

Socialutskottets betänkande 2019/20:SoU20

Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19

Sammanfattning

Utskottet ställer sig i huvudsak bakom regeringens förslag till lagar om ändring i smittskyddslagen.

De lagändringar som utskottet tillstyrker innebär att det i smittskyddslagen 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 spridningen av det virus som orsakar covid-19. Utskottet föreslår i denna del ett förtydligande tillägg som innebär att regeringen endast får meddela sådana föreskrifter om riksdagens beslut inte kan avvaktas.

Föreskrifterna ska enligt regeringens förslag få avse

- tillfälliga begränsningar för folksamlingar
- tillfällig nedstängning av köpcentrum och andra handelsplatser
- tillfällig nedstängning av sociala och kulturella mötesplatser, såsom 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, såsom hamnar, flygplatser eller buss- eller järnvägsstationer
- tillfälligt möjliggörande av inbördes handel eller omfördelning av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer eller
- tillfälliga åtgärder av annat liknande slag.

Regeringen ska också få meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, men enbart om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridningen av viruset.

De föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandena ska genom proposition i varje enskilt fall omedelbart underställas riksdagens prövning. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition. Att underställningen ska ske omedelbart bör enligt utskottet innebära att det sker inom ett fåtal dagar.

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.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå motionsyrkandena.

I betänkandet finns tre reservationer (M, KD, L) och tre särskilda yttranden (M, SD, V).

Avslutningsvis föreslår utskottet att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Behandlade förslag

Proposition 2019/20:155 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

Sex yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	6
Utskottets överväganden	7
Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19	7
Reservationer	18
1. Omfördelning, punkt 1 (M)	18
2. Ekonomisk kompensation, punkt 2 (M, KD)	19
3. Utvärdering, punkt 5 (L)	19
Särskilda yttranden	21
1. Särskilt yttrande (M)	21
2. Särskilt yttrande (SD)	21
3. Särskilt yttrande (V)	23
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	24
Propositionen	24
Följdmotionerna	24
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	26
<i>Bilaga 3</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande	29

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Omfördelning

Riksdagen antar 9 kap. 6 a § första stycket 5 och 9 kap. 6 b § regeringens förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2019/20:155 punkt 1 i denna del och avslår motion

2019/20:3568 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 1.

Reservation 1 (M)

2. Ekonomisk kompensation

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:3568 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 2 och

2019/20:3579 av Acko Ankarberg Johansson m.fl. (KD) yrkande 2.

Reservation 2 (M, KD)

3. Lagförslaget i övrigt

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168) med den ändringen att orden ”och riksdagens beslut inte kan avvaktas” ska införas i 9 kap. 6 a § första stycket mellan ”covid-19” och ”. Föreskrifterna”,

2. lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168)

i de delar som inte omfattas av utskottets förslag ovan.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2019/20:155 punkterna 1 i denna del och 2.

4. Information

Riksdagen avslår motionerna

2019/20:3568 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 3 och

2019/20:3579 av Acko Ankarberg Johansson m.fl. (KD) yrkande 1.

5. Utvärdering

Riksdagen avslår motion

2019/20:3575 av Lina Nordquist m.fl. (L).

Reservation 3 (L)

Utskottet föreslår att ärendet avgörs trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det behandlas.

Stockholm den 15 april 2020

På socialutskottets vägnar

Acko Ankarberg Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Acko Ankarberg Johansson (KD), Camilla Waltersson Grönvall (M), Johan Hultberg (M), Sofia Nilsson (C), Karin Rågsjö (V), Dag Larsson (S), Lina Nordquist (L), Pernilla Stålhammar (MP), John Weinerhall (M), Helén Pettersson (S), Ingela Nylund Watz (S), Kalle Olsson (S), Markus Selin (S), Mattias Bäckström Johansson (SD), Robert Stenkvist (SD), Tobias Andersson (SD) och Camilla Brodin (KD).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2019/20:155 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19 och sex yrkanden i följdmotioner. Regeringens förslag till riksdagsbeslut och förslagen i motionerna finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Utkast till lagrådsremissen Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19 har tagits fram i Regeringskansliet (Socialdepartementet). Utkastet har remissbehandlats. Mot bakgrund av den rådande situationen med en pågående spridning i samhället av virussjukdomen covid-19 har regeringen enligt vad som anförs i propositionen genom ett skyndsamt förfarande inhämtat synpunkter på förslagen. Den flexibilitet som finns i fråga om beredningskravet har därför enligt regeringen använts i detta fall.

Regeringen beslutade den 6 april 2020 att överlämna lagrådsremissen Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19 till Lagrådet, och Lagrådet beslutade om yttrande samma dag.

Propositionen överlämnades till riksdagen den 7 april 2020. Vid bordläggningen av propositionen samma dag beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, att förkorta motionstiden till en dag. Motionstiden löpte således ut den 8 april 2020. Propositionen hänvisades av kammaren till socialutskottet den 8 april 2020.

Socialutskottet har gett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och eventuella följdmotioner. Yttrandet finns i bilaga 3.

Utskottets överväganden

Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar, med det förtydligande tillägg som utskottet föreslår, regeringens lagförslag som innebär att det i smittskyddslagen 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. Enligt lagförslaget ska eventuella föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet genom proposition i varje enskilt fall omedelbart underställas riksdagens prövning. Utskottet uttalar sig om innebörden av begreppet omedelbart.

Jämför reservation 1 (M), 2 (M, KD) och 3 (L).

Propositionen

Situationen kräver ytterligare åtgärder

Regeringen gör inledningsvis bedömningen att det redan på mycket kort sikt kan uppkomma stora svårigheter för regeringen att genom adekvata och nödvändiga åtgärder möta de utmaningar som spridningen av det virus som orsakar covid-19 innebär.

Regeringens behov av att kunna vidta adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande virusspridningen bör enligt regeringens bedömning tillgodoses genom att man, inom grundlagens ramar, ytterligare utnyttjar det utrymme som finns för riksdagen att delegera normgivningskompetens på det primära lagområdet till regeringen.

Nya bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19

Befogenheten för regeringen att besluta om ytterligare adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande spridningen av det virus som orsakar covid-19 bör enligt regeringens mening lämpligen regleras genom nya normgivningsbemyndiganden, som införs i smittskyddslagen (2004:168). Att bemyndigandena placeras i smittskyddslagen innebär bl.a. att deras räckvidd kompletterar befintliga bemyndiganden i samma lag men också att de är underkastade samma allmänna begränsningar som de befintliga bemyndigandena.

De nya bestämmelserna i smittskyddslagen bör enligt regeringen 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. Regeringens handlingsutrymme enligt de föreslagna bemyndigandena bör därför lämpligen avgränsas till att avse en befogenhet att meddela vissa offentligrättsliga föreskrifter. Det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att i detalj förutse de åtgärder som kan behöva vidtas för att hantera spridningen av viruset och att sådana åtgärder kan behöva vidtas mycket snabbt. Detta talar för att ett nytt normgivningsbemyndigande behöver utformas på ett sådant sätt att det ger utrymme för viss flexibilitet när det gäller de åtgärder som regeringen ska kunna vidta.

Regeringen föreslår att det ska införas bestämmelser i smittskyddslagen som innebär att regeringen, inom grundlagens ramar, ges rätt att meddela vissa offentligrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19. Enligt förslaget ska regeringen 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, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridningen av det virus som orsakar covid-19.

Föreskrifterna ska få avse

1. tillfälliga begränsningar för folksamlingar
2. tillfällig nedstängning av köpcentrum och andra handelsplatser
3. tillfällig nedstängning av sociala och kulturella mötesplatser, såsom barer, nattklubbar, restauranger, kafeterior, gym- och sportanläggningar, bibliotek, museer och allmänna samlingslokaler
4. tillfällig nedstängning eller andra begränsningar i fråga om transporter eller att använda infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser eller buss- eller järnvägsstationer
5. tillfälligt möjliggörande av inbördes handel eller omfördelning av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer eller
6. tillfälliga åtgärder av annat liknande slag.

Regeringen ska vidare få meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridningen 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 genom proposition i varje enskilt fall omedelbart underställas riksdagens prövning. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition.

Regeringen gör vidare bedömningen att frågan om olika kompensatoriska ekonomiska åtgärder med anledning av eventuella förordningar ska övervägas i samband med att de enskilda eventuella föreskrifterna om åtgärder tas fram.

Regeringen understryker att begränsningar eller andra åtgärder aldrig kan utformas på ett sådant sätt att de innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen och som kan begränsas enbart 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. 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.

I propositionen anføres vidare att om regeringen utnyttjar den ingripandemöjlighet som bemyndigandet ger utrymme för måste regeringen således 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 (Europakonventionen), 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) och i fråga om 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 samt iakttäta regeringsformens krav på objektivitet och saklighet. 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 samhällsekonomiska och övriga konsekvenser, t.ex. för totalförsvaret, 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).

När det gäller frågan om läkemedelsförsörjning har regeringen uppmärksammat ett tänkbart behov av att i den uppkomna situationen kunna vidta åtgärder för att trygga läkemedelsförsörjningen, som för närvarande inte ryms inom den befintliga lagstiftningen. Regeringen anför i propositionen att avsikten är att regionerna och kommunerna i första hand på frivillig väg omfördelar läkemedel men att regeringen ändå – som en sista utväg – ges möjlighet att meddela föreskrifter om en sådan omfördelning. Regeringen bör

därför få meddela särskilda föreskrifter om inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridningen av viruset. Av propositionen framgår att vid utformningen av sådana föreskrifter måste ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna och det geografiska områdesansvaret beaktas. Regeringen måste givetvis även i dessa fall bedöma om åtgärden är lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås.

En underställningsmekanism i förhållande till riksdagen

Regeringen anför att det är lämpligt att det även införs en bestämmelse i anslutning till normgivningsbemyndigandena som innebär att regeringens eventuella föreskrifter om särskilda åtgärder med stöd av bemyndigandena ska underställas riksdagen genom proposition i varje enskilt fall. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition. Regeringen anför vidare att enligt Lagrådet motiverar de föreslagna bemyndigandenas utformning och extraordinära karaktär att en beslutad föreskrift ska underställas riksdagens prövning så fort som möjligt efter det att en föreskrift har meddelats, helst samma dag, men i vart fall senast efterföljande veckodag. Regeringen instämmer i att sådana föreskrifter mycket skyndsamt bör underställas riksdagen. Detta bör lämpligen säkerställas genom en justering av lagtexten i förhållande till lagrådsremissens förslag på så sätt att det anges att föreskrifter som har meddelats med stöd av de föreslagna bemyndigandena omedelbart ska underställas riksdagens prövning.

Bemyndigandena ska vara tidsbegränsade

Regeringen föreslår att de nya bestämmelserna i smittskyddslagen ska ha en begränsad giltighetstid. Regeringen gör vidare bedömningen att bestämmelsernas giltighetstid bör vara högst tre månader. Giltighetstiden för eventuella föreskrifter som har meddelats med stöd av de föreslagna bemyndigandena måste enligt regeringens bedömning anpassas, så att föreskrifterna upphör att gälla senast samtidigt som bemyndigandena upphör att gälla.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att 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 enligt regeringens förslag fortfarande gälla för ärenden eller mål som har inletts före ikraftträdandet.

Konsekvenser

Möjligheten för regeringen att genom förordning meddela föreskrifter om särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning

av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner innebär enligt regeringen 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.

Motionerna

Omfördelning

I partimotion 2019/20:3568 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 1 föreslås att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i smittskyddslagen med de ändringarna att 9 kap. 6 a § första stycket 5 i stället ska ha följande lydelse: ”tillfälligt möjliggörande av inbördes handel av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer, eller” och att 9 kap. 6 b § i stället ska ha följande lydelse: ”Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19.” Motionärerna noterar att Sveriges Kommuner och Regioner i sitt remissvar tydligt avstyrkt den del av förslaget som avser att regeringen ska få meddela föreskrifter om omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning utöver befintlig reglering på området. Enligt motionärerna finns det anledning att ifrågasätta om det är befogat att ta initiativ till så långtgående förändringar som det nu är frågan om mitt i en pågående kris. Av samma skäl bör lagförslaget enligt motionärerna ändras i den del som rör omfördelning av skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer.

Ekonomisk kompensation

I partimotion 2019/20:3568 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma med förslag som innebär att enskilda som drabbas av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet i denna lag som huvudregel ska ersättas. Detta är i grund och botten en konstitutionell fråga. Enskilda som drabbas av direkta statliga ingrepp ska enligt motionärerna kompenseras, också när det som i det aktuella fallet handlar om ingrepp som motiveras av starka allmänna intressen.

I kommittémotion 2019/20:3579 av Acko Ankarberg Johansson m.fl. (KD) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om ekonomisk ersättning. Den rådande ekonomiska krisen till följd av covid-19 är i delar en kris som har sin grund i att det blivit så gott som omöjligt för företag att planera inför framtiden. Den föreslagna lagen kommer att bidra till den osäkerheten. Ett tydligt regelverk för ersättning för ekonomiskt drabbade skulle enligt motionärerna minska

denna osäkerhet väsentligt och minska den ekonomiska oro som kan uppstå till följd av de bemyndiganden regeringen nu får. Motionärerna anser därför att regeringen bör komplettera propositionen med ett regelverk för ekonomisk ersättning.

Information

I partimotion 2019/20:3568 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 3 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska informera riksdagens partier löpande då arbete pågår inom Regeringskansliet med att ta fram nya föreskrifter med stöd av bemyndigandet.

I kommittémotion 2019/20:3579 av Acko Ankarberg Johansson m.fl. (KD) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen ska underrätta riksdagen när föreskrifter börjar tas fram i Regeringskansliet. När regeringen nu får möjlighet att vidta extraordinära åtgärder anser motionärerna att regeringen ska underrätta riksdagen när föreskrifter börjar tas fram i Regeringskansliet för att säkerställa att riksdagens kontrollfunktion fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Utvärdering

I kommittémotion 2019/20:3575 av Lina Nordquist m.fl. (L) föreslås ett tillkännagivande om en kommande oberoende utvärdering av de åtgärder som regeringen kan komma att vidta med stöd i den tillfälliga lagen. Motionärerna anför att propositionen har tillkommit i en exceptionell samhällskris och med en beredningsprocess som kraftigt avviker från den normala. Även om lagförslaget innehåller tydliga kontrollmekanismer i form av riksdagens överprövning och rätt att överklaga till domstol är det enligt motionärerna angeläget att redan nu avisera en kommande oberoende utvärdering.

Yttrande från konstitutionsutskottet

Socialutskottet har gett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2019/20:155 och eventuella följdmotioner. Konstitutionsutskottet har yttrat sig men begränsat sitt yttrande till endast propositionen och inte följdmotionerna. Yttrandet finns i bilaga 3.

Socialutskottets ställningstagande

Inledning

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 värna de grupper i befolkningen som riskerar att få särskilt allvarliga följder av sjukdomen.

Denna extraordinära situation har, enligt utskottets mening, visat att det skyndsamt måste säkerställas att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att kunna hantera spridningen 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.

Behovet av ytterligare normgivningsbemyndiganden

Samhällets smittskydd ska enligt smittskyddslagen tillgodose befolkningens behov av skydd mot spridning av smittsamma sjukdomar. Smittskyddet ska enligt de allmänna riktlinjerna i lagen bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet, och åtgärder får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Åtgärderna ska vidare vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet. I lagen om skydd mot internationella hot mot människors hälsa finns bestämmelser som syftar till att skydda mot sådana hot. Lagarna innehåller normgivningsbemyndiganden som ger utrymme för att meddela föreskrifter inom respektive lags tillämpningsområde på lägre normgivningsnivå än lag.

Utskottet delar regeringens och Lagrådets bedömning att räckvidden i fråga om de bemyndiganden som finns i smittskyddslagen till viss del är oklar och att det finns anledning att sätta i fråga om de ger tillräckligt stöd för att vidta de åtgärder som kan komma att behövas för att hantera spridningen av det virus som orsakar covid-19. Det kan redan på mycket kort sikt uppkomma stora svårigheter för regeringen att genom adekvata och nödvändiga åtgärder möta de utmaningar som spridningen av det virus som orsakar covid-19 innebär. Mot denna bakgrund anser utskottet att det finns behov av ytterligare normgivningsbemyndiganden i smittskyddslagen.

De föreslagna normgivningsbemyndigandena

Som redovisats ovan föreslår regeringen två nya normgivningsbemyndiganden i smittskyddslagen. Utskottet vill här framhålla att det förhållandet att bemyndigandena placeras i smittskyddslagen innebär bl.a. att deras räckvidd kompletterar befintliga bemyndiganden i samma lag men också att de är underkastade samma allmänna begränsningar som de befintliga bemyndigandena. Det innebär som framgått ovan att smittskyddet ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet, och åtgärder får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors

hälsa. Vidare ska åtgärderna vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

Enligt förslaget till bemyndigande i 9 kap. 6 a § ska regeringen 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 spridningen av det virus som orsakar covid-19. I paragrafen finns en uppräknig av vilka åtgärder föreskrifterna ska få avse. Enligt förslaget till bemyndigande i 9 kap. 6 b § ska regeringen få meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridningen av viruset.

