

Med samhällsinriktade smittskyddsåtgärder avses åtgärder som vidtas i samhället för att minska förekomsten av sådana kontakter mellan människor emellan som kan innebära risk för spridning av en samhällsfarlig sjukdom. Detta till skillnad från åtgärder som i huvudsak riktar sig till enskilda personer som är eller misstänks vara smittade av en sjukdom och som regleras i smittskyddslagen (2004:168).

Att det är fråga om åtgärder som vidtas ”i samhället” tar sikte på att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder främst avser reglering av sådant som pågår i det offentliga rummet, samt att det inte i första hand är enskilda individer som kan bli skyldiga att vidta smittskyddsåtgärderna.

Vilka kontakter som är riskfyllda beror på egenskaperna hos det smittämne det är fråga om, men också på en rad ytterligare faktorer. Genom att ålägga den som bedriver eller anordnar vissa verksamheter, sammankomster eller tillställningar att vidta åtgärder kan kontakter mellan människor ur allmänheten minskas. På så sätt kan det motverkas att nya smittkedjor uppstår. Åtgärder kan också underlätta för människor att bl.a. hålla avstånd till varandra när de befinner sig i eller vid verksamheter, sammankomster eller tillställningar öppna för allmänheten. Av 2 kap. 1 § framgår att lagen enbart får tillämpas i situationer som kan kräva samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

- 4 § Med verksamheter avses i lagen
- fritids- och kulturverksamheter som är öppna för allmänheten,
 - handelsplatser vid vilka varor eller tjänster försäljs till eller förevisas allmänheten på plats,
 - restauranger och andra serveringsställen där det serveras mat eller dryck till allmänheten,
 - religiösa verksamheter som är öppna för allmänheten och som inte utgör allmänna sammankomster enligt ordningslagen (1993:1617),
 - kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, inklusive lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, och
 - yrkesmässig användning och direkta eller indirekta upplåtelse av lokaler, områden eller utrymmen för tillställningar eller andra privata sammankomster.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

Av bestämmelsen framgår att med begreppet verksamhet avses i lagen fritids- och kulturverksamheter, handelsplatser, restauranger och andra serveringsställen, religiösa verksamheter, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik och viss upplåtelse av lokaler, områden och utrymmen. För dessa verksamheter finns det i 5 kap. bemyndiganden att meddela föreskrifter med krav på samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Gemensamt för dessa verksamheter är att de vänder sig till och på ett eller annat sätt är öppna för allmänheten. Gemensamt är också att det i verksamheterna finns någon som kan anses som ansvarig för att vidta smittskyddsåtgärder. Den som ansvarar för en verksamhet kan också bli skyldig att identifiera vilka risker som finns i verksamheten för spridning av en sjukdom för vilken lagen har börjat tillämpas på (se vidare författningskommentaren till 4 kap. 1 §) och bli föremål för beslut i enskilda fall (se vidare i författningskommentaren till 7 kap. 1 §).

Den närmare innebörden av de olika begrepp som ingår i definitionen av verksamhet beskrivs i författningskommentaren till 5 kap. 1, 3, 4 och 5 §§.

5 § Begreppen allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har i lagen samma innebörd som i ordningslagen (1993:1617).

I paragrafen definieras allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

I paragrafen anges att begreppen allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har samma innebörd i lagen som i ordningslagen (1993:1617). Det innebär att samtliga de sammankomster och tillställningar som omfattas av definitionerna i 2 kap. 1–3 §§ ordningslagen också omfattas av den förevarande lagen. Den omfattar således både sådana arrangemang som kräver tillstånd och sådana som inte gör det.

6 § Med besökare och deltagare avses i lagen personer ur allmänheten som besöker eller deltar i en verksamhet, en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

I paragrafen finns en definition av begreppen besökare och deltagare. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

Med begreppen avses i lagen personer ur allmänheten som besöker eller deltar i en verksamhet, allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

De samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna avser att minska förekomsten av kontakter som kan innebära risk för att en samhällsfarlig sjukdom sprids mellan människor. Det är i första hand förekomsten av riskfyllda kontakter mellan personer ur allmänheten som lagen syftar till att minska. Den som ”besöker eller deltar i en verksamhet” avser mot den bakgrunden personer ur allmänheten.

Arbetstagare i verksamheten eller vid sammankomsten eller tillställningen är inte personer ur allmänheten. Från begreppen besökare och deltagare undantas således den som är arbetstagare eller likställs med arbetstagare enligt arbetsmiljölagen (1977:1160). Det innebär att om en föreskrift avser att reglera t.ex. antalet besökare eller deltagare i en viss verksamhet ska den som är arbetstagare där eller likställs med arbetstagare där inte räknas med.

Det kan i en verksamhet eller vid en sammankomst eller tillställning som omfattas av föreskrifter enligt lagen finnas personer som är i tjänst där men anställda av någon annan än den som är ansvarig för att vidta smittskyddsåtgärder. Även sådana personer bör i detta sammanhang likställas med arbetstagare och vid lagens tillämpning inte anses som besökare eller deltagare. Det kan t.ex. vara fråga om konsulter i verksamheten, men det kan också vara individer som är där i annat uppdrag, exempelvis s.k. blåljuspersonal. Slutligen är inte heller en person som, utan att vara anställd är t.ex. funktionär i verk-

samheten eller vid sammankomsten eller tillställningen, att anse som besökare eller deltagare.

7 § Med resenärer avses i lagen personer ur allmänheten som reser med kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik och personer ur allmänheten som nyttjar lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik och flygtrafik.

I paragrafen finns en definition av begreppet resenärer. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

Med resenärer avses i lagen personer ur allmänheten som reser med kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik och personer ur allmänheten som nyttjar lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik och flygtrafik.

Gällande vilka personkategorier inom kollektivtrafiken och flygtrafiken som inte är att betrakta som personer ur allmänheten, se författningskommentaren till 6 § gällande besökare och deltagare.

2 kap. Lagens tillämpning

Regeringen föreskriver när samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska tillämpas

1 § Regeringen får föreskriva att bestämmelserna i 4 och 5 kap. och 7 kap. 1 § helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer. En sådan föreskrift får endast gälla en viss sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen (2004:168) är tillämpliga och som förekommer, eller inom kort kan förekomma, här i landet i en sådan omfattning att det kan krävas samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt denna lag.

Föreskriften ska gälla för en viss tid och längst tolv månader.

Paragrafen innehåller förutsättningarna för att tillämpa lagens bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.1–9.8.3.

Första stycket innehåller ett bemyndigande som innebär att regeringen får föreskriva att bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder (4 och 5 kap. och 7 kap. 1 §) ska börja tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer. En sådan föreskrift får endast gälla en viss sjukdom som antingen är upptagen i bilaga 2 till smittskyddslagen (2004:168), förkortad SmL, eller som

regeringen med stöd av 9 kap. 2 § SmL föreskrivit att bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen ska vara tillämpliga på. Regeringen meddelar sådana föreskrifter i en förordning. Något hinder att en förordning enligt 9 kap. 2 § SmL och en förordning enligt förevarande paragraf beslutas samtidigt för sjukdomen finns inte, förutsatt att kraven för att besluta om respektive förordning är uppfyllda.

Att sjukdomen är samhällsfarlig innebär att den uppfyller definitionen av samhällsfarlig sjukdom i 1 kap. 3 § tredje stycket SmL. Det innebär att den ska kunna överföras till eller mellan människor och kunna vara livshotande, innebära långvarig sjukdom och svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och att det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. Det innebär också att den ska kunna få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kan kräva extraordinära smittskyddsåtgärder enligt smittskyddslagen eller samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt denna lag (se författningskommentaren till 1 kap. 3 § SmL i avsnitt 15.3).

En spridning i samhället som innebär en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner kan uppkomma vid utbredd spridning av sjukdomen genom att merparten av sjukhusens vårdplatser behöver erbjudas dem som insjuknat i sjukdomen. Hela sjukvårdssystemet utsätts då för en stor påfrestning vilket får till följd att personer som behöver sjukhusvård av annan orsak blir utan vårdplats. Även andra viktiga samhällsfunktioner kan störas på grund av omfattande sjukskrivningar och dödsfall. En sjukdom som i det enskilda fallet har en hög dödlighet eller medför andra allvarliga konsekvenser men som har begränsad spridningsförmåga bör inte definieras som samhällsfarlig. Sjukdomar som effektivt kan förebyggas genom individinriktade smittskyddsåtgärder bör inte heller komma i fråga att definieras som samhällsfarliga (se författningskommentaren till 1 kap. 3 § SmL i avsnitt 15.3, se även prop. 2003/04:158 s. 103).

En förordning om att bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska tillämpas förutsätter att den samhällsfarliga sjukdomen förekommer, eller inom kort bedöms kunna förekomma, i Sverige i en sådan omfattning att åtgärderna i lagen bedöms kunna behövas. Smittspridningen ska således dels bedömas inte kunna hanteras endast med de åtgärder som riktar sig till smittade eller miss-

tänkt smittade och som regleras i smittskyddslagen, dels vara eller förväntas bli sådan att samhällsinriktade åtgärder bedöms kunna ha effekt och behövas för att minska förekomsten av sådana kontakter människor emellan som kan innebära risk för smittspridning. Samhällsfarliga sjukdomar som i och för sig får en stor spridning men för vilka de åtgärder som lagen möjliggör inte är verkningsfulla åtgärder, kan inte komma i fråga att tillämpa lagen på. Det gäller bl.a. smittämnen som främst smittar genom direkt eller indirekt kroppskontakt, t.ex. smittämnen med i huvudsak sexuell smittväg. Det gäller också smittämnen som överförs zoonotiskt, t.ex. via insektsbett, eller via vatten och födoämnen.

Det krävs inte att det konstaterats att smittspridning av sjukdomen förekommer i landet. Bestämmelsen ger i stället utrymme för att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan vidtas i ett tidigt skede av t.ex. en pandemi vid vilken sjukdomen bedöms kunna spridas också till och inom Sverige. Bedömningen av behovet av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan grunda sig på t.ex. Folkhälsomyndighetens eller internationella organisationers omvärldsbevakning, kunskap om smittämnet eller liknande smittämnen och bedömning av epidemiologiska data. I bedömningen kan det t.ex. vägas in om Världshälsoorganisationen, WHO, karakteriserat utbrottet som en pandemi. En sådan bedömning av WHO är dock inte nödvändig eller ensamt avgörande.

Vid bedömningen av om lagens bestämmelser ska kunna tillämpas, ska vidare de allmänna principer som anges i 3 kap. beaktas. Av dem följer bl.a. att föreskrifter och beslut enligt lagen ska vara proportionerliga. Vad som är proportionerligt beror bl.a. på hur omfattande smittspridningen är eller förväntas att bli inom en nära framtid (se vidare författningskommentaren till 3 kap. 2 §). En förordning om att bestämmelserna i lagen ska tillämpas kräver således en bedömning av risken för att sjukdomen får en omfattande spridning i Sverige, av vilken påverkan på samhällsviktiga funktioner spridningen kan få och av om det kan krävas samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för att hantera smittspridningen. Att det förekommer spridning av en samhällsfarlig sjukdom i Sverige, i Sveriges närområde eller i övriga världen är således inte ensamt tillräckligt för att bestämmelserna i lagen ska kunna tillämpas.

Det är vidare viktigt att åtgärder som vidtas för att motverka och förhindra smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom anpassas

till det aktuella smittämnetts egenskaper i fråga om t.ex. spridnings-sätt. Av bestämmelsen följer därför att regeringens förordning om tillämpning av lagen kan omfatta bestämmelserna om de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna i lagen i sin helhet eller en eller flera av dem. Det krävs således att regeringen gör en bedömning av behovet av att tillämpa de åtgärder som lagen ger utrymme för utifrån de omständigheter som råder i fråga om den aktuella sjukdomen. Något hinder att vid olika tidpunkter föreskriva att olika bestämmelser ska tillämpas finns inte. Situationen kan dock vara sådan att det finns behov av att kunna vidta samtliga samhällsinriktade smittskyddsåtgärder och att samtliga bestämmelser då behöver kunna tillämpas på en och samma gång. Omständigheterna vid smittspridningen kan också vara sådana att bedömningen är att de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna kommer behöva utökas eller på annat sätt anpassas skyndsamt efter smittspridningens förlopp och att det därför finns ett behov av flexibilitet i tillämpningen av bestämmelserna. Även under sådana förhållanden kan regeringen föreskriva att bestämmelserna ska tillämpas i sin helhet. Något krav på att regeringen måste tillämpa en bestämmelse som omfattas av en förordning finns dock inte.

Av *andra stycket* följer att regeringens förordning ska vara tidsbegränsad och gälla som längst tolv månader. Detta innebär att redan inför att förordningen beslutas behöver det övervägas under vilken tid bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vara tillämpliga. Något hinder mot att vid behov förlänga giltighetstiden när den går ut finns dock inte. En sådan förlängning görs på motsvarande sätt som vid aktiveringen, dvs. genom en förordning som ska underställas riksdagens prövning (angående underställning, se 2 §).

Regeringens föreskrift ska underställas riksdagens prövning

2 § En föreskrift enligt 1 § ska underställas riksdagens prövning inom två veckor från den dag som föreskriften beslutades. Underställs inte föreskriften riksdagen inom denna tid upphör den att gälla.

En föreskrift som innebär att bestämmelser i 4 eller 5 kap., eller 7 kap. 1 § inte längre ska tillämpas behöver inte underställas riksdagens prövning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om underställning. Övervägandena finns i avsnitt 9.8.4.

Kravet på underställning i *första stycket* innebär att regeringens förordning med föreskrifter om att bestämmelser i 4 eller 5 kap. eller 7 kap. 1 § ska tillämpas, ska överlämnas till riksdagen genom en proposition. Överlämnandet ska göras inom två veckor från den dag då förordningen beslutades, dvs. från dagen för regeringssammanträdet (prop. 1973:90 s. 321). Vid beräkning av tiden gäller lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid. Om förordningen inte underställs inom denna tid upphör den att gälla.

Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av att en sådan proposition måste behandlas skyndsamt (se 9 kap. 13 § riksdagsordningen).

Riksdagen måste aktivt ta ställning till behovet av en underställd förordning. 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 meddela en lag som upphäver regeringens förordning.

Det finns inget hinder mot att regeringens förordning träder i kraft innan den underställs.

Tidsbegränsade föreskrifter gäller under den föreskrivna giltighetstiden, om de inte upphävs tidigare. Enligt *andra stycket* behöver en föreskrift som innebär att en föreskrift om att tillämpa bestämmelser om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder helt eller delvis upphör att gälla inte underställas riksdagens prövning.

3 kap. Allmänna utgångspunkter

Syftet med åtgärderna

1 § Föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder får meddelas endast för att motverka spridning av den sjukdom som avses i 2 kap. 1 §.

Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse om syftet med föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Bestämmelsen innebär att det måste finnas en koppling mellan smittskyddsåtgärden och den eftersträvade effekten på spridningen av den sjukdom som regeringen föreskrivit att bestämmelserna ska tillämpas på (se 2 kap. 1 §). Om förhållanden som föranlett en särskild åtgärd inte längre är för handen ska den tas bort.

Åtgärderna ska vara proportionerliga

2 § Föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse om proportionalitet. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 1 kap. 4 § första stycket andra ledet smittskyddslagen (2004:168). Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Bestämmelsen innebär att föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt lagen inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. De ska alltså vara proportionerliga. Kravet på proportionalitet innebär att det ska göras en avvägning mellan vad som kan uppnås genom åtgärden i fråga om minskad smittspridning och de negativa konsekvenser som åtgärden kan förväntas få. Tänkbara exempel på positiva effekter är minskad sjuklighet och dödlighet i befolkningen i den aktuella sjukdomen. En annan tänkbar positiv effekt är minskad belastning inom sjukvården. Tänkbara exempel på negativa konsekvenser som ska beaktas är försämrad folkhälsa i andra avseenden än i fråga om sjukdomen, inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som mötesfrihet, demonstrationsfrihet, näringsfrihet och egendomsskydd, samt negativa konsekvenser för privatpersoner och företag.

Vad som är en proportionerlig åtgärd beror bl.a. på hur hög dödlighet och sjuklighet i befolkningen som sjukdomen ger upphov till, och hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en snar framtid. Kravet på proportionalitet innebär också att en föreskrift eller ett beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder inte får gälla under längre tid eller inom ett större område än vad som kan motiveras i förhål-

lande till syftet att motverka smittspridning (se författningskommentaren till 6 kap. 3 och 4 §§).

Vetenskap och beprövad erfarenhet

3 § Föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse om att föreskrifter och beslut enligt lagen ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 1 kap. 4 § första stycket första ledet smittskyddslagen (2004:168). Övervägandena finns i avsnitt 6.5 och 9.9.

Med vetenskap avses vetenskaplig kunskap som har tagits fram med olika forskningsmetoder. Med beprövad erfarenhet avses kunskap som vuxit fram genom att kunskaper från professioner inom smittskyddet har synliggjorts, värderats och systematiserats genom uppföljning, dokumentation, kritisk granskning och spridning.

Att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet innebär att åtgärderna ska vara förenliga med bästa tillgängliga kunskap. Uttrycket vetenskap och beprövad erfarenhet ska inte tolkas alltför snävt. Vid t.ex. ett omfattande utbrott av en ny smittsam sjukdom kan kunskapsläget vara begränsat i fråga om sjukdomens egenskaper, t.ex. smittsamhet och spridningsätt. Under sådana förhållanden bör beaktas vetenskap och beprövad erfarenhet om smittskyddsåtgärder som generellt sett minskar risken för att sjukdomar smittar mellan människor och för att nya smittkedjor uppstår. Kunskapsläget om grundläggande åtgärder som kan minska risken för smittspridning är inte beroende av fullständig kunskap om ett specifikt smittämne och dess egenskaper. Som exempel kan nämnas att om lagen görs tillämplig på ett nytt luftvägsvirus bör åtgärder kunna grundas på kunskap om andra virus i samma familj eller på andra virus med liknande egenskaper.

Respekt för människors lika värde och integritet

4 § Föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska bygga på respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse som slår fast att föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt lagen ska vara förankrade i en humanistisk människosyn. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Synsättet innebär bl.a. att smittade personer har samma värde och rätt till skydd som andra samhällsmedlemmar. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 1 kap. 4 § andra stycket smittskyddslagen (2004:168).

Barnets bästa

5 § Vid föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser verksamheter, sammankomster och tillställningar som riktar sig till barn ska det som bedöms vara barnets bästa särskilt beaktas.

Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse om principen om barnets bästa. Bestämmelsen har sin motsvarighet i artikel 3.1 i den reviderade svenska översättningen av Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och i 1 kap. 4 § tredje stycket smittskyddslagen (2004:168). Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Av bestämmelsen framgår att vid föreskrifter och beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser verksamheter, sammankomster och tillställningar som riktar sig till barn ska det som bedöms vara barnets bästa särskilt beaktas. Vad som menas med verksamheter, tillställningar och sammankomster anges i 1 kap. 4 och 5 §§.

Barnets bästa kan inte fastställas en gång för alla. Det innebär att alla aktörer har att kontinuerligt göra barnrättsliga analyser inför föreskrifter och beslut enligt lagen som rör verksamheter, sammankomster och tillställningar som riktar sig till barn.

Vad som är bäst för barnet ska undersökas och vägas mot andra intressen. Att det som bedöms vara bäst för barnet särskilt ska beaktas innebär att barnets bästa ska ha hög prioritet och inte bara vara ett bland flera överväganden. Det gäller såväl i de fall barn bär

på en smittsam sjukdom som i de fall åtgärder behöver vidtas för att förhindra att barn smittas.

4 kap. Skyldighet att motverka smittspridning

Riskhantering i verksamheter och vid sammankomster och tillställningar

1 § Den som ansvarar för en verksamhet, allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska bedöma vilka risker som finns i verksamheten eller vid sammankomsten eller tillställningen för spridning av den sjukdom som avses i 2 kap. 1 §.

Den ansvarige ska utifrån bedömningen vidta lämpliga åtgärder så att människor kan hålla avstånd från varandra och även på andra sätt motverka smittspridning.

Riskbedömningen och de åtgärder som vidtas ska dokumenteras.

Paragrafen innehåller bestämmelser om verksamhetsansvarigas skyldighet att motverka smittspridning. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

Tillämpningen av paragrafen förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att den ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom. Vid en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom, eller när en sådan inom kort kan förväntas drabba landet, men där situationen är sådan att tvingande åtgärder och begränsningar enligt 5 kap. inte anses vara nödvändiga för att motverka smittspridningen, kan paragrafen tillämpas som en självständig samhällsinriktad smittskyddsåtgärd. Paragrafen kan dock också tillämpas tillsammans med tvingande åtgärder och begränsningar enligt 5 kap. om situationen är sådan att det anses vara behövligt.

Bestämmelserna i *första stycket* innebär att den som ansvarar för en verksamhet eller anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning är skyldig att bedöma risken för spridning av den aktuella sjukdomen i sin verksamhet eller vid sin tillställning eller sammankomst. Den som ansvarar för verksamheten är den som bedriver eller anordnar verksamheten, tillställningen eller sammankomsten. Vad som avses med verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar anges i 1 kap. 4 och 5 §§.

Vid bedömningen ska riskfaktorer för smittspridning identifieras. En sådan faktor kan vara risken för att människor som normalt sett

inte träffas kommer samman och tillbringar tid i varandras närhet på ett sätt som gör att risk för smittspridning uppstår. Vid bedömningen bör hänsyn också tas till typen av aktivitet, t.ex. om den involverar nära eller långvarig kontakt mellan deltagarna eller om den hålls inomhus, vilket normalt innebär en högre risk för smittspridning än under motsvarande förhållanden utomhus. Det bör t.ex. också beaktas att verksamheter som omfattar ett stort antal deltagare kan innebära en större risk för smittspridning eftersom många människor som annars inte hade träffats då kommer samman, vilket kan öka risken för att nya smittkedjor uppstår och att sjukdomen riskerar att spridas vidare när de återvänder hem. Det bör t.ex. också beaktas att arrangemang med internationellt deltagande kan öka risken för smittspridning. Vidare bör beaktas att verksamheter, sammankomster eller tillställningar riktade till människor från identifierade riskgrupper för allvarlig sjukdom gör smittspridning särskilt riskfylld. Se även 6 kap. 1 § för omständigheter som bör beaktas vid bedömningen.

Med bedömningen som grund ska den verksamhetsansvarige enligt bestämmelsen i *andra stycket* vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. I bestämmelsen nämns särskilt åtgärder som innebär att människor kan hålla avstånd från varandra. Sådana åtgärder kan vara att informera om vikten av att hålla avstånd, markera avstånd i golvet, möblera om eller på annat sätt skapa utrymme för att undvika trängsel eller på annat sätt undvika att flera människor samlas i trånga lokaler genom att begränsa antalet människor som vistas i lokalen samtidigt eller att ta fram alternativa lösningar till kassaköer. Andra lämpliga smittskyddsåtgärder kan vara att i den mån det är möjligt anordna verksamheten utomhus med adekvata smittskyddsåtgärder i stället för inomhus eller att hålla digitala möten. Det kan också handla om att erbjuda möjlighet att tvätta händerna med tvål och vatten och erbjuda handsprit.

Genom bestämmelsen i *tredje stycket* är den verksamhetsansvarige skyldig att dokumentera sin bedömning och de åtgärder som vidtas.

Med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen bör närmare föreskrifter meddelas om riskbedömningen och dokumentationen (se 2 §). Vägledning i fråga om vilka åtgärder som är lämpliga bör ges av Folkhälsomyndigheten.

