

Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över promemorian Covid-19-lag

---

(S2020/09214)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian.

I promemorian föreslås bl.a. en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Jag har inte haft möjlighet att göra någon heltäckande analys av samtliga frågor som aktualiseras i förslaget utan har valt att begränsa mitt yttrande till de delar som är av mest central betydelse för JO:s uppdrag.

### Sammanfattning

Det är givetvis mycket angeläget att staten har möjlighet att vidta adekvata och nödvändiga åtgärder för att skydda människors liv och hälsa genom att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Jag har stor förståelse för att sådana åtgärder kan behöva vara ingripande och medge flexibilitet på olika nivåer samt i vissa fall innebära begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Det förslag som presenteras i promemorian innebär dock en långtgående delegation av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen, och i vissa fall vidare till olika förvaltningsmyndigheter på nationell, regional och lokal nivå. Det är viktigt att en lagreglering av det slaget är förutsebar, förenlig med grundläggande konstitutionella principer och innehåller mekanismer som säkerställer dels riksdagens ställning i förhållande till regeringen, dels att åtgärderna inte blir för långtgående i de enskilda fallen. Sådana rättssäkerhetsgarantier kan exempelvis vara att föreskrifterna har en begränsad giltighetstid, att de ska underställas riksdagens respektive regeringens prövning och att det finns möjlighet att överklaga enskilda beslut.

Min uppfattning är att det aktuella lagförslaget, med hänsyn till dess breda tillämpningsområde och begränsade kontrollmekanismer, inte uppfyller de högt ställda krav som bör ställas på en lagreglering av det här slaget. Jag anser även att flera frågor behöver belysas närmare. Mot den bakgrunden avstyrker jag förslaget i dess nuvarande form. Mina synpunkter utvecklas nedan.

### **Särskilt om beredningsprocessen**

Frågan om behov av ytterligare lagstiftning för att hantera smittspridningen av covid-19 aktualiserades redan tidigt i våras. I samband med införandet av det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen (2004:168) framförde JO och flera andra remissinstanser kritik mot den beredning som föregått förslaget (se bl.a. mitt remissvar över utkastet till lagrådsremissen Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19, JO:s ärende dnr R 45-2020). Också Lagrådet var kritiskt och uttalade att även om situationen var särpräglad, och det var fråga om en tillfällig lagstiftning, måste beaktas att förslagen innehåller frågor av ett principiellt viktigt slag som kräver noggrann genomlysning (se Lagrådets yttrande den 6 april 2020 över nämnda lagrådsremiss).

Det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen upphörde att gälla den 30 juni 2020 och först nu har ett förslag om en ny, mer omfattande och långvarig, lagreglering för att begränsa smittspridningen presenterats. Även i det här fallet är remisstiden anmärkningsvärt kort – två veckor precis före jul – med hänsyn till de förslag som presenteras i promemorian. När det gäller ingripande förslag som kan ha stor inverkan på enskildas personliga och ekonomiska förhållanden är det särskilt viktigt att den demokratiska processen respekteras. Jag noterar att lagen föreslås träda i kraft först den 15 mars 2021.

### **Lagens giltighetstid och tillämpningsområde**

Lagförslaget föreslås alltså träda i kraft i mitten av mars 2021. Av promemorian framgår att regeringens bedömning är att det kommer finnas behov av åtgärder för att minska smittspridning även efter den tidpunkten. Det finns inte anledning för mig att ifrågasätta den bedömningen. Jag vill dock väcka frågan om nödvändigheten av att lagen ska gälla under drygt ett år. Det är naturligtvis inte möjligt för mig att göra någon prognos för pandemins utveckling. Jag kan dock konstatera att ett år är en lång tid för en tillfällig lag med den här typen av mycket ingripande bestämmelser. Alternativet, att ange en kortare giltighetstid och förlänga lagen om det vid den tiden fortfarande finns behov av den här typen av lagreglering, kommenteras inte närmare i promemorian. Så har t.ex. föreslagits när det gäller lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om långtgående delegation från riksdagen till regeringen och i vissa fall även vidare till en statlig förvaltningsmyndighet eller en kommun (s.k. subdelegation). Förslaget är brett utformat och omfattar både åtgärder som redan kan vidtas med stöd av gällande lagstiftning och ingripande begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter som idag inte ens kan förutses. Jag har förståelse för att det kan vara svårt att uttömmande reglera vilka åtgärder som får vidtas med stöd av den aktuella lagen. Det är dock angeläget att riksdagen så långt det är möjligt kan förutse omfattningen av en delegation och vilka föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av de aktuella bemyndigandena.

I promemorian förs resonemang om nödvändighet och proportionalitet på ett övergripande sätt. Förslagets konstruktion innebär dock att de närmare bedömningarna av om enskilda åtgärder är ändamålsenliga för att minska smittspridning och av deras negativa konsekvenser för enskilda, företag och civilsamhället, till stora delar får göras i samband med att enskilda föreskrifter beslutas. Det innebär en otydlighet som försvårar bedömningen av förslagets rimlighet.

Det framgår inte av promemorian varför de föreslagna bemyndigandena inte villkoras av att riksdagens beslut inte kan avvaktas, inte ens när det gäller de mest ingripande åtgärderna. Enligt min mening är en rimlig utgångspunkt att regeringen endast bör meddela föreskrifter som inskränker grundläggande fri- och rättigheter när det krävs så snabba åtgärder att en riksdagsbehandling skulle riskera att fördröja åtgärderna i en utsträckning som kan få allvariga konsekvenser. Förslaget behöver i detta avseende utvecklas.

Av författningstexten framgår att covid-19-lagen ska gälla utöver smittskyddslagen och ordningslagen (1993:1617). Jag uppfattar att det är den föreslagna lagen som ska ha företräde i de fall hanteringen av covid-19-pandemin aktualiserar bestämmelser i flera lagar. Detta bör dock förtydligas.

### **Frågan om tidsbegränsning av meddelade föreskrifter och beslut**

Författningsförslaget anger inga begränsningar av giltighetstiden för de föreskrifter och beslut som kan meddelas med stöd av lagen, utöver att de som längst får gälla till utgången av mars 2022 när lagen upphör att gälla. Med hänsyn till att lagen möjliggör mycket långtgående åtgärder, bl.a. att helt förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt att hålla platser och verksamheter stängda, är det viktigt att föreskrifterna inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt och att giltighetstiden omprövas kontinuerligt. I sammanhanget kan nämnas att regeringen i promemorian Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare ansåg att utgångspunkten var att en sådan begränsning inte skulle gälla längre än fyra veckor (se även JO:s remissvar över den nämnda promemorian, JO:s ärende dnr R 131-2020).

I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det övervägas en reglering av giltighetstiden av de föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av lagen, i vart fall när dessa innebär begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Frågan om föreskrifternas giltighetstid bör även i övrigt belysas ytterligare.

### **Underställning av meddelade föreskrifter**

Föreskrifter om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av vissa bestämmelser i lagen ska, enligt förslaget, underställas riksdagens prövning inom en månad. Jag kan konstatera att det rör sig om en betydligt mer begränsad underställningsmekanism än den som föreskrevs beträffande vårens tillfälliga bemyndigande i smittskyddslagen. Där angavs att samtliga föreskrifter

som meddelats med stöd av bemyndigandet omedelbart skulle underställas riksdagens prövning (se bl.a. prop. 2019/20:155 s. 21 f. och 27 f.).

Ett krav på att vissa föreskrifter som regeringen meddelat efter delegation av normgivning underställs riksdagens prövning utgör en viktig markering och ett sätt att säkerställa riksdagens ställning i förhållande till regeringen. Det kan också ge riksdagen möjlighet att i nära anslutning till regeringens beslut ta ställning till den intresseavvägning som gjorts, vilket är särskilt angeläget vid ingripande åtgärder och bemyndiganden som inte i alla delar är förutsebara. Enligt min uppfattning motiveras i promemorian inte på ett övertygande sätt varför underställningsmekanismen ska ha en så begränsad omfattning och samtidigt medge en relativt generös tidsfrist. Jag vill i sammanhanget också lyfta fram att även föreskrifter som meddelas med stöd av andra bestämmelser i lagen kan innebära så långtgående begränsningar, exempelvis vad gäller antal deltagare och tider, att de i praktiken kan likställas med ett förbud eller en nedstängning. Enligt min mening kan det vidare finnas anledning att låta den proportionalitetsbedömning som förutsätts i 14 § andra stycket lagförslaget underställas riksdagen. Det kan även finnas anledning att i vart fall i författningskommentaren redogöra för hur underställningen till riksdagen ska gå till och vad som händer om den inte sker inom den föreskrivna tiden.

Jag noterar vidare att det i promemorian inte förs någon diskussion om lämpligheten eller möjligheten av att regeringen i sin tur föreskriver att mera ingripande bestämmelser som en förvaltningsmyndighet meddelar med stöd av subdelegation, underställs regeringen inom viss tid (jfr 8 kap. 12 § regeringsformen). Om denna typ av normbeslut inte är vare sig tidsbegränsade eller förenade med krav på underställning, blir möjligheterna till överklagande desto viktigare.

### **Överklagande**

De överklagandemöjligheter som föreslås är begränsade och förslagen i den delen inte tydligt motiverade. Jag kan konstatera att förslaget även i denna del skiljer sig från den bestämmelse om överklagande som infördes i samband med det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen, utan att detta motiveras närmare.

Gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut är inte alltid självklar (se bl.a. RÅ 1986 ref. 108, HFD 2016 ref. 59 och prop. 2016/17:180 s. 257 f.). Jag vill här särskilt peka på att det aktuella lagförslaget möjliggör för enskilda förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter som gäller för en kort tid och har en mycket begränsad geografisk tillämpning men samtidigt är mycket ingripande. Frågan om ett besluts överklagbarhet avgörs i slutänden av domstol. Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga om överklagandebestämmelsen bör vara utformad på ett annat sätt för att säkerställa rätten till domstolsprövning. I vart fall behöver förslaget i den delen motiveras ytterligare.

När det gäller föreskrifter som meddelas av en kommun, med stöd av den föreslagna 14 §, noterar jag att möjligheten till laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) inte berörs i promemorian.

Det skulle även vara önskvärt med en diskussion om vilka skyndsamhetskrav som bör gälla för prövningen i domstol för att den ska anses utgöra ett effektivt rättsmedel.

### **Övrigt**

Avslutningsvis vill jag åter påminna om behovet av mer långsiktiga överväganden rörande konstitutionella frågor vid samhällskriser i fredstid, en fråga som aktualiseras även av detta ärende (jfr mitt nämnda yttrande i dnr R 45-2020).

Jag har inför detta yttrande samrått med justitieombudsmännen Thomas Norling, Katarina Pålsson och Per Lennerbrant.