

Stockholm den 25 augusti 2025

R-2025/1076

Till Socialdepartementet

S2025/00922

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 8 maj 2025 beretts tillfälle att yttra sig över delbetänkande Stärkt pandemiberedskap (SOU 2025:48).

Sammanfattning

Advokatsamfundet, vars yttrande fokuserar på den del av utredningen som gäller stärkt författningsberedskap, har i huvudsak inga invändningar mot de förslag som lämnas i delbetänkandet. Advokatsamfundet anser dock att de överväganden som ligger till grund för påföljds- och tillsynsbestämmelserna i utredningens lagförslag delvis är oklara och bör klargöras (avsnitt 9.12). Advokatsamfundet anser vidare att starka skäl talar för att även regeringens föreskrifter om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, och inte enbart den s.k. aktiveringsföreskriften, ska underställas riksdagens prövning (avsnitt 9.13.4). Slutligen kan det enligt samfundets uppfattning ifrågasättas om utredningens förslag – att en lagreglerad ersättningsrätt endast ”ska övervägas” på grund av föreskrifter som medför rådighetsinskränkningar och skada för enskilda – är förenligt med proportionalitetsprincipen (avsnitt 9.19 ff.).

Synpunkter

Allmänt

I delbetänkandet lämnas dels underlag till en nationell strategi för hantering av pandemier, dels förslag till stärkt författningsberedskap i fråga om smittskydd, vilket

inkluderar en lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder av beredskapskaraktär. Advokatsamfundets yttrande tar sikte på den senare delen av betänkandets förslag och särskilt dess förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter.

Påföljds- och tillsynsbestämmelser (avsnitt 9.12)

Utredningen föreslår att överträdelser av föreskrifter om förbud att vistas på allmän plats som utfärdas med stöd av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, ska vara straffsanktionerade (se avsnitt 9.12 sista stycket och 5 kap. 15 § i lagförslaget). Utredningen anför här utan närmare förklaring (s. 744) att det för sådana verksamheter som lagen i övrigt omfattar – dvs. med bäring på det stora flertalet av de föreskrifter som synes kunna bli aktuella – ”normalt finns någon som ansvarar för verksamheten”. Härmed torde menas att överträdelser av den senare typen av förbud enbart ska beivras tillsynsvägen (jfr. 8 kap. i lagförslaget). Advokatsamfundet, som i och för sig finner det lovvärt att utredningen söker begränsa det straffsanktionerade området, anser att de överväganden som utredningen gjort beträffande påföljds- och tillsynsbestämmelserna – inklusive gränsdragningen dem emellan – delvis framstår som oklara och svåra att följa. Advokatsamfundet anser därför att dessa frågor behöver belysas och övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Underställning till riksdagen av regeringens föreskrifter (avsnitt 9.13.4)

Utredningen föreslår att regeringen genom en särskild s.k. aktiveringsföreskrift ska bestämma när hela eller delar av bestämmelserna om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska börja tillämpas (se avsnitt 9.13.4 och 2 kap. 1 § förslaget till lag om samhällsinriktade skyddsåtgärder). Aktiveringsföreskriften ska sedan underställas riksdagens prövning. De faktiska föreskrifter som regeringen beslutar med stöd av aktiveringsföreskriften ska däremot inte, enligt förslaget, göras till föremål för sådan obligatorisk underställning av riksdagen. Advokatsamfundet konstaterar att de föreskrifter som regeringen, när den aktuella beredskapslagstiftningen väl aktiverats, bemyndigas att utfärda kan vara mycket långtgående och innebära inskränkningar av centrala fri- och rättigheter. Advokatsamfundet anser, oberoende av att själva aktiveringsföreskriften måste underställas riksdagen, att motsvarande ordning borde gälla också de föreskrifter som regeringen väljer att utfärda, dvs. att även de senare föreskrifterna bör underställas riksdagens prövning. Advokatsamfundet anser för sin

del att detta skulle innebära en ytterligare behövlig rättssäkerhetsgaranti utan att eftersträvad flexibilitet eller effektivitet skulle försämrats på något beaktansvärt vis.