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om riskbedömningen och dokumentationen.

Paragrafen upplyser om att det finns möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter kan reglera vilka omständigheter som bör beaktas vid riskbedömningen och hur dokumentationen bör utformas. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

Var och ens ansvar

3 § Vid en verksamhet, allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska var och en medverka till att förhindra smittspridning.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om enskilda individers skyldighet att medverka till att förhindra smittspridning vid verksamheterna som omfattas av denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 9.11.

I 2 kap. 1 § smittskyddslagen (2004:168), förkortad SmL, finns en bestämmelse som slår fast att utgångspunkten är att var och en så långt som möjligt ska vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att skydda såväl sig själv som andra mot smittrisk. Vilka försiktighetsmått som kan bli aktuella beror på vilken sjukdom det rör sig om, dess smittsamhet och smittvägar (prop. 2003/04:30 s. 214). Förevarande bestämmelse kompletterar 2 kap. 1 § SmL och gäller för enskilda i de verksamheter, sammankomster och tillställningar som omfattas av lagen.

Bestämmelsen innebär att enskilda inte bara genom försiktighetsåtgärder ska förhindra smittspridning av den aktuella sjukdomen, utan även respektera de smittskyddsåtgärder som den verksamhetsansvarige har vidtagit.

Med var och en avses alla som på något sätt deltar i verksamheten, sammankomsten eller tillställningen, dvs. såväl deltagare och besökare, som arbetstagare, funktionärer och andra som är närvarande vid genomförandet.

Tillämpningen av paragrafen förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att den ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom.

5 kap. Bemyndiganden att meddela föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Vissa verksamheter som är öppna för allmänheten

Möjlighet att ställa krav på samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

1§ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som driver en fritids- och kulturverksamhet, en handelsplats eller ett serveringsställe ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare och deltagare,
2. minsta avstånd mellan besökare och deltagare,
3. begränsning av öppettider, och
4. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen om att meddela föreskrifter om att den som driver sådana verksamheter som omfattas av lagen ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Regeringen får delegera föreskrifträtten till den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.1.

Tillämpningen av bemyndigandet förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att det ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom. Regeringen kan också ha föreskrivit att bestämmelserna i 4 kap. ska tillämpas på samma samhällsfarliga sjukdom. I så fall gäller bestämmelserna i 4 kap. tillsammans med föreskrifter som meddelas med stöd av förevarande paragraf.

Bemyndigandet omfattar föreskrifter om att den som driver en fritids- och kulturverksamhet, en handelsplats eller ett serveringsställe ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. I 1 kap. 4 § finns en definition av begreppet verksamhet som bl.a. innefattar fritids- och kulturverksamheter som är öppna för allmänheten, handelsplatser vid vilka varor eller tjänster försäljs till eller förevisas allmänheten på plats och restauranger och andra serveringsställen där det serveras mat eller dryck till allmänheten.

Med fritids- och kulturverksamheter avses verksamheter som erbjuder olika typer av fritidssysselsättningar, kulturaktiviteter, förströelse eller underhållning. Exempel på sådana verksamheter är gym- och sportanläggningar, badanläggningar, campingplatser, bibliotek, museum, djurparker och lekland.

Med gym- och sportanläggningar avses anläggningar som huvudsakligen används för fysisk träning eller sport. Med badanläggning

avses en offentlig badinrättning. Med bibliotek avses en plats där allmänheten får låna eller på annat sätt får tillgång till litteratur och får tillgång till information. Det har för lagens tillämpning ingen betydelse vilket slags bibliotek enligt bibliotekslagens (2013:801) definitioner som det är fråga om. Begreppet museum syftar på en institution som ställer ut materiella och immateriella vittnesbörder om människan och människans omvärld. Med campingplats avses ett avgränsat område för boende i tält eller husvagn. Med djurpark avses ett avgränsat område som erbjuder förevisning av djur.

Verksamheter som bedrivs enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller socialtjänstlagen (2001:453), t.ex. daglig verksamhet, omfattas inte av begreppet fritids- och kulturverksamhet.

Handelsplatser vid vilka varor eller tjänster försäljs till eller förevisas allmänheten på plats avser det som i dagligt tal benämns butiker och serviceinrättningar. Med butiker bör då avses lokaler för försäljning av varor, t.ex. livsmedel, bruksföremål, vitvaror och kläder. I butiker kan även viss försäljning av tjänster pågå. Inte heller att det också bedrivs viss annan verksamhet i lokalen, t.ex. att det finns en kafédel, utesluter att det är fråga om en butik. Det är den huvudsakliga verksamheten som avgör om det är fråga om en handelsplats i lagens mening. Serviceinrättningar bör avse platser för försäljning av tjänster, t.ex. frisörsalonger, skönhetssalonger och cykelverkstäder. I serviceinrättningar kan även viss försäljning av varor ske. Viss utbildning som t.ex. trafikskolor och kursverksamheter som tydligt bjuds ut till försäljning bör kunna omfattas.

Även det som i dagligt tal benämns köpcentrum och varuhus bör i sig betraktas som handelsplatser i lagens mening. I köpcentrum eller varuhus inryms typiskt sett butiker och serviceinrättningar, men det kan även inrymmas annan verksamhet än butiker eller serviceinrättningar, t.ex. serveringsställen. Även inomhustorg, inomhusgångar och platser där kunder och besökare uppehåller sig en längre tid, t.ex. för att umgås, strosa eller för att sitta ned en stund ingår i handelsplatsen.

Platser för hälso- och sjukvård eller tandvård, t.ex. vårdcentraler och tandläkarmottagningar omfattas inte av begreppet serviceinrättningar. Inte heller t.ex. socialtjänst- eller myndighetslokaler, till vilka allmänheten förvisso kan ha tillträde, omfattas av begreppet serviceinrättning.

En handelsplats kan vara såväl permanent som tillfällig, t.ex. hålla öppet några timmar per vecka, några dagar per år eller sporadiskt. Det krävs inte att det är fråga om försäljning på stället eller att det är möjligt att betala på plats. I vissa verksamheter som omfattas av begreppet förevisas exempelvis produkter i syfte att besökarna ska överväga ett köp först vid senare tillfälle.

Med restauranger och andra serveringsställen avses sådana serveringsställen som omfattades av den tillfälliga lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som gällde under covid-19-pandemin. Begreppet serveringsställe gavs i den lagen samma innebörd som i lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter. Exempel på sådana serveringsställen är – utöver restauranger – barer, pubar, diskotek, kaféer och konditorier. Inrättningarna har det gemensamt att det där sker servering till besökare som kan vara sittande eller stående.

Begreppet restauranger och andra serveringsställen är i förevarande lag dock inte begränsat till sådana inrättningar som erbjuder möjlighet till förtäring på stället. Begreppet omfattar således även gatukök och liknande inrättningar.

För att det ska vara fråga om ett serveringsställe ska det vara fråga om servering som sker till allmänheten. Ett serveringsställe kan vara såväl permanent som tillfälligt, t.ex. hålla öppet några timmar per vecka, några dagar per år eller sporadiskt.

Även annan verksamhet förutom själva serveringen till besökare kan förekomma på ett serveringsställe, t.ex. ett dansgolv eller platser för olika slags spel. Det är som utgångspunkt den huvudsakliga verksamheten som avgör om det är fråga om ett serveringsställe.

Liksom i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör även serveringsställen som abonneras eller som på annat sätt används eller hyrs ut till slutna sällskap omfattas av begreppet.

Den som bedriver fritids- och kulturverksamhet eller driver en handelsplats eller ett serveringsställe kan vara en fysisk eller juridisk person. Flera personer kan bedriva verksamheten gemensamt. Det finns heller ingen begränsning till vilken associationsform det kan vara fråga om. Även t.ex. ideella verksamheter omfattas.

Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet behöver inte omfatta alla verksamheter utan kan inskränkas till vissa typer av verksamheter som medför särskilt stora risker för smittspridning.

Enligt *första punkten* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet besökare och deltagare. Begreppen besökare och deltagare definieras i 1 kap. 6 §. Det är t.ex. möjligt att ange ett maximalt antal besökare och deltagare i förhållande till storleken på lokalerna och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till. Det är också möjligt att göra skillnad på t.ex. utomhus- respektive inomhusdelar.

Enligt *andra punkten* är det möjligt att med stöd av bemyndigandet begränsa avståndet mellan besökare och deltagare. Genom sådana föreskrifter kan t.ex. det minsta tillåtna avståndet mellan bord regleras.

Enligt *tredje punkten* får föreskrifterna innebära begränsning av öppettider.

Av *fjärde punkten* framgår att föreskrifterna får innebära även andra krav på åtgärder för att förhindra smittspridning. Uppräkningen i andra stycket 1–3 är alltså inte uttömmande. Exempel på andra smittskyddsåtgärder är att tillhandahålla handdesinfektion och att ha särskilda rutiner för in- och utpassage.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Föreskrifterna får enligt 6 kap. 3 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska gälla för viss tid enligt 6 kap. 4 §. Vidare ska beaktas vad som sägs i 6 kap. 1 § om att det ska eftersträvas en enhetlig reglering för verksamheter, sammankomster och tillställning som är likvärdiga ur smittrisksynpunkt, samt vad som sägs om 6 kap. 2 § i fråga om allmänna sammankomster.

Föreskrifter om att verksamheter ska hållas stängda

2 § Regeringen får, om åtgärder enligt 1 § bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att sådana verksamheter som avses där ska hållas stängda.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen om att meddela föreskrifter om att verksamheter enligt lagen ska hållas stängda. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.1.

Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att som en yttersta åtgärd meddela föreskrifter om att fritids- och kulturverksamheter, handelsplatser eller serveringsställen ska hållas stängda. Sådana föreskrifter är mycket långtgående åtgärder och får, så som framgår av bestämmelsen, meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms

otillräckliga. Utgångspunkten bör alltså vara att de åtgärder som införs ska vara mindre långtgående än nedstängning av verksamheter.

Innan föreskrifter meddelas med stöd av bemyndigandet ska noga övervägas vilka följderna blir för utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter och för andra aspekter för enskilda, näringslivet, föreningslivet och samhället i stort.

Mot bakgrund av kravet på proportionalitet bör det vidare så långt det är möjligt inte komma i fråga att meddela föreskrifter om att samhällsviktiga handelsplatser som exempelvis livsmedelsbutiker, apotek och bibliotek ska hållas stängda. Skulle situationen vara sådan att en sådan verksamhet behöver stängas behöver allmänhetens tillgång till nödvändiga varor och service säkerställas på annat sätt.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Sådana föreskrifter får vidare enligt 6 kap. 3 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska gälla för viss tid enligt 6 kap. 4 §.

Religiösa verksamheter som är öppna för allmänheten

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vidtas av trossamfund som bedriver en religiös verksamhet. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare och deltagare,
2. minsta avstånd mellan besökare och deltagare, och
3. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om att trossamfund som bedriver religiös verksamhet som är öppen för allmänheten ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Regeringen får delegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.2.

Tillämpningen av bemyndigandet förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att den ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom. Regeringen kan också ha föreskrivit att bestämmelserna i 4 kap. ska tillämpas på samma samhällsfarliga sjukdom. I så fall gäller bestämmelserna i 4 kap. tillsammans med föreskrifter som meddelas med stöd av förevarande paragraf.

Med trossamfund avses detsamma som i 2 § första punkten lagen (1998:1593) om trossamfund, dvs. en gemenskap som utövar religiös verksamhet i vilken gudstjänst, bön, meditation eller andra ritualer ingår. Begreppet verksamhet enligt förevarande lag definieras i 1 kap. 4 § och innefattar bl.a. religiös verksamhet som är öppen för allmänheten och som inte utgör en allmän sammankomst enligt ordningslagen (1993:1617).

Begreppet religiös verksamhet är inte självständigt definierat i lagen. Det som avses med religiös verksamhet kan dels bestå i att trossamfundets lokaler står öppna för besökare för t.ex. enskild bön, dels annan religiös verksamhet som utan att vara en allmän sammankomst är öppen för allmänheten. Det är fråga om verksamheter främst i kyrkor, moskéer, synagogor och på andra religiösa platser.

Att allmänna sammankomster inte omfattas av denna bestämmelse innebär bl.a. att gudstjänster och liknande sammankomster inte omfattas. De kan däremot omfattas av föreskrifter som meddelas om allmänna sammankomster enligt 11 och 12 §§.

Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet behöver inte omfatta all religiös verksamhet utan kan inskränkas till viss typ av verksamhet som medför särskilt stora risker för smittspridning.

Enligt *punkt 1* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet besökare och deltagare. Begreppen besökare och deltagare definieras i 1 kap. 6 §. Det är t.ex. möjligt att ange ett maximalt antal besökare och deltagare i förhållande till storleken på lokalerna och tillhörande områden utomhus som besökare har tillträde till. Det är också möjligt att göra skillnad på t.ex. utomhus- respektive inomhusdelar.

Enligt *punkt 2* är det möjligt att med stöd av bemyndigandet begränsa avståndet mellan besökare och deltagare. Genom sådana föreskrifter kan t.ex. det minsta tillåtna avståndet mellan t.ex. sittande deltagare regleras.

Av *punkt 3* framgår att föreskrifterna får innebära även andra krav på åtgärder för att förhindra smittspridning. Uppräkningen i första stycket 1–3 är alltså inte uttömmande. Exempel på andra smittskyddsåtgärder är att tillhandahålla handdesinfektion och att ha särskilda rutiner för in- och utpassage. Det är dock inte möjligt att med stöd av denna punkt begränsa öppettider eller helt stänga religiösa verksamheter.

När föreskrifter meddelas med stöd av bemyndigandet gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Föreskrifterna får enligt 6 kap. 3 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska gälla för viss tid enligt 6 kap. 4 §. Vidare ska vad som sägs i 6 kap. 1 § beaktas och hänsyn tas till vad som sägs i 6 kap. 2 § i fråga om allmänna sammankomster.

Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver eller organiserar verksamhet i form av kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet resenärer på färdmedel,
2. begränsning av antalet resenärer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer, och
3. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i fråga om kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt i fråga om lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer. Regeringen får delegera föreskrifträtten till den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.3.

Tillämpningen av bemyndigandet förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att den ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom. Regeringen kan också ha föreskrivit att bestämmelserna i 4 kap. ska tillämpas på samma samhällsfarliga sjukdom. I så fall gäller bestämmelserna i 4 kap. tillsammans med föreskrifter som meddelas med stöd av förevarande paragraf.

Begreppen kollektivtrafik och inrikes flygtrafik har i denna lag samma innebörd som i den tillfälliga lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (se prop. 2020/21:79 s. 41–45). Med kollektivtrafik avses trafik med allmänna färdmedel. Exempel på sådan trafik är regional kollektivtrafik med t.ex. buss, spårvagn, tunnelbana, pendeltåg eller båt. Paragrafen omfattar även kommersiell kollektivtrafik, t.ex. taxitrafik och långväga tågtrafik samt färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och skol-

skjuts. Utöver kollektivtrafik omfattar paragrafen inrikes flygtrafik. Med inrikes flygtrafik avses civil trafik med luftfart mellan flygplatser inom landet.

Föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder som meddelas med stöd av bemyndigandet behöver inte omfatta all kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, utan kan inskränkas till vissa trafikslag som medför särskilt stora risker för smittspridning.

Av *första stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vidtas. Föreskrifterna i fråga kan rikta sig till både den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller den som organiserar sådan trafik. Både den som sköter den dagliga driften av kollektivtrafik och den som ansvarar för kollektivtrafik och i den egenskapen upphandlar kollektivtrafiktjänster, anses bedriva kollektivtrafik i lagens mening.

Föreskrifter kan också riktas mot den som ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik. Som ansvarig för att vida åtgärder bör den betraktas som i egenskap av ägare eller på någon annan grund disponerar över lokalen eller området och har möjlighet att vidta smittskyddsåtgärder. De lokaler och områden som avses är de delar av t.ex. perronger och andra på- och avstigningsplatser, stationshus, bussterminaler, busshållplatser och flygplatser som resenärer har tillgång till. Även lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i internationell flygtrafik omfattas av bestämmelsen. Begreppet resenär är definierat i 1 kap. 7 §.

Enligt *punkterna 1–3* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet resenärer på ett färdmedel, begränsning av antalet resenärer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer samt andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Bestämmelserna har en likartad utformning som 1 § (se författningskommentaren till den paragrafen). Föreskrifterna ger dock inte utrymme för att begränsa öppettiderna eller att helt förbjuda kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik.

Om föreskrifter som avses i paragrafen övervägs måste det särskilt beaktas att kollektivtrafik kan vara samhällsviktig verksamhet och att många människor är beroende av kollektivtrafik för att ta sig till sina arbets- och utbildningsplatser, vilket inkluderar perso-

ner som arbetar i annan samhällsviktig verksamhet. Viss kollektivtrafik tillgodoser därtill rättigheter som regleras i lag, t.ex. färdtjänst.

När föreskrifter meddelas med stöd av bemyndigandet gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Föreskrifter får enligt 6 kap. 3 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska gälla för viss tid enligt 6 kap. 4 §. Vidare ska vad som sägs i 6 kap. 1 § om en enhetlig utformning beaktas.

Användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster

Möjlighet att ställa krav på samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som yrkesmässigt använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan privat sammankomst. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. minsta avstånd mellan deltagare,
3. begränsning av tiden för sammankomsten, och
4. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser lokaler, områden och utrymmen för privata sammankomster. Regeringen får delegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.4.

Tillämpningen av bemyndigandet förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att den ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom. Regeringen kan också ha föreskrivit att bestämmelserna i 4 kap. ska tillämpas på samma samhällsfarliga sjukdom. I så fall gäller bestämmelserna i 4 kap. tillsammans med föreskrifter som meddelas med stöd av förevarande paragraf.

Av paragrafen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som yrkesmässigt använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan privat sammankomst ska vidta smittskyddsåtgärder.

Ordet yrkesmässigt har samma innebörd som i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229). Det innebär att verksamheten ska bedrivas regelbundet och varaktigt samt att den ska ha viss omfattning. Yrkesmässig verksamhet kan exempelvis bedrivas av aktiebolag, handelsbolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, stiftelser och trossamfund. Även kommunal och statlig verksamhet omfattas. Däremot omfattas inte rent privat verksamhet, t.ex. när någon lånar ut sin bostad till en bekant. Det krävs inte heller att själva användningen eller upplåtelsen av lokalen som sådan är regelbunden och varaktig, dvs. även en enstaka upplåtelse inom ramen för en yrkesmässig verksamhet omfattas. Det krävs inte heller att verksamheten bedrivs med vinstsyfte.

Exempel på lokaler, områden och utrymmen som omfattas är festlokaler som hyrs ut på kommersiell grund, gemensamhetslokaler i hyres- och bostadsrättsfastigheter, föreningslokaler, lokaler som tillhör universitet, högskolor och studentkårer samt bussar och båtar som hyrs ut för feständamål. Serveringsställen omfattas inte av denna paragraf. För serveringsställen gäller bemyndigandena i 1 §.

Vidare krävs att verksamhetsutövaren använder eller upplåter lokalen, området eller utrymmet för en sådan privat sammankomst som avses i bestämmelsen. Med användning avses att verksamhetsutövaren har kontroll över den aktuella platsen när sammankomsten äger rum, t.ex. genom att verksamhetsutövaren eller annan personal befinner sig på platsen. Med upplåtelse avses att lokalen, området eller utrymmet på grund av uthyrning, utlåning eller liknande disponeras av den som håller sammankomsten. Det har ingen betydelse om det utgår ersättning för rätten att disponera lokalen, området eller utrymmet eller inte.

Såväl direkt upplåtelse som indirekt upplåtelse, dvs. upplåtelse i flera led, omfattas av bestämmelsen. För att användningen eller upplåtelsen ska omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av paragrafen krävs att det går att göra en distinktion mellan verksamhetsutövaren och den som håller sammankomsten.

En ytterligare förutsättning är att användningen eller upplåtelsen sker för en viss sammankomst.

Det krävs att det är fråga om en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst som inte utgör en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Exempel på sammankomster som omfattas är middagar, fester med anledning av högtider eller

födelsedagar och studentfester. Även t.ex. spelturneringar som inte utgör offentliga tillställningar kan omfattas. Till skillnad från vad som gällde enligt motsvarande bestämmelse i den numera upphävda 11 § lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, omfattar förevarande bestämmelse även t.ex. begravningsceremonier.

Föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandena behöver inte omfatta all användning eller upplåtelse, utan kan inskränkas till vissa situationer som medför särskilt stora risker för smittspridning.

Enligt *punkterna 1–3* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet deltagare, begränsning av tiden för sammankomsten eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Bestämmelserna har en likartad utformning som 1 § (se författningskommentaren till den paragrafen). Vid utformningen av föreskrifterna bör verksamhetsutövarens praktiska möjligheter att vidta smittskyddsåtgärder beaktas. En möjlig åtgärd är t.ex. att en lokal hyrs ut under villkor att hyrestagaren begränsar antalet deltagare vid sammankomsten. I de fall som verksamhetsutövaren har personal på plats bör det kunna ställas högre krav på vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Vidare får enligt 6 kap. 3 § föreskrifterna inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska gälla för viss tid enligt 6 kap. 4 §. Vidare ska vad som sägs i 6 kap. 1 § om en enhetlig utformning beaktas.

Förbud mot användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster

6 § Regeringen får, om åtgärder enligt 5 § bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om förbud mot sådan användning och upplåtelse som avses där.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande till regeringen om att meddela föreskrifter om förbud mot användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.4.

Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att som en yttersta åtgärd meddela föreskrifter om förbud mot yrkesmässig användning och upplåtelse av en lokal, ett område eller utrymme för en tillställning eller någon annan privat sammankomst. Ett sådant förbud är en mycket långtgående åtgärd och får, så som framgår av bestämmel-

sen, meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Utgångspunkten bör alltså vara att de åtgärder som införs ska vara mindre långtgående än ett förbud.

Innan föreskrifter om förbud meddelas ska noga övervägas vilka följderna blir för utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter och för andra aspekter för enskilda, näringslivet, föreningslivet och samhället i stort.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Sådana föreskrifter får vidare enligt 6 kap. 3 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska gälla för viss tid enligt 6 kap. 4 §.

Anmälan till länsstyrelsen

7 § Regeringen får föreskriva att den som omfattas av en föreskrift enligt 5 eller 6 § på förhand ska anmäla sådana tillställningar och privata sammankomster till länsstyrelsen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om de övriga villkor som ska gälla för en sådan anmälan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälan om att en tillställning eller privat sammankomst ska hållas. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.4.

I paragrafens *första stycke* finns ett bemyndigande om att regeringen får föreskriva att den som omfattas av föreskrifter enligt 5 eller 6 § ska anmäla till länsstyrelsen att en sådan tillställning eller annan privat sammankomst som omfattas av föreskrifterna ska hållas.

Enligt *andra stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om de övriga villkor som ska gälla för anmälan enligt första stycket. Sådana villkor kan t.ex. avse formerna och tidpunkten för anmälan.

Offentliga tillställningar

Möjlighet att ställa krav på samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som anordnar en offentlig tillställning ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare och besökare,
2. minsta avstånd mellan deltagare och besökare,
3. begränsning av tiden för tillställningen, och
4. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

Sådana föreskrifter får också avse lokaler, platser eller utrymmen i anslutning till tillställningen och som anordnaren disponerar.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter beträffande samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vid offentliga tillställningar. Regeringen får delegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.5.