Vad gäller det föreslagna bemyndigandet i 9 kap. 6 a § finns det enligt utskottens mening anledning att understryka att sådana begränsningar eller andra åtgärder som regeringen meddelar föreskrifter om aldrig kan utformas på ett sådant sätt att de innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen och som kan begränsas enbart 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. Om regeringen utnyttjar den ingripandemöjlighet som bemyndigandet ger utrymme för måste regeringen alltså, som regeringen själv skriver i propositionen, 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 (Europakonventionen), 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) och i fråga om 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 samt iakttäta regeringsformens krav på objektivitet och saklighet. 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. I likhet med konstitutionsutskottet förutsätter socialutskottet att regeringen gör noggranna överväganden innan bemyndigandet utnyttjas och därvid alltid beaktar bl.a. bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen.

Likväl finns det som konstitutionsutskottet påpekar skäl att påminna om vikten av att bevara balansen mellan riksdag och regering, där riksdagen har en konstitutionell särställning inom normgivningsmakten. Det är av stor vikt att riksdagen kan förutse omfattningen av en normgivningsdelegation och vilka föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av bemyndigandet. Särskilt viktigt är det att precisera gränserna för regeringens befogenhet när

det gäller föreskrifter som är ingripande för enskilda. Utgångspunkten bör vara att regeringen endast meddelar föreskrifter grundade på bemyndigandet i situationer som ställer krav på så pass snabba åtgärder att en riksdagsbehandling skulle riskera att fördröja åtgärderna med allvarliga konsekvenser som följd. Enligt utskottet bör därför ett förtydligande tillägg göras i paragrafens första mening i enlighet med konstitutionsutskottets förslag för att inte mer än nödvändigt överföra normgivningskompetens från riksdagen till regeringen. Paragrafens första mening bör således lyda ”Regeringen får 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 spridningen av det virus som orsakar covid-19 och riksdagens beslut inte kan avvaktas.” Med hänsyn till att det skyndsamt måste säkerställas att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att kunna hantera spridningen av det virus som orsakar sjukdomen covid-19 anser utskottet att Lagrådets granskning skulle fördröja lagstiftningsfrågans behandling så att avsevärt men uppkommer.

Som redovisats ovan föreslås att föreskrifterna som regeringen får meddela enligt 9 kap. 6 a § första stycket punkt 5 ska få avse tillfälligt möjliggörande av inbördes handel eller omfördelning av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer. I 9 kap. 6 b § föreslås att regeringen ska få meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridningen av viruset. I propositionen redovisas att det har uppmärksammats 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 anför i propositionen att avsikten är att regionerna och kommunerna i första hand på frivillig väg omfördelar läkemedel men att regeringen ändå – som en sista utväg – ges möjlighet att meddela föreskrifter om en sådan omfördelning.

Som konstitutionsutskottet påpekat ska en proportionalitetsbedömning göras i lagstiftningsärenden som rör den kommunala självstyrelsen. Någon sådan proportionalitetsbedömning görs dock inte i propositionen. Den extraordinära situation som Sverige befinner sig i har, som socialutskottet anför ovan, visat att det skyndsamt måste säkerställas att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att kunna hantera spridningen 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 dem som regeringen redan har vidtagit. Som utskottet framhållit ovan är det därför viktigt att det finns ett regelverk som ger regeringen förutsättningar att skyndsamt fatta nödvändiga beslut om åtgärder så fort ett behov uppkommer. Avsikten är att regionerna och kommunerna i första hand på frivillig väg omfördelar läkemedel men att regeringen ändå – som en sista utväg – ges möjlighet att meddela föreskrifter

om en sådan omfördelning. Mot denna bakgrund anser utskottet att det föreslagna bemyndigandet är proportionerligt. I sammanhanget vill utskottet understryka att vid utformningen av de föreskrifter som kan bli aktuella måste ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna och det geografiska områdesansvaret beaktas. Regeringen måste också även bedöma om åtgärden är lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås. Utskottet ställer sig alltså bakom förslaget i 9 kap. 6 a § första stycket punkt 5 och 9 kap. 6 b § och anser därför att motion 2019/20:3568 (M) yrkande 1 bör avslås.

I motionerna 2019/20:3568 (M) yrkande 2 och 2019/20:3579 (KD) yrkande 2 föreslås tillkännagivanden om att regeringen ska återkomma med ett regelverk för ekonomisk kompensation till näringsidkare vid beslut om åtgärder som får stora negativa effekter för bedriven näringsverksamhet. I propositionen anför regeringen att frågan om olika kompensatoriska ekonomiska åtgärder med anledning av eventuella förordningar kommer att övervägas i samband med att de enskilda eventuella föreskrifterna om åtgärder tas fram. Utskottet anser därför inte att det finns behov av något tillkännagivande till regeringen i frågan, varför motionsyrkandena bör avslås.

Sammantaget anser således utskottet att riksdagen bör anta regeringens förslag till bemyndigande i 9 kap. 6 a § med det förtydligande av paragrafens första mening som redovisats ovan. Vidare anser utskottet att riksdagen bör anta förslaget till bemyndigande i 9 kap. 6 b §. Samtliga här redovisade motionsyrkanden bör avslås.

Den föreslagna underställningsmekanismen

Enligt förslaget i 9 kap. 6 c § ska föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 a eller 6 b § omedelbart underställas riksdagens prövning genom proposition i varje enskilt fall. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition. I propositionen redovisar regeringen att enligt Lagrådet motiverar de föreslagna bemyndigandenas utformning och extraordinära karaktär att en beslutad föreskrift ska underställas riksdagens prövning så fort som möjligt efter det att en föreskrift har meddelats, helst samma dag, men i vart fall senast efterföljande veckodag. Regeringen anför i propositionen att den instämmer i att sådana föreskrifter mycket skyndsamt bör underställas riksdagen. Detta bör, enligt regeringen, lämpligen säkerställas genom att det av lagtexten direkt framgår att föreskrifter som har meddelats med stöd av de föreslagna bemyndigandena omedelbart ska underställas riksdagens prövning.

Socialutskottet anser att det är angeläget att regeringens eventuella föreskrifter om särskilda åtgärder med stöd av bemyndigandena omedelbart underställs riksdagens prövning genom en proposition i varje enskilt fall. Att underställningen ska ske omedelbart bör som konstitutionsutskottet föreslagit innebära att det sker inom ett fåtal dagar. För att riksdagens prövning med anledning av underställningen ska fungera på bästa sätt utgår utskottet från att

regeringen kommer att hålla utskottet informerat om när föreskrifter börjar tas fram med stöd av bemyndigandena. Utskottet ser därför inget behov av de tillkännagivanden som föreslås i motionerna 2019/20:3568 (M) yrkande 3 och 2019/20:3579 (KD) yrkande 1. Motionsyrkandena bör således avslås.

Beredningen av förslaget

Ett flertal remissinstanser har framfört kritik mot den beredning som föregått förslaget i propositionen. Även Lagrådet anför att beredningen av ärendet inger vissa betänkligheter. I propositionen anför regeringen att mot bakgrund av den rådande situationen med en pågående spridning i samhället av virusjukdomen covid-19 har den genom ett skyndsamt förfarande inhämtat synpunkter på förslagen. Den flexibilitet som finns i fråga om beredningskravet har därför använts i detta fall.

Socialutskottet anser att den process och beredning som föregått förslaget i propositionen i delar varit bristfällig. Sverige befinner sig dock i en mycket svår situation med en pågående spridning i samhället av virusjukdomen covid-19. Denna extraordinära situation har visat att det skyndsamt måste säkerställas att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att kunna hantera spridningen 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. Som utskottet framhållit ovan är det därför viktigt att det finns ett regelverk som ger regeringen förutsättningar att skyndsamt fatta nödvändiga beslut om åtgärder så fort ett behov uppkommer. Mot denna bakgrund anser utskottet att beredningsunderlaget är tillräckligt.

Utvärdering m.m.

I motion 2019/20:3575 (L) föreslås ett tillkännagivande om behovet av en kommande oberoende utvärdering av de åtgärder som regeringen kan komma att vidta med stöd av den tillfälliga lagstiftningen. Utskottet har ingen annan uppfattning än motionärerna i frågan om behovet av kommande utvärderingar av åtgärder som vidtagits för att hindra smittspridningen. Utskottet förutsätter att regeringen när tiden är mogen kommer att ta nödvändiga initiativ. Motionsyrkandet bör avslås.

I sitt yttrande pekar konstitutionsutskottet på att det aktuella lagförslaget ger anledning att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser. Socialutskottet har inte någon annan uppfattning än konstitutionsutskottet i denna fråga.

Sammanfattande ställningstagande

Mot bakgrund av vad utskottet anför ovan ställer sig utskottet således bakom regeringens lagförslag med det förtydligande tillägg av 9 kap. 6 a § smittskyddslagen som redovisats. Samtliga motioner bör avslås.

Reservationer

1. Omfördelning, punkt 1 (M)

av Camilla Waltersson Grönvall (M), Johan Hultberg (M) och John Weinerhall (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen antar 9 kap. 6 a § första stycket 5 och 9 kap. 6 b § regeringens förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168) med den ändringen att orden ”eller omfördelning” ska utgå.

Därmed bifaller riksdagen motion

2019/20:3568 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 1 och bifaller delvis proposition 2019/20:155 punkt 1 i denna del.

Ställningstagande

Vi noterar att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i sitt remissvar tydligt har avstyrkt den del av förslaget som avser att regeringen ska få meddela föreskrifter om omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner. Detta tydliga avstyrkande har skett i bred politisk enighet. Enligt vår mening finns det anledning att ifrågasätta om det är befogat att ta initiativ till så långtgående förändringar som det nu är frågan om mitt i en pågående kris. Som SKR påpekar i sitt remissvar finns det redan juridiska möjligheter till samverkan mellan regionerna. Det saknas enligt vår mening anledning att göra någon annan bedömning än den som ett enigt SKR gjort och vi anser därför att lagförslaget bör ändras i den delen. Av samma skäl bör lagförslaget ändras i den del som rör omfördelning av skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer.

Vi anser sammanfattningsvis att riksdagen bör anta 9 kap. 6 a § första stycket 5 och 9 kap. 6 b § regeringens förslag till lag om ändring i smittskyddslagen med den ändringen att regeringen om omfördelning ska utgå.

2. Ekonomisk kompensation, punkt 2 (M, KD)

av Acko Ankarberg Johansson (KD), Camilla Waltersson Grönvall (M), Johan Hultberg (M), John Weinerhall (M) och Camilla Brodin (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna
2019/20:3568 av Ulf Kristersson m.fl. (M) yrkande 2 och
2019/20:3579 av Acko Ankarberg Johansson m.fl. (KD) yrkande 2.

Ställningstagande

Den rådande ekonomiska krisen till följd av covid-19 är i delar en kris som har sin grund i att det blivit så gott som omöjligt för företag att planera inför framtiden. Den föreslagna lagen kommer att bidra till den osäkerheten. Ett tydligt regelverk för ersättning för ekonomiskt drabbade skulle enligt vår mening minska denna osäkerhet väsentligt och minska den ekonomiska oro som kan uppstå till följd av de bemyndiganden regeringen nu får.