Ersättning på grund av samhällsinriktade skyddsåtgärder (avsnitt 9.19.3 ff.)

Utredningen diskuterar i avsnitt 9.19.3 – 9.19.5 huruvida en lagreglerad rätt till ersättning bör införas i, eller med anledning av, den föreslagna lagen om samhällsinriktade skyddsåtgärder. Utredningen anger sammanfattningsvis att bestämmelserna i den föreslagna lagen visserligen kan ge upphov till rådighetsinskränkningar av användningen av mark eller byggnad, men att det i så fall handlar om inskränkningar som görs av hälsoskyddsskäl och att någon grundlagsskyddad rätt till ersättning därför inte finns för de föreslagna samhällsinriktade smittskyddsåtgärderna (s. 796 f.). Med hänsyn till att den föreslagna lagstiftningen är av beredskapskaraktär, och hur mycket som är okänt om hur en framtida pandemi eller annan omfattande smittspridning kommer att påverka samhället och vad en rätt till ersättning skulle få för konsekvenser, är det utredningens bedömning att någon lagreglerad rätt till ersättning inte bör införas i den föreslagna lagen om samhällsinriktade skyddsåtgärder (s. 807 ö). Utredningen föreslår i denna del endast att det i lagform införs en bestämmelse med innebörd att regeringen, när den meddelar föreskrifter om samhällsinriktade skyddsåtgärder, ”ska överväga kompletterande åtgärder för verksamheter och anordnare av allmänna sammankomster som drabbas av kostnader eller förluster med anledning av de samhällsinriktade skyddsåtgärderna” (s. 808 och 9 kap. 1 § i lagförslaget.).

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att det inte finns någon absolut grundlagsfäst rätt till ersättning vid rådighetsinskränkningar som görs av hälsoskyddsskäl (jfr. 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen). I de överväganden som i flera andra lagstiftningssammanhang har gjorts beträffande rätten till ersättning vid inskränkningar som görs av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl har dock betonats att det alltid ska göras en proportionalitetsbedömning vid vilken olika intressen måste vägas mot varandra (se t.ex. SOU 2013:59, s. 103 ff.). I samband med införandet av covid-19-lagen¹ infördes visserligen inte heller i den lagen några ersättningsbestämmelser om rätt till ersättning för de verksamheter som ålades

¹ Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

restriktioner, men regeringen gjorde mycket tydliga utfästelser om kompensatoriska åtgärder i propositionen som låg till grund för lagen (se prop. 2019/20:155, s. 18).

Advokatsamfundet har förståelse för de svårigheter det innebär att inom ramen för en beredskapslagstiftning – särskilt med beaktande av behovet av nödvändig flexibilitet i en krissituation – idag slå fast ersättningsbestämmelser som på ett heltäckande sätt skulle kunna grunda en eventuell framtida ersättningsrätt för verksamhetsutövare och andra som kan drabbas av skada vid olika former av inskränkningar. Advokatsamfundet anser likväl att utredningens förslag att ”kompletterande åtgärder ska övervägas” är så vagt att det är svårt att se vad som en sådan bestämmelse fyller för syfte. Häri ligger också att en bestämmelse av detta slag i sig knappast kan anses uppfylla det krav på proportionalitet som lagstiftaren i andra sammanhang ansett vara central även vid inskränkningar på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl enligt 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen. Advokatsamfundet anser därför att ytterligare preciseringar av ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar på grund av samhällsinriktade smittskyddsåtgärder bör eftersträvas i det kommande lagstiftningsarbetet. Som ett minimum bör därvid krävas att det i regeringens proposition närmare klargörs och beskrivs vilka principiella förutsättningar och situationer som i detta sammanhang ska kunna aktualisera en ersättningsrätt.

Övrigt

Advokatsamfundet har i övrigt inga invändningar mot de förslag som lämnas i promemorian.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander