

Utkast till lagrådsremiss

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

Utkastets huvudsakliga innehåll

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

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

Regeringen ska enligt förslaget få meddela särskilda föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, men enbart om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19.

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

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

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

Innehållsförteckning

1	Lagtext	3
1.1	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	3
1.2	Förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	5
2	Ärendet.....	6
3	Bakgrund.....	6
3.1	Det pågår en spridning i samhället av virussjukdomen covid-19	6
3.2	Regeringen har vidtagit åtgärder	6
4	Situationen kräver ytterligare åtgärder	8
5	Ett nytt bemyndigande att meddela föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19	10
6	Bemyndigandet ska vara tidsbegränsat	14
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	15
8	Konsekvenser	15
9	Författningskommentar	16
9.1	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	16
9.2	Förslaget till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)	18

1 Lagtext

Utkastet till lagrådsremiss har följande förslag till lagtext.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 a §

Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om

1. förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19, och

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

Beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket 1 får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

6 b §

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

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

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

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

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

2 Ärendet

I utkastet till lagrådsremiss föreslås två lagar om ändring i smittskyddslagen (2004:168).

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

Föreskrifterna ska enligt förslaget snarast underställas riksdagens prövning.

3 Bakgrund

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

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

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

3.2 Regeringen har vidtagit åtgärder

Med anledning av den pågående spridningen i samhället av virusets som orsakar sjukdomen covid-19 har regeringen vidtagit en rad åtgärder. Åtgärderna innefattar bl.a. regeringens beslut den 1 februari 2020 att smittskyddslagens bestämmelser om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV (SARS-CoV-2) – den sjukdom som sedan den 11 februari 2020 benämns covid-19. Beslutet ger Folkhälsomyndigheten respektive smittskyddsläkaren möjlighet att

besluta om vissa extraordinära smittskyddsåtgärder om ett sådant behov skulle uppkomma.

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

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

Regeringen beslutade den 13 mars 2020 en förordning om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta. Regeringen beslutade den 20 mars 2020 en förordning om ändring i samma förordning. Förordningen om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta innebär att huvudmännen för skolorna från och med den 16 mars 2020 under vissa förutsättningar ges utökade möjligheter att anpassa skolverksamheten, t.ex. genom att erbjuda fjärr- eller distansundervisning.

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

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

4 Situationen kräver ytterligare åtgärder

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

Regeringens behov av att kunna vidta adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande spridningen av det virus som orsakar covid-19 bör tillgodoses genom att inom grundlagens ramar, ytterligare utnyttja det utrymme som finns för riksdagen att delegera normgivningskompetens på det primära lagområdet till regeringen.

Skälen för utkastets bedömning

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

I smittskyddslagen (2004:168) finns bestämmelser om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor. Samhällets smittskydd ska enligt lagen tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar. Vidare finns i lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa bestämmelser som genomför Världshälsoorganisationens internationella hälsoreglemente som antogs i Genève den 23 maj 2005 (hälsoreglementet). Lagen syftar till att skydda mot internationella hot mot människors hälsa. Lagarna innehåller normgivningsbemyndiganden som ger utrymme för att meddela föreskrifter inom respektive lags tillämpningsområde på lägre normgivningsnivå än lag.

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

Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om smittskyddet enligt smittskyddslagen, om det vid en fredstida kris som har betydande inverkan på möjligheterna att upprätthålla ett effektivt smittskydd finns behov av samordnade nationella åtgärder eller ur ett nationellt perspektiv av andra särskilda insatser inom smittskyddet (9 kap. 6 § smittskyddslagen).

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

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

Det har dock visat sig att räckvidden i fråga om dessa normgivningsbemyndiganden är delvis oklar och att de i den situation som har upp-

kommit till följd av spridningen av viruset som orsakar covid-19 i viss utsträckning även framstår som otillräckliga.

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

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

I en situation där det pågår en spridning i samhället av viruset som orsakar covid-19 görs bedömningen att det finns behov av att snabbt kunna vidta adekvata åtgärder, som samtidigt kan vara av ingripande slag. Eftersom det är svårt att förutse alla tänkbara åtgärder som skulle kunna bli aktuella att vidta i ett sådant läge och som inte omfattas av befintlig smittskyddslagstiftning, är det nödvändigt att utforma regleringen så att den ger utrymme för att vid behov kunna vidta vissa ytterligare åtgärder på olika områden. Sådana åtgärder kan behöva innefatta både ytterligare förpliktelser för enskilda eller regioner och ett utrymme för att göra avsteg från krav som följer av befintlig smittskyddslagstiftning.

Vidare talar starka skäl för att detaljföreskrifter i fråga om de åtgärder som ska kunna vidtas i en sådan situation, i så stor utsträckning som möjligt bör kunna tas in i förordning.

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

Det delegerbara lagområdet

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

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

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

5 Ett nytt bemyndigande att meddela föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19

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

Regeringen ska få meddela särskilda föreskrifter om

1. förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19, och

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

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

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Föreskrifterna ska snarast underställas riksdagens prövning.

Skälen för utkastets förslag

En nytt normgivningsbemyndigande införs i smittskyddslagen

Befogenheten för regeringen besluta om ytterligare adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande spridningen av det virus som orsakar covid-19 bör lämpligen regleras genom ett nytt normgivningsbemyndigande, som införs i smittskyddslagen.

Vilka åtgärder ska regeringen få meddela föreskrifter om?

De nya bestämmelserna i smittskyddslagen bör ta sikte på sådana situationer som för närvarande inte tydligt omfattas av smittskyddslagstiftningen eller där sådan lagstiftning för närvarande är otillräcklig, men där det finns ett behov av att mycket snabbt kunna vidta särskilda åtgärder med anledning av spridningen av det virus som orsakar covid-19.

Det är uppenbart att vissa ytterligare åtgärder på olika områden kan vara nödvändiga att vidta med anledning av virusutbrottet. Det är därför varken praktiskt möjligt eller lämpligt att utforma de nya bestämmelserna så att det anges vilka typer av åtgärder som regeringen ska kunna meddela föreskrifter om i syfte att lindra verkningarna av detta utbrott. Bestämmelserna bör enligt grundlagens förutsättningar ange de yttre ramarna för regeringens beslutanderätt i en extraordinär situation. De närmare valen av och detaljerna kring åtgärderna bör genom bemyndigandet överlämnas till regeringen att reglera i förordning.

Mot denna bakgrund bör regeringens handlingsutrymme enligt det föreslagna bemyndigandet lämpligen avgränsas till att avse en befogenhet att meddela vissa offentligrättsliga föreskrifter.

Det är motiverat att ge ett brett utrymme för regeringen att meddela särskilda föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19 (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen).

Om regeringen utnyttjar den ingripandemöjlighet som bemyndigandet ger utrymme för, måste regeringen givetvis – liksom i alla andra fall av normgivning – beakta vissa grundläggande förutsättningar. Det gäller t.ex. frågan om det med hänsyn till bl.a. de grundläggande fri- och rättigheterna enligt regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen), som gäller som lag, är möjligt att vidta en viss typ av åtgärd. Detsamma gäller i fråga om EU-rätten (inbegripet EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna) samt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som gäller som lag. Regeringen måste också bedöma om åtgärden är lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås. Det är krav som är grundläggande för allt författningsarbete och det saknas utrymme att göra avsteg från dem i de fall som kan aktualiseras genom det föreslagna bemyndigandet. För att kunna göra adekvata bedömningar av de samhälls-ekonomiska och övriga konsekvenser som kan uppkomma som en följd av en viss påtänkt åtgärd, kan synpunkter på sedvanligt sätt behöva inhämtas t.ex. från myndigheter, kommuner, regioner och det privata näringslivet om tillämpningen av bemyndigandet aktualiseras (jfr 7 kap. 2 § regeringsformen). Befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område påverkas inte av förslaget. Det innebär att regeringen – som i alla andra fall – måste inhämta riksdagens bemyndiganden och beslut i finansiella frågor i enlighet med regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203).

Det kan inte uteslutas att det kan uppkomma behov av föreskrifter som innebär att avsteg behöver göras från offentligrättslig reglering i sektorspecifik lagstiftning. De nya bestämmelserna bör utformas så att de möjliggör detta.

Med hänsyn till svårigheten att förutse alla tänkbara åtgärder som skulle kunna bli aktuella att vidta i ett läge där förutsättningarna för att meddela föreskrifter med stöd av det föreslagna bemyndigandet är uppfyllda, kan det nu inte bli fråga om att ge mer än några enstaka exempel på sådana möjliga åtgärder. Vid bedömningen av vad som i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridningen av viruset ska expertmyndigheternas bedömning vara av avgörande betydelse.

En eller flera av exempelvis följande åtgärder skulle således kunna komma att aktualiseras.

- Tillfälliga begränsningar för folksamlingar.
- Tillfällig nedstängning av köpcentrum och andra handelsplatser.

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

Det bör understrykas att sådana begränsningar eller andra åtgärder aldrig kan utformas på ett sådant sätt att de innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen, däribland skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och rätten till skydd för rörelsefriheten (jfr 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen). Sådana eventuella åtgärder kan enbart riksdagen besluta om genom lag. Bemyndigandet ger exempelvis inte stöd för att besluta om s.k. utgångsförbud, som man har gjort i andra länder. Ett sådant mycket ingripande och omfattande beslut om utgångsförbud – ett slags isolering – eller en karantän av hela samhällen skulle sannolikt innebära begränsningar i fri- och rättigheter som kräver en lag.

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

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

Vidare har det uppmärksamrats ett tänkbart behov av att i den uppkomna situationen kunna vidta åtgärder för att trygga läkemedelsförsörjningen, som för närvarande inte ryms inom befintlig lagstiftning. Regeringen bör därför få meddela särskilda föreskrifter om inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och annan medicinsk utrustning när det gäller regioners sjukhus och andra vårdinrättningar, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av viruset. Vid utformningen av sådana föreskrifter måste ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna och det geografiska områdesansvaret beaktas.

Avslutningsvis bör det särskilt framhållas att det föreslagna bemyndigandet inte ger utrymme för några extraordinära befogenheter för regeringen. Bemyndigandet innebär att riksdagen, inom grundlagens ramar, utnyttjar den möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen som alltid finns enligt regeringsformen. Det föreslagna breda tillämpningsområdet för bemyndigandet beror på den extraordinära och svårförutsägbara situation som spridningen av viruset som orsakar covid-

19 medför, men detta innebär inte att några extraordinära befogenheter ges som avviker från vad som alltid gäller enligt grundlag.

Effektiv tillsyn och kontroll

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

Lagförslaget bör därför utformas så att det ger ett generellt handlingsutrymme för detta.

Överklagande

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

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

Överklagandebestämmelsen bör innebära att förvaltningsbeslut som avser enskilda får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen.

Vidare bör det krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

En underställningsmekanism i förhållande till riksdagen

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

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

Mot den bakgrunden framstår det som lämpligt att det även införs en bestämmelse i anslutning till normgivningsbemyndigandet som innebär att

regeringens eventuella föreskrifter om särskilda åtgärder med stöd av bemyndigandet snarast ska underställas riksdagen (jfr 8 kap. 6 § regeringsformen, 9 kap. 2 § tredje stycket smittskyddslagen och prop. 2003/04:30 s. 244–245).

6 Bemyndigandet ska vara tidsbegränsat

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

Utkastets bedömning: Bestämmelsernas giltighetstid ska vara högst tre månader.

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

Skälen för utkastets förslag och bedömning: De föreskrifter om åtgärder som regeringen får meddela med stöd av det föreslagna bemyndigandet kan vara långtgående. Förslaget motiveras av de mycket stora utmaningar för samhället som spridningen av viruset som orsakar covid-19 innebär och som redogörs för i avsnitt 3.1. Det är viktigt att denna möjlighet inte används i större omfattning än vad som är nödvändigt. Mot bakgrund av de möjliga åtgärdernas potentiellt ingripande natur finns det skäl som talar för att normgivningsbemyndigandet bör ha en begränsad giltighetstid. Det medför att giltighetstiden för eventuella föreskrifter som har meddelats med stöd av föreslagna bemyndigandet måste anpassas, så att föreskrifterna upphör att gälla senast samtidigt som bemyndigandet upphör att gälla. Särskilda övergångsregler bör dock gälla för ärenden eller mål som har inletts innan giltighetstiden har gått ut (se avsnitt 7).

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

Sammanfattningsvis bör de nya bestämmelserna i smittskyddslagen tidsbegränsas. En lämplig giltighetstid kan vara högst tre månader.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

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

Skälen för utkastets förslag

Ikraftträdande och giltighetstid

De nya bestämmelserna i smittskyddslagen bör – med hänsyn till rådande förhållanden – träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har beslutat att anta lagförslaget, vilket bedöms kunna vara tidigast den [18 april] 2020. Som anförs i avsnitt 6 bör bestämmelsernas giltighetstid begränsas till högst tre månader. Bestämmelserna bör därför upphöra att gälla [vid utgången av juni] 2020.

Övergångsbestämmelser

När det gäller eventuella beslut som avser t.ex. tillsyn över, kontroll av eller påföljder vid överträdelser av föreskrifterna om åtgärder är det rimligt att inte göra skillnad mellan beslut som har fått laga kraft under normgivningsbemyndigandets giltighetstid och sådana ärenden eller mål som har inletts men som inte har hunnit slutföras när bemyndigandet upphör att gälla. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse i smittskyddslagen som innebär att ett ärende eller ett mål får prövas efter att normgivningsbemyndigandet har upphävts, om ärendet eller målet har inletts dessförinnan.

8 Konsekvenser

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

Det finns en inte obetydlig grad av osäkerhet kring de sammantagna konsekvenserna av de tänkbara åtgärder som det föreslagna bemyndigandet möjliggör. Det är därför av särskild vikt att regeringen dels gör en sedvanlig konsekvensanalys för det fall att föreskrifter med stöd av

bemyndigandet ska tas fram, dels löpande följer upp effekterna av de åtgärder som har vidtagits.

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

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

9 Författningskommentar

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

9 kap.

6 a § Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om

1. förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19, och

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

Beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket 1 får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett normgivningbemyndigande för regeringen att meddela vissa offentlighetsrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av viruset som orsakar covid-19. Paragrafen reglerar också överklagbarheten av beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 5.

Enligt *första stycket 1* får regeringen meddela föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19.

Stycket innebär ett utrymme för regeringen att under vissa förutsättningar meddela särskilda offentlighetsrättsliga föreskrifter på smittskydds-

området som avser vissa åtgärder på olika områden (jfr 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen).

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

Föreskrifter om åtgärder enligt punkten kan aldrig utformas på ett sådant sätt att de innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen och som bara kan begränsas genom lag, däribland skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och rätten till skydd för rörelsefriheten (jfr 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen). Sådana eventuella åtgärder kan enbart riksdagen besluta om genom lag. Punkten ger exempelvis inte stöd för föreskrifter om s.k. utgångsförbud.

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

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

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

Av *första stycket 2* följer att regeringen får meddela särskilda föreskrifter om inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och annan medicinsk utrustning när det gäller regioners sjukhus och andra vårdinrättningar, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av viruset.

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

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

Av *andra stycket* följer att beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket 1 får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i den europeiska konven-

tionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

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

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

Enligt *tredje stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

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

Paragrafen, som är ny, innehåller en s.k. underställningsmekanism. Övervägandena finns i avsnitt 5.

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

Paragrafen, som har en delvis förebild i 2 § tredje stycket, innebär att regeringens förordningar om särskilda åtgärder som har meddelats med stöd av 6 a § ska snarast underställas riksdagens prövning (jfr 8 kap. 6 § regeringsformen). Riksdagen måste alltså aktivt ta ställning i sak 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 genom lag upphäva normgivningsbemyndigandet eller meddela en lag som upphäver eller ersätter regeringens förordning.

Ikraftträdande

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

Enligt ikraftträdandebestämmelsen träder lagen i kraft den [18 april] 2020. Övervägandena finns i avsnitt 7.

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna innebär att 9 kap. 6 a och 6 b §§ har en begränsad giltighetstid. Övergångsbestämmelserna reglerar även handläggningen av ärenden eller mål som pågår när paragraferna upphör att gälla. Övervägandena finns i avsnitten 6 och 7.

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

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