Vi anser därför att regeringen ska återkomma med förslag som innebär att enskilda som drabbas av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet i denna lag som huvudregel ska ersättas. Detta är i grund och botten en konstitutionell fråga. Enskilda som drabbas av direkta statliga ingrepp ska enligt vår mening kompenseras, också när det som i det aktuella fallet handlar om ingrepp som motiveras av starka allmänna intressen.

3. Utvärdering, punkt 5 (L)

av Lina Nordquist (L).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2019/20:3575 av Lina Nordquist m.fl. (L).

Ställningstagande

Jag anser att regeringen bör se över frågan om en kommande oberoende utvärdering av de åtgärder som regeringen kan komma att vidta med stöd i den tillfälliga lagen. Propositionen har tillkommit i en exceptionell samhällskris

och med en beredningsprocess som kraftigt avviker från den normala. Även om lagförslaget innehåller tydliga kontrollmekanismer i form av riksdagens överprövning och rätt att överklaga till domstol är det enligt min mening angeläget att redan nu avisera en kommande oberoende utvärdering.

Särskilda yttranden

1. Särskilt yttrande (M)

Camilla Waltersson Grönvall (M), Johan Hultberg (M) och John Weinerhall (M) anför:

Moderaterna anser att den process och beredning som föregått förslaget i propositionen varit bristfällig. Förslagen i denna proposition innebär att betydande makt förskjuts från riksdagen till regeringen, dessutom på ett område där beslut kan bli mycket ingripande för enskilda. Det är därför djupt otillfredsställande att oppositionen i riksdagen, Lagrådet och remissinstanserna haft så kort tid på sig att kunna analysera förslagen.

Mot denna bakgrund anser Moderaterna att det är mycket viktigt att riksdagens partier löpande ska informeras av regeringen då arbete pågår inom Regeringskansliet med att ta fram nya föreskrifter med stöd av bemyndigandet.

Moderaterna vill särskilt framhålla att riksdagen hittills inte varit någon bromskloss i arbetet med att bekämpa smittspridningen och lindra de ekonomiska effekterna av krisen för enskilda, för företag och för den samlade ekonomin i Sverige. Tvärtom har riksdagen varit mycket snabbfotad, flexibel och regeringen behjälplig på alla tänkbara sätt.

Sverige befinner sig dock i en mycket svår situation med en pågående spridning i samhället av virussjukdomen covid-19, och denna extraordinära kris har visat att det skyndsamt måste säkerställas att alla adekvata åtgärder kan vidtas av regeringen. Vi avser att noga följa denna fråga och förbehåller oss rätten att återkomma.

2. Särskilt yttrande (SD)

Mattias Bäckström Johansson (SD), Robert Stenkvist (SD) och Tobias Andersson (SD) anför:

I Sverige klassades viruset som orsakar covid-19 som en samhällsfarlig sjukdom den 1 februari 2020. Under de dryga två månader som förflutit sedan dess har den svenska regeringen, i jämförelse med vad Sverigedemokraterna begärt och vad som skett i våra grannländer, agerat mycket återhållsamt när det gäller åtgärder för att begränsa smittspridningen. Redan gällande lagstiftning ger regeringen och myndigheter mer långtgående möjligheter att t.ex. besluta föreskrifter för att begränsa sociala kontaktytor än vad man hittills valt att använda.

I likhet med flertalet remissinstanser och Lagrådet har Sverigedemokraterna betänkligheter mot beredningen av förslaget. Trots att regeringen haft nära en månad på sig sedan viruset klassades som en pandemi och allmän smittspridning kunde konstateras i Sverige, fick ett mycket

begränsat antal remissinstanser ett enda dygn på sig att analysera förslaget. Den sent framhastade beredningsprocessen får anses särskilt anmärkningsvärd mot bakgrund av förslagets konstitutionellt känsliga prägel.

För att undvika att motsvarande tidsträngda situation uppstår vid riksdagens granskning av regeringens åtgärder med stöd av den tillfälliga lagen vill Sverigedemokraterna understryka vikten av att regeringen löpande håller riksdagens alla partier informerade om åtgärder som planeras med stöd av de tillfälliga bemyndigandena. Sverigedemokraterna delar regeringens uppfattning att i fråga om den här typen av lagstiftning är det viktigt med största möjliga enighet. Regeringen har inkluderat oss i diskussionerna på samma villkor som övriga oppositionspartier. Bägge parter har agerat på ett sätt som visar att samarbete kan frigöra oerhörd styrka, vilken ibland kan vara nödvändig för att hantera stora samhällsproblem. Vi hoppas och tror att denna krishantering en gång för alla markerar att tiden för ett omotiverat avståndstagande gentemot Sverigedemokraterna är förbi. Maktbalansen mellan riksdagen och regeringen är central i en rättsstat och får inte under några omständigheter åsidosättas.

Vi vill betona att med de utökade befogenheter som regeringen får med förslaget följer ett tungt ansvar att agera. Samtidigt finns skäl att understryka att det även i fortsättningen finns behov av att regeringen snarast återkommer med förslag till riksdagen om sådana materiella åtgärder som kommer att kräva lagstiftning.

För Sverigedemokraterna har det under förhandlingarna om det aktuella förslaget varit avgörande att åtgärder som regeringen vidtar genast ska underställas riksdagen. Med den justerade bestämmelse som föreslås i propositionen tydliggörs att föreskrifter som meddelats med stöd av den tillfälliga lagen omedelbart ska ställas som proposition och därmed underställas riksdagens prövning. I förhållande till det remitterade utkastet till lagrådsremiss har riksdagens roll därmed stärkts på ett positivt sätt.

I efterhand kommer Sverigedemokraterna att begära en grundlig utvärdering av de nu föreslagna bestämmelserna och tillämpningen av dessa. Slutsatserna av den bör ligga till grund för en överenskommelse mellan regeringen och oppositionen om hur en mer permanent pandemilagstiftning ska tas fram. I detta arbete kan reglerna för krig och krigsfara tjäna som inspiration.

Sverigedemokraterna godtar att det kan finnas behov av att regeringen i en mycket allvarlig situation ska ha möjlighet att besluta om föreskrifter för att omfördela t.ex. skyddsutrustning mellan regioner och andra aktörer. Det finns skäl att tro att förekomsten av sådana regler i sig kommer att räcka för att regionerna själva kommer att sköta omfördelningen.

Föreskrifter som meddelas av regeringen med stöd av bemyndigandet kan sannolikt komma att drabba enskilda näringsidkare och aktörer. Att på ett allmängiltigt sätt beräkna skadan för enskilda på grund av potentiella föreskrifter som t.ex. begränsar möjligheten att bedriva vissa verksamheter under en begränsad tid låter sig inte göras. Det kan också vara svårt att bedöma

att en skada uppstår på grund av beslutade föreskrifter och inte annars skulle ha uppstått på grund av spontana beteendeförändringar på marknaden som uppstått i krisen. Det framstår som rimligt att det ankommer på regeringen att i anslutning till de materiella föreskrifterna också reglera frågan om eventuell ersättning till drabbade aktörer och att en utgångspunkt är att kompensation betalas ut vid inskränkningar i enskildas näringsfrihet. Sverigedemokraterna kommer löpande att bevaka att frågan om ersättning följs upp där det är skäligt och att ersättningsmekanismer blir ändamålsenligt utformade. Vi avser att noga följa denna fråga och förbehåller oss rätten att återkomma.

3. Särskilt yttrande (V)

Karin Rågsjö (V) anför:

Jag skulle särskilt vilja lyfta nedanstående synpunkter när det gäller regeringens beredning av propositionen. Den initiala kontakten från regeringen skedde muntligen, vilket medförde att olika oppositionspartier fick information vid olika tidpunkter. Vänsterpartiet fick muntlig information om utkastet till lagrådsremiss på kvällen torsdagen den 2 april. Ett skriftligt utkast till lagrådsremiss överlämnades till oss på fredagen den 3 april kl. 21.01. Regeringen presenterade i detta skede inte någon rimlig tidsplan för hanteringen av ärendet. Det borde vara en självklarhet att alla partier skulle ha fått det slutliga förslaget till lagrådsremiss vid samma tidpunkt och i god tid innan regeringens beslut. Så skedde dessvärre inte.

Flera remissinstanser har framfört kritik mot remissförfarandet. Bland annat har Riksdagens ombudsmän (JO) framfört att remisstiden, som löpte under 24 timmar och dessutom under en helg, var alldeles för kort. Detta ger upphov till betänkligheter om regeringsformens beredningskrav verkligen kan anses vara uppfyllt. Remissinstanserna fick på detta sätt inte en reell möjlighet att överväga förslagen. Vidare var endast ett fåtal remissinstanser upptagna som mottagare av lagrådsremissen. Sveriges Advokatsamfund noterar t.ex. med förvåning att samfundet inte fått utkastet på remiss.

Vänsterpartiet har förståelse för att det aktuella ärendet behövde snabbbehandlas med hänsyn till den allvarliga situation som råder. Men som framgår ovan anser vi att det finns anledning att vara kritisk mot regeringens hantering av detta ärende och vi förväntar oss en bättre framförhållning av regeringen vid liknande ärenden framöver. Jag avser att noga följa denna fråga och förbehåller mig rätten att återkomma.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2019/20:155 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168).

Följdmotionerna

2019/20:3568 av Ulf Kristersson m.fl. (M):

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i smittskyddslagen (2004:168) med de ändringarna att 9 kap. 6 a § första stycket 5 i stället ska ha följande lydelse: ”tillfälligt möjliggörande av inbördes handel av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer, eller” och att 9 kap. 6 b § i stället ska ha följande lydelse: ”Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19.”
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag som innebär att enskilda som drabbas av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigandet i denna lag som huvudregel ska ersättas, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska informera riksdagens partier löpande då arbete pågår inom Regeringskansliet med att ta fram nya föreskrifter med stöd av bemyndigandet och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3575 av Lina Nordquist m.fl. (L):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en kommande oberoende utvärdering av de åtgärder som regeringen kan komma att vidta med stöd i den tillfälliga lagen och tillkännager detta för regeringen.

2019/20:3579 av Acko Ankarberg Johansson m.fl. (KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska underrätta riksdagen när föreskrifter börjar tas fram i Regeringskansliet och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om ekonomisk ersättning och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

6 a §

Regeringen får 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. Föreskrifterna får avse

1. tillfälliga begränsningar för folksamlingar,

2. tillfällig nedstängning av köpcentrum och andra handelsplatser,

3. tillfällig nedstängning av sociala och kulturella mötesplatser, såsom barer, nattklubbar, restauranger, kafeterior, gym- och sportanläggningar, bibliotek, museer och allmänna samlingslokaler,

4. tillfällig nedstängning eller andra begränsningar i fråga om transporter eller att använda infrastruktur, såsom hamnar, flygplatser eller buss- eller järnvägsstationer,

5. tillfälligt möjliggörande av inbördes handel eller omfördelning av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer, eller

6. tillfälliga åtgärder av annat liknande slag.

Beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av första stycket 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 §

Regeringen får meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19.

6 c §

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

Denna lag träder i kraft den 18 april 2020.

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

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 6 a–6 c §§ smittskyddslagen (2004:168)¹ ska upphöra att gälla.

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

¹ Senaste lydelse av
9 kap. 6 a § (2020:000)
9 kap. 6 b § (2020:000)
9 kap. 6 c § (2020:000).

BILAGA 3

Konstitutionsutskottets yttrande

Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19

Till socialutskottet

Socialutskottet beslutade den 8 april 2020 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2019/20:155 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19 och eventuella följdmotioner.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till endast propositionen och inte följdmotionerna. De synpunkter som anförs av utskottet avser de konstitutionella aspekterna på de normgivningsbemyndiganden som föreslås. Utskottet tar även upp behovet av en översyn av förutsättningarna för legalt handlande i samband med kriser.

Som ett led i beredningen har f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt och justitierådet Thomas Bull vid sammanträdet den 8 april 2020 svarat på frågor från utskottets ledamöter. Vid det sammanträdet har även medarbetare vid Socialdepartementet och Justitiedepartementet gett information om förslaget.

Utskottets överväganden

Propositionen

Regeringen anför i propositionen att smittskyddslagstiftningen – smittskyddslagen (2004:168), lagen (2006:1570) om skydd mot internationella hot mot människors hälsa och socialtjänstlagen (2001:453) – inte är tillräcklig för att möta de utmaningar som spridningen av det virus som orsakar covid-19 innebär. Lagarna innehåller normgivningsbemyndiganden som ger regeringen befogenhet att meddela föreskrifter genom förordningar. Räckvidden i fråga om dessa normgivningsbemyndiganden är dock enligt regeringens mening delvis oklar, och i den situation som har uppkommit till följd av den aktuella virusspridningen framstår de i viss utsträckning även som otillräckliga. Regeringen anför att det redan på mycket kort sikt kan uppkomma stora svårigheter för regeringen att genom adekvata och nödvändiga åtgärder möta de utmaningar som spridningen av det virus som orsakar covid-19 innebär.

Regeringen behöver mot denna bakgrund enligt propositionen ges rätt att meddela föreskrifter om ytterligare adekvata åtgärder för att lindra verkningarna av den omfattande spridningen av det virus som orsakar covid-19 och därigenom snabbt kunna vidta adekvata åtgärder. Ett normgivningsbemyndigande i smittskyddslagen bör enligt regeringen 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.

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 den befintliga smittskyddslagstiftningen är det enligt regeringen nödvändigt att normgivningsbemyndigandet utformas så att det ger utrymme för viss flexibilitet när det gäller de åtgärder som regeringen ska kunna vidta.

Regeringen föreslår att det i smittskyddslagen införs bestämmelser som innebär att regeringen får 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.

Föreskrifterna ska få avse

- tillfälliga begränsningar för folksamlingar
- tillfällig nedstängning av köpcentrum och andra handelsplatser
- tillfällig nedstängning av sociala och kulturella mötesplatser, såsom 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, såsom hamnar, flygplatser eller buss- eller järnvägsstationer
- tillfälligt möjliggörande av inbördes handel eller omfördelning av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata vårdgivare och andra privata aktörer
- tillfälliga åtgärder av annat liknande slag.

Förvaltningsbeslut som avser enskilda ska enligt förslaget få överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen). Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Regeringen ska också enligt förslaget få meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, 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 bemyndigandena ska genom en proposition i varje enskilt fall omedelbart underställas riksdagens prövning. Av författningskommentaren framgår att med omedelbart avses mycket skyndsamt. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition.

Regeringen understryker att sådana begränsningar eller andra åtgärder som regeringen kan besluta om med stöd av det föreslagna bemyndigandet aldrig kan utformas på ett sådant sätt att de innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen och som kan begränsas enbart 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. Bemyndigandet ger därmed enligt regeringen exempelvis inte stöd för att besluta om s.k. utgångsförbud.

Regeringen konstaterar vidare att om den ingripandemöjlighet som det föreslagna bemyndigandet ger utrymme för utnyttjas måste regeringen, som 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 Europakonventionen är möjligt att vidta en viss typ av åtgärd. Härutöver måste regeringen bedöma om åtgärden är lämplig, nödvändig och proportionerlig i förhållande till det syfte som ska uppnås samt iakttäta regeringsformens krav på objektivitet och saklighet. 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.

Regeringen redovisar i propositionen också bedömningen att frågan om olika kompensatoriska ekonomiska åtgärder med anledning av eventuella förordningar ska övervägas i samband med att de enskilda eventuella föreskrifterna om åtgärder tas fram.

Den föreslagna lagändringen 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.

Lagrådet

Lagförslaget har granskats av Lagrådet. Lagrådet konstaterar i sitt yttrande att det ligger i sakens natur att det inte är möjligt att i detalj förutse de åtgärder som kan behöva vidtas för att hantera spridningen av viruset och att sådana åtgärder kan behöva vidtas mycket snabbt. Detta talar enligt Lagrådet för att ett nytt normgivningsbemyndigande behöver utformas på ett sådant sätt att det ger utrymme för viss flexibilitet när det gäller de åtgärder som regeringen ska kunna vidta. Det kan emellertid enligt Lagrådet ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl för ett så allmänt hållet och brett utformat bemyndigande som hade föreslagits i remissen. Lagrådet föreslår i sitt yttrande att det i bestämmelsen tydligare avgränsas vilka åtgärder regeringen ska få vidta. Detta kan, menar Lagrådet, göras genom en uppräknig av de åtgärder som regeringen lämnar som exempel i lagrådsremissen. Regeringen har i allt väsentligt följt Lagrådets förslag.

Efter Lagrådets granskning har dessutom remissens förslag om att föreskrifter som regeringen har beslutat om med stöd av bemyndigandet skyndsamt ska underställas riksdagens prövning ändrats så att det i propositionen föreslås att ett sådant underställande ska ske omedelbart.

Gällande rätt

Normgivningsmakten

Normgivningsmakten regleras främst i 8 kap. regeringsformen. Av 8 kap. 2 § följer att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser

1. enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes,
2. 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,
3. grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden,
4. trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund,
5. