

**Yttrande över utkastet till lagrådsremiss Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19**

---

(S2020/02922/RS)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att yttra sig över det ovan nämnda utkastet till lagrådsremiss.

**Sammanfattning**

Syftet med det presenterade förslaget, dvs. att staten skyndsamt ska kunna vidta adekvata och nödvändiga åtgärder för att skydda människors liv och hälsa med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19, är mycket angeläget. För det fall nuvarande lagstiftning inte möjliggör detta är det givetvis centralt att säkerställa att staten har den möjligheten. I utkastet anges att räckvidden av befintliga bemyndiganden i smittskyddslagen är delvis oklar och att bemyndigandena i viss utsträckning även framstår som otillräckliga, men det saknas motivering till dessa ställningstaganden. I avsaknad av en analys i den delen är det svårt att bedöma i vilken utsträckning de olika delarna av det nu föreslagna bemyndigandet behövs.

Med det sagt yttrar jag mig i det följande kortfattat över dels beredningsprocessen, dels de delar av förslaget som är av central betydelse för JO:s uppdrag. Sammanfattningsvis är min uppfattning att förslagets inriktning, med hänsyn till de avgränsningar och rättssäkerhetsgarantier som föreslås och de tungt vägande intressen som bemyndigandet syftar till att skydda, inte framstår som orimlig. Enligt min mening behövs dock ett antal förtydliganden för att säkerställa kravet på förutsebarhet i lagstiftningen. Mina synpunkter utvecklas nedan.

**Särskilt om beredningsprocessen**

Förslaget har skickats på remiss med en mycket kort svarstid – 24 timmar från lördag kväll till söndag kväll – och till ett mycket begränsat antal remissinstanser. Förutom JO är Förvaltningsrätten i Stockholm såvitt jag kan se den enda remissinstans som har någon inriktning mot konstitutionella frågor, grundläggande fri- och rättigheter samt rättssäkerhetsaspekter. Jag noterar vidare att det bland remissinstanserna saknas universitet och högskolor, högre domstolar samt

företrädare för civilsamhället. Tillsammans med den korta remisstiden innebär detta att belysningen av förslagets konstitutionella aspekter och konsekvenser för rättssäkerheten blir tämligen begränsad, vilket ger upphov till betänkligheter om huruvida regeringsformens beredningskrav kan anses uppfyllt (se bl.a. 2009/10:KU10 s. 45 f. och NJA 2018 s. 743). Eftersom bemyndigandet avser ingripande föreskrifter som kan ha stor inverkan på enskildas personliga och ekonomiska förhållanden är det naturligtvis särskilt angeläget att den demokratiska processen respekteras.

Den uppkomna situationen visar enligt min mening på behovet av mer långsiktiga överväganden rörande konstitutionella frågor vid samhällskriser i fredstid.

### **Omfattningen av bemyndigandet**

Det föreslagna bemyndigandet är mycket allmänt formulerat och ger regeringen långtgående befogenheter. Det är dock begränsat i tid, och förenat med ett krav på att föreskrifter med stöd av bemyndigandet endast får meddelas för att tillgodose vissa angivna syften samt snarast ska underställas riksdagen. Enligt författningskommentaren får sådana föreskrifter aldrig utformas på ett sådant sätt att de innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som enligt regeringsformen bara kan begränsas genom lag. Bemyndigandet är vidare förenat med en bestämmelse om överklagande av beslut enligt vissa föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet. Dessa rättssäkerhetsgarantier, tillsammans med de tungt vägande intressen som bemyndigandet syftar till att skydda, leder till slutsatsen att förslagets inriktning inte framstår som orimlig.

Med detta sagt måste jag konstatera att det på ett antal punkter behövs förtydliganden avseende den närmare innebörden av förslagen. Bristen på tydlighet medför inte bara att det blir svårt för remissinstanserna att bedöma förslagets rimlighet, utan utgör givetvis också ett betydande rättssäkerhetsproblem när det gäller förutsebarheten av de åtgärder som kan komma att vidtas.

Av författningstexten framgår inte närmare vilka åtgärder som kan komma att omfattas, mot vem de kan riktas eller vilka områden som berörs. Om en sådan precisering inte är möjlig bör det i vart fall i förarbetena ges konkret vägledning. Även om det kan vara svårt att i förväg avgöra vilka åtgärder som kan bli aktuella anser jag att utkastet i detta avseende måste utvecklas. Klargörande exempel presenteras, men endast i begränsad omfattning, och saknas helt när det t.ex. gäller vilka åtgärder som med stöd av föreskrifterna kan komma att prövas av enskilda organ som fullgör offentligrättsliga uppgifter samt vilka frågor som statliga förvaltningsmyndigheter kan komma att pröva genom förvaltningsbeslut med stöd av föreskrifterna. Vidare framgår det av förslaget att det inte kan uteslutas att det kan uppkomma behov av föreskrifter som innebär att avsteg behöver göras från offentligrättslig reglering i sektorspecifik lagstiftning. Det saknas helt exempel på vad detta kan vara och ett resonemang om hur det förhåller sig till bestämmelsen om den formella lagkraftens princip i 8 kap. 18 § regeringsformen.

Det är givetvis en viktig begränsning att bemyndigandet inte avses omfatta åtgärder som innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen. Jag vill dock framhålla att det inte alltid är självklart vad som utgör en sådan rättighetsinskränkning. Även en avgränsning mot den civilrättsliga regleringen kan vara svår att göra. Det finns därför en risk att det uppstår gränsdragningsproblem och att regeringens föreskrifter kan komma att inkräkta på det obligatoriska lagområdet.

Jag vill även väcka frågan om inte den föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 6 a § smittskyddslagen bör ändras till "...om det av smittskyddsskäl *är nödvändigt* för att hantera spridning av viruset...". Termen "hantera" framstår vidare som mycket vag och det kan övervägas om inte ord som "förhindra" eller "begränsa" skulle vara lämpligare. Vad som avses kunna falla in under begreppet "smittskyddsskäl" är ytterligare en oklarhet i förslaget. Ytterligare överväganden i dessa delar behövs för en ökad förutsebarhet.

### **Tidsfristen för underställning till riksdagen**

Föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet ska, enligt förslaget, snarast underställas riksdagens prövning. Jag är positiv till att en bestämmelse om underställning har tagits in men noterar att det inte närmare anges vad *snarast* innebär i det här sammanhanget. Det är således oklart om det som avses är enstaka dagar, veckor eller mer. Frågan har såvitt jag kan se inte heller varit aktuell i förarbetena till bestämmelsen i 9 kap. 2 § smittskyddslagen (se prop. 2003/04:30). Jag noterar att det i andra liknande bestämmelser ofta anges en viss tid (se t.ex. 3 § ransoneringslagen [1978:268]). För det fall en precisering av lagtexten inte anses lämplig bör det åtminstone av författningskommentaren framgå vilka tidsfrister det avses kunna röra sig om.

Jag konstaterar också att det av utkastet inte framgår varför det föreslagna bemyndigandet inte villkoras av att riksdagens beslut rörande den aktuella föreskriften inte kan avvaktas (jfr 9 kap. 2 § smittskyddslagen). Det skulle vara önskvärt med ett resonemang i det avseendet.

### **Överklagandebestämmelsen**

Den särskilda överklagandebestämmelsen är svår att förstå och otydligt motiverad. Det saknas bland annat ett resonemang om vilka begränsningar i möjligheterna att överklaga som är avsedda, jämfört med vad som gäller vid förvaltningsbeslut i allmänhet. Inte heller framgår klart om ett överklagande enligt bestämmelsen avses leda till en fullständig prövning av domstolen eller endast en mer begränsad prövning, som ändå kan anses tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 Europakonventionen. Det skulle vidare ha varit önskvärt med en diskussion om vilka skyndsamhetskrav som bör gälla för prövningen, för att den ska anses utgöra

ett effektivt rättsmedel, exempelvis vid tillfälligt förbud mot viss verksamhet. Det är i och för sig positivt att en överklagandemöjlighet anges, men det är sammantaget svårt att bedöma förslagets konsekvenser i denna del.

Elisabeth Rynning

Agnes Morin

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

Kanslichefen Maria Hellberg och byråchefen Anneli Svensson har deltagit i beredningen av yttrandet.