Tillämpningen av bemyndigandet förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att det ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom. Regeringen kan också ha föreskrivit att bestämmelserna i 4 kap. ska tillämpas på samma samhällsfarliga sjukdom. I så fall gäller bestämmelserna i 4 kap. tillsammans med föreskrifter som meddelas med stöd av förevarande paragraf.

I *första stycket* finns bemyndigandet till regeringen att meddela föreskrifter om att den som anordnar en offentlig tillställning ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Med offentliga tillställningar avses i paragrafen detsamma som i 2 kap. 3 § ordningslagen (1993:1617). Ansvaret för att smittskyddsåtgärder vidtas vilar på den som enligt ordningslagen är anordnare av den offentliga tillställningen.

Föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta alla offentliga tillställningar utan kan inskränkas till vissa typer av tillställningar som medför särskilt stora risker för smittspridning.

De krav som föreskrifterna får innehålla räknas upp i punktform i första stycket och motsvarar i huvudsak de krav som kan ställas på vissa verksamheter enligt 5 kap. 1 §, se författningskommentaren till den bestämmelsen.

Begränsningen av tiden för tillställningen kan både gälla hur länge tillställningen får pågå och under vilka tider på dygnet tillställningen får hållas.

När föreskrifter meddelas med stöd av bemyndigandet gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Vidare får föreskrifterna enligt 6 kap. 3 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade enligt 6 kap. 4 §.

Vidare ska beaktas vad som sägs i 6 kap. 1 § om att det ska eftersträvas en enhetlig reglering för verksamheter, sammankomster och tillställning som är likvärdiga ur smittrisksynpunkt.

I *andra stycket* anges att föreskrifter som meddelas enligt första stycket även får avse lokaler, platser eller utrymmen i anslutning till tillställningen och som anordnaren disponerar. Det som avses är att anordnaren disponerar en sådan anslutande lokal, plats eller utrymme i samband med genomförandet av den offentliga tillställningen. Inget hindrar att föreskrifterna, med beaktande av de faktorer som anges i 6 kap. 1 §, skiljer sig åt mellan olika delar av de lokaler, platser eller utrymmen som anordnaren förfogar över. Det kan t.ex. anges vissa begränsningar på läktaren invid en offentlig tillställning och andra i de anslutande lokalerna eller utrymmena.

Förbud mot offentliga tillställningar

9 § Regeringen får, om åtgärder enligt 8 § bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att offentliga tillställningar inte får hållas.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen om att meddela föreskrifter om att offentliga tillställningar inte får hållas. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.5.

Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att som en yttersta åtgärd meddela föreskrifter om förbud mot att anordna offentliga tillställningar. Ett sådant förbud är en mycket långtgående åtgärd och får, så som framgår av bestämmelsen, meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Utgångspunkten bör alltså vara att de åtgärder som införs ska vara mindre långtgående än ett förbud.

Innan föreskrifter meddelas ska noga övervägas vilka följderna blir för utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter och för andra aspekter för enskilda, näringslivet, föreningslivet och samhället i stort.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Sådana föreskrifter får vidare enligt 6 kap. 3 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska gälla för viss tid enligt 6 kap. 4 §.

*Offentliga tillställningar i en verksamhet
eller vid en allmän sammankomst*

10 § Föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser offentliga tillställningar gäller också för en offentlig tillställning som hålls inom en verksamhet eller allmän sammankomst.

I paragrafen upplyses om att föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser offentliga tillställningar också gäller för en offentlig tillställning som hålls inom en verksamhet eller vid en allmän sammankomst. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.5.

Allmänna sammankomster

Möjlighet att ställa krav på samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som anordnar en allmän sammankomst ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare och besökare,
2. minsta avstånd mellan deltagare och besökare,
3. begränsning av tiden för sammankomsten, och
4. andra åtgärder för att motverka smittspridning.

Sådana föreskrifter får också avse lokaler, platser eller utrymmen i anslutning till sammankomsten och som anordnaren disponerar.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter beträffande samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vid allmänna sammankomster. Regeringen får delegera föreskriftsrätten till den myndighet som regeringen bestämmer. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.5.

Tillämpningen av bemyndigandet förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att det ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom. Regeringen kan också ha föreskrivit att bestämmelserna i 4 kap. ska tillämpas på samma samhällsfarliga sjukdom. I så fall gäller bestämmelserna i 4 kap. tillsammans med föreskrifter som meddelas med stöd av förevarande paragraf.

I *första stycket* finns bemyndigandet till regeringen att meddela föreskrifter om att den som anordnar en allmän sammankomst ska vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Med allmänna sammankomster avses i paragrafen detsamma som i 2 kap. 1 och 2 §§ ord-

ningslagen (1993:1617). Ansvar för att smittskyddsåtgärder vidtas vilar på den som enligt ordningslagen är anordnare av den allmänna sammankomsten.

Föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta alla allmänna sammankomster utan kan inskränkas till vissa typer av sammankomster som medför särskilt stora risker för smittspridning.

De krav som föreskrifterna får innehålla räknas upp i punktform i första stycket och motsvarar i huvudsak de krav som kan ställas på vissa verksamheter enligt 5 kap. 1 §, se författningskommentaren till den bestämmelsen.

Begränsningen av tiden för sammankomsten kan både gälla hur länge sammankomsten får pågå och under vilka tider på dygnet sammankomsten får hållas.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Föreskrifterna får enligt 6 kap. 3 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade enligt 6 kap. 4 §. Vidare ska beaktas vad som sägs i 6 kap. 1 § om att det ska eftersträvas en enhetlig reglering för verksamheter, sammankomster och tillställningar som är likvärdiga ur smittrisksynpunkt. Härvid ska dock särskilt beaktas att vid allmänna sammankomster utövas grundläggande fri- och rättigheter i form av mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten får enligt 2 kap. 21 § regeringsformen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. En bestämmelse om vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet och demonstrationsfrihet finns i 6 kap. 2 §.

I *andra stycket* anges att föreskrifter som meddelas enligt första stycket även får avse lokaler, platser eller utrymmen i anslutning till sammankomsten och som anordnaren disponerar. Det som avses är att anordnaren disponerar lokalen, platsen eller utrymmet i samband med genomförandet av den allmänna sammankomsten. Inget hindrar att föreskrifterna, med beaktande av de faktorer som anges i 6 kap. 1 §, skiljer sig åt mellan olika delar av de lokaler, platser eller utrym-

men som anordnaren förfogar över. Det kan t.ex. anges vissa begränsningar i biografialong och andra i de anslutande lokalerna eller utrymmena.

Förbud mot allmänna sammankomster

12 § Regeringen får, om åtgärder enligt 11 § bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster inte får hållas.

I paragrafen finns ett bemyndigande till regeringen om att meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster inte får hållas. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.5.

Bestämmelsen ger regeringen möjlighet att som en yttersta åtgärd meddela föreskrifter om förbud mot att anordna allmänna sammankomster. Ett sådant förbud är en mycket långtgående åtgärd och får, så som framgår av bestämmelsen, meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Utgångspunkten bör alltså vara att de åtgärder som införs ska vara mindre långtgående än ett förbud.

Innan föreskrifter meddelas ska noga övervägas vilka följderna blir för utövandet av enskildas grundläggande fri- och rättigheter och för andra aspekter för enskilda, näringslivet, föreningslivet och samhället i stort. Det ska särskilt beaktas vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet och demonstrationsfrihet, vilket följer av 6 kap. 2 §. För de överväganden som härvid bör göras, se författningskommentaren till den bestämmelsen.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Föreskrifterna får enligt 6 kap. 3 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Föreskrifterna ska gälla för viss tid enligt 6 kap. 4 §.

Allmänna sammankomster i en verksamhet eller vid en offentlig tillställning

13 § Föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för allmänna sammankomster gäller också för en allmän sammankomst som hålls inom en verksamhet eller offentlig tillställning.

I paragrafen upplyses om att föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser allmänna sammankomster också gäller för en allmän sammankomst som hålls inom en verksamhet eller vid en offentlig tillställning. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.5.

Förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser

Möjlighet att meddela förbud mot att vistas på en viss plats

14 § Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats, på en parkering eller på någon annan särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för sådana kontakter mellan människor som kan innebära en risk för spridning av den sjukdom som avses i 2 kap. 1 §.

Sådana föreskrifter får inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket.

Innan en kommun meddelar föreskrifter ska Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.7.

Tillämpningen av paragrafen förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att den ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom. Regeringen kan också ha föreskrivit att bestämmelserna i 4 kap. ska tillämpas på samma samhällsfarliga sjukdom. I så fall gäller bestämmelserna i 4 kap. tillsammans med de föreskrifter som meddelas med stöd av förevarande paragraf.

Enligt *första stycket* får regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats, på en parkering eller på någon annan särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för sådana kontakter mellan människor som kan innebära spridning av den samhällsfarliga sjukdomen. Regeringens subdelegation kan avse en, flera eller alla landets kommuner.

Det är endast platser som allmänheten typiskt sett har tillträde till som omfattas av bemyndigandet. Det är alltså inte möjligt att med stöd av bemyndigandet införa förbud mot att vistas i en bostad. Platser där det bedrivs näringsverksamhet eller offentlig verksamhet av mer betydande omfattning, t.ex. köpcentrum och biblio-

tek, och platser som framför allt används för att förflytta sig från en plats till en annan, t.ex. gågator och bilvägar, omfattas inte heller av bemyndigandet.

En förutsättning för att införa ett förbud med stöd av bemyndigandet är vidare att det på platsen ska finnas en påtaglig risk för sådana kontakter människor emellan som kan innebära spridning av den aktuella sjukdomen. Att risken ska vara påtaglig innebär att det inte är tillräckligt med en avlägsen eller teoretisk risk för att sådana kontakter ska uppstå. Det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att sådana kontakter kan komma att uppstå. En sådan risk kan t.ex. erfarenhetsmässigt finnas i samband med vissa högtider som återkommande firas på samma plats och lockar människor som normalt inte träffas att komma samman. Detsamma kan gälla t.ex. i anslutning till ett visst evenemang, vissa tider på dygnet eller under vissa delar av året. Risken kan också vara högre till följd av att begränsningar införts i andra delar av samhället med stöd av andra bestämmelser i denna lag. Bedömningen av om det finns en sådan risk ska alltså göras på förhand.

Det som kan förbjudas med stöd av bestämmelsen är att vistas på en viss särskilt angiven plats. En sådan plats måste i föreskrifterna anges med namn eller identifieras på något annat sätt. Det är inte möjligt att införa ett generellt förbud mot att vistas på en viss typ av plats, t.ex. alla badplatser i en viss kommun.

Om ett förbud införs bör det kommuniceras till allmänheten på lämpligt sätt, t.ex. genom anslag eller avspärningar. En konsekvens av att det införs ett förbud mot att vistas på en viss plats är att det inte är möjligt att hålla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning på den platsen.

I *andra stycket* förtydligas att föreskrifterna inte får innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Ett förbud får alltså inte innebära en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten (2 kap. 8 § regeringsformen). Det är t.ex. inte tillåtet att införa ett förbud mot att vistas inom ett område som omsluter en bostadsfastighet. Det är den sammanlagda effekten av regeringens eller kommunens föreskrifter som ska bedömas i förhållande till rörelsefriheten. Även föreskrifter om förbud som var för sig framstår som väl avvägda kan alltså föranleda en otillåten inskränkning i rörelsefriheten när de bedöms i ett sammanhang.

Av *tredje stycket* framgår att en kommun, innan den meddelar föreskrifter, ska ge Folkhälsomyndigheten tillfälle att yttra sig över kommunens förslag till föreskrifter. Kommunen ska inför ett sådant yttrande förse myndigheten med underlag, bl.a. avseende relevanta lokala förhållandena, som är tillräckligt för att myndigheten ska kunna yttra sig.

Föreskrifter om förbud som har meddelats med stöd av paragrafen riktar sig till var och en som uppehåller sig på en plats i strid med ett förbud. Den som bryter mot en sådan föreskrift kan enligt 15 § dömas till penningböter. Det följer dock av allmänna principer att myndigheters personal i tjänsteutövning får vidta nödvändiga och trängande åtgärder på en plats som omfattas av ett vistelseförbud. Det gäller t.ex. polis, sjukvård och totalförsvaret.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna utgångspunkter som anges i 3 kap. Föreskrifterna ska gälla för viss tid enligt 6 kap. 4 §.

Straff

15 § Den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 14 § döms till penningböter.

I paragrafen finns en straffbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.7.

Enligt 14 § får regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats, på en parkering eller på någon annan särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Genom förevarande paragraf straffbeläggs överträdelser av sådana förbud.

Om inte något annat framgår av förbudet, krävs för straffansvar uppsåt endast i förhållande till den omständigheten att personen befinner sig på den aktuella platsen. Det krävs inte att personen har kännedom om att det är förbjudet att vistas där.

Den som bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av 14 § döms till penningböter. Straffbestämmelsen innebär vidare att vanliga regler för ingripanden i samband med brott aktualiseras. Enligt 13 § polislagen (1984:387) får en polisman avvisa eller avlägsna en person från ett visst område, om det behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärjas. Vidare kan personen till-

fälligt omhändertas, om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat. Enligt 29 § tredje stycket polislagen har en ordningsvakt samma befogenheter.

6 kap. Utformning och tillämpning av föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Enhetlig utformning av föreskrifterna ska eftersträvas

1 § Vid utformningen av föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt 5 kap. ska det eftersträvas att regleringen för verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som är likartade avseende risk för smittspridning utformas så enhetligt som möjligt.

Vid utformningen ska särskilt beaktas

1. om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs eller äger rum inomhus eller utomhus,
2. om besökare, deltagare eller resenärer har anvisade platser som kan minska risken för smittspridning,
3. om besökarnas, deltagarnas eller resenärernas samtidiga närvaro vid ett givet tidsintervall är en förutsättning för verksamheten, sammankomsten eller tillställningen,
4. om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs eller äger rum på en avgränsad yta,
5. om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen kan sektioneras på ett sådant sätt att risken för smittspridning kan minska,
6. hur långvariga kontakter mellan besökare, deltagare eller resenärer som typiskt sett förekommer.

Paragrafen innehåller bestämmelser om utformningen av föreskrifter enligt 5 kap. Övervägandena finns i avsnitt 9.13.1.

Enligt *första stycket* ska det eftersträvas att regleringen för verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som är likartade avseende risk för smittspridning utformas så enhetligt som möjligt. Det innebär att regleringens utformning så långt som möjligt ska ta hänsyn till relevanta faktorer för risken för smittspridning. Vilka faktorer som är relevanta avgörs av vilket smittämne som orsakar den sjukdom som lagen tillämpas på. Gemensamt för de smittämnen som kan bli aktuella att tillämpa lagen på är dock att de sprids mellan människor som befinner sig i varandras närhet.

I *andra stycket* anges sådana omständigheter som särskilt ska beaktas vid utformningen av föreskrifterna. Det är fråga om sådana faktorer som kan ha betydelse för spridningen av sådana smittämnen

som sprids på ett sådant sätt att samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan vara verksamma.

Enligt *första punkten* ska det särskilt beaktas om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs eller äger rum inomhus eller utomhus. Vad som avses med inomhus respektive utomhus får bedömas med utgångspunkt i vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa ord. Vid behov kan vägledning ges i regeringens förordning, förordningsmotiv eller genom myndighetsföreskrifter.

Enligt *andra punkten* ska det särskilt beaktas om besökare och deltagare eller resenärer har anvisade platser som kan minska risken för smittspridning. Det är förhållandena under den pågående verksamheten, sammankomsten eller tillställningen som därvid är avgörande.

Enligt *tredje punkten* ska det särskilt beaktas om besökarnas och deltagarnas samtidiga närvaro vid ett givet tidsintervall är en förutsättning för verksamhetens, sammankomstens eller tillställningens genomförande. Det som avses är sådana verksamheter, sammankomster och tillställningar som förutsätter att samtliga deltagare eller besökare infinner sig till en given tidpunkt, stannar under lika lång tid och lämnar samtidigt. Exempel på företeelser som typiskt sett träffas av denna punkt är idrottsmatcher och konserter. Även andra företeelser kan under normala förhållanden innebära samtidig närvaro. Vid sådana företeelser kan t.ex. övervägas om besökarna, deltagarna eller resenärerna ändå kan spridas ut i tiden genom att t.ex. anvisas skilda ankomsttider för ett evenemang, begränsningar i hur lång tid före en avgång man får uppehålla sig i en lokal för resenärer, eller andra s.k. slottider.

Enligt *fjärde punkten* ska det särskilt beaktas om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs eller äger rum på en avgränsad yta. I praktiken torde detta främst vara aktuellt att beakta utomhus, eftersom inomhusarrangemang normalt sett får anses äga rum på en avgränsad yta.

Enligt *femte punkten* ska det särskilt beaktas om verksamheten, sammankomsten eller tillställningen kan sektioneras på ett sådant sätt att risken för smittspridning kan minska. Med sektionering avses att den lokal, det område eller utrymme där verksamheten bedrivs eller där sammankomsten eller tillställningen anordnas delas upp i sektioner, så att deltagare från olika sektioner inte kommer i kontakt

med varandra under eller i direkt anslutning till verksamheten, sammankomsten eller tillställningen.

Enligt *sjätte punkten* ska det särskilt beaktas hur långvariga kontakter mellan besökare, deltagare eller resenärer som typiskt sett förekommer.

Faktorerna i 1–6 har ingen inbördes rangordning. Att faktorerna särskilt ska beaktas vid beslut om föreskrifter betyder att det ska övervägas om det är möjligt att föreskriva om olika regleringar utifrån dem. Det innebär inte ett krav på att det faktiskt ska göras en sådan skillnad i föreskrifterna. Även andra faktorer än de som anges i punkt 1–6 får beaktas om det är relevant för risken för smittspridning. Punkterna utgör alltså inte en uttömmande uppräkningslista.

Särskild hänsyn ska tas till skyddet mot inskränkningar i fri- och rättigheter

2 § Trots vad som sägs i 1 § om enhetligt utformade föreskrifter vid likartad risk för smittspridning, ska vid utformningen av föreskrifter som avser allmänna sammankomster särskilt beaktas vikten av att upprätthålla vidast möjliga mötesfrihet och demonstrationsfrihet.

Paragrafen innehåller ytterligare en bestämmelse om utformningen av föreskrifter enligt 5 kap. Övervägandena finns i avsnitt 9.12.6.

Av 1 § följer att föreskrifter som meddelas med stöd av 5 kap. för olika typer av verksamheter, sammankomster och tillställningar ska utformas så enhetligt som möjligt i fråga om situationer där risken för smittspridning är likartad.

Av förevarande bestämmelse följer att när det gäller föreskrifter som avser allmänna sammankomster ska, trots detta, särskilda hänsyn tas. Med allmänna sammankomster avses enligt 1 kap. 5 § detsamma som avses med det begreppet i ordningslagen (1993:1617). Vid sådana sammankomster utövas grundläggande fri- och rättigheter i form av mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten får enligt 2 kap. 21 § regeringsformen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Av förevarande bestämmelse framgår att vid utformningen av föreskrifter ska särskilt beaktas vikten av att upprätta vidast möjliga mötesfrihet och demonstrationsfrihet. Bestämmelsen säkerställer att medborgares möjligheter att t.ex. genom demonstrationer uttrycka sina åsikter, att genom möten utöva sin religion och att vid kulturevenemang använda sin yttrandefrihet, får en särskild ställning när bemyndigandena om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder tillämpas.

I praktiken kan bestämmelsen innebära att annan verksamhet begränsas framför allmänna sammankomster vid vilka opinionsfriheterna utövas. Det ska dock framhållas att under en pandemi eller en annan omfattande smittspridning kan situationen vara så pass allvarlig att det ur ett smittskyddsperspektiv inte är ändamålsenligt att undanta allmänna sammankomster från begränsningar. När det epidemiologiska läget är sådant att det finns utrymme för att använda de föreslagna samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna på det differentierade sätt som de är avsedda att kunna användas, bör dock sådana överväganden vara centrala. Se också författningskommentaren till 9 kap. 1 § och vad som där sägs om att en samhällsinriktad smittskyddsåtgärd som kan kompenseras ekonomiskt kan övervägas framför en åtgärd som begränsar mötesfriheten eller demonstrationsfriheten.

Ytterligare ett sätt att tillämpa bestämmelsen kan vara att, så långt det epidemiologiska läget tillåter, medge undantag för vissa särskilt angelägna allmänna sammankomster. Här kan som exempel nämnas de förhöjda deltagartak som gällde under covid-19-pandemin i fråga om allmänna sammankomster som hölls för religionsutövning med anledning av dödsfall (se de numera upphävda bestämmelserna i 1 § andra stycket förordningen [2020:114] om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och i 3 kap. 1 § andra stycket förordningen [2021:8] om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19).

Föreskrifterna kan begränsas geografiskt

3 § Föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt 5 kap. får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

Paragrafen reglerar möjligheten att geografiskt inskränka en föreskrift om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 9.13.2.

Enligt paragrafen får föreskrifter som meddelas med stöd av 5 kap. inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Tänkbara exempel är en inskränkning i ett visst län eller en viss kommun.

Skäl för en sådan inskränkning kan vara att smittspridningen skiljer sig åt mellan olika delar av landet eller inom ett visst län.

Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade

4 § Föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt 5 kap. ska gälla för en viss tid.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelas med stöd av 5 kap. ska vara tidsbegränsade. Övervägandena finns i avsnitt 9.13.3.

Regeringens föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt 5 kap. meddelas i förordningsform. Att föreskrifterna ska vara tidsbegränsade innebär att det redan inför att förordningen beslutas behöver övervägas under vilken tid kraven på att vidta samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna ska gälla. Något hinder att vid behov besluta om förlängning av en förordning när tiden går ut finns inte. Något hinder att upphäva förordningen i förtid finns inte heller.

En föreskrift som meddelas med stöd av 5 kap. kan av naturliga skäl inte gälla längre än regeringens förordning om att bestämmelserna i 5 kap. ska tillämpas, se författningskommentaren till 2 kap. 1 §.

Regeringen får meddela de övergångsbestämmelser som behövs.

7 kap. Beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall

Länsstyrelsen får besluta i enskilda fall

1 § Länsstyrelsen får i enskilda fall besluta om sådana samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avses i 5 kap.

Paragrafen reglerar beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall. Tillämpningen av paragrafen förutsätter att regeringen med stöd av 2 kap. föreskrivit att den ska tillämpas på en viss samhällsfarlig sjukdom. Övervägandena finns i avsnitt 9.14.

Enligt bestämmelsen får länsstyrelsen i enskilda fall besluta om sådana åtgärder som omfattas av 5 kap. En förutsättning är att beslutet endast får fattas för att förhindra spridning av den sjukdom som avses i 2 kap. 1 § (se 3 kap. 1 §). Det kan t.ex. vara fallet om det har konstaterats att det förekommer smittspridning som kan kopplas till en viss verksamhet eller om det på goda grunder kan förutses att ett planerat evenemang kommer att medföra stora risker för smittspridning. Det krävs inte att den som bedriver verksamheten har överträtt en föreskrift om krav på samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Ett beslut får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (3 kap. 2 §). Ett beslut ska riktas till en viss fysisk eller juridisk person, t.ex. anordnaren av en offentlig tillställning eller den som driver en verksamhet. Beslut i enskilda fall får ta sikte på alla typer av verksamheter, sammankomster och tillställningar som omfattas av lagen, men ska gälla en specifik enskild sådan verksamhet, sammankomst eller tillställning.

Ett beslut kan innebära alla typer av sådana samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som anges i bestämmelserna i 5 kap., under förutsättning att regeringen enligt bestämmelserna i 2 kap. föreskrivit att bestämmelsen i 5 kap. ska vara tillämpliga på den aktuella sjukdomen.

I första hand bör ett beslut som meddelas enligt första stycket innebära att den som bedriver en verksamhet ska vidta en viss smittskyddsåtgärd. Om det är nödvändigt av smittskyddsskäl får länsstyrelsen som en yttersta åtgärd dock besluta att en viss verksamhet, sammankomst eller tillställning ska förbjudas eller stängas.

2 § Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att länsstyrelsen vid behov ska samråda med smittskyddsläkaren i den aktuella regionen. Smittskyddsläkaren måste inte rådfrågas inför varje beslut. Det är länsstyrelsen som i det enskilda fallet avgör om smittskyddsläkaren kompetens behövs. Övervägandena finns i avsnitt 9.14.

Utformningen av beslut

3 § Det som anges i 6 kap. 1 och 2 §§ om utformningen av föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska tillämpas vid länsstyrelsens beslut enligt 1 § om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om utformningen av beslut i enskilda fall. Övervägandena finns i avsnitt 9.14.

Vad som anges i 6 kap. 1 § om hänsyn till olika typer av verksamheter, allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, och vad som anges i 6 kap. 2 § om särskilda hänsyn till skyddet mot inskränkningar i fri- och rättigheter, ska beaktas också vid länsstyrelsens beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i enskilda fall. Se vidare författningskommentarerna till 6 kap. 1 och 2 §§.

När ett beslut får genomföras genast

4 § Länsstyrelsens beslut enligt 1 § gäller genast, om länsstyrelsen inte bestämmer något annat.

Paragrafen reglerar när länsstyrelsens beslut får verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 9.16.

Av paragrafen framgår att länsstyrelsens beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som avser en viss verksamhet enligt 1 § gäller genast, om något annat inte beslutas. Det finns alltså en presumtion för att beslutet får verkställas även om det inte har fått laga kraft.

8 kap. Tillsyn och efterlevnaden av åtgärderna

Länsstyrelsen utövar tillsyn

1 § Länsstyrelsen utövar tillsyn över att bestämmelserna i 4 kap. 1 §, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, och de beslut som fattas med stöd av 7 kap. 1 § följs.

Paragrafen reglerar tillsynsansvaret enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.15.1.

Enligt paragrafen utövar länsstyrelsen tillsyn över de verksamhetsutövare och anordnade av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som berörs av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Tillsynen gäller följsamhet till de bestämmelser i lagen som regeringen beslutat enligt 2 kap. 1 § ska vara tillämpliga. Tillsynen gäller följsamheten också till de föreskrifter som har meddelats i anslutning till dessa bestämmelser. Med uttrycket föreskrifter som meddelas i anslutning till lagen avses såväl föreskrifter som meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen som föreskrifter som meddelats med stöd av regeringens restkompetens eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen. Tillsynen gäller också följsamhet till de beslut som länsstyrelsen har fattat i enskilda fall med stöd av 7 kap. 1 §.

Upplysningar, handlingar och tillträde för tillsynen

2 § Den som står under tillsyn enligt denna lag är skyldig att på begäran av länsstyrelsen lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler, områden och utrymmen där verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs.

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens befogenheter vid utövandet av tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 9.15.1.

Länsstyrelsen får enligt *första stycket* begära att få upplysningar och ta del av handlingar av den som ansvarar för verksamheten, sammankomsten eller tillställningen som står under tillsyn. Sådana upplysningar och handlingar kan ha betydelse för bedömningen av om de smittskyddsåtgärder som krävs har vidtagits. Upplysningar som kan behöva lämnas in kan avse exempelvis hur många besökare som en

verksamhet brukar ha vid olika tidpunkter. Handlingar som kan vara av betydelse för tillsynen kan vara den dokumentation om riskbedömning och riskhantering som anges i 4 kap. och exempelvis planritningar över verksamhetens lokaler.

Enligt *andra stycket* har länsstyrelsen också rätt att få tillträde till de lokaler, områden och utrymmen där verksamheten, sammankomsten eller tillställningen bedrivs.

Handräckning av Polismyndigheten

3 § Polismyndigheten ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs vid tillämpningen av 2 § andra stycket.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens skyldighet att bistå vid länsstyrelsens tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 9.15.1.

Länsstyrelsen har enligt *första stycket* möjlighet att begära den hjälp av Polismyndigheten som behövs när länsstyrelsen ska utöva tillsyn på plats.

I *andra stycket* anges när en sådan begäran får göras. Av andra stycket *första punkten* framgår att det får ske när det finns skäl att anta att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenhet att använda våld behöver användas. Det kan t.ex. vara fallet när verksamhetsutövaren tidigare har satt sig till motvärn, framfört hot eller förklarat sig vägra tillträde.

Enligt andra stycket *andra punkten* kan biträde också begäras om det annars finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan t.ex. föreligga om det finns en överhängande risk att människor kommer till skada och man inte kan avvakta att situationen löses på annat sätt.

Förelägganden

4 § Länsstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, samt de beslut som fattas med stöd av 7 kap. 1 §, ska följas.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Länsstyrelsen beslut enligt första stycket gäller genast, om länsstyrelsen inte bestämmer något annat.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillsynsförelägganden. Övervägandena finns i avsnitt 9.15.1 och 9.16.

Enligt *första stycket* får länsstyrelsen besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att lagen, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen samt länsstyrelsens beslut enligt 7 kap. 1 § i enskilda fall ska följas. Ett beslut om föreläggande kan innebära en skyldighet för den som bedriver verksamheten att göra något, t.ex. att vidta en viss smittskyddsåtgärd eller lämna uppgifter till länsstyrelsen. Det kan också innebära att mottagaren ska avstå från att göra något, t.ex. ett förbud mot att bedriva en viss verksamhet.

Vid tillsynen bör det i första hand eftersträvas att rättelse görs frivilligt. Förelägganden bör komma i fråga först om frivillig rättelse inte sker, om det är uppenbart att så inte kommer ske eller om saken brådskar. Är överträdelsen mindre allvarlig kan länsstyrelsen söka rättelse genom enbart råd eller uppmaningar. Hörsammas inte länsstyrelsens uppmaningar kan länsstyrelsen i stället besluta att rikta ett beslut om föreläggande mot den som bedriver verksamheten att t.ex. anpassa möbleringen i en lokal på ett sätt som minskar risken för trängsel. I vissa situationer, t.ex. vid allvarliga överträdelser som leder till omfattande trängsel, kan länsstyrelsen dock behöva besluta om ett förbud mot fortsatt verksamhet.

Ett beslut om föreläggande får inte vara mer långtgående än vad som är befogat i förhållande till vad som kan uppnås i form av minskad smittspridning.

Av *andra stycket* framgår att länsstyrelsen vid behov ska samråda med smittskyddsläkaren i den aktuella regionen innan den beslutar ett föreläggande. Smittskyddsläkaren måste inte rådfrågas inför varje beslut. Det är länsstyrelsen som i det enskilda fallet avgör om smittskyddsläkarens kompetens behövs.

Enligt *tredje stycket* får länsstyrelsens beslut om föreläggande förenas med vite. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Det är länsstyrelsen som i varje enskilt fall ska bedöma om det är lämpligt att förena ett beslut om föreläggande med vite.

Fjärde stycket anger att länsstyrelsens beslut om förelägganden gäller genast, om länsstyrelsen inte bestämmer något annat.

Innehållet i ansökan eller anmälan om allmän sammankomst eller offentlig tillställning

5 § Anordnaren av en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska i ansökan eller i anmälan enligt ordningslagen (1993:1617) uppge de åtgärder som anordnaren avser att vidta i enlighet med de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen och med beslut som har fattats med stöd av 7 kap. 1 §.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om vad en ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 9.15.3.

Bestämmelsen kompletterar 2 kap. 7 § ordningslagen (1993:1617) och innebär att anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska uppge de smittskyddsåtgärder som avses att vidtas.

Den information som lämnas ska vara tillräcklig för att Polismyndigheten ska kunna bedöma om den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen kan hållas i enlighet med de krav som ställs i fråga om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Vad ansökan eller anmälan ska innehålla är således beroende av vilka föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen och som berör den allmänna sammankomsten eller den offentliga tillställningen, samt vilka enskilda beslut som meddelats. Anordnaren ska alltså ange åtgärder som vidtas eller kommer att vidtas för att följa föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. 8 eller 11 § eller att anordnaren vidtagit eller kommer att vidta åtgärder för att uppfylla krav som ställts i ett beslut som länsstyrelsen fattat i enlighet med 7 kap. 1 §.

Polismyndighetens rätt att ställa in eller upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

6 § Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 5 kap. 8–13 §§ eller ett beslut enligt 7 kap. 1 §.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av föreskriften eller beslutet.

Polismyndighetens beslut enligt första stycket gäller genast, om myndigheten inte bestämmer något annat.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Polismyndighetens befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i avsnitt 9.15.4 och 9.16.

Första stycket har sin motsvarighet i 2 kap. 22 § ordningslagen (1993:1617) och innebär att Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning vid vilken föreskrifter eller beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelats med stöd av förevarande lag inte följs.

Andra stycket motsvarar 2 kap. 24 § ordningslagen i tillämpliga delar och innebär att mindre ingripande åtgärder än att ställa in eller upplösa en sammankomst eller tillställning ska vidtas i första hand.

I *tredje stycket* anges att Polismyndighetens beslut om att ställa in eller upplösa en sammankomst eller tillställning gäller genast, om myndigheten inte bestämmer något annat.

7 § Om Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

Polismyndigheten får också, om det är nödvändigt för att syftet med beslutet ska uppnås, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Polismyndighetens beslut enligt andra stycket gäller genast, om myndigheten inte bestämmer något annat.

Paragrafen innehåller ytterligare bestämmelser om Polismyndighetens och en polismanns befogenheter. Övervägandena finns i avsnitt 9.15.4 och 9.16.

Bestämmelserna gäller när Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Om det behövs för att syftet med beslutet att ställa in eller upplösa sammankomsten eller tillställningen ska uppnås, får en polisman enligt *första stycket* avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare.

Enligt *andra stycket* får Polismyndigheten under samma förutsättningar förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Bestämmelserna motsvarar 13 b och 24 §§ första stycket polislagen (1984:387).

I *tredje stycket* anges att Polismyndighetens beslut om att förbjuda tillträde gäller genast, om myndigheten inte bestämmer något annat.

8 § Om det behövs för att en föreskrift som har meddelats med stöd av 5 kap. 4 § eller ett beslut enligt 7 kap. 1 § ska kunna följas, får tillträde vägras till

1. färdmedel i kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik, och
2. lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik får ge resenärer och andra personer de anvisningar och tillsägelser som behövs för att föreskrifterna och besluten ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område.

Om den som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område inte gör som han eller hon blir tillsagd, får en polisman, en ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst hos en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag avvisa eller avlägsna honom eller henne.

Paragrafen reglerar befogenheter i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik. Övervägandena finns i 9.15.5.

Paragrafen motsvarar delvis 4 kap. 3 och 7–9 §§ ordningslagen (1993:1617) och 5 kap. 3 § järnvägssäkerhetslagen (2022:367).

Enligt *första stycket* får tillträde till färdmedel (*första punkten*) och lokaler och områden som används av resenärer (*andra punkten*) vägras om det behövs för att en föreskrift som meddelats med stöd av 5 kap. 4 § eller ett beslut enligt 7 kap. 1 § ska kunna följas.

Det kan t.ex. vara fråga om en föreskrift som innebär en begränsning av hur många personer som samtidigt får befinna sig på en buss.

Av *andra stycket* framgår att den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som används av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, får ge nödvändiga anvisningar och tillsägelser för att föreskrifterna och besluten ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller uppmaning är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område. Även lokaler och områden som är avsedda för resenärer i internationell flygtrafik omfattas av bestämmelserna.

Tredje stycket innebär att en polisman, en ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst hos en infrastrukturförvaltare eller ett järnvägsföretag får avvisa eller avlägsna en person som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område, men inte gjort som han eller hon har blivit tillsagd.

9 kap. Kompletterande åtgärder

1 § När regeringen meddelar föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder med stöd av denna lag ska regeringen överväga kompletterande åtgärder för de verksamheter och anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som drabbas av kostnader och förluster med anledning av de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förutsättningarna för sådana kompletterande åtgärder.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kompletterande åtgärder för verksamheter och för anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som drabbas av kostnader och förluster som en följd av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 9.19.

Enligt *första stycket* ska regeringen när den meddelar föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder med stöd av lagen överväga kompletterade åtgärder för de verksamheter och anordnare av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som drabbas av kostnader och förluster med anledning av smittskyddsåtgärderna.

Med kompletterande åtgärder avses t.ex. ersättning som kompenserar för kostnader eller förluster som verksamhetsutövare och anordnare drabbas av som en följd av de samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna. Det kan också röra sig om andra typer av kompensatoriska åtgärder, t.ex. anstånd med inbetalning av skatter, sänkta arbetsgivaravgifter och liknande åtgärder.

Att regeringen ska överväga kompletterande åtgärder innebär att regeringen är förbunden att överväga frågan om kompensatoriska ekonomiska åtgärder eller andra kompletterande åtgärder för de verksamheter som kommer att omfattas av föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av lagen. Bestämmelsen lagfäster således vad som gäller i fråga om ersättning för samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av lagen (jfr 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen). Bestämmelsen reglerar dock inte i sig en rätt till ersättning eller andra kompletterande åtgärder. Någon möjlighet att som verksamhetsutövare eller anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utkräva en rätt till ersättning ger bestämmelsen således inte.

Att regeringen ska överväga frågan i samband med att regeringen meddelar föreskrifter med stöd av lagen innebär att regeringen både ska överväga frågan när regeringen meddelar föreskrifter om att be-

stämmelser i lagen ska aktiveras och i samband med att regeringen meddelar föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder med stöd av lagen. Överväganden i samband med att bestämmelser i lagen aktiveras görs lämpligen i den proposition som ska lämnas till riksdagen vid underställningen enligt 2 kap. 2 §.

Andra stycket innehåller ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om förutsättningar för kompletterande åtgärder. Regeringen ges också möjlighet att delegera föreskriftsrätten till en myndighet.

10 kap. Information om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder

Samlad information om föreskrifter och beslut

1 § Folkhälsomyndigheten ska se till att allmänheten har tillgång till relevant och samlad information om föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som meddelas i anslutning till lagen, samt om beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som fattats med stöd av 7 kap. 1 §.

Informationen ska vara lättillgänglig och behovsanpassad.

Paragrafen reglerar en skyldighet för Folkhälsomyndigheten att tillhandahålla information om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Övervägandena finns i avsnitt 9.18.

Behovet av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder under en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom kan variera och föreskrifter och beslut om sådana åtgärder kan över tid behöva anpassas i förhållande till förändringar av det epidemiologiska läget. Genom bestämmelsen i *första stycket* har Folkhälsomyndigheten i uppdrag att tillhandahålla information om föreskrifter och beslut som meddelas under en omfattande smittspridning.

Med uttrycket föreskrifter som meddelas i anslutning till lagen avses såväl föreskrifter som meddelats med direkt eller indirekt stöd av lagen, som föreskrifter som meddelats med stöd av regeringens restkompetens eller rätten att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen.

Med beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder som fattats med stöd av 7 kap. 1 § avses länsstyrelsens beslut för en viss verksamhet.

Att informationen ska vara relevant och samlad innebär att gällande föreskrifter och beslut ska framgå på ett överskådligt sätt. Det

kan även vara relevant att informera om tidigare meddelade föreskrifter och beslut under en pågående omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom. Också sådan information bör därför ges på ett överskådligt sätt.

Enligt *andra stycket* ska informationen vara lättillgänglig och behovsanpassad. Med lättillgänglig menas att det ska vara enkelt för såväl allmänheten som för verksamhetsutövare m.fl. att ta del av informationen, t.ex. genom att den finns tillgänglig på Folkhälsomyndighetens webbplats. För att informationen ska vara lättillgänglig för alla bör den dock också finnas tillgänglig på annat sätt än digitalt.

Med att informationen ska vara behovsanpassad avses att den ska vara utformad utifrån målgruppernas förutsättningar att tillgodogöra sig den. Det kan innebära att informationen behöver översättas, utformas på lätt svenska och barnanpassas. Det kan också innebära att den kan behöva anpassas så att berörda verksamheter får relevant information.

Rapportering av beslut

2 § Kommuner som meddelat föreskrifter med stöd av 5 kap. 14 § om förbud att vistas på en viss plats och länsstyrelser som fattat beslut i enskilda fall med stöd av 7 kap. 1 §, ska informera Folkhälsomyndigheten om föreskrifterna och besluten.

Paragrafen innehåller en informationsskyldighet för kommuner och länsstyrelser. Övervägandena finns i avsnitt 9.18.

Av bestämmelsen följer att en kommun som meddelat föreskrifter om förbud att visas på en viss plats och en länsstyrelse som fattat beslut om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i ett enskilt fall ska underrätta Folkhälsomyndigheten om föreskriften respektive beslutet.

Informationen ligger till grund för den information till allmänheten som Folkhälsomyndigheten har ansvar att tillhandahålla enligt 1 §. Informationen bör därför ges till myndigheten utan dröjsmål.

11 kap. Överklagande

1 § Länsstyrelsens beslut enligt 7 kap. 1 § eller 8 kap. 4 § och Polismyndighetens beslut enligt 8 kap. 6 eller 7 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar vilka beslut som får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 9.17.

Enligt *första stycket* får vissa beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det gäller länsstyrelsens beslut om begränsningar som avser en viss verksamhet enligt 7 kap. 1 § och tillsynsförelägganden enligt 8 kap. 4 §. Det gäller också Polismyndighetens beslut enligt 8 kap. 6 och 7 §§ om att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning respektive om att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme i samband med att myndigheten ställt in eller upplöst en sådan sammankomst eller tillställning. Andra beslut enligt lagen får inte överklagas.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

15.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

2 kap.

7 §

En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

I 8 kap. 5 § lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns ytterligare bestämmelser om vad en ansökan och en anmälan ska innehålla när allmänna sammankomster och offentliga tillställningar är begränsade med anledning av omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 9.20.2.

Ett nytt *andra stycke* upplyser om att det i 8 kap. 5 § lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns bestämmelser om vad en ansökan och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning också ska innehålla i en situation då förekommer, eller inom kort kan förekomma, en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom i landet och allmänna sammankomster och offentliga tillställningar därför är begränsade genom samhällsinriktade smittskyddsåtgärder enligt den lagen. Tillämpningen av bestämmelserna i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder förutsätter att regeringen har föreskrivit att de ska tillämpas, se 2 kap. 1 § den lagen.

10 §

Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast om det är nödvändigt med hänsyn till ordningen eller säkerheten vid sammankomsten eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller med hänsyn till trafiken eller för att motverka spridning av en sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen (2004:168) är tillämpliga.

Tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* vägras, om sammankomsten eller tillställningen är avsedd att hållas i ett samlingstält som inte är godkänt eller inte får användas enligt vad som sägs i 12 § eller i ett annat tält som inte erbjuder betryggande säkerhet mot brand och andra olycksfall.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningarna för att vägra tillstånd till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i avsnitt 9.20.2.

I *första stycket* byts ordet epidemi ut mot spridning av en sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen (2004:168) är tillämpliga.

Ändringen innebär att Polismyndighetens möjlighet att vägra tillstånd för en allmän sammankomst av smittskyddsskäl begränsas till samhällsfarliga sjukdomar. Hitills har bestämmelsen gällt utan närmare koppling till klassificeringen av allvarliga och smittsamma sjukdomar i smittskyddslagen. Genom ändringen anpassas bestämmelsen till att avse samma typ av sjukdomar som de extraordinära smittskyddsåtgärderna i smittskyddslagen är tillämpliga på och som bestämmelserna i lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan omfatta. Något krav på att bestämmelserna om sam-

hällsinriktade smittskyddsåtgärder i den lagen är tillämpliga på den aktuella sjukdomen krävs dock inte.

Ändringen i *andra stycket* är endast redaktionell.

15 §

Regeringen får föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara eller för att förebygga eller bekämpa epizooti enligt epizootilagen (1999:657).

Efter regeringens bemyndigande får en länsstyrelse i fråga om länet eller del därav föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas, om förbudet är nödvändigt för att förebygga eller bekämpa epizooti enligt epizootilagen (1999:657), och att offentliga tillställningar inte får hållas, om förbudet är nödvändigt med hänsyn till att Sverige är i krig eller krigsfara eller förebygga och bekämpa epizooti enligt epizootilagen (1999:657).

Föreskrifter enligt andra stycket *ska*, såvitt avser epizooti, föregås av samråd med Statens jordbruksverk.

I lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns bemyndiganden om att begränsa och förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att motverka spridning av en samhällsfarlig sjukdom.

Paragrafen innehåller bemyndiganden om att förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar under vissa förhållanden. Övervägandena finns i avsnitt 9.20.1.

I *första och andra styckena* tas bemyndigandena om att förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för att motverka epidemi bort. Möjligheterna att av smittskyddsskäl begränsa eller förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar regleras i stället i lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Ändringen innebär att möjligheten att begränsa och förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar av smittskyddsskäl begränsas till samhällsfarliga sjukdomar, se författningskommentaren till lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder i avsnitt 15.1.

Ändringen i *tredje stycket* är endast redaktionell.

I ett nytt *fjärde stycke* förs en upplysning in om att det i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns bestämmelser om möjligheterna att begränsa och förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar av smittskyddsskäl.

24 a §

I 8 kap. 6 § lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns bestämmelser om Polismyndighetens rätt att ställa in och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls i strid med föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysningsbestämmelse om att det i lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns ytterligare bestämmelser som ger Polismyndigheten rätt att ställa in och upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Tillämpningen av bestämmelserna i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder förutsätter att regeringen har föreskrivit att de ska tillämpas, se 2 kap. 1 § den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.20.1.

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

1 kap.

2 §

I denna lag ges föreskrifter om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor.

I lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder finns ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder mot omfattande spridning av en samhällsfarlig sjukdom.

Bestämmelser om smittskyddsåtgärder som rör djur eller livsmedel eller andra objekt finns i miljöbalken, livsmedelslagen (2006:804), lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., epizootilagen (1999:657) och zoonoslagen (1999:658).

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens innehåll och upplysningar om annan smittskyddslagstiftning. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som upplyser om att det finns ytterligare bestämmelser om smittskyddsåtgärder i lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

Nuvarande andra stycket blir ett nytt *tredje stycke*.

3 §

Med smittsamma sjukdomar avses i denna lag alla sjukdomar som kan överföras till eller mellan människor och som kan innebära ett inte ringa hot mot människors hälsa.

Med allmänfarliga sjukdomar avses smittsamma sjukdomar som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade.

Med samhällsfarliga sjukdomar avses allmänfarliga sjukdomar som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kan kräva extraordinära smittskyddsåtgärder enligt 3 kap. 8–10 §§ eller åtgärder enligt lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

De allmänfarliga sjukdomarna och vissa andra smittsamma sjukdomar ska anmälas eller bli föremål för smittspårning enligt bestämmelserna i denna lag. Sådana sjukdomar benämns anmälningspliktiga sjukdomar respektive smittspårningspliktiga sjukdomar.

De allmänfarliga sjukdomarna anges i bilaga 1 och de samhällsfarliga sjukdomarna i bilaga 2 till denna lag.

Paragrafen definierar vilka sjukdomar som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

I definitionen av samhällsfarliga sjukdomar (se prop. 2003/04:158 s. 103) i *tredje stycket* ersätts kravet på att ett sådan sjukdom ska kräva extraordinära smittskyddsåtgärder med ett krav på att sjukdomen ska vara sådan att den kan kräva extraordinära smittskyddsåtgärder enligt 3 kap. 8–10 §§ eller åtgärder enligt lagen (0000:000) om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder. Genom ändringen tydliggörs att det är fråga om en bedömning om att smittspridningen är, eller i närtid riskerar bli, sådan att det är nödvändigt och ändamålsenligt att säkerställa möjligheten att kunna vidta sådana åtgärder. Att de extraordinära smittskyddsåtgärderna nu specificeras med en hänvisning till relevanta paragrafer innebär ingen ändring i sak.

I fråga om när åtgärder enligt lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder kan vidtas, se författningskommentaren till 2 kap. 1 § den lagen i avsnitt 15.1.

Ändringen i *fjärde stycket* är endast redaktionell.

Beredskap för omfattande smittspridning

11 §

Regionen ansvarar för att det finns beredskap för att hantera en omfattande smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom.

Regionen ska besluta om en plan för beredskapen (epidemi- och pandemiplan).

Smittskyddsläkaren ansvarar för att upprätta ett förslag till planen.

Paragrafen är ny och reglerar regionernas beredskap för en omfattande smittspridning. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.1.

Första stycket reglerar regionens ansvar för att det finns beredskap för att hantera en omfattande smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom.

Med omfattande smittspridning avses en hastigt uppkommen samhällsspridning inom ett begränsat geografiskt område eller över hela landet av en smittsam sjukdom som kan överföras mellan människor. Samhällsspridning innebär att det upptäcks fall utan känd epidemiologisk koppling till utlandet, om smittspridningen kommer därifrån, eller till tidigare kända fall om spridningen startar i Sverige. Bestämmelsen tar sikte på när den omfattande smittspridningen avser en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom (se 3 §).

Skyldigheten att upprätthålla beredskapen innebär ett planeringsansvar för smittskyddsberedskapen inom regionen och av *andra stycket* följer därför att varje region ska upprätta en plan för beredskapen, en s.k. epidemi- och pandemiplan.

Av 5 kap. 1 § första stycket första punkten kommunallagen (2017:725) följer att det är fullmäktige i regionen som beslutar i ärenden om mål och riktlinjer för verksamheten.

I *tredje stycket* anges att smittskyddsläkaren i regionen ansvarar för att upprätta ett förslag till planen. Förslaget bör tas fram utifrån den samlade bild av smittskyddsläget i länet som smittskyddsläkaren erhåller i sitt arbete. Smittskyddsläkaren bör ta fram förslaget i samarbete med de andra aktörer i länet som kan ha betydelse för planen, inte minst den regionala hälso- och sjukvårdsförvaltningen, länsstyrelserna och länets kommuner.

Planeringen bör bygga på bl.a. kontinuitetsplanering och risk- och sårbarhetsanalyser. Den bör återspegla en pandemis alla faser och avse beredskapsplanering, hantering, nedtrappning och återhämtning. De verksamhetsområden som kan påverkas och som behöver upp-

rätthållas behöver identifieras, liksom de åtgärder som behöver vidtas för att minska sårbarheten. Regionen behöver t.ex. planera vården och smittskyddsåtgärderna och se till att regionens verksamheter kan fullfölja sina åtaganden enligt smittskyddslagstiftningen under en epidemi eller pandemi. Epidemi- och pandemiplanen bör vara uppdaterad och övad.

Folkhälsomyndigheten stöttar inom sitt samordningsansvar för smittskyddet enligt 7 § regionernas arbete genom bl.a. kunskapsstöd. Folkhälsomyndighetens samordningsansvar förändras inte med anledning av regleringen av regionernas skyldighet att upprätta epidemi- och pandemiplaner.

Av 12 och 13 §§ framgår att i beredskapsansvaret ingår också att upprätthålla kapacitet för provtagning, laboratorieanalys och smittspårning och att ha viss lagerhållning (se författningskommentaren till dessa bestämmelser).

12 §

Regionen ska säkerställa den kapacitet för provtagning, laboratorieanalys och smittspårning som krävs för att upprätthålla beredskapen enligt 11 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om omfattningen av sådan kapacitet.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om regionernas beredskapskapacitet i fråga om provtagning, laboratorieanalys och smittspårning. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.2.

I första stycket regleras en skyldighet för regionen att säkerställa att den har kapacitet att ta och analysera prover och att genomföra smittspårning i en omfattning som beredskapen enligt 11 § kräver för att hantera en omfattande smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom.

Med beredskap för provtagning och laboratorieanalys i detta sammanhang avses provtagning och analys som krävs enligt 3 kap. 1 § för att konstatera om smittsamhet föreligger hos en person som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom och som kan få omfattande smittspridning i landet. Med smittspårning avses smittspårning enligt 3 kap. 4 §. Se dock författningskommentaren till 3 kap. 7 b § om regeringens möjlighet att meddela föreskrifter om justeringar i ordningen för provtagning och smittspårning för en samhällsfarlig sjukdom.

Med kapacitet avses sådant som tillgång till laboratorier som kan utföra mikrobiologisk analys, apparatur för testning och en planering för utökning av andra resurser.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om omfattningen av regionernas kapacitet. Med kapacitet avses vilken typ av provtagning och laboratorieanalys som avses och omfattningen av dem.

13 §

Regionen ska säkerställa en lagerhållning av sjukvårdsprodukter för sådan provtagning och laboratorieanalys som beredskapen enligt 11 § kräver.

Regeringen får meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av sådan lagerhållning. Regionens skyldighet att hålla sådana lager får dock inte överstiga tre månaders normalförbrukning i regionen.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om regionernas beredskapskapacitet i fråga om lagerhållning. Övervägandena finns i avsnitt 8.8.4.

I *första stycket* regleras en skyldighet för regionen att lagerhålla sjukvårdsprodukter för sådan provtagning och laboratorieanalys som beredskapen enligt 11 § kräver för att hantera en omfattande smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom.

Med uttrycket sjukvårdsprodukter för provtagning och laboratorieanalys avses förbrukningsmaterial i form av medicintekniska produkter och tillverkningsmaterial för dessa ändamål samt personlig skyddsutrustning för provtagare och laboratoriepersonal (jfr 2 kap. 8 § i hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]).

I *andra stycket* finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om innehållet i och omfattningen av lagerhållningen. Regionens skyldighet att hålla sådana lager begränsas till att den inte får överstiga tre månaders normalförbrukning i regionen.

Med normalförbrukning i regionen avses den genomsnittliga omsättning av de aktuella sjukvårdsprodukterna och som används inom ramen för den offentligfinansierade provtagningen och laboratorieanalysen inom regionens ansvarsområde.

14 §

Den som deltar eller har deltagit i en regions verksamhet med beredskap enligt 11 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om

- 1. förhållanden av betydelse för beredskapen,*
- 2. en enskild persons ekonomiska förhållanden, eller*
- 3. ett företags affärs- eller driftförhållanden.*

Paragrafen är ny och reglerar tystnadsplikt för den som deltar eller har deltagit i en regions beredskapsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.2.

Enligt bestämmelsen får den som deltar eller har deltagit i regionens beredskapsarbete för att hantera en omfattande smittspridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om förhållanden av betydelse för beredskapen (*första punkten*), en enskilds persons ekonomiska förhållanden (*andra punkten*) och ett företags affärs- och driftförhållanden (*tredje punkten*).

Bestämmelsen tar sikte på privata aktörer som deltar eller har deltagit i regionens beredskapsverksamhet. Regionens anställda och andra uppdragstagare omfattas av tystnadsplikt enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL.

Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör sådan uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning eller att uppgiften lämnas ut till den registrerade själv. Det är inte heller fråga om obehörigt röjande om utlämnande sker i en situation när motsvarande skulle ha fått lämnas ut enligt offentlighets- och sekretesslagen.

I 44 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse som innebär att tystnadsplikten enligt denna paragraf inskränker den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

3 kap.

Bemyndiganden om vissa undantag

7 a §

Regeringen får i fråga om en viss sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar är tillämpliga meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna om

1. skyldigheten att söka läkare och om läkarundersökning, provtagning och anmälan enligt 1 §, och
2. skyldigheten för den behandlande läkaren att genomföra smittspårning enligt 4 §.

Paragrafen är ny och innehåller bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i kapitlet. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2 och 7.5.3.

Möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter om undantag gäller för en viss sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar är tillämpliga. Det innebär att sjukdomen ska vara angiven i bilaga 2 (se 1 kap. 3 § femte stycket) eller att regeringen med stöd av 9 kap. 2 § föreskrivit att bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på sjukdomen i avvaktan på riksdagens beslut att ange sjukdomen i bilagan. Se närmare om samhällsfarliga sjukdomar i författningskommentaren till 1 kap. 3 §.

Att det ska vara fråga om en viss sjukdom innebär att det i regeringens föreskrifter behöver anges vilken sjukdom de ska tillämpas på. Av 7 c § framgår att föreskrifter om undantag ska vara tidsbegränsade.

Enligt *första punkten* får regeringen meddela undantag från skyldigheten för den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på den samhällsfarliga sjukdomen att utan dröjsmål söka läkare och låta läkaren göra de undersökningar och ta de prover som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger. Första punkten ger också regeringen möjlighet att meddela undantag från läkarens skyldighet att skyndsamt undersöka och ta prover på en patient som läkaren misstänker bär på sjukdomen och från läkarens skyldighet att utan dröjsmål anmäla till smittskyddsläkaren om patienten inte samtycker till undersökningen och provtagningen. I fråga om skyldigheterna, se prop. 2003/04:30 s. 217–219.

Bemyndigandet bör användas med försiktighet. Skyldigheten att få till stånd en läkarundersökning och provtagning fyller under normala förhållanden en viktig funktion ur smittskyddshänseende. Vid en omfattande smittspridning kan skyldigheten vidare vara avgörande för att tidigt upptäcka fall av smitta i landet och för den epidemiologiska övervakningen. En omfattande smittspridning kan därför kräva en storskalig testning. Vid en omfattande smittspridning kan dock situationen också vara sådan att skyldigheten att uppsöka läkare och få till stånd en undersökning och provtagning inte fyller någon

egentlig funktion ur smittskyddssynpunkt, vare sig för att kunna begränsa smittspridningen eller för den enskilde. Så kan t.ex. vara fallet när en sjukdom har fått en omfattande spridning i samhället och kännedom om ytterligare milda sjukdomsfall inte leder till ökad kunskap om spridningen eller nytta för den smittade eller för samhället. I stället riskerar provtagning och läkarundersökning av sådana smittfall att bidra till ökad smittspridning och arbetsbelastning. Även i en situation där sjukvården är mycket ansträngd och där milda fall av sjukdomen är sådana att det inte krävs en läkarundersökning för att ge råd om hur den enskilde kan minimera risken för att föra smittan vidare, kan ett krav på att uppsöka läkare vid varje symtom på sjukdomen anses vara omotiverat. Likaså kan situationen vara sådan att det inte är möjligt att få svar på prover i tid för att vidta effektiva smittskyddsåtgärder och att ett krav på obligatorisk provtagning därför förlorar syftet att möjliggöra åtgärder som begränsar smittspridningen.

Undantag enligt bestämmelsen får inte innebära att den som är i behov av vård och behandling inte ska söka läkare och få den vård och behandling som han eller hon är i behov av.

Se också bemyndigandena i 7 b § om regeringens möjlighet att föreskriva att den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på sjukdomen ska kontakta hälso- och sjukvården på annat sätt än att söka läkare och att vad som sägs om läkare i 1 § också ska gälla viss annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal.

Enligt *andra punkten* får regeringen meddela undantag från den behandlande läkarens skyldighet att genomföra smittspårning om läkaren konstaterar eller misstänker att en undersökt patient har smittats av sjukdomen. I fråga om smittspårningen, se prop. 2003/04:30 s. 220 och 221.

En omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom kan å ena sidan kräva att smittspårning görs i stor skala. Å andra sidan kan omständigheterna också vara sådana under en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom att krav på smittspårning inte är ändamålsenligt. Under sådana förhållanden kan det således behöva göras undantag i fråga om den behandlande läkarens skyldighet att smittspåra. Bemyndigandet bör användas med försiktighet.

7 b §

Regeringen får i fråga om en viss sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar är tillämpliga meddela föreskrifter om

1. att den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på sjukdomen ska kontakta hälso- och sjukvården på ett annat sätt än genom att söka läkare enligt 1 § första stycket,

2. att vad som sägs om läkare i 1 § och behandlande läkare i 4 och 5 §§ också ska gälla viss annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal, och

3. att vad som sägs om att uppsöka läkare i 4 § och att låta sig undersökas av läkare i 6 § också ska gälla att ta kontakt med hälso- och sjukvården på ett annat sätt.

Paragrafen är ny och innehåller bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om vissa anpassningar av smittskyddsåtgärderna i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 8.9.3.

Bemyndigandena gäller för en viss sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar är tillämpliga. Det innebär att sjukdomen ska vara angiven i bilaga 2 (se 1 kap. 3 § femte stycket) eller att regeringen med stöd av 9 kap. 2 § föreskrivit att bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på sjukdomen i avvaktan på riksdagens beslut att ange sjukdomen i bilagan. Se närmare om samhällsfarliga sjukdomar i författningskommentaren till 1 kap. 3 §.

Att det ska vara fråga om en viss sjukdom innebär att det i regeringens föreskrifter behöver anges vilken sjukdom de ska tillämpas på. Av 7 c § framgår att föreskrifter om undantag ska vara tidsbegränsade.

Enligt *första punkten* får regeringen meddela föreskrifter om att den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på sjukdomen ska kontakta hälso- och sjukvården på annat sätt än att söka läkare enligt 1 § första stycket. Bestämmelsen gör det möjligt att vid en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom genomföra en storskalig testning utan att belasta behandlande läkare inom hälso- och sjukvården för sådan provtagning.

Med att kontakta sjukvården på annat sätt avses t.ex. att kontakt kan tas via en e-tjänst eller att kontakta en särskilt angiven provtagningsenhet. Närmare föreskrifter om hur kontakten bör tas kan meddelas genom verkställighetsföreskrifter.

Enligt *andra punkten* får regeringen meddela föreskrifter om att läkares skyldighet att undersöka, ta prover och smittspåra enligt

1 och 4 §§ också ska gälla viss annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal. Detsamma gäller skyldigheten att anmäla till smittskyddsläkaren i enlighet med 1 § om patienten inte samtycker till undersökningen eller provtagningen, liksom skyldigheten att underätta smittskyddsläkaren om smittspårningen inte går att fullgöra enligt 5 §. Bestämmelsen gör det möjligt att vid en omfattande smittspridning av en samhällsfarlig sjukdom genomföra en storskalig smittspårning utan att belasta behandlande läkare inom hälso- och sjukvården med detta.

Att det ska vara fråga om en viss annan legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal innebär att det av regeringens föreskrifter ska framgå vilken eller vilka kategorier av hälso- och sjukvårdspersonal som sätts i läkares ställe. Med legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal avses sådan hälso- och sjukvårdspersonal som har legitimation i enlighet med 4 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659).

Av *tredje punkten* följer att regeringen även på motsvarande sätt som enligt första punkten får meddela föreskrifter om att den som vid en smittspårning misstänkts kan ha smittats av sjukdomen ska uppmanas att uppsöka hälso- och sjukvården på annat sätt än att uppsöka läkare enligt 4 § och om han eller hon inte gör det ska detta anmälas till smittskyddsläkaren enligt 6 §.

7 c §

Föreskrifter enligt 7 a och 7 b §§ ska vara tidsbegränsade.

Paragrafen är ny och anger att regeringens föreskrifter enligt 7 a och 7 b §§ ska vara tidsbegränsade. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.2 och 8.9.3.

Att föreskrifterna ska gälla för en viss tid innebär att det redan inför att de beslutas ska övervägas under vilken tid undantagsbestämmelserna bör gälla. Något hinder mot att vid behov förlänga giltighetstiden finns dock inte. Det rör sig dock om avsteg från krav och skyldigheter som under normala förhållanden är viktiga ur smittskyddshänseende. Möjligheten att göra undantag från sådana åtgärder bör därför användas med försiktighet.

8 §

Om det finns skäl att misstänka att någon som anländer till Sverige har smittats av en samhällsfarlig sjukdom, får smittskyddsläkaren besluta att denne samt andra personer som anländer med samma transportmedel ska genomgå *en* hälsokontroll på platsen för inresan.

Om det *finns grundad anledning att anta att det* i ett visst geografiskt område *pågår ett* utbrott av en samhällsfarlig sjukdom får Folkhälsomyndigheten besluta att personer som anländer till Sverige från detta område *eller från ett annat område som står i nära förbindelse med området*, samt andra personer som anländer med samma transportmedel ska genomgå *en* hälsokontroll på platsen för inresan.

Smittskyddsläkaren ska verkställa Folkhälsomyndighetens beslut enligt andra stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att den som anländer till Sverige ska genomgå en hälsokontroll på platsen för inresan. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

Ändringen i *första stycket* är endast redaktionell.

I *andra stycket* ersätts uttrycket ”skett utbrott” med ”grundad anledning att anta att det [...] pågår ett utbrott”. Med grundad anledning att anta avses att det ska föreligga konkreta omständigheter som talar för att det pågår en smittspridning av en viss samhällsfarlig sjukdom.

I stycket görs även ett tillägg som innebär att Folkhälsomyndighetens beslut även får omfatta personer som anländer till Sverige från ett område som står i nära förbindelse med det geografiska område där myndigheten bedömt att det finns grundad anledning att anta att det pågår ett utbrott av en samhällsfarlig sjukdom.

Att områdena står i nära förbindelse med varandra behöver inte betyda att de ligger geografiskt nära varandra. Med nära förbindelse avses att det finns en omfattande rörlighet av människor mellan områdena. Det kan t.ex. handla om handelsutbyte, turister, migranter eller gästarbetare. Det ställs inget krav på hur omfattande rörligheten mellan områdena behöver vara utan det får göras en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Det ska dock handla om en sådan mängd resor att det finns en grundad anledning att anta att sjukdomen kan ha spridit sig mellan områdena.

Det nuvarande tredje stycket utgår. Det nuvarande fjärde stycket blir ett nytt *tredje stycke*.

8 a §

Hälsokontrollen enligt 8 § ska mynna ut i en individuell medicinsk bedömning av behovet av att vidta andra smittskyddsåtgärder med anledning av den samhällsfarliga sjukdomen. Kontrollen ska innefatta ett samtal om personens nuvarande fysiska hälsotillstånd. Samtalet ska även innehålla frågor om exponering för smitta och de övriga uppgifter som kan behövas från smittskyddssynpunkt.

Om det finns anledning till det ska personen uppmanas att låta en läkare göra de undersökningar och ta de prover som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger.

Personen ska informeras om vad för slags undersökning och prov som avses och syftet med åtgärderna. Informationen ska dokumenteras.

Om personen inte medverkar till undersökningen eller provtagningen får det tillmätas den betydelse som omständigheterna motiverar för beslut om ytterligare smittskyddsåtgärder.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om hälsokontroll vid platsen för inresan enligt 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

I första stycket anges att en hälsokontroll på platsen för inresan ska mynna ut i en individuell medicinsk bedömning av behovet av att vidta andra smittskyddsåtgärder med anledning av den samhällsfarliga sjukdomen. Vidare framgår att kontrollen ska innefatta ett samtal om personens nuvarande fysiska hälsotillstånd och att samtalet även ska innehålla frågor om exponering för smitta och de övriga uppgifter som kan behövas från smittskyddssynpunkt. Syftet med en hälsokontroll är att försöka fastställa att personer som har för avsikt att resa in i landet inte är smittade av en samhällsfarlig sjukdom.

Det som avses med uttrycket andra smittskyddsåtgärder är sådana andra smittskyddsåtgärder som regleras i smittskyddslagen. Det kan t.ex. avse läkarundersökning eller provtagning men vid behov även tvångsåtgärder under förutsättning att rekvisiten för sådana beslut är uppfyllda.

Frågor om personens nuvarande hälsotillstånd bör i första hand avse frågor om symtom som är relevanta för den samhällsfarliga sjukdom det är fråga om. Det kan också avse om personen har något annat hälsotillstånd som kan ge liknande symtom.

Frågor om exponering för smitta kan t.ex. avse var i det aktuella färdmedlet personen befunnit sig för att utreda om personen kan ha varit utsatt för smitta under resan. Så kan t.ex. vara fallet om det finns en misstänkt smittad medresenär. Frågorna kan även avse att

utröna om personen före avresan befunnit sig i ett geografiskt område där det finns grundad anledning att anta att det pågår ett utbrott.

Vilka övriga uppgifter som kan behövas ur smittskyddssynpunkt beror bl.a. på vilken samhällsfarlig sjukdom det rör sig om. Om det rör sig om en samhällsfarlig sjukdom för vilken det finns vaccin som förhindrar sjukdom eller bärarskap är det exempelvis relevant att fråga om vaccinationsstatus. Det kan även handla om frågor för att utreda om personen tillhör någon riskgrupp. Finns det anledning att anta att en person kan ha varit utsatt för smitta kan det exempelvis vara relevant att ställa frågor för att utröna om personen kan ha utsatt andra medresenärer för smittan.

I fråga om vilka som kan utföra hälsokontrollen, se förarbetena till 8 §, prop. 2003/04:158 s. 64.

Av *andra stycket* framgår att om den som genomför hälsokontrollen anser att det finns behov av ytterligare utredningsåtgärder för att kunna bedöma behovet av att vidta andra smittskyddsåtgärder ska han eller hon uppmana personen att låta en läkare göra de undersökningar och ta de prover som behövs för att konstatera om smittsamhet föreligger. En sådan uppmaning är inte tvingande. Undersökningen avser de moment i en kroppsundersökning som bedöms relevanta utifrån den aktuella samhällsfarliga sjukdomen. Vilken provtagning som kan vara aktuell beror också på vilken sjukdom det är fråga om.

Bedömningen av behovet av ytterligare utredningsåtgärder bör baseras på den information som framkommit under hälsokontrollen. Eftersom ytterligare undersökning eller provtagning innebär en ingripande åtgärd i förhållande till den enskildes personliga sfär, ska en uppmaning om detta föregås av en behovs- och proportionalitetsbedömning. Behovet av ytterligare utredningsåtgärder ska bedömas nödvändigt och ingreppet vara så liten som möjligt.

Enligt *tredje stycket* ska personen informeras om vad för slags undersökning och prov som avses och syftet med åtgärderna. Informationen ska dokumenteras.

Av *fjärde stycket* framgår att om personen inte medverkar till undersökningen eller provtagningen får det tillmätas den betydelse som omständigheterna motiverar för beslut om ytterligare smittskyddsåtgärder. Bestämmelsen innebär att om den som genomfört hälsoundersökningen bedömt att det finns behov av ytterligare utredningsåtgärder, har uppmanat personen att låta en läkare göra de

undersökningar och ta de prover som behövs men personen väljer att inte medverka till detta, måste en bedömning göras av om det är aktuellt att vidta någon av smittskyddslagens tvångsbestämmelser. En bedömning måste göras för varje enskilt fall om huruvida rekvisiten för den aktuella undersökningen är uppfyllda.

4 kap.

Bemyndiganden om vissa undantag

9 a §

Regeringen får i fråga om en viss sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar är tillämpliga, meddela föreskrifter om undantag från

- 1. skyldigheten att ge individuellt utformade medicinska och praktiska råd enligt 1 §,*
 - 2. skyldigheten att besluta om individuellt utformade förhållningsregler enligt 2 §, och*
 - 3. anmälningskyldigheten och underrättelseskyldigheten i 8 §.*
- Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade.*

Paragrafen är ny och innehåller bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i kapitlet. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.4, 7.5.5 och 7.5.7.

Möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter om undantag gäller för en viss sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar är tillämpliga. Det innebär att sjukdomen ska vara angiven i bilaga 2 (se 1 kap. 3 § femte stycket) eller att regeringen med stöd av 9 kap. 2 § föreskrivit att bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på sjukdomen i avvaktan på riksdagens beslut att ange sjukdomen i bilagan. Se närmare om samhällsfarliga sjukdomar i författningskommentaren till 1 kap. 3 §.

Att det ska vara fråga om en viss sjukdom innebär att det i regeringens föreskrifter behöver anges vilken sjukdom de ska tillämpas på.

Enligt *första stycket första och andra punkterna* får regeringen göra undantag från den skyldighet som den behandlande läkaren har enligt 1 och 2 §§ att ge den som bär på eller misstänks bära på den samhällsfarliga sjukdomen individuellt utformade medicinska och praktiska råd och förhållningsregler om hur han eller hon ska undvika att utsätta andra för smittrisk. Se prop. 2023/04:30 s. 222–225 i fråga om skyldigheten att meddela sådana råd och förhållningsregler.

Under normala förhållanden kan individuellt utformade råd och förhållningsregler vara avgörande för att den enskilde ska kunna ta sitt ansvar för att förhindra att smittan förs vidare. Bestämmelsen gör det dock möjligt att göra undantag från skyldigheten att ge sådana råd och förhållningsregler. Sådana undantag kan behöva meddelas t.ex. vid en omfattande smittspridning vid vilken sjukdomsbilden är relativt likartad för majoriteten av de smittade och skyldigheten att uppsöka läkare och få individuellt utformade råd skulle ge ytterligare belastning på en hälso- och sjukvård som redan är belastad av att ta hand om dem som blivit allvarligt sjuka i sjukdomen. För undantag från skyldigheten att söka läkare och möjligheten att införa krav på att kontakt ska tas med hälso- och sjukvården också på andra sätt, se 3 kap. 7 a och 7 b §§.

Enligt *första stycket tredje punkten* är det även möjligt att meddela undantag från behandlande läkares skyldighet enligt 8 § att till smittskyddsläkaren anmäla misstanke om att patienten inte följt sin informationsplikt och informerat närstående om sjukdomen, liksom från smittskyddsläkarens skyldighet att under vissa förhållanden då underrätta den närstående. Sådana undantag kan bli aktuella i en situation där ett eller flera undantag från bestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. har gjorts i fråga om den aktuella sjukdomen.

När undantag meddelas har samhället alltså ett långtgående ansvar att ge information om åtgärder för att minska smittspridning. Det gäller inte minst information till dem som har symtom på sjukdomen. Undantag enligt bestämmelsen får inte heller innebära att den som är i behov av vård och behandling inte ska söka läkare och få den vård och behandling som han eller hon är i behov av.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att föreskrifterna ska vara tidsbegränsade. Det innebär att det redan inför att undantagen beslutas ska övervägas under vilken tid de bör gälla. Något hinder mot att vid behov förlänga giltighetstiden finns dock inte. Det rör sig dock om avsteg från smittskyddsåtgärder som under normala förhållanden är viktiga ur smittskyddshänseende. Möjligheten att göra undantag från sådana åtgärder bör därför användas med försiktighet.

9 kap.

6 §

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

Föreskrifterna ska vara tidsbegränsade.

Paragrafen innehåller regeringens bemyndigande att meddela särskilda föreskrifter om smittskyddet vid en fredstida kris. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Andra stycket är nytt och anger att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska vara tidsbegränsade. Det innebär att det redan inför att föreskrifterna ska beslutas ska övervägas under vilken tid de bör gälla. Något hinder mot att vid behov förlänga giltighetstiden finns dock inte. Inte heller finns något hinder att upphäva en föreskrift i förtid.

15.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

38 kap.

7 §

Sekretess gäller hos kommuner och regioner i verksamhet som avser beredskap för extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap enligt lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap eller planering enligt förfogandelagen (1978:262), samt hos regioner i verksamhet som avser beredskap enligt smittskyddslagen (2004:168)

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för verksamheten.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess för uppgifter i kommunernas och regionernas beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.2.

I *första stycket* läggs regionernas verksamhet som avser beredskap enligt smittskyddslagen (2004:168) till, se författningskommentaren till 1 kap. 11 § den lagen i avsnitt 15.3. Ändringen innebär att sekretess gäller i den verksamheten för sådana uppgifter som räknas upp i bestämmelsen.

44 kap.

5 §

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer

1. av beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,
2. av 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,
3. av 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),
4. av 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige,
5. av 32 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning,
6. av 4 § lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter, och
7. av 3 kap. 7 § lagen (2024:1146) om vissa forskningsdatabaser.
8. av 1 kap. 14 § 1 smittskyddslagen (2004:168).

Paragrafen reglerar i vilka fall tystnadsplikt i vissa författningar inskränker den grundlagsskyddade rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.2.

Åttonde punkten är ny. I 1 kap. 14 § första punkten smittskyddslagen (2004:168) föreskrivs att den som deltar eller har deltagit i en regions verksamhet med beredskap enligt 1 kap. 11 § den lagen inte obehörigen får röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta om förhållanden av betydelse för beredskapen. Av åttonde punkten framgår att den tystnadsplikten är en sådan tystnadsplikt som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Kommittédirektiv 2023:106

Stärkt beredskap inför framtida pandemier

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regleringen av smittskydd för att bättre anpassa den till situationer med omfattande smittspridning. I uppdraget ingår också att lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier, att se över vissa organisatoriska frågor som rör smittskyddsläkare samt att lämna förslag på utformning av ett nationellt samordningsansvar för vårdhygienfrågor. Syftet är att stärka beredskapen inför framtida pandemier.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om smittskyddslagen (2004:168) ska anpassas till situationer med omfattande smittspridning,
- analysera och föreslå nya bestämmelser för att motverka trängsel,
- analysera och ta ställning till om en handlingsprincip ska införas,
- lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier,
- analysera och ta ställning till vissa organisatoriska frågor som rör smittskyddsläkare,
- analysera och föreslå hur ett nationellt samordningsansvar för vårdhygienfrågor bör utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

Beredskapen inför framtida pandemier behöver stärkas

Världen har nyligen upplevt en av de mest omfattande hälsokriserna i modern tid, då covid-19-pandemin spred sig och fick stor påverkan på samhällen i de flesta av världens länder. På kort tid hanterades en stor mängd frågor. Samtidigt kunde det konstateras att det saknades rättsliga förutsättningar att vidta vissa typer av åtgärder.

Nya hälsohot av känt eller okänt ursprung, epidemier och pandemier har uppstått återkommande genom historien. Det finns nu möjlighet att ta vara på lärdomarna från covid-19-pandemin och ta ett samlat grepp om frågorna kopplat till beredskap för framtida pandemier och hälsohot.

Hanteringen av covid-19-pandemin har utvärderats och granskats på olika sätt och ytterligare granskningar pågår. Utöver Coronakommissionens (S 2020:09) betänkanden kan nämnas rapporten Att lära av en kris – kommuners och regioners lärdomar från covid-19-pandemin, som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) publicerade i mars 2023, och Socialstyrelsens rapport Smittskyddsenheternas och smittskyddsläkarnas förutsättningar och kapacitet – översyn och förslag till utveckling, från december 2022 (S2021/06173). Vidare redovisade Riksrevisionen i maj 2023 en granskning av effektiviteten i styrningen av den nationella smittskyddsverksamheten, både i normalläge och krisläge: Det nationella smittskyddet – inte anpassat för en storskalig smittspridning (RiR 2023:9).

Regeringen tillsatte den 2 september 2021 Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (S 2021:04). I takt med olika omvärldshändelser och att flera utvärderingar och granskningar kopplade till covid-19-pandemin har redovisats, har regeringen beslutat om ändringar i utredningens direktiv. Utredaren har nu bl.a. i uppdrag att analysera bestämmelserna om smittbärrapenning samt att analysera och lämna förslag gällande vissa bestämmelser om smittskyddsåtgärder inom särskilda boenden enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2023.

För att samhället ska stå bättre rustat inför framtida hälsohot, såsom omfattande epidemier eller pandemier av känt eller okänt ursprung och oavsett om de sprids avsiktligt eller oavsiktligt, behöver

beredskapen stärkas. Detta gäller såväl författningsberedskapen som beredskapen i övrigt.

Uppdraget att stärka författningsberedskapen i fråga om smittskydd

Det behövs god beredskap för att undvika brådskande beredningar av lagförslag under såväl fredstida kriser som höjd beredskap. Genom så kallad författningsberedskap, dvs. att ha bemyndiganden och annan reglering på plats, kan en kris hanteras mer effektivt än vad som annars hade varit fallet.

Vid omfattande spridning av en allmänfarlig eller samhällsfarlig sjukdom bör det därför finnas en beredskap inom gällande lagar och förordningar, t.ex. utrymme för att vidta vissa extraordinära smittskyddsåtgärder. Utgångspunkten för en sådan författningsberedskap är att grundläggande fri- och rättigheter så långt som möjligt kan upprätthållas även vid en pandemi och att inskränkningar inte är mer långtgående än vad som är absolut nödvändigt för att motverka en omfattande smittspridning.

Det finns mot bakgrund av erfarenheterna från covid-19-pandemin skäl att se över regleringen om smittskydd ur ett beredskapsperspektiv, dels smittskyddslagen (2004:168) och vid behov annan lagstiftning som t.ex. lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa, dels behovet av regler för att motverka trängsel. Det finns även skäl att närmare analysera om det bör införas en handlingsprincip, dvs. att man bör vidta de åtgärder som enligt tillgänglig kunskap kan förmodas begränsa smittspridning.

En utgångspunkt vid uppdragets genomförande bör vara erfarenheterna av hanteringen av covid-19-pandemin. Kunskapen om vilka smittskyddsåtgärder som hade goda effekter respektive fungerade mindre väl bör tas till vara. Även andra länders erfarenheter under covid-19-pandemin bör beaktas. Det bör också beaktas att framtida pandemier kan orsakas av andra smittämnen, ha olika smittvägar och drabba olika grupper i samhället olika hårt, dels på grund av olika levnadsvillkor och underliggande hälsotillstånd, dels på grund av olika stor mottaglighet för infektion och risk för svår sjukdom. Det är därför viktigt att i hanteringen av pandemier arbeta för att undvika stigmatisering och skuldbeläggande av de grupper som drabbas.

Behöver smittskyddslagen anpassas till situationer med omfattande smittspridning?

I smittskyddslagen finns bestämmelser som i huvudsak avser åtgärder i förhållande till enskilda personer som är eller misstänks vara smittade av en smittsam sjukdom. Med smittsamma sjukdomar avses alla sjukdomar som kan överföras till eller mellan människor och som kan innebära ett inte ringa hot mot människors hälsa. I smittskyddslagen definieras även allmänfarliga respektive samhällsfarliga sjukdomar. Med allmänfarliga sjukdomar avses smittsamma sjukdomar som kan vara livshotande, innebära långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser och där det finns möjlighet att förebygga smittspridning genom åtgärder som riktas till den smittade. Med samhällsfarliga sjukdomar avses allmänfarliga sjukdomar som kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder. De allmänfarliga sjukdomarna och vissa andra smittsamma sjukdomar ska anmälas eller bli föremål för smittspårning enligt bestämmelser i smittskyddslagen och därtill hörande författningar. Sådana sjukdomar benämns anmälningspliktiga sjukdomar respektive smittspårningspliktiga sjukdomar.

För att inte begränsa utredaren till de nuvarande begreppen för smittsamma sjukdomar i smittskyddslagen och smittskyddsförordningen (2004:255) används i direktiven uttrycket smittsamma sjukdomar. Begreppet hälsohot omfattar både kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära hot mot människors hälsa. Eftersom fokus i utredningen är smittsamma sjukdomar används härefter uttrycken pandemier och omfattande spridning av smittsamma sjukdomar. Det som avses är situationer när smittspridningen får allvarliga konsekvenser för människors hälsa eller för samhället.

Enligt smittskyddslagen ska smittskyddsåtgärder bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Åtgärderna får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Åtgärderna ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet. När åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Den humanistiska grundsyn som ligger till grund för samhällets smittskydd betonas i lagens förarbeten (prop. 2003/04:30).

Det framgår vidare av smittskyddslagen att var och en har ett ansvar för att så långt som möjligt vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att skydda såväl sig själv som andra mot smittsamma sjukdomar. Covid-19-pandemin har visat att det kan finnas anledning att införa bindande regler för ett effektivare smittskyddsarbete inom vissa områden. Det finns enligt nuvarande lagstiftning t.ex. inte möjlighet att i fråga om den enskildes skyldighet att förebygga smittspridning utöva tillsyn eller besluta om sanktioner. Under pandemin och den då gällande lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (den så kallade covid-19-lagen eller pandemilagen), kunde den som bröt mot t.ex. föreskrifter om förbud mot att samlas i sällskap av viss storlek på allmän plats dömas till penningböter.

Enligt Socialstyrelsens bedömning har det största hindret för att genomföra nödvändiga smittskyddsåtgärder under covid-19-pandemin varit att bestämmelserna i smittskyddslagen om provtagning och smittspårning inte är ändamålsenligt utformade för att hantera en situation med omfattande smittspridning (S2021/06173). Bestämmelserna är inte utformade på ett sådant sätt att det är praktiskt möjligt att följa dem vid en så omfattande spridning av en smittsam sjukdom. Den diagnostik som i vanliga fall utförs inom regionerna är i första hand dimensionerad för att hantera provtagning för individers vårdbehov. Det innebär att regionerna har kapacitet att ta prover på dem som söker vård inom ramen för hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) eller smittskyddslagen, och inte för provtagning vid omfattande spridning av smittsamma sjukdomar. På motsvarande sätt är den smittspårning som utförs inom regionerna inte heller dimensionerad för att hantera en stor mängd potentiellt smittade där tiden mellan exponering och smittsam fas är kort. Vid omfattande smittspridning kan det uppstå ett akut behov av att identifiera smittade för att tidigt bryta smittkedjor. Det kan också finnas behov av att se över hur bestämmelserna i smittskyddslagen förhåller sig till bestämmelser i annan tvångslagstiftning såsom lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård i situationer med omfattande smittspridning, eftersom det kan uppstå oklarheter när lagstiftning på båda dessa områden blir aktuella.

De olika målen med provtagning – att ta prover och smittspåra för att minska smittspridning på nationell nivå och att ta prover för individers vårdbehov – kan skapa en otydlighet, bl.a. när det gäller

ansvaret för dimensionering av kapaciteten för provtagning och smittspårning.

I enlighet med smittskyddslagen ska en behandlande läkare som misstänker eller konstaterar fall av allmänfarlig sjukdom eller annan anmälningspliktig sjukdom anmäla detta till smittskyddsläkaren i regionen och till Folkhälsomyndigheten. I situationer med omfattande smittspridning kan anmälningsplikten bli administrativt betungande för vården, vilket i sin tur kan medföra att det blir bristfällig kvalitet på anmälningarna. Även smittskyddslagens krav om att den som vet eller misstänker att han eller hon bär på en allmänfarlig eller annan smittspårningspliktig sjukdom utan dröjsmål ska söka läkare, kan bli en belastning för vården i en situation med omfattande smittspridning.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om bestämmelserna i smittskyddslagen om den enskildes skyldighet att förebygga smittspridning ska anpassas till situationer med omfattande spridning av smittsamma sjukdomar,
- analysera och ta ställning till om bestämmelserna i smittskyddslagen om utredning av sjukdomsfall ska anpassas till situationer med omfattande spridning av smittsamma sjukdomar, t.ex. skyldigheten för den enskilde att uppsöka läkare och skyldigheten för läkare att undersöka patienten och smittspåra,
- analysera och ta ställning till om bestämmelserna i smittskyddslagen om förhållningsregler ska anpassas till situationer med omfattande spridning av smittsamma sjukdomar,
- analysera och ta ställning till om smittskyddslagen, under vissa förutsättningar, bör ha företräde i förhållande till annan tvångslagstiftning i situationer med omfattande spridning av smittsamma sjukdomar,
- analysera och ta ställning till om bestämmelserna i smittskyddslagen om anmälan av sjukdomsfall ska anpassas till situationer med omfattande spridning av smittsamma sjukdomar,
- analysera och, om det bedöms lämpligt, föreslå en ordning där statliga myndigheter och regioner har beredskap och tekniska förutsättningar för att vid omfattande spridning av smittsamma sjuk-

domar skyndsamt utföra relevant storskalig provtagning, analys och smittspårning,

- analysera och ta ställning till hur beslutsbefogenheterna ska fördelas mellan riksdagen, regeringen, myndigheterna under regeringen, regionerna och kommunerna i fråga om smittskyddsåtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Om utredaren finner att smittskyddslagens definitioner av smittsamma sjukdomar behöver ändras eller kompletteras får utredaren lämna sådana förslag. Vid analysen ska utredaren beakta hur förslagen förhåller sig till grundläggande fri- och rättigheter som de kommer till uttryck i regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). En noggrann avvägning ska göras av åtgärdernas lämplighet och effekt i förhållande till de intressen som grundläggande fri- och rättigheter avser att skydda. Utredaren ska också analysera hur det kan säkerställas att förslagen som lämnas är förenliga med regeringsformens krav på proportionalitet och att giltighetstiden för begränsande åtgärder omprövas kontinuerligt. Vad gäller bestämmelser om provtagning och smittspårning bör hänsyn tas till att det, i vart fall i inledningen av en pandemi eller en omfattande epidemi, kan saknas kunskap om hur den specifika sjukdomen sprids, med vilket intensitet och allvarlighetsgrad.

Behöver möjligheterna till extraordinära smittskyddsåtgärder utökas?

Smittskyddslagen är i första hand reaktiv och förutsätter konstaterad eller misstänkt smitta. Lagens bestämmelser är i vissa delar inte anpassade till en pandemisituation.

Extraordinära smittskyddsåtgärder kan enligt smittskyddslagen vidtas vid smitta av en samhällsfarlig sjukdom. Bland annat kan smittskyddsläkaren besluta att personer som anländer till Sverige ska genomgå en hälsokontroll om det finns skäl att misstänka att de har smittats av en samhällsfarlig sjukdom. En sådan hälsokontroll får dock inte vara förenad med frihetsberövande eller innefatta provtagning eller annan åtgärd som innebär kroppsligt ingrepp.

Under covid-19-pandemin uppstod vissa frågor kring extraordinära smittskyddsåtgärder, bl.a. möjligheterna att, även i fall där det inte finns någon konstaterad smitta, vidta preventiva extraordinära åtgärder i syfte att förhindra att smitta förs in i landet eller sprids vidare till nya områden.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det vid situationer med omfattande spridning av smittsamma sjukdomar ska vara möjligt att utföra en hälsokontroll vid inresa i landet, även i de fall det saknas konstaterat utbrott i avreselandet,
- analysera och ta ställning till om det ska vara möjligt att vid en hälsokontroll vid inresa till landet utföra provtagning av individer,
- analysera och ta ställning till om det vid omfattande spridning av smittsamma sjukdomar ska finnas möjlighet att besluta om regionala reserestriktioner inom landet som förhindrar resor till och från områden som är drabbade av smitta till och från områden som är smittfria eller har begränsad smittspridning,
- analysera och ta ställning till om det ska införas andra extraordinära smittskyddsåtgärder,
- analysera och ta ställning till hur beslutsbefogenheterna ska fördelas mellan riksdagen, regeringen, myndigheterna under regeringen, regionerna och kommunerna när det gäller extraordinära smittskyddsåtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska vid analysen beakta de grundläggande fri- och rättigheterna som de kommer till uttryck i regeringsformen och Europakonventionen. En noggrann avvägning ska göras av åtgärdernas lämplighet och effekt i förhållande till de intressen som grundläggande fri- och rättigheter avser att skydda. Utredaren ska också analysera hur det kan säkerställas att förslagen som lämnas är förenliga med regeringsformens krav på proportionalitet och att giltighetstiden för begränsande åtgärder omprövas kontinuerligt.

Vilka nya bestämmelser för att motverka trängsel bör införas?

En grundläggande åtgärd för att minska risken för smittspridning är att motverka trängsel vid folksamlingar. Som en yttersta åtgärd kan vissa verksamheter behöva stängas ned eller folksamlingar där trängsel kan uppstå helt förbjudas.

Under pandemin beslutades ett antal nya tillfälliga lagar. Bestämmelserna i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och anslutande föreskrifter innebar att den som driver ett serveringsställe skulle ansvara för att vidta vissa åtgärder för att förhindra spridning av viruset. Med stöd av lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 kunde särskilda begränsningar införas för bl.a. allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten, kollektivtrafik samt platser för privata sammankomster.

Covid-19-pandemin har aktualiserat behovet av flexibla, träffsäkra och ändamålsenliga bestämmelser för att vid omfattande spridning av smittsamma sjukdomar möjliggöra begränsningar av folksamlingar i syfte att minska risken för trängsel och därmed risken för smittspridning.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till i vilken utsträckning folksamlingar vid omfattande spridning av smittsamma sjukdomar ska kunna begränsas på platser dit allmänheten har tillträde respektive platser dit allmänheten inte har tillträde, t.ex. någons hem,
- analysera och ta ställning till i vilka verksamheter som begränsningar ska kunna införas samt vilka typer av begränsningar som ska kunna beslutas och under vilka förutsättningar,
- analysera och föreslå hur en reglering som begränsar folksamlingar kan utformas inbegripet regler om tillsyn och sanktioner,
- analysera och ta ställning till hur beslutsbefogenheterna ska fördelas mellan riksdagen, regeringen, myndigheterna under regeringen, regionerna och kommunerna i fråga om bestämmelser som syftar till att begränsa folksamlingar,

- analysera och ta ställning till om det bör införas bestämmelser om rätt till ersättning till verksamheter som träffas av begränsningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid analysen ska utredaren beakta de grundläggande fri- och rättigheterna som de kommer till uttryck i regeringsformen och Europakonventionen. Det ska särskilt beaktas att demonstrationer, opinionsbildande möten och religiösa sammankomster har särskild betydelse i ett demokratiskt samhälle. Demonstrationsfriheten, mötesfriheten och religionsfriheten har därför ett särskild skydd i regeringsformen. Utrymmet för begränsningar av allmänna sammankomster ska inte vara större än vad som är absolut nödvändigt och bör omprövas kontinuerligt. Utredaren ska också analysera hur det kan säkerställas att förslagen som lämnas är förenliga med regeringsformens krav på proportionalitet. Dessutom ska utredaren ha de enskilda i åtanke som har behov av insatser enligt socialtjänstlagen eller lagen om stöd och service för vissa funktionshindrade så att deras grundläggande fri- och rättigheter tillvaratas. En noggrann avvägning ska göras av förslagets lämplighet och effekt i förhållande till de intressen som grundläggande fri- och rättigheter avser att skydda. Vid övervägandet om begränsningar av allmänna sammankomster ska införas bör det beaktas om motsvarande effekt kan uppnås genom att smittskyddsåtgärder i stället införs för andra verksamheter.

Vid analysen ska även möjligheterna att bedriva olika verksamheter och arrangemang på ett smittsäkert sätt beaktas. Begränsningarna ska inte vara mera långtgående än vad som krävs för att skydda liv och hälsa. Även det regionala perspektivet bör beaktas eftersom reglerna kan behöva tillämpas olika i hela eller delar av landet samt i hela eller delar av ett län.

Bör regleringen om smittskyddsåtgärder kompletteras med en handlingsprincip?

I sitt slutbetänkande Sverige under pandemin (SOU 2022:10) lyfter Coronakommissionen återkommande fördelarna med en så kallad försiktighets- eller handlingsprincip. Den kan ses som ett grundläggande förhållningssätt för att möta en hotande situation när den till-

gängliga informationen är obefintlig eller osäker och ofullständig. Principen innebär att beslutsfattare i sådana situationer inte bör vänta passivt på bättre kunskap, utan aktivt vidta åtgärder utifrån tillgänglig kunskap för att motverka hotet. Den innebär alltså att det är bättre att handla än att vänta på bättre beslutsunderlag. Därefter kan man modifiera sitt handlande när ny kunskap blir tillgänglig.

Katastrofkommissionen slog i sitt betänkande Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104) fast att en av de återkommande bristerna i svensk krishantering var att aktörer som ska hantera en kris ofta väljer ett passivt förhållningssätt med hänvisning till att man inte har fullständig information. För att motverka konsekvenserna förknippade med ett sådant förhållningssätt menade Katastrofkommissionen att det är bättre att tillämpa en sorts försiktighets- eller handlingsprincip. Kommissionen beskrev hur en sådan princip i vardagen styr räddnings- och brandförsvarsinsatser. Grundregeln i de verksamheterna är att rycka ut med de resurser som krävs för en relativt stor olycka och återkalla en del av styrkan om den sedan visar sig inte behövas, snarare än att skicka ett fordon och först därefter rekvirera mer om situationen kräver det. I detta sammanhang bör påpekas att en pandemi, till skillnad från en olycka, pågår under en lång tidsperiod. Det kan under en pandemi vara svårt att avgöra när situationen är tillräckligt stabil för att ta bort restriktioner eller andra åtgärder som införts med avsikten att vara tillfälliga.

Den ekonomiska politiken i Sverige under covid-19-pandemin följde enligt Coronakommissionen en försiktighets- eller handlingsprincip, och man valde att hellre göra för mycket än för lite. Vidare var en skillnad mellan de nordiska ländernas agerande under pandemin hur man förhöll sig till principens krav på handlande trots bristande kunskap.

Det svenska systemet för krisberedskap och krishantering bygger på ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Principerna finns angivna i olika utredningar, propositioner och planeringsdokument, men är inte definierade i lag utan ska i stället förstås som en bakgrund till dagens regelverk för krisberedskap samt det uppdrag och mandat som olika aktörer har. Principerna om ansvar, likhet och närhet räcker inte i en kris, enligt Coronakommissionen, utan de bör kompletteras med en försiktighets- eller handlingsprincip. Smittskyddslagens allmänt hållna regel om att åtgärder ska grundas på vetenskap och beprövad erfarenhet är viktig som grundval när det gäller att

hantera kända smittsamma sjukdomar. Men när vetenskapen är begränsad, beprövad erfarenhet saknas och smittskyddsåtgärder ändå måste vidtas får de ansvariga inte låta en sådan regel stoppa åtgärder som kan antas begränsa smittan. Den som ansvarar för en verksamhet har alltså inte bara fog för – utan bör också ha skyldighet – att tillämpa den principen inför ett omfattande samhällshot, enligt Corona-kommissionen.

Med osäker kunskap och avsaknad av beprövad erfarenhet kan det vara önskvärt att en handlingsprincip präglar smittskyddsarbetet och att åtgärder som kan antas begränsa en annars omfattande smittspridning bör vidtas, även om det saknas evidens för hur effektiva de är. Samtidigt anges som allmän riktlinje för smittskyddet i 1 kap. 4 § smittskyddslagen att smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Utredaren ska därför

- analysera hur en handlingsprincip skulle förhålla sig till principen om att smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet,
- analysera och ta ställning till om en handlingsprincip ska införas i fråga om smittskyddsåtgärder och hur en sådan princip i så fall kan regleras samt förutsättningarna för när den ska tillämpas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid analysen ska utredaren beakta de grundläggande fri- och rättigheterna som de kommer till uttryck i regeringsformen och Europakonventionen. En noggrann avvägning ska göras av förslagets lämplighet och effekt i förhållande till de intressen som grundläggande fri- och rättigheter avser att skydda. Utredaren ska också analysera hur det kan säkerställas att förslagen som lämnas är förenliga med regeringsformens krav på proportionalitet och att giltighetstiden för begränsande åtgärder omprövas kontinuerligt.

Uppdraget att lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier

Covid-19-pandemin har visat att det är viktigt att samhället har en god beredskap inför omfattande spridning av nya typer av smittämnen som kan komma att påverka stora delar av samhället. Folkhälsomyndigheten samordnar pandemiberedskapen på nationell nivå och ger stöd till planeringen på regional och lokal nivå, där det operativa arbetet bedrivs. Myndigheten har tagit fram planeringsstöd för influensapandemier och för pandemier orsakade av andra virus.

En strategi för hantering av pandemier bör beakta det faktum att de flesta nya infektionssjukdomar hos människor är zoonoser, dvs. sjukdomar och smittämnen som kan spridas mellan djur och människor. Förebyggande, upptäckt och hantering av nästa pandemi är alltså en tvärspektoriell fråga som involverar flera myndigheter.

I enlighet med det internationella hälsoreglementet (IHR) ska varje medlemsstat i Världshälsoorganisationen anta en beredskapsplan för hälsohot. Denna beredskapsplan bör med fördel vara tvärspektoriell. I november 2022 antog Europaparlamentet och rådet en ny förordning om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa (EU) 2022/2371. I syfte att skapa ett gemensamt ramverk för krisberedskap och respons ska enligt förordningen bl.a. en EU-plan för hälsokriser och pandemier tas fram. Medlemsländerna ska också ta fram nationella planer som kompletterar EU-planen.

Coronakommissionen konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 2022:10) att regeringens ledarskap inom smittskyddet var otydligt. Enligt kommissionen var den strategi som publicerades på regeringens webbplats ett tecken på otydligt ledarskap. Strategin angav vad som vägledde regeringen i dess arbete, inte vad regeringen ansåg borde prägla en sammanhållen nationell krishantering. Strategin var heller inte beslutad av regeringen, vilket hade krävts om regeringen hade avsett att strategin skulle styra andra aktörers arbete.

Regeringen anser att det är viktigt att det finns en nationell strategi för att bemöta och hantera framtida hälsohot, framför allt med sikte på omfattande epidemier och pandemier. En sådan strategi bör beakta alla relevanta sektors del i pandemiberedskapen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regeringen, myndigheter och regionala och lokala aktörer. Strategin bör uppfylla de krav som ställs i

relevanta regelverk inom EU och globalt. En sådan strategi bör beslutas av regeringen.

Utredaren ska därför

- lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier, med tvärssektoriell utgångspunkt i relevanta regelverk inom EU, NATO och globalt, men med tydlig nationell inriktning,
- analysera och beskriva de utmaningar kring ansvarsfördelning som kan finnas mellan regeringen, myndigheter och regionala och lokala aktörer i pandemins olika skeden,
- föreslå hur sådana utmaningar bör hanteras inom ramen för en nationell strategi, och
- vid behov lämna förslag på åtgärder, t.ex. författningsändringar, som är nödvändiga för att genomföra en sådan strategi.

Uppdraget att analysera vissa organisatoriska frågor som rör smittskyddsläkare

De regionala smittskyddsenheternas och smittskyddsläkarnas förutsättningar och kapacitet att genomföra sitt uppdrag enligt smittskyddslagen har enligt Socialstyrelsens rapport Smittskyddsenheternas och smittskyddsläkarnas förutsättningar och kapacitet – översyn och förslag till utveckling (S2021/06173) inte några betydande strukturella problem eller brister. Strukturen där regionen har det övergripande ansvaret och smittskydds-läkaren har det samlade ansvaret för smittskyddsarbetet i regionen har visat sig vara ändamålsenlig och hållbar. Däremot finns vissa avgränsade problem och utmaningar vad gäller smittskyddets kapacitet, organisation och samverkan med andra aktörer, vilket blev tydligt under covid-19-pandemin.

Hur kan sårbarheten för smittskyddsläkare minska?

Smittskyddsenheternas och smittskyddsläkarnas dimensionering bedöms i stort vara tillräcklig för att i ett normalläge utföra uppdraget som det framgår av smittskyddslagen. Det finns dock en sårbarhet som följer av att smittskyddsläkare i vissa regioner inte har någon biträdande smittskyddsläkare att konsultera och ha ett konti-

nuerligt kunskapsutbyte med. Denna sårbarhet blir särskilt tydlig i händelse av en situation med omfattande smittspridning. Men även i ett normalläge finns behov av en biträdande smittskyddsläkare. De minsta regionerna har förvisso färre smittskyddsärenden i absoluta tal, men smittskyddsuppdraget och kraven på smittskyddsläkarna är desamma i små regioner som i de större.

Socialstyrelsen gör i sin rapport (S2021/06173) bedömningen att det i lag bör regleras att det ska finnas minst en obligatorisk biträdande smittskyddsläkare i varje region, i syfte att uppnå ett ökat kollegialt utbyte, säkra kontinuiteten, minska sårbarheten samt förbättra beredskapen och den nationella och regionala förmågan i händelse av kris eller höjd beredskap. Att ha en biträdande smittskyddsläkare skulle kunna stärka likvärdigheten mellan smittskydden i landet vad avser kapacitet och förutsättningar att genomföra uppdraget i både normalläge och vid omfattande smittutbrott. Socialstyrelsens förslag behöver analyseras vidare.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur kontinuiteten och robustheten för smittskyddsläkare kan stärkas, och
- om det bedöms lämpligt, lämna författningsförslag.

Hur bör smittskyddsläkaren placeras organisatoriskt i regionen?

Strukturen och organisationen av regionernas smittskyddsläkare och smittskyddsenheter varierar mellan regionerna. Smittskyddsläkaren kan vara direkt underställd regiondirektören, hälso- och sjukvårdsdirektören eller en chef längre ned i organisationen. Under pandemin har vissa smittskydds-läkare periodvis ingått i så kallad regional särskild sjukvårdsledning (RSSL), medan andra inte har gjort det, eller endast i begränsad omfattning. Vidare har smittskyddet i ett antal regioner flyttats runt i organisationen flera gånger, även under pandemin.

Som Coronakommissionen framhåller är förhållandet mellan regionen och smittskyddsläkaren inte helt tydligt. En stor del av smittskyddsläkarens arbetsuppgifter ska enligt smittskyddslagen kunna utföras med stor självständighet i förhållande till regionen. Det gäller inte enbart myndighetsutövning mot enskilda individer, utan också smittskyddsläkarens skyldighet att uppmärksamma brister i smittskyddet i olika verksamheter. Samtidigt är det regionen som ansvarar

för tilldelning av resurser för smittskyddet och som därmed bestämmer ramarna för smittskyddsarbetet.

En centralt placerad smittskyddsläkare som är direkt underställd antingen en hälso- och sjukvårdsdirektör eller en regiondirektör har möjlighet att verka med en högre grad av självständighet. Det kan i sin tur leda till en bättre samverkan med regionen. Behovet av en sådan samverkan kring det gemensamma smittskyddsarbetet har blivit särskilt tydligt under covid-19-pandemin.

Smittskyddsläkaren ansvarar för att planera, organisera och leda smittskyddet i regionen. Den organisatoriska placeringen kan påverka förutsättningarna att utföra dessa uppgifter, särskilt i en kris. Förutsättningarna för att smittskyddsarbetet ska bedrivas enhetligt över landet kan också påverkas av smittskyddsläkarens position i respektive region.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till lämplig organisatorisk placering i regionen av smittskyddsläkaren, och
- om det bedöms lämpligt, lämna författningsförslag.

I analysen ska förslaget påverkan på den kommunala självstyrelsen särskilt beaktas.

Uppdraget att föreslå ett nationellt samordningsansvar för vårdhygienfrågor

Vårdhygien är ett samlingsnamn för arbetet med att förebygga smittspridning och vårdrelaterade infektioner inom vård och omsorg. Regionerna har, inom ramen för sitt smittskyddsansvar, ansvar för att samordna vårdhygienarbetet och att samverka med kommunerna. Tillgången till vårdhygienisk expertis varierar dock i landet, och organiseringen av vårdhygien och smittskydd ser olika ut. Olikheterna blev särskilt tydliga under covid-19-pandemin. I kommunernas vård- och omsorgsverksamheter blev dessutom smittspridningen utbredd, med svåra konsekvenser för patienter och brukare.

Det nationella ansvaret för vårdhygienfrågor delas i dag mellan Socialstyrelsen, som i första hand har ett patientsäkerhetsperspektiv på frågorna, och Folkhälsomyndigheten, som framför allt arbetar

med frågornas koppling till vårdrelaterade infektioner och antibiotikaresistens.

Både i Socialstyrelsens rapport (S2021/06173) och i Riksrevisionens granskning av det nationella smittskyddet (RiR 2023:9) påtalas behovet av en ökad nationell samordning av vårdhygienfrågorna. Enligt Riksrevisionens rapport har regionala smittskydd och professionsnätverk återkommande efterfrågat en nationell samordning av vårdhygienfrågorna. Socialstyrelsen menar att en ökad samordning behövs för att det vårdhygieniska området ska utvecklas och bli mer likvärdigt, och att detta behov har blivit tydligt under tiden med covid-19-pandemin. Riksrevisionen konstaterar att det delade nationella ansvaret för vårdhygienfrågor mellan de två myndigheterna leder till en otydlig styrning på området. Det har också medfört att det nationella arbetet med vårdhygien inte bedrivs på ett tillräckligt systematiskt och strategiskt sätt.

Ett samlat nationellt ansvar för vårdhygienfrågor kan bidra till ett mer effektivt förebyggande arbete för att motverka smitta. Detta skulle sannolikt underlätta arbetet för aktörer inom vårdhygien och smittskydd både på statlig, regional och lokal nivå. Det skulle också ge möjlighet till ökad likvärdighet över landet.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur ett nationellt samordningsansvar för vårdhygienfrågorna bör utformas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) särskilt redovisa konsekvenserna för näringsliv, föreningsliv, staten, kommuner och regioner samt för enskilda individer.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, de särskilda avvägningar som lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Utredaren ska utforma förslagen så att de inte leder till högre administrativ belastning, högre kostnader eller större negativa effekter än nödvändigt för myndigheter, regioner, kommuner eller företag.

Utredaren ska även analysera samtliga förslags förhållande till EU-rätten och Europakonventionen och beakta förslagets relation till folkrätten i övrigt.

Erfarenheterna från covid-19-pandemin, och de åtgärder som vidtagits med anledning av den, är att både pandemin och åtgärderna har drabbat olika grupper av individer på olika sätt, vilket kan få konsekvenser för jämställdheten och jämlikheten i hälsan. Det är därför viktigt att integrera ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv i utredningen. Om förslagen kan leda till olika utfall för kvinnor och män, eller för vissa grupper av kvinnor och män, eller om de särskilt berör kvinnor eller män, flickor eller pojkar, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta kunskap, erfarenheter och synpunkter från Folkhälsomyndigheten, Inspektionen för vård och omsorg, Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Statens veterinärmedicinska anstalt, länsstyrelserna och andra berörda statliga myndigheter, SKR, Smittskyddsläkarföreningen, näringslivsorganisationer samt övriga relevanta aktörer. Utredaren ska även samråda med företrädare för regioner och kommuner och privata aktörer som bedriver verksamhet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. I den mån det bedöms motiverat ska utredaren även inhämta kunskap och erfarenheter från andra länder.

Utredaren ska beakta relevant arbete inom området, exempelvis Riksrevisionens granskning Det nationella smittskyddet – inte anpassat för en storskalig smittspridning (RiR 2023:9) samt betänkanden från Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (S 2018:09), Coronakommissionen (S 2020:09) och Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (S 2021:04). Utredaren ska även beakta relevanta internationella arbeten inom området, såsom översynen av det internationella hälsoreglementet (IHR 2005) och förhandlingarna mellan Världshälsoorganisationens medlemsländer om ett pandemifördrag, samt arbete som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2371 av den 23 november 2022 om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa och om upp-

hävande av beslut nr 1082/2013/EU och Sveriges ansökan om medlemskap i NATO.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2025.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:88

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt framtida smittskydd (S 2023:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 september 2024

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 juni 2023 kommittédirektiv om en översyn av regleringen av smittskydd för att bättre anpassa den till situationer med omfattande smittspridning (dir. 2023:106). Syftet är att stärka beredskapen inför framtida pandemier.

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu även bl.a.

- göra en översyn av vissa frågor kopplade till smittskyddslagen (2004:168) och smittskyddsförordningen (2004:255),
- analysera och föreslå kompletterande reglering för den personuppgiftsbehandling som utförs i systemet SmiNet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget slutredovisas senast den 28 februari 2025. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 30 januari 2026. Utredaren ska dock senast den 28 februari 2025 lämna ett delbetänkande avseende följande delar i de ursprungliga direktiven:

- uppdraget att stärka författningsberedskapen i fråga om smittskydd, och
- uppdraget att lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier.

Uppdraget att se över vissa frågor kopplade till smittskyddslagen och smittskyddsförordningen

Är smittskyddslagens bestämmelser om vissa skyldigheter, förhållningsregler och tvingande åtgärder ändamålsenliga?

Målet för samhällets smittskydd är enligt 1 kap. 1 § smittskyddslagen att tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar. Enligt smittskyddslagen har enskilda en skyldighet att förebygga smittspridning, t.ex. genom att var och en som vet om eller misstänker att de bär på en smittsam sjukdom ska vidta åtgärder för att skydda andra mot smittrisk.

Enligt smittskyddslagen klassificeras vissa sjukdomar som allmänfarliga eftersom de kan vara livshotande, orsaka långvarig sjukdom eller svårt lidande eller medföra andra allvarliga konsekvenser. En allmänfarlig sjukdom kan också klassificeras som samhällsfarlig ifall den kan få en spridning i samhället som innebär en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och som kräver extraordinära smittskyddsåtgärder.

Om en person bär på en allmänfarlig sjukdom är denne skyldig att enligt 2 kap. 2 § andra stycket smittskyddslagen lämna information om smittan till dem som personen kommer i sådan kontakt med att det finns en beaktansvärd risk för överföring av smitta (den s.k. informationsplikten). I 4 kap. 2 § smittskyddslagen finns även bestämmelser som innebär att personer som bär på, eller misstänks bära på, en allmänfarlig sjukdom ska få individuellt utformade förhållningsregler av sin behandlande läkare. Förhållningsreglerna kan endast avse vissa i lagen angivna moment, bl.a. en skyldighet att informera sexualpartner och vårdgivare om smittbärarskap.

Nuvarande bestämmelser om skyldigheter och förhållningsregler i smittskyddslagen tillkom bl.a. för att säkerställa likabehandling och rättssäkerhet. Bestämmelserna om skyldigheter och förhållningsregler gäller för alla allmänfarliga sjukdomar och ambitionen har varit att undvika särreglering av enstaka sjukdomar. Informationsplikten har bl.a. inneburit att sexualpartner har fått möjlighet att ta ställning till risken för smittspridning.

Smittsamheten för olika allmänfarliga sjukdomar varierar och i vissa fall är behandlingen så effektiv att personen som bär på sjukdomen inte längre är smittsam. Möjligheten att ta hänsyn till detta när det kommer till skyldigheter och förhållningsregler har dock av vissa uppfattats som otydlig i lagstiftningen.

Under 2013 publicerade dåvarande Smittskyddsinstitutet (nuvarande Folkhälsomyndigheten), tillsammans med Referensgruppen för Antiviral Terapi (RAV) ett kunskapsunderlag där det konstaterades att risken för överföring av hivinfektion vid samlag är försumbar om den hivinfekterade parten uppfyller kriterierna för en välinställd behandling. Detta ledde till att Socialstyrelsen, som då ansvarade för föreskrifter på smittskyddsområdet, uppdaterade sina skrivningar så att behandlande läkare kan meddela undantag från informationsskyldighet gentemot sexpartner.

Flera åtgärder i smittskyddslagen är tvingande när en diagnos har ställts. I en situation där det kan räcka med råd och stöd till en patient riskerar ett beslut om förhållningsregler att bli en administrativ börda. Den enskildes skyldigheter och förhållningsregler ska enligt smittskyddslagen alltid stå i proportion till risken för smittspridning och dess konsekvenser. Eftersom det för många sjukdomar har skett en betydande utveckling när det kommer till epidemiologisk situation, kunskap, läkemedel och behandling är det påkallat att se över proportionaliteten och ändamålsenligheten i vissa av dessa bestämmelser. Den utveckling som har skett sedan smittskyddslagen trädde i kraft kan också, för vissa sjukdomar, innebära att ytterligare förhållningsregler kan vara aktuella att införa.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om regleringen av informationsplikten vid hivinfektion är ändamålsenlig och proportionerlig,
- analysera och ta ställning till om övriga bestämmelser i smittskyddslagen avseende den enskildes skyldigheter att förebygga smittspridning är ändamålsenliga och proportionerliga,
- analysera och ta ställning till om de förhållningsregler som läkare kan ge patienter, särskilt vid hivinfektion och hepatit C, är ändamålsenliga och proportionerliga,
- ta ställning till om ytterligare förhållningsregler ska kunna ges till personer som bär på, eller misstänks bära på, en allmänfarlig sjukdom och vid behov lämna förslag på sådana, ta ställning till om det bör finnas en möjlighet att föreskriva om undantag från tvingande åtgärder i samband med att en sjukdom klassificeras som allmänfarlig eller samhällsfarlig,

- ta ställning till om skyldigheter och förhållningsregler i smittskyddslagen ska baseras på andra kriterier än allmänfarlig sjukdom, t.ex. risken för smittsamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Är systemet med de s.k. rikskoderna ändamålsenligt?

En anmälan om misstänkt eller konstaterat fall av allmänfarlig sjukdom eller annan anmälningspliktig sjukdom ska enligt 2 kap. 6 § smittskyddslagen innehålla uppgifter om den smittades eller misstänkts namn och personnummer, i syfte att kunna vidta smittskyddsåtgärder. Undantag från detta görs dock i 4 § smittskyddsförordningen för anmälningspliktiga sjukdomar med huvudsakligen sexuell smittväg: gonorré, hivinfektion, klamydiainfektion och syfilis. I stället för namn och personnummer ska anmälan innehålla uppgifter om de två första och de fyra sista siffrorna i den smittades eller misstänkts personnummer, s.k. rikskod.

Skälen bakom identitetsskyddet för de sexuellt överförbara sjukdomarna framgår av förarbetena till smittskyddslagen. Där anförs bl.a. att uppgivandet av identitetsuppgifter vad gäller sexuellt överförbara sjukdomar kan motverka möjligheten att minska smittspridningen, eftersom en person som misstänker att han eller hon kan vara smittad skulle kunna avhålla sig från att uppsöka sjukvården om hans eller hennes identitetsuppgifter sprids (prop. 2003/04:30 s. 96).

Smittskyddsläkarföreningen föreslår i en skrivelse till Socialdepartementet att regeringen ska ompröva bestämmelsen i smittskyddsförordningen om att vissa sjukdomar ska anmälas till smittskyddsläkaren med ofullständig identitet (S2007/05542). I skrivelsen pekar föreningen på att systemet med rikskoder kan medföra brister i patientsäkerheten samt utgöra ett hinder för ett fullgott smittskydd.

Av skrivelsen framgår bl.a. att systemet med rikskoder kan medföra problem att återfinna journaluppgifter utifrån de ofullständiga identitetsuppgifterna, vilket orsakar förseningar i kommunikationen till personer med allmänfarliga sjukdomar och kan medföra att nödvändig information och behandling av en sjukdom försenas. I skrivelsen framhåller Smittskyddsläkarföreningen även att det för smittskyddsarbetet är problematiskt att samma rikskod i många fall delas av flera individer. I de fall samma rikskod förekommer är det inte

möjligt att veta om det rör sig om en och samma person eller olika personer som har samma rikskod.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om systemet med ofullständiga identitetsuppgifter, s.k. rikskoder, för anmälan av vissa anmälningspliktiga sjukdomar är ändamålsenligt och vid behov föreslå förändringar som medför ett tillfredsställande integritetsskydd för den enskilde, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ska klassificeringen av sjukdomar enligt smittskyddslagen hållas uppdaterad?

Av bilaga 1 och 2 till smittskyddslagen framgår vilka sjukdomar som klassificeras som allmänfarliga respektive samhällsfarliga. Smittämnen och sjukdomar uppkommer och förändras dock över tid, och det finns därför behov av att se över klassificeringen löpande eller med viss regelbundenhet. I dagsläget saknas det bestämmelser om hur och när klassificeringen av sjukdomar enligt smittskyddslagen bör eller ska ses över.

I de ursprungliga utredningsdirektiven ges utredaren möjlighet att se över definitionerna av smittsamma sjukdomar enligt smittskyddslagen. För att säkerställa att definitionerna är ändamålsenliga bör utredaren, i samband med att en översyn av klassificeringen ska göras, även se över definitionerna av smittsamma sjukdomar i 1 kap. 3 § smittskyddslagen.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om smittskyddslagens definitioner av smittsamma sjukdomar behöver ändras eller kompletteras,
- föreslå en ordning för hur och hur ofta klassificeringen av sjukdomar enligt smittskyddslagen bör uppdateras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka smittskyddsåtgärder ska kunna vidtas vid misstanke om smitta som ännu inte har identifierats eller klassificerats?

Att ha möjlighet att snabbt kunna agera vid smittspridning som riskerar att bli allvarlig eller omfattande är en viktig del i beredskapen inför framtida hälsohot. Bestämmelserna i smittskyddslagen förutsätter att en smitta är känd och även klassificerad för att smittskyddsåtgärder ska kunna vidtas. Innan ett smittämne har identifierats saknas möjlighet att exempelvis kunna spärra av ett område eller vidta andra åtgärder enligt smittskyddslagen. Det finns därför behov av att utreda möjligheten att vid misstanke om smittsam sjukdom som ännu inte har identifierats kunna vidta åtgärder i enlighet med smittskyddslagen.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till vilka smittskyddsåtgärder som ska kunna vidtas vid misstanke om smittsam sjukdom som inte har identifierats eller klassificerats, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ska benämningen ”smittskyddsläkare” för den regionala myndighetsfunktionen ändras?

Enligt Socialstyrelsens rapport Smittskyddsenheternas och smittskyddsläkarnas förutsättningar och kapacitet – översyn och förslag till utveckling (S2021/06173) kan begreppet smittskyddsläkare missförstås som en särskild utsedd läkare och inte en regional myndighetsfunktion. Det riskerar att försvaga betydelsen av funktionen och kan skapa missförstånd i kontakter med aktörer inom och utom hälso- och sjukvården samt medallmänheten.

Regeringen anser att ett annat namn bör övervägas i syfte att förstärka och förtydliga att smittskyddsläkaren är en myndighet med ett regionindelad ansvarsområde.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det finns behov av att förtydliga eller ändra benämningen på smittskyddsläkaren samt, om det bedöms lämpligt, föreslå en alternativ benämning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera och föreslå en rättslig reglering för den personuppgiftsbehandling som utförs i systemet SmiNet

I dag är ett 60-tal sjukdomar anmälningspliktiga enligt smittskyddslagen och smittskyddsförordningen. Anmälningsplikten innebär att behandlande läkare, läkare vid mikrobiologiska laboratorier och läkare som utför obduktion ska anmäla misstänkta och konstaterade fall av anmälningspliktiga sjukdomar till Folkhälsomyndigheten och regionernas smittskyddsläkare. Anmälan görs elektroniskt i systemet SmiNet, som är ett samprojekt mellan Folkhälsomyndigheten och regionernas smittskyddsläkare. Folkhälsomyndigheten ansvarar för drift, support, förvaltning och utveckling av systemet.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), dåvarande Datainspektionen, påtalade i en skrivelse till Socialdepartementet 2007 (S2007/05468) att behandlingen av personuppgifter i SmiNet saknar särskild reglering. Efter genomförd tillsyn (Datainspektionens diarienummer 989-2006) ansåg myndigheten att frågan om huruvida det är tillåtet för Folkhälsomyndigheten (dåvarande Smittskyddsinstitutet) att behandla känsliga personuppgifter i SmiNet behövde utredas och klargöras för att skapa ett tillfredsställande integritetsskydd för de registrerade, då systemet innebär en storskalig hantering av känsliga personuppgifter.

Sedan skrivelsen inkom har Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, trätt i kraft. Det bedöms dock alltjämt finnas skäl att se över och analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs för den personuppgiftsbehandling som utförs i systemet i syfte att värna integriteten för de registrerade. Utgångspunkten är att regleringen ska vara ändamålsenlig och tydlig med beaktande av de bestämmelser som gäller enligt EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Frågor att analysera är bl.a. den rättsliga grunden för behandlingen, personuppgiftsansvar, ändamålet med behandlingen och lämpliga skyddsåtgärder.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå kompletterande reglering för den personuppgiftsbehandling som utförs i SmiNet för att skapa ett tillfredsställande integritetsskydd för de registrerade,
- beakta förslagen i betänkandet Ett nytt regelverk för hälsodataregister (SOU 2024:57) samt kommande lagstiftning på hälsodataområdet, såsom exempelvis förordningen om det europeiska hälsodataområdet (EHDS), och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av förslagen på samma sätt som anges i de ursprungliga direktiven och i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska utöver detta beskriva konsekvenserna av förslagen om reglering av den personuppgiftsbehandling som utförs i SmiNet för Folkhälsomyndigheten, smittskyddsläkarna och, i den utsträckning det är relevant, andra användare av SmiNet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hämta in synpunkter från berörda myndigheter och andra berörda aktörer. Kunskap, erfarenhet och synpunkter bör bl.a. inhämtas från Integritetsskyddsmyndigheten, E-hälsomyndigheten samt andra aktörer i enlighet med de ursprungliga direktiven.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 januari 2026. Utredningen ska dock senast den 28 februari 2025 lämna ett delbetänkande avseende följande delar i de ursprungliga direktiven:

- uppdraget att stärka författningsberedskapen i fråga om smittskydd, och
- uppdraget att lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:9

Tilläggsdirektiv till Utredningen om stärkt framtida smittskydd (S 2023:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 2025

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 29 juni 2023 kommittédirektiv om en översyn av regleringen av smittskydd för att bättre anpassa den till situationer med omfattande smittspridning (dir. 2023:106). Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 19 september 2024 utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 30 januari 2026 (dir. 2024:88).

Enligt tilläggsdirektiven ska ett delbetänkande lämnas senast den 28 februari 2025. Delbetänkandet avser uppdraget att stärka författningsberedskapen i fråga om smittskydd samt uppdraget att lämna underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier.

Utredningstiden för dessa delar av uppdraget förlängs. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 25 april 2025. Utredningstiden i övrigt ligger fast. Uppdraget ska alltså slutredovisas senast den 30 januari 2026.

(Socialdepartementet)

Genomförda möten och övrig samverkan

Genomförda möten med myndigheter, andra utredningar och övriga aktörer

Sekretariatet har, utöver de möten som genomförts med experter och sakkunniga som förordnats av Regeringskansliet, under utredningsarbetet haft möten med följande tjänstepersoner:

Utredningen Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap (Fö 2023:02), den 16 oktober 2023

- Ari Soppela, huvudsekreterare.

Utredningen Bättre förutsättningar för uppföljning av hälso- och sjukvården (S 2023:02), den 23 oktober 2023

- Ingela Alverfors, särskild utredare.
- Carina Gustafsson, utredningssekreterare.

Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse (S 2022:10) den 25 oktober 2023

- Kristina Hedberg, utredningssekreterare.
- Bessam Saleh, huvudsekreterare.

*Statens beredning för medicinsk och social utvärdering,
den 13 november 2023*

- Susanne Johansson, biträdande projektledare.
- Karin Wilbe Ramsay, projektledare.
- Pernilla Östlund, avdelningschef.

Folkhälsomyndigheten, den 5 april 2024

- Sara Byfors, avdelningschef.
- Erik Sturegård, utredare och sakkunnig läkare.

*Folkhälsomyndigheten och regionernas smittskyddsläkare, den 15 maj
2024 (inom ramen för nätverkets årliga möten)*

*Uppdrag att möjliggöra för internationellt samarbete på hälso- och
sjukvårdsområdet (S 2023:E), den 5 juni 2024*

- Gunnar Karlson, utredare.
- Lars-Anders Kring, utredningssekreterare.
- Lisa Wiberg, utredningssekreterare.

Folkhälsomyndigheten, den 24 juni 2024

- Sara Byfors, avdelningschef.
- Anneli Carlander, enhetschef.
- Lisa Gellerhed, jurist.
- Magnus Gisslén, statsepidemiolog.
- Li Nordström, jurist.

Socialstyrelsen, den 27 augusti 2024

- Erika Baraldi, utredare och projektledare.
- Pontus Strålin, medicinskt sakkunnig.

Centrum för hälsokriser, den 30 september 2024

- Jessica Alm, expertkoordinator laboratorie- och diagnostikberedskap.
- Maja Carlberg, administrativ samordnare.
- Caroline De Groot, samverkansansvarig.
- Anneli Eriksson, forskningsspecialist i global katastrofmedicin.
- Maja Fjaestad, expertkoordinator samhällspolitik och beredskap.
- Hedvig Glans, expertkoordinator utbrottsberedskap och respons.
- Märit Halmin, expertkoordinator intensivvård med knappa resurser.
- Helena Hervius Askling, expertkoordinator infektionssjukdomar och vaccinberedskap.
- Johan von Schreeb, föreståndare.
- Anna Zorzet, strategisk processledare.

*Folkhälsomyndigheten, regionernas smittskyddsläkare och företrädare för smittskydds och vårdhygienverksamheter, den 9 oktober 2024 (inom ramen för nätverkets årliga möten).**Svenska Covidföreningen, den 17 oktober 2024*

- Lisa Norén, styrelseledamot.
- Cecilia Meldahl, verksamhetsutvecklare och projektledare.

Statens medicinsk-etiska råd (Smer), den 24 oktober 2024

- Lilas Ali, sakkunnig.
- Göran Collste, sakkunnig.
- Lotta Eriksson, kanslichef och huvudsekreterare.
- Åsa Gyberg Karlsson, ledamot.
- Michael Lövtrup, utredningssekreterare.
- Mikael Sandlund, sakkunnig.
- Carolina Östgren, utredningssekreterare.

Nätverk av chefsöverläkare och verksamhetschefer inom psykiatri, den 6 november 2024

- Linn Andersson, verksamhetschef Länsvuxenpsykiatri Falun-Säter, Region Dalarna.
- Andrea Christoffersson, chefsöverläkare och läkarchef Specialistpsykiatri barn, unga och vuxna, Region Kronoberg.
- Karl Engström, Region Gävleborg.
- Sandor Eriksson, Region Kronoberg.
- Malin Hamrén, medicinsk chef och chefsöverläkare, psykiatri i Umeå, Region Västerbotten.
- Christian Jansson, Region Kalmar.
- Charlotta Jarl, chefsöverläkare, medicinskt ledningsansvarig heldygnsvård Varberg och Halmstad, Region Halland.
- Tarmo Kariis, Region Värmland.
- Richard Kindgren, chefsöverläkare Vuxenpsykiatri Norr och Rättpsykiatri, Region Kalmar.
- Mikael Malm, Sveriges Kommuner och Regioner.
- Carina Occasus, Region Uppsala.
- Magnus Oléni, Region Halland.
- Björn Owe-Larsson, Region Stockholm.

- Ulrika Rosenqvist, Region Kalmar.
- Christine Senter, Region Västmanland.
- Magnus Sjögren, Region Västernorrland.
- Magnus Skog, Västra Götalandsregionen.
- Carina Söderholm, Region Blekinge.
- Ulrika Tågnfors, chefsöverläkare rättspsykiatri Region Värmland.
- Erik Zettby, chefsöverläkare och läkarchef för Länsvuxenpsykiatri i Falun och Säter, Region Dalarna.
- Kathy Öberg Larsson, Region Värmland.
- Anna Öhrström, Region Örebro.

Nätverk av chefsöverläkare och verksamhetschefer inom psykiatri, den 21 november 2024

- Anders Forsell, Region Gävleborg
- Adam Frih, chefsöverläkare psykiatri västra Blekinge (Region Blekinge).
- Mats Gidlund, Region Västernorrland.
- Charlotta Jarl, chefsöverläkare, medicinskt ledningsansvarig heldygnsvård Varberg och Halmstad (Region Halland).
- Malin Hamrén, medicinsk chef och chefsöverläkare, psykiatri i Umeå (Region Västerbotten).
- Ieva Matisone, Region Gävleborg.
- Paun Poposki, Region Värmland.
- Mikael Malm, Sveriges Kommuner och Regioner.
- Björn Owe-Larsson, Region Stockholm.
- Marcus Svennerud, chefsöverläkare för Länsgemensam psykiatri i Blekinge och Vuxenpsykiatri Öst (Region Blekinge).

Smittskyddsläkarföreningen, den 13 november 2024

- Eva Melander, smittskyddsläkare Region Skåne.
- Maria Rotzén Östlund, smittskyddsläkare Region Stockholm.
- Thomas Wahlberg, smittskyddsläkare Västra Götalandsregionen samt expert i utredningen.

Smittskydd Stockholm, den 13 november 2024

- Owe Källman, biträdande smittskyddsläkare Region Stockholm.

Folkhälsomyndigheten, den 13 november 2024

- Stephan Stenmark, utredare, Folkhälsomyndigheten, och tidigare smittskyddsläkare Region Västerbotten.

Svenska Kyrkan, den 15 november 2024

- Lisa-Gun Bernerstedt, chef för enheten för civil beredskap.

Arbetsmiljöverket, den 20 november 2024

- Jonas Hamark, jurist.
- Fredrik Haux, sakkunnig.
- Cecilia Sverin, jurist.
- Tatjana Weigelt, handläggare.

Inspektionen för vård och omsorg, den 29 november 2024

- Anders Granberg, biträdande chefsjurist.
- Pia Karlsson, enhetschef.
- Alexandra Kjellin, utredare.
- Lennart Pettersson, enhetschef.

Statens institutionsstyrelse, den 10 december 2024

- Liselotte Krylborn, utvecklingsstrateg hälso- och sjukvård.
- Joachim Sandberg, medicinsk rådgivare.
- Erla Thorisdottir, sektionschef rättsavdelningen.

Genomförda intervjuer

Karolinska Universitetslaboratoriet/Föreningen för klinisk mikrobiologi, den 20 november 2023

- Tobias Allander, överläkare, ordförande.

Folkhälsomyndigheten, den 17 januari 2024

- Johan Carlson, nationell expert vid EU-kommissionens folkhälsodirektorat, f.d. generaldirektör.

Folkhälsomyndigheten, den 17 januari 2024

- Anders Tegnell, senior rådgivare, f.d. statsepidemiolog.

Genomförda möten med referensgrupper

Trängselfrågor

Referensgrupp för trängselfrågor, möten den 21 mars 2024 och den 6 maj 2024

- Henrik Ekelund, enhetschef näringspolitik, Svensk Handel.
- Peter Fornstam, delägare Svenska Bio och ordförande Sveriges Biografägarförbund.
- Mikael Jansson, VD, Fairlink.
- Elin Johansson, chefsjurist, RF-Sisu.
- Stefan Lundin, chefsjurist, Visita.

- Tomas Nodbrink, administrativ chef, Svensk Scenkonst.
- Sara Rhudin, expert kollektivtrafik, Sveriges Kommuner och Regioner.

Enskilda möten med referenternas nätverk

- Den 5 september 2024: Peter Fornstam, delägare Svenska Bio och ordförande Sveriges Biografägareförbund, John Hedlund, CFO Svenska Bio, Irene Hernberg, PR-chef Filmstaden, Pontus Forsberg, controllerchef Filmstaden och Per Mårtensson, programdirektör Filmstaden.
- Den 6 september 2024: Elin Johansson, chefsjurist RF-Sisu, Mattias Hjelmberg, intressepolitisk chef RF-Sisu, Johan Fyrberg, generalsekreterare Svenska Ridsportförbundet, Robert Wedberg, generalsekreterare Svenska Handbollförbundet och Staffan Movin, ordförande Svenska Motionslopp.
- Den 10 september 2024: Stefan Lundin, chefsjurist, Torbjörn Granevärn, avdelningschef för arbetsrättsliga avdelningen och Thomas Jakobsson, chefsekonom, samtliga Visita.
- Den 19 september 2024: Mikael Jansson, VD Fairlink, Anders Tufvesson, Svenska Mässan, Jennie Rosander, Easyfairs, Mathias Lindroth, Stockholmsmässan, Erik Säfvenberg, Nolia, Pelle Almén, Elmia.

Nationell strategi för pandemifrågor (beredskap och hantering)

Möte den 23 september 2024

- Arbetsmiljöverket: Jonas Hamark, jurist, Fredrik Haux, sakkunnig, och Tatjana Weigelt, handläggare.
- Jordbruksverket: Anna Brådenmark, biträdande chefsveterinär.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap: Maria Wahlberg, strateg, och Svante Werger, särskild rådgivare samt expert i utredningen.

- Smittskyddsläkarföreningen: Malin Bengnér, smittskyddsläkare Region Jönköping, Eva Melander, smittskyddsläkare Region Skåne, och Thomas Wahlberg, smittskyddsläkare Västra Götalandsregionen samt expert i utredningen.
- Socialstyrelsen: Axana Hagggar, utredare samt expert i utredningen, och Therese Sjöberg, utredare.
- Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA): Mia Holmberg, epidemiolog, och Jenny Frössling, epidemiolog.

Möte den 27 september 2024

- Folkhälsomyndigheten: Lisa Brouwers, enhetschef och Anders Wallensten, biträdande statsepidemiolog.
- Försvarsmakten: Lena Bäck, stabsveterinär, och Niklas Edner, stabsläkare, klinisk mikrobiolog.
- Livsmedelsverket: Mats Lindblad, smittskyddssamordnare.
- Länsstyrelsen i Dalarnas län: Anna Carlsson, avdelningschef samt expert i utredningen.
- Länsstyrelsen Skåne: Södra civilområdet, Niklas Nordgren, civilområdeskanslichef.
- Sveriges Kommuner och Regioner: Pål Resare, jurist, Michaela Stenman, strateg, och Ulrika Vestin, utredare samt expert i utredningen.

Sekretariatets deltagande vid externa seminarier

Seminarium i riksdagen om betänkandet SOU 2023:75 Stärkt konstitutionell beredskap, den 2 oktober 2024.

Genomförda utskick (enkätfrågor)

Sekretariatet har skickat ut enkätfrågor till följande mottagare:

- Föreningen för klinisk mikrobiologi, den 20 december 2023.
- Svenska Hygienläkarföreningen och Föreningen för svensk vårdhygien, den 24 januari 2024.
- NAG Vårdhygien, den 2 februari 2024.
- Smittskyddsläkaren i samtliga regioner, den 8 februari 2024.
- Regionledningen i samtliga regioner, den 15 februari 2024.
- Statens Serum Institut (Danmark), Folkehelseinstituttet (Norge), Institutet för hälsa och välfärd (Finland): en svensk version den 22 februari 2024 samt en engelsk version den 10 april 2024.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (Danmark), Helse- og omsorgsdepartementet (Norge), Social- och hälsovårdsministeriet (Finland): en svensk version den 22 februari 2024, en engelsk version den 10 april 2024 samt en reviderad enkät den 3 september (Norge och Danmark).

Genomförda utskick (synpunkter)

Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (S 2021:04) inhämtade under 2023 synpunkter om den tillfälliga reglering av trängsel som gällde under pandemin. Vår utredning skickade under 2024 en förfrågan om att lämna ytterligare synpunkter till de mottagare som svarade på det första utskicket.

Följande aktörer lämnade synpunkter på det första utskicket och fick den kompletterande frågan om ersättning:

Bostadsrätterna, Fairlink, Fastighetsägarna, Folkets hus och parker, Högskolan Dalarna, Jernhusen, Kungl. Biblioteket, Lunds universitet, Riksidrottsförbundet, SJ, Svenska resebranschföreningen, Svenska Filminstitutet, Stockholms universitet, Svensk biblioteks-förening, Svensk dagligvaruhandel, Svensk handel, Svensk kollektivtrafik, Svensk scenkonst, Svensk sjöfart, Svenska fotbollförbundet, Svenska ishockeyförbundet, Svenska motionslopp, Sveriges biograf-ägareförbund, Sveriges bussföretag, Sveriges förenade studentkårer,

Sveriges kristna råd, Sveriges museer, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Tågföretagen, Umeå universitet samt Visita.

Några aktörer fick därefter ytterligare uppföljande frågor.

Följande kommuner och myndigheter har, utöver de som anges i uppräkningslistan ovan, bidragit med andra synpunkter och erfarenheter från pandemin och den tillfälliga reglering som då gällde.

- Degerfors kommun.
- Falu kommun.¹
- Jönköpings kommun.
- Kungälv kommun.
- Lunds kommun.
- Malung-Sälens kommun.²
- Mariestads kommun.
- Skolverket.
- Södertälje kommun.
- Trollhättans kommun.
- Universitetskanslersämbetet.
- Uppsala kommun.
- Vaxholms kommun.
- Örnsköldsviks kommun.

Övriga inhämtningar av uppgifter

Utredningen har fortlöpande hämtat in uppgifter från myndigheter och offentliga aktörer. Dessa inhämtningar framgår i delbetänkandet (källhänvisningar).

¹ Samverkan skedde med Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (S 2021:04).

² Samverkan skedde med Utredningen om författningsberedskap inför framtida pandemier (S 2021:04).

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

- Säkrare tivoli. [40]

- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

- Tryggare idrottsarrangemang. [46]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet [22]

- Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

Kulturdepartementet

- Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Avgift för områdessamverkan
– och andra åtgärder för trygghet
i byggd miljö. [5]
- Anpassning av svensk rätt till EU:s
avskogningsförordning. [17]
- Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.
[32]

Socialdepartementet

- En förändrad abortlag
– för en god, säker och tillgänglig
abortvård. [10]
- Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
- Att omhänderta barn och unga. [38]
- Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten
och verksamhet enligt LSS. [39]
- Pensionsnivåer och pensionsavgiften
– analyser på hundra års sikt. [41]
- Säkerställ tillgången till läkemedel
– förordnande och utlämnande
i bristsituationer. [43]
- Stärkt pandemiberedskap. [48]

Utbildningsdepartementet

- Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]
- På språklig grund. [9]
- Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]
- Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]
- Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och läraryrkenas
attraktivitet. [26]
- En socionombildning i tiden [27]
- Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]
- Förbättrat stöd i skolan [44]

Utrikesdepartementet

- Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]