

JAN HENRIK AMBERG¹, MAŁGORZATA SKÓRZEWSKA-AMBERG²

Pandemia COVID-19 – szwedzkie uregulowania prawne³

Wpłynął: 29.07.2021. Akceptacja: 9.09.2021

Streszczenie

Pandemia COVID-19, stawiając społeczeństwa i rządy w sytuacji pod każdym względem wyjątkowej, nie pozostała bez wpływu na porządek prawny poszczególnych państw. Z jednej strony wymusiła podejmowanie szybkich i zdecydowanych działań, z drugiej – konieczność wnikliwej oceny oraz ważenia kosztów i konsekwencji, zarówno prawnych, jak i ekonomicznych, stosowanych środków, które często wiązały się z ograniczaniem konstytucyjnie gwarantowanych swobód obywatelskich. Choć z pozoru Szwecja wybrała odmienną od innych krajów Europy drogę postępowania w trakcie pandemii, utrzymując życie społeczne w dużym stopniu bez zmian, to jednak w swej istocie strategia ta nie różniła się nadmiernie od stosowanych w innych krajach. Celem artykułu jest przybliżenie rozwiązań przyjętych w Szwecji oraz analiza szwedzkiej strategii na tle konstytucyjnych swobód obywatelskich.

Słowa kluczowe: COVID-19, pandemia, SARS-Cov-2, koronawirus, swobody obywatelskie, konstytucja.

¹ Jan Henrik Amberg – minister w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Królestwa Szwecji (Szwecja); e-mail: jan.amberg@gov.se; ORCID: 0000-0002-2676-0994.

² Prof. ALK dr hab. Małgorzata Skórzewska-Amberg – Akademia Leona Koźmińskiego (Polska); e-mail: mskorzewska@kozminski.edu.pl; ORCID: 0000-0002-8498-833X.

³ Badania nie są finansowane przez żadną instytucję.

JAN HENRIK AMBERG, MAŁGORZATA SKÓRZEWSKA-AMBERG

COVID-19 pandemic – Swedish legal regulations⁴

Abstract

The COVID-19 pandemic, placing societies and governments in an exceptional situation in every respect, has had an impact on the legal order of individual countries. It pressed them, on the one hand, to take swift and decisive actions and, on the other hand – to a necessary thorough assessment and considering of the costs and consequences, both legal and economic, of the introduced measures, often related to the constraints of constitutionally guaranteed civil liberties. Although Sweden during the pandemic seemingly chose a path different from other European countries, keeping social life largely unaffected, in its essence this strategy did not differ much from those used in other countries. The aim of the article is to present the solutions adopted in Sweden and to analyse the Swedish strategy against the background of constitutional civil liberties.

Keywords: COVID-19, pandemic, SARS-Cov-2, coronavirus, civil liberties, constitution.

⁴ The research has not been supported financially by any institution.

Od marca 2020 r. Szwecja, podobnie jak cały świat, mierzy się z jednym z największych wyzwań, przed jakimi stanęła w ciągu kilku ostatnich dekad. Koronawirus SARS-COV-2 postawił nas w sytuacji wyjątkowej pod każdym względem, a bezpośrednie zagrożenie dotyczy każdego praktycznie człowieka na ziemi. Społeczeństwa stanęły przed niezwykle trudnymi wyzwaniami – nie tylko potrzebą chronienia obywateli przed koronawirusem, leczenia ogromnej liczby chorych, ale także, a może przede wszystkim zetknięciem się z niewyobrażalną liczbą zmarłych w okresie pokoju. Pandemia nie pozostała bez wpływu także na porządek prawny poszczególnych państw. Z jednej strony istniała potrzeba szybkiego, zdecydowanego i najchętniej skutecznego działania ze strony władz, czego przede wszystkim oczekiwali obywatele. Z drugiej – władza musiała brać pod uwagę wszelkie koszty i konsekwencje, nie tylko ekonomiczne, ale także prawne, stosowanych środków. Początkowo wprowadzane obostrzenia, nawet najdalej idące, nie wzbudzały protestów, mimo znacznego nieraz ograniczania praw obywatelskich – ludzie oczekiwali szybkich i skutecznych działań, mających na celu jak najszybsze zakończenie pandemii. Czas jednak pokazał, że proces ten nie będzie ani szybki, ani łatwy. Celem artykułu jest przybliżenie rozwiązań przyjętych w Szwecji, często wskazywanych jako odmienne od powszechnie obowiązujących w UE, oraz analiza szwedzkiej strategii na tle konstytucyjnych swobód obywatelskich.

Podstawową szwedzką regulacją dotyczącą postępowania w razie epidemii jest ustawa o przeciwdziałaniu rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych⁵. Jej głównym celem jest określenie zasad postępowania w zakresie ochrony ludzi przez rozprzestrzenianiem się chorób zakaźnych – definiowanych jako choroby przenoszone na i przez ludzi, które wiążą się z istotnym zagrożeniem dla zdrowia i życia ludzi⁶ (kap. 1 § 3). Ustawa zezwala na wprowadzanie środków kontrolowania rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych wyłącznie do takich, które opierają się na nauce i udokumentowanym doświadczeniu, ograniczając jednocześnie zakres ich stosowania do uzasadnionego ze względu na zagrożenie ludzkiego życia, stanowiąc ponadto, że w razie sprzeciwu osoby wobec podejmowanych

⁵ Smittskyddslag (2004:168), SFS nr: 2004:168 ze zm.

⁶ Do chorób takich należą wymienione w załącznikach do ustawy m.in.: błonica, ptasia grypa (H5N1), HIV, cholera, dżuma, ospa, gorączka denga, choroba Heinego-Medina, wścieklizna, gruźlica, kiła, rzeżączka, ebola, SARS czy COVID-19.

w stosunku do niej działań – środki ochrony mogą być stosowane wyłącznie, jeśli nie ma innych możliwości (kap. 1 § 4).

Organem odpowiedzialnym za kontrolę rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych na poziomie krajowym jest Szwedzka Agencja Zdrowia Publicznego (*Folkhälsomyndigheten*, FHM). Jest to apolityczny organ publiczny odpowiedzialny za kwestie zdrowia publicznego, którego zadaniem jest działanie na poziomie krajowym na rzecz ochrony ludności przed zagrożeniami dla zdrowia, w tym w szczególności – przed rozprzestrzenianiem się chorób zakaźnych⁷. Do jej wyłącznej kompetencji należą wszelkie podejmowane na poziomie krajowym inicjatywy służące do skutecznej kontroli zakażeń, a także monitorowanie i analizowanie sytuacji epidemiologicznej na poziomie zarówno krajowym, jak i międzynarodowym (kap. 1 § 4)⁸.

W każdym regionie Szwecji powoływany jest lekarz kontroli zakażeń (*smittskyddsläkare*)⁹ (kap. 1 § 9), który odpowiada za działania mające na celu kontrolę rozpowszechniania się chorób zakaźnych w regionie, w którym został powołany (kap. 6 § 1). Do jego obowiązków należy m.in. zapewnienie informacji o sposobach ochrony przed chorobami zakaźnymi, w tym zwłaszcza dla grup szczególnie narażonych na ryzyko infekcji; podejmowanie działań mających na celu zapobieganie i kontrolę rozpowszechniania się chorób zakaźnych; monitorowanie zgłoszeń o przypadkach chorób zakaźnych oraz ewentualnego ich rozprzestrzeniania się (kap. 6 § 2).

Za wdrażanie środków służących kontroli rozprzestrzeniania się epidemii odpowiedzialne są organy administracji samorządowej – poszczególne regiony i gminy – każda na swoim terenie¹⁰.

Jedną z najbardziej istotnych, z punktu widzenia szwedzkiego działania w dobie pandemii Covid-19, norm ustawy o zapobieganiu rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych jest nałożenie na każdego człowieka i w każdej sytuacji, obowiązku

⁷ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/the-public-health-agency-of-sweden/> (dostęp: 27.07.2021).

⁸ *Folkhälsomyndigheten* jest urzędem państwowym, działającym w ramach służby cywilnej, który ma wyłączne prawo wykonywania decyzji rządu. W Szwecji rolą rządu jest określanie kierunku działania i celów prowadzonej polityki, natomiast wykonywanie decyzji rządu zastrzeżone jest wyłącznie dla apolitycznych urzędów, a żaden członek rządu nie może wydać decyzji nakazującej komukolwiek określone działanie. Wynika to z fundamentalnych zasad szwedzkiego ustroju, w którym poszczególnym ministrom nie przyznano władzy wykonawczej nad urzędami państwowymi, które im podlegają. Szwedzkie ustawy konstytucyjne stanowią, że władzę taką ma rząd w całości, nie zaś szef konkretnego resortu. W ten sposób separuje się polityczny proces decyzyjny od merytorycznego procesu wdrażania decyzji rządowych przez kadre ekspercką.

⁹ Lekarz kontroli zakażeń powoływany jest przez organy samorządowe – kap. 9 § 1 ustawy o zdrowiu i usługach medycznych (*Hälsa- och sjukvårdslag* (2017:30), SFS nr: 2017:30 ze zm.).

¹⁰ Zawsze zgodnie z zaleceniami *Folkhälsomyndigheten* i w porozumieniu z lekarzem kontroli zakażeń.

zachowywania ostrożności i podejmowania środków służących zapobieganiu rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych (kap. 2 § 1). Osoba, która wie lub ma powody podejrzewać, że może być nosicielem choroby zakaźnej ma prawny obowiązek nie tylko przedsięwziąć środki mające na celu ochronę innych osób przed ryzykiem zakażenia, ale także obowiązek powiadomienia wszystkich osób, z którymi miała kontakt, o potencjalnym ryzyku zakażenia (kap. 2 § 1). Także lekarz, który stwierdza lub podejrzewa przypadek choroby zakaźnej podlegającej obowiązkowi zgłoszenia niezwłocznie powiadamia lekarza kontroli zakażeń w danym województwie oraz Szwedzką Agencję Zdrowia Publicznego (kap. 2 § 5)¹¹.

Do kompetencji lekarza kontroli zakażeń należy decyzja o nałożeniu obowiązku kontroli stanu zdrowia przybywającej do Szwecji osoby, co do której istnieje podejrzenie, że może być zakażona, oraz osób jej towarzyszących. W przypadku wystąpienia ogniska choroby zakaźnej na danym obszarze do kompetencji Szwedzkiej Agencji Zdrowia Publicznego należy decyzja o nałożeniu na osoby przybywające do Szwecji z takiego obszaru obowiązku poddania się badaniu lekarskiemu w miejscu wjazdu. Decyzję taką wykonuje lekarz kontroli zakażeń w danym regionie (kap. 3 § 8). Wyłączną kompetencją lekarza kontroli zakażeń jest decyzja o umieszczeniu w kwarantannie osoby, co do której zachodzi podejrzenie, że miała kontakt z chorobą zakaźną (kap. 3 § 9)¹². Decyzja o objęciu określonego obszaru kordonem sanitarnym należy z kolei do wyłącznej kompetencji Szwedzkiej Agencji Zdrowia Publicznego (kap. 3 § 10)¹³.

Do lekarza prowadzącego (rodzinnego) należy ustalenie indywidualnie określonych zasad postępowania dla osoby, która jest nosicielem choroby zakaźnej lub co do której istnieje podejrzenie, że może nim być. Zasady te zostały enumeratywnie wymienione w ustawie (kap. 4 § 2) i obejmują m.in.: ograniczenia dotyczące pracy, nauki lub udziału w niektórych innych zajęciach; zakazu oddawania krwi i narządów; obowiązku informowania opiekunów i wykonujących interwencje niemedyczne u nosicieli; obowiązek przestrzegania specjalnych procedur higienicznych czy obowiązek stałego kontaktu z lekarzem prowadzącym. Zasady określone dla

¹¹ Obowiązek taki występuje także w przypadku chorób, które nie podlegają formalnemu obowiązkowi zgłoszenia, ale co do których istnieje podejrzenie, że są zaraźliwe, rozprzestrzeniły się na danym obszarze w znacznym stopniu bądź występują w postaci złośliwej. Obowiązkiem takim objęci są nie tylko lekarze prowadzący, ale także lekarze laboratorium prowadzącego diagnostykę mikrobiologiczną oraz osoby odpowiedzialne za takie laboratoria oraz lekarze wykonujący sekcje zwłok (kap. 2 § 5).

¹² Od decyzji lekarza kontroli zakażeń przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego (kap. 8 § 1).

¹³ Nakaz poddania się badaniu, nałożenie kwarantanny oraz objęcie kordonem sanitarnym stanowią tzw. nadzwyczajne środki kontroli rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych.

pacjenta niezwłocznie włączane są do jego dokumentacji medycznej¹⁴. W przypadku nieprzestrzegania przez pacjenta opracowanych dla niego zasad bądź też nieinformowania przez pacjenta bliskich krewnych narażonych na zakażenie o swojej chorobie – lekarz prowadzący ma obowiązek zgłoszenia podejrzenia takiego faktu lekarzowi kontroli zakażeń w danym regionie (kap. 4 § 4 i 8). W tym ostatnim przypadku lekarz kontroli zakażeń, jeżeli dokona takiej samej oceny jak lekarz prowadzący, informuje bliskiego krewnego o ryzyku infekcji i sposobach jej zapobiegania (kap. 4 § 8).

W przypadku szczególnie niebezpiecznych chorób zakaźnych, jeśli istnieje znaczne ryzyko zarażenia innych osób, można zastosować izolację wobec nosiciela choroby, który nie jest przygotowany bądź nie jest w stanie dobrowolnie poddać się środkom niezbędnym do zapobieżenia lub zmniejszenia niebezpieczeństwa szerzenia się zakażenia, lub istnieje powód, by zakładać, że nie przestrzega ustalonych zasad postępowania (kap. 5 § 1).

O zastosowaniu izolacji orzeka sąd administracyjny na wniosek lekarza kontroli zakażeń (kap. 5 § 2). Wobec nosiciela lub osoby podejrzewanej o bycie nosicielem szczególnie niebezpiecznej choroby zakaźnej, która przez swoje zachowanie powoduje bezpośrednio ryzyko zarażenia innych osób – decyzję o czasowej izolacji może podjąć lekarz kontroli zakażeń, jednak decyzja taka musi zostać zatwierdzona przez sąd administracyjny w przeciągu czterech dni (w przeciwnym wypadku wygasa – kap. 5 § 3)¹⁵

Jedynie uprawnienia, jakie są przewidziane w ustawie dla rządu, dotyczą możliwości zamiany załączników zawierających wykaz chorób zakaźnych podlegających zgłoszeniu, i to tylko w sytuacji, w której ze względu na panującą sytuację epidemiologiczną (lub wysoce prawdopodobną możliwość wystąpienia zagrożenia epidemiologicznego) nie można czekać na decyzję Riksdagu (Parlamentu) co do zmiany wykazu chorób zakaźnych. Jeśli rząd podejmuje decyzję co do zmiany wykazu chorób, decyzja ta musi być jak najszybciej przedstawiona parlamentowi do zatwierdzenia (kap. 9 § 1 i 2).

Przewidziane w ustawie wyjątkowe sytuacje, w których rząd jest uprawniony do wydania szczególnych przepisów dotyczących zwalczania i kontroli rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, dotyczą warunków nadzwyczajnych spowodowanych wojną lub jej zagrożeniem, względnie wystąpieniem kryzysu pokojowego,

¹⁴ Dokumentacja taka jest dostępna w formie elektronicznej dla pacjenta oraz wszystkich podmiotów świadczących usługi w sektorze ochrony zdrowia temu pacjentowi.

¹⁵ Izolacja, której maksymalny czas trwania wynosi trzy miesiące z możliwością przedłużenia w szczególnych przypadkach o kolejne sześć miesięcy, w zakładzie opiekuńczym prowadzonym przez region (kap. 5 § 4 i 5).

mającego istotny wpływ na możliwości utrzymania skutecznej kontroli zakażeń (kap. 9 § 4–6).

Ustawa o zapobieganiu rozprzestrzeniania się chorób zakaźnych, jasno określając kompetencje poszczególnych organów, zdefiniowała strategię walki z pandemią w Szwecji. Strategia ta określana była poza Szwecją jako skrajnie odmienna od tej, którą przyjęły inne europejskie kraje, i co więcej – w europejskich mass mediach przez długi czas uznawano ją za wadliwą i skrajnie nieodpowiedzialną, przytaczając na dowód tej tezy wysoką liczbę zgonów w pierwszych miesiącach pandemii w Szwecji.

Zgodnie ze szwedzkim prawem i porządkiem politycznym, zakładającym daleko idącą decentralizację oraz ściśle odgraniczenie sfery politycznej od władzy wykonawczej, jedynym organem uprawnionym do podejmowania decyzji dotyczących życia społecznego w dobie pandemii była Szwedzka Agencja Zdrowia Publicznego. FHM przedstawiała opinie i zalecenia dla społeczeństwa, a rząd od samego początku podkreślał obywatelski obowiązek stosowania się do zaleceń Agencji. Podstawą przyjętej przez Szwecję strategii działania było uznanie, że każdy obywatel potrafi i powinien sam oceniać bieżącą sytuację, a jego postępowanie wynikać powinno z dbałości o wspólne dobro, a nie z chęci uniknięcia kary. Takie podejście wynika zarówno ze szwedzkiej tradycji, jak i kultury społecznej, wysokiego poziomu zaufania obywateli do władz publicznych oraz daleko idącej decentralizacji. Decentralizacja ma szczególne znaczenie dla zrozumienia, w jaki sposób podejmowane były w Szwecji decyzje o działaniu w dobie pandemii. Dobrym przykładem jest tu edukacja (na poziomie przedszkolnym, podstawowym i ponadpodstawowym). Szkoły w Szwecji pozostają w gestii samorządów, co oznacza, że pełną i wyłączną odpowiedzialność za ich prowadzenie ponoszą gminy (*kommun*), zatem rząd – jako organ władzy centralnej – nie może, zgodnie z prawem, decydować o tym, czy, kiedy i z jakich powodów szkoły mogą zostać zamknięte, lub przejść w tryb nauczania zdalnego. Kompetencję taką mają wyłącznie organy samorządowe, które w porozumieniu z lekarzem kontroli zakażeń w danym regionie podejmowały decyzje o trybie działania szkół w czasie pandemii¹⁶.

Przepisy dotyczące działania w razie epidemii zawarte są także w ustawie o porządku publicznym¹⁷, w której znajduje się upoważnienie dla rządu, na mocy którego może on zabronić organizowania zgromadzeń publicznych i imprez publicz-

¹⁶ Uprawnienie takie potwierdzone zostało ustawą z 19 marca 2020 roku o czasowym odwołaniu zajęć prowadzonych na terenie szkoły w czasie stanów nadzwyczajnych w czasie pokoju (Lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, SFS nr: 2020:148).

¹⁷ Ordninglag (1993:1617), SFS nr 1993:1617 ze zm.

nych na określonym obszarze, m.in. w celu przeciwdziałania epidemii (kap. 2 § 15). Na mocy tego właśnie upoważnienia 11 marca 2020 r., na wniosek Szwedzkiej Agencji Zdrowia Publicznego, rząd wydał rozporządzenie o zakazie zgromadzeń publicznych z udziałem ponad 500 osób¹⁸. Była to decyzja historyczna – po raz pierwszy od II wojny światowej wprowadzono tak daleko idące ograniczenia obywatelskich praw i wolności.

Ustawa o porządku publicznym precyzyjnie definiuje pojęcie zgromadzeń i imprez publicznych jako otwartych dla wszystkich i odbywających się wyłącznie na terenach określonych w planach zagospodarowania przestrzennego jako miejsca publiczne. Okazało się że np. ogrody zoologiczne, nie stanowiąc zgodnie z ustawą miejsca publicznego, nie podlegały rozporządzeniu o ograniczeniu liczby odwiedzających je osób, a wesołe miasteczka (np. Gröna Lund w Sztokholmie) – już tak, bowiem w planach zagospodarowania określono je jako miejsca publiczne. Imprezy sportowe, jako miejsca publiczne, podlegały ograniczeniom dotyczącym liczby osób w nich uczestniczących, a centra handlowe, sklepy i transport publiczny takim ograniczeniom nie podlegały. Okazało się więc, że regulacje wprowadzone na podstawie obowiązujących przepisów były często, z punktu widzenia epidemiologicznego, pozbawione logiki.

W początkowych miesiącach epidemii społeczeństwo w znakomitej większości stosowało się do zaleceń epidemiologicznych i rząd nie widział potrzeby wystąpienia do władzy ustawodawczej o nowe uprawnienia. Jednak w miarę upływu czasu, podobnie jak w innych krajach europejskich, także w Szwecji zaczęły być widoczny czynnik zmęczenia społecznego, co pociągnęło za sobą rozluźnienie również w sferze działania obywateli w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się COVID-19. W tym czasie trwały już jednak dość zaawansowane prace nad ustawą, która dawałaby rządowi uprawnienia do działania na rzecz ograniczenia pandemii, w tym przede wszystkim szybkiego wprowadzania precyzyjnych i efektywnych przepisów, lepiej dostosowanych do pandemicznej rzeczywistości – bez ingerowania w działalność, która może być prowadzona w bezpieczny sposób.

Efektom prac legislacyjnych była ustawa o szczególnych ograniczeniach w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19¹⁹ (tzw. ustawa o pandemii, *pandemilagen*), która weszła w życie w styczniu 2021 r. – jako czasowy *lex specialis* do ustawy o kontroli zakażeń z 2004 r. W przyjętej ustawie Riksdag upoważnił

¹⁸ Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, SFS nr 2020:114 ze zm. Rozporządzenie to było później wielokrotnie zmieniane ze względu na konieczność zmniejszania dopuszczalnej liczby osób, które mogą się wspólnie gromadzić.

¹⁹ Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, SFS nr: 2021:4.

rząd do decydowania o bardziej wiążących środkach kontroli zakażeń, niż było możliwe na podstawie dotychczas obowiązującego prawa, ustalając jednocześnie, że upoważnienie to pozostaje w mocy do końca września 2021, kiedy to ustawa przestanie obowiązywać.

Ustawa ta, podkreślając raz jeszcze obowiązek działania każdej jednostki na rzecz zapobiegania rozprzestrzenianiu się COVID-19²⁰ – przez zachowywanie należytej ostrożności, nakłada na podmioty organizujące zgromadzenia lub imprezy publiczne oraz prowadzące działalność kulturalną, handlową i rekreacyjną, a także podmioty świadczące usługi transportu publicznego i krajowego transportu lotniczego – obowiązek stosowania odpowiednich środków i podejmowania odpowiednich działań w celu zapobiegania rozprzestrzenianiu się COVID-19, wprowadzając jednocześnie szereg uprawnień dla rządu umożliwiających wydawanie przepisów wymuszających na tych podmiotach odpowiednie prowadzenie swojej działalności bądź umożliwiających okresowe zawieszenie możliwości prowadzenia takiej działalności (§ 2–5). Ustawa wprowadza także możliwość ograniczania możliwości wynajmowania pomieszczeń na spotkania prywatne (np. przyjęcia weselne), a także korzystania z miejsc ogólnodostępnych (§ 5).

Rozporządzenia i decyzje odnoszące się do wprowadzanych ograniczeń mogą być wydawane wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne w celu zapobieżenia lub ograniczenia rozprzestrzeniania się COVID-19, a same ograniczenia nie mogą wykraczać poza uzasadnione ze względu na zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi (§ 6).

Rząd lub inny organ przez rząd upoważniony może wydać przepisy nakładające na podmioty organizujące zgromadzenia lub imprezy publiczne określone w ustawie o porządku publicznym²¹, obowiązek stosowania odpowiednich środków mających na celu ograniczenie możliwości rozprzestrzeniania się COVID-19, w tym w szczególności przez ograniczenie liczby uczestników, zapewnienie odpowiedniej odległości między uczestnikami i ograniczenie czasu trwania zgromadzenia lub imprezy (§ 7). Podobne ograniczenia rząd lub inny przez niego upoważniony organ może nałożyć na podmioty prowadzące działalność kulturalną lub rekreacyjną²² oraz handlową²³, w szczególności ograniczając liczbę osób odwiedzających placówki prowadzące taką działalność i ograniczenie godzin ich otwarcia (§ 8–9). Możliwe jest także ograniczenie działalności podmiotów prowadzących

²⁰ Zapisany w kap. 2 § 1 Smittskyddsålag (2004:168).

²¹ Ordningsålag (1993:1617), SFS nr: 1993:1617 ze zm.

²² Zgodnie z § 5 ustawy działalność taka obejmuje: biblioteki, muzea, siłownie i obiekty sportowe, łąnie, ogrody zoologiczne, pola namiotowe i inne ogólnodostępne miejsca wypoczynku lub działalności kulturalnej.

²³ Zgodnie z § 5 ustawy działalność taka obejmuje: centra handlowe, domy towarowe, galerie handlowe, sklepy, zakłady usługowe i inne ogólnodostępne miejsca handlu.

działalność w sferze transportu publicznego oraz krajowego transportu lotniczego (w tym odpowiedzialnych za pomieszczenia lub inne miejsca przeznaczone do użytku przez pasażerów) przez ograniczenie liczby pasażerów w środkach transportu oraz innych miejscach wykorzystywanych przez pasażerów w związku z transportem lub ograniczenie czasu świadczenia usług (§ 10). Analogiczne ograniczenia mogą być nałożone na podmioty, które w ramach wykonywanej zawodowo działalności korzystają lub wynajmują powierzchnie lub lokale na spotkania o charakterze prywatnym (§ 11). Nadzór nad przestrzeganiem przepisów wydanych przez rząd w celu ograniczenia rozprzestrzeniania się COVID-19 sprawują urzędy wojewódzkie (*länsstyrelse*) w poszczególnych regionach²⁴.

Jeśli nałożone ograniczenia nie okażą się wystarczające, rząd może wydać przepisy ograniczające lub wykluczające możliwość organizowania zgromadzeń i imprez publicznych, bądź prowadzenia działalności kulturalnej, rekreacyjnej i handlowej, świadczenia usług transportu publicznego lub krajowego ruchu lotniczego, wynajmowania powierzchni i lokali na spotkania prywatne (§ 7–11). Rozporządzenia zakazujące, wykluczające możliwość organizowania zgromadzeń i imprez publicznych bądź wprowadzające zakaz prowadzenia określonej działalności, muszą zostać zatwierdzone przez Riksdag (muszą być przedłożone w ciągu tygodnia od ich wydania – § 14).

Ustawa przyznaje rządowi także uprawnienie do wydania przepisów zakazujących gromadzenia się w miejscach ogólnodostępnych grup, których liczność przewyższa ustaloną wielkość²⁵ (§ 12). Rząd może także zakazać przebywania w parkach, kąpieliskach lub innych podobnych miejscach, jeśli brak takiego zakazu mógłby powodować ryzyko nadmiernego gromadzenia się osób w takich miejscach. Przepisy takie nie mogą jednak w żadnym stopniu powodować przeszkód w poruszaniu się po kraju, ani też w inny sposób pociągać za sobą nieuzasadnionych ograniczeń wolności jednostki (§ 13).

Pandemilagen jest swego rodzaju wyjątkiem na tle szwedzkiego sposobu sprawowania rządów, i to wyjątkiem szeroko dyskutowanym i niejednokrotnie krytykowanym.

Z jednej strony podnoszono, że wiele procedur decyzyjnych w Szwecji – szczególnie biorąc pod uwagę kwestie wynikające z daleko idącej decentralizacji – nie

²⁴ W indywidualnych przypadkach także urząd wojewódzki w regionie może w drodze decyzji administracyjnej wprowadzić analogiczne ograniczenia (§ 16). Od takiej decyzji przysługuje odwołanie do sądu administracyjnego (§ 25).

²⁵ Z wyjątkiem osób należących do tego samego gospodarstwa domowego.

jest adekwatnych do tak wyjątkowych sytuacji jak pandemia²⁶. Z drugiej – argumentowano, że przyznanie rządowi praw wykonywania czynności, które normalnie wymagałyby decyzji parlamentu, może i powinno budzić wątpliwości z ustawodawczego punktu widzenia. Wdrażanie takiego prawa w sytuacji, gdy nie ma pewności co do większości parlamentarnej, może bowiem zachwiać zasadą trójpodziału władz, gdyż na podstawie *pandemilagen* rząd może podejmować decyzje, które normalnie należą do wyłącznej kompetencji Riksdagu.

Na szwedzkie rozwiązania prawne przyjęte podczas pandemii fundamentalny wpływ miały szwedzkie ustawy konstytucyjne, a ściślej *Akt o formie rządów*²⁷ – pierwsza z czterech ustaw zasadniczych stanowiących wspólnie niejednorodną konstytucję Szwecji.

Ustawa ta dopuszcza możliwość czasowego ograniczenia niektórych praw obywatelskich. Z punktu widzenia postępowania w trakcie pandemii obejmują one: wolność zgromadzeń, demonstracji i swobody poruszania się. Jakikolwiek dopuszczalne ograniczenie praw obywatelskich dokonywane być może jedynie ustawą i wyłącznie dla osiągnięcia celów akceptowalnych w demokratycznym społeczeństwie. Ograniczenia takie w żadnym razie nie mogą wykraczać poza cel w jakim zostały wprowadzone i nie mogą być rozszerzane w sposób, który mógłby stanowić zagrożenie dla istoty demokracji (kap. 2 § 21). Wolność zgromadzeń i demonstracji może być ograniczana wyłącznie ze względu na porządek i bezpieczeństwo publiczne, państwowe oraz w celu przeciwdziałania epidemii (kap. 2 § 24).

Akt o formie rządów nie dopuszcza zatem możliwości wprowadzenia tzw. całkowitego lockdownu. Nie jest bowiem możliwe wprowadzenie ogólnego zakazu przebywania w miejscach publicznych, tak jak nie ma prawnej możliwości wprowadzenia np. godziny policyjnej.

Jakie ryzyko zatem może pociągać za sobą *pandemilagen*? Krytycy wskazują, że nawet jeśli nie takie były intencje ustawodawcy, konsekwencje decyzji podejmowanych na mocy tej ustawy mogą być daleko idące. Polityczne dążenia do ograniczenia praw obywatelskich w czasach kryzysów i w imię wyższego dobra są często spotykane. Co więcej, często wychodzą naprzeciw oczekiwaniom społecznym. Zazwyczaj przy tym istnieją konstytucyjne zabezpieczenia ustanawiające nieprzekraczalne granice gwarantujące nienaruszalność praw i wolności obywatelskich w dłuższym czasie. Pojawiają się jednak także pokusy przedłużania czasu obowiązywania nadzwyczajnych ograniczeń, nawet kiedy kryzys mija.

²⁶ Por. I. Cameron, A. Jonsson Cornell, *Fredstida kriser i en konstitutionell kontext*, "Svensk Juristtidning" 2020, 10, s. 1172–1190.

²⁷ Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (Regeringsformen, RF), SFS 1974:152.

Sytuacja jest z konstytucyjnego punktu widzenia – szczególna. *Akt o formie rządów* z 1974 r. nie dopuszcza możliwości wprowadzania stanów wyjątkowych w czasie pokoju (stany takie przewidziane są w rozdziale 15 ustawy jedynie na czas wojny lub zagrożenia wojną).

Nie jest to przypadek; ten aspekt był niezwykle wnikliwie badany i dokładnie opracowany w trakcie prac legislacyjnych nad ustawą w 1974 roku. Pominięcie rozwiązań dających możliwość wprowadzania stanów wyjątkowych w czasie pokoju jest aktem w pełni świadomym. Nie znaczy to oczywiście, że nie przewidziano w ustawach zasadniczych żadnych rozwiązań, które można by było stosować w sytuacjach nadzwyczajnych.

Kiedy w 2008 r. dokonywano przeglądu ustaw zasadniczych w ramach prac komisji eksperckiej, badano także przygotowanie do sytuacji kryzysowych w *Akcie o formie rządów* (mając w pamięci m.in. ponad 540 szwedzkich ofiar tsunami w Tajlandii czy ponad 500 szwedzkich obywateli – ofiar katastrofy promu „Estonia”, który w 1994 zatonął na Bałtyku – oba kryzysy pokazały pewne ułomności organizacji szwedzkich władz centralnych).

Zadaniem grupy ekspertów było zbadanie, czy prawo w wystarczający sposób dostosowane jest do współczesnych realiów, zagrożeń zbrojnych i polityki bezpieczeństwa.

Pojęcie kryzysu było wówczas wyraźnie zdefiniowane. W raporcie²⁸ stwierdzono, że „wojna i niebezpieczeństwo wojny to kryzys ostateczny”²⁹, a przykładami wydarzeń kryzysowych, „które mogą wywołać kryzys cywilny są terroryzm, przestępczość zorganizowana, poważne wypadki, klęski żywiołowe, poważne rozprzestrzenianie się zakażeń i techniczne załamania systemów przesyłu energii elektrycznej, systemów telekomunikacyjne i informatycznych”³⁰.

Jednak – co ciekawe – zdecydowano, aby nie ustanawiać możliwości przyznania rządowi praw nadzwyczajnych w czasie pokoju. Chodziło także o to, aby konstytucyjnie ograniczyć możliwość podejmowania decyzji „w panice”, bez stosownego przemyślenia lub pod polityczną czy publiczną presją.

W opracowaniach eksperckich przygotowywanych w 1972 r. w trakcie prac nad reformą ustaw zasadniczych³¹ podkreślano, że niezwykle istotne jest określenie precyzyjnych regulacji prawnych na wypadek wojny. Odradzano planowanie na

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Swedish Government Official Report, *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, SOU 1972:15, s. 214–215.

podstawie konstytucyjnego *emergency legislation* (*konstitutionell nödrätt*³²) – rozwiązania, które uważano za zbyt ryzykowne dla porządku demokratycznego, wskazując, że jedną z najważniejszych funkcji ustaw zasadniczych jest funkcja gwarancyjna zabezpieczająca porządek demokratyczny w czasach kryzysów. Z drugiej strony – co podkreśla wielu ekspertów – w rozwiązaniach konstytucyjnych, przewidujących rozwiązania na wypadek wojny, brakuje regulacji, które mogłyby być stosowane w stanach kryzysowych w czasie pokoju, takich jak np. pandemia³³.

Problemy związane z kryzysowymi ustawami wyjątkowymi są więc wielorakie. Dotyczą nie tylko możliwości naruszenia równowagi władz ujętych w monteskiuszowskim trójpodziale, ale także aspektów związanych z ograniczaniem praw obywatelskich i kosztów z tym związanych, niekoniecznie zawsze merytorycznie uzasadnionych.

Można jednak, jak się teraz stało za pomocą *pandemilagen*, wprowadzić tymczasowe prawa, które ustawa zasadnicza celowo w gruncie rzeczy pomija. Nie jest to oczywiście omięcie ustaw konstytucyjnych. Wymagało to szczegółowej oceny, czy wprowadzenie ustawy pandemicznej zachowuje proporcje w stosunku do zamierzonych skutków, w tym przypadku walki z koronawirusem. Ocena ta należała do Riksdagu, który zdecydował, że ustawa jest proporcjonalna do jej celów. Nie przeszkadza to jednak, że każdy podmiot np. właściciel restauracji, może wnieść do sądu skargę na brak zgodności konsekwencji ustawy z uprawnieniami gwarantowanymi w ustawach konstytucyjnych. Jeśli sąd uzna zasadność skargi, ustawa nie obowiązuje w stosunku do podmiotu, który wniósł skargę – stanowi to mechanizm bezpieczeństwa.

Nie zdecydowano jeszcze, czy będzie procedowana nowa ustawa, wprowadzająca rozwiązania prawne na wypadek przyszłych pandemii. W dniu 20 września 2021 roku Riksdag zdecydował o przedłużeniu obowiązywania *pandemilagen* do

³² Jest to tzw. konstytucyjne prawo wyjątkowe, tj. uznane za możliwe prawo państwa, które w sytuacjach nadzwyczajnych powodujących stan jego zagrożenia, jeśli powstaje sprzeczność między koniecznością stosowania nadzwyczajnych środków a praworządnością – uznaje środki nadzwyczajne za nadrzędne w stosunku do konstytucji i prawa stanowionego. Mimo że pojęcie *konstitutionell nödrätt* istnieje w doktrynie szwedzkiej, obecnie kwestionuje się możliwość stosowania takiej instytucji. Por. Swedish Government Official Report, *Vår beredskap efter den 11 september*, SOU 2003:32, s. 95–96; por. także: I. Cameron, A. Jonsson Cornell, op. cit., s. 1176–1177.

Choć Szwecja nie uznaje w zasadzie *konstitutionell nödrätt*, to jednak w praktyce zasada była stosowana – np. w kryzysowych przypadkach w latach 70., kiedy rząd odwoływał się do *konstitutionell nödrätt*, np. podczas porwania samolotu, terrorystycznej okupacji ambasady czy napadu na bank i długotrwałego utrzymywania zakładników przez napastników – por. M. Ericson, O. Wilske, *Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin*, „Svensk Juristtidning” 2020, 10, s. 1080–1097.

³³ J. Hirschfeldt, *Svensk krisshantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick*, „Svensk Juristtidning” 2020, 10, s. 1148–1171.

końca stycznia 2022 roku. Nie oznacza to jednak, że prawo to rzeczywiście będzie obowiązywać do końca stycznia przyszłego roku, bowiem nie później niż do 12 listopada 2021 roku rząd obowiązany jest do przedstawienia sprawozdania dotyczącego sposobów i zakresu stosowania rozwiązań wprowadzanych przez *pandemilagen*, i na tej podstawie Komisja Spraw Społecznych Riksdagu może wystąpić z inicjatywą wcześniejszego uchylecia ustawy pandemicznej. Wielu ekspertów podkreśla ponadto, że w *Akcie o formie rządów* nie przewidziano możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego, zatem rząd nie ma konstytucyjnego uprawnienia do ograniczania praw i wolności obywatelskich przez kwarantannę, obowiązkowe testy zdrowotne czy izolację. Takie uprawnienia stosowne ustawy przyznają natomiast Szwedzkiej Agencji Zdrowia Publicznego oraz lekarzom kontroli zakażeń w poszczególnych regionach kraju. Mimo że taki podział kompetencji może powodować pewną opieszałość w procesie decyzyjnym w czasie kryzysu, to przede wszystkim należy wykorzystywać już istniejące rozwiązania, np. ustawę o porządku publicznym czy ustawę o zapobieganiu rozprzestrzenienia się chorób zakaźnych, które umożliwiają wprowadzanie stosownych ograniczeń. Podział kompetencji jest szczególnie istotny, gdyż powoduje, że podstawą podejmowanych decyzji są oceny eksperckie – oparte na naukowych przesłankach (np. zalecenia FHM w trakcie pandemii), a nie motywowane politycznie. Oczywiście trwająca pandemia jest absolutnie wyjątkowym wydarzeniem, ale ustawy konstytucyjne została napisane tak, aby na ich podstawie państwo mogło sobie radzić z takimi zdarzeniami³⁴.

Podkreślić należy, że w szwedzkim systemie prawnym, poza stanowionymi regulacjami dotyczącymi postępowania w sytuacjach kryzysowych, istotne są także zasady pozaprawne³⁵. Jedną z najważniejszych jest uznanie, że kryzys powinien być rozwiązany na miejscu przez podmioty przygotowane merytorycznie, działające w sposób jak najmniej ingerujący w ustalony porządek społeczny. Prawo stanowione ma być zaś na tyle precyzyjne, aby odpowiednie organy wiedziały, w jaki sposób mają funkcjonować i z kim współpracować – niezależnie od panującej sytuacji.

Oznacza to jednocześnie, że luki prawne i organizacyjne, brak precyzyjnych regulacji, słabości organizacyjne i pokrywające się obszary odpowiedzialności w pełni ujawniają się w takich kryzysowych sytuacjach, co zresztą pokazuje trwająca pandemia. Doprowadzi to zapewne do nowelizacji obecnych regulacji. Dyskusja na ten temat już się rozpoczęła.

³⁴ M. Schultz: Förbud mot sammankomster omfattande frihetsinskränkning – Stockholms universitet, <https://www.su.se/arkiv-nyheter/nyheter-su-arkiv/m%C3%A5rten-schultz-f%C3%B6rbud-mot-sammankomster-omfattande-frihetsinskr%C3%A4nkning-1.490338>.

³⁵ Szeroko na ten temat: P. Bergling, J. Engberg, M. Naarttijärvi, E. Wennerström, M. E. Wimelius, *Krisen, myndig-heterna och lagen – Krishantering i rättens gränsland*, Gleerups 2016, s. 24f.

Choć z pozoru Szwecja wybrała drogę odmienną od innych krajów Europy, utrzymując życie społeczne w dużym stopniu bez zmian, to jednak w swej istocie strategia ta nie różniła się nadmiernie od przyjętych przez inne kraje, a jej czasem zaskakujące na pierwszy rzut oka rozwiązania są wynikiem szwedzkiego pojmowania demokracji. *All offentlig makt i Sverige utgår från folket*³⁶.

Bibliografia

Akty prawne

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform (Regeringsformen, RF), SFS 1974:152.

Hälso- och sjukvårdslag (2017:30), SFS nr: 2017:30.

Lag (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid, SFS nr: 2020:148.

Lag (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, SFS nr: 2021:4.

Ordninglag (1993:1617), SFS nr 1993:1617 ze zm.

Förordning (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, SFS nr 2020:114.

Smittskyddslag (2004:168), SFS nr: 2004:168 ze zm.

Literatura

Bergling P., Engberg J., Naarttijärvi M., Wennerström E. i Wimelius M.E., *Krisen, myndigheterna och lagen – Krishantering i rättens gränsland*, Gleerups 2016.

Cameron I., Jonsson Cornell A., *Fredstida kriser i en konstitutionell kontext*, „Svensk Juristtidning” 2020, 10, s. 1172–1190.

Ericson M., Wilske O., *Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin*, „Svensk Juristtidning” 2020, 10, s. 1080–1097.

Hirschfeldt J., *Svensk krishantering i fredstid – de konstitutionella aspekterna och en framåtblick*, „Svensk Juristtidning” 2020, 10, s. 1148–1171.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/the-public-health-agency-of-sweden/> (dostęp: 27.07.2021).

Schultz M., *Förbud mot sammankomster omfattande frihetsinskränkning*, Stockholms universitet, <https://www.su.se/arkiv-nyheter/nyheter-su-arkiv/m%C3%A5rten-schultz-f%C3%B6rbud-mot-sammankomster-omfattande-frihetsinskr%C3%A4nkning-1.490338> (dostęp: 27.07.2021).

Swedish Government Official Report, *Ny regeringsform, ny riksdagsordning*, SOU 1972:15.

Swedish Government Official Report, *Vår beredskap efter den 11 september*, SOU 2003:32.

³⁶ „Cała władza w Szwecji pochodzi od ludu” – to zdanie rozpoczyna *Akt o sprawowaniu rządów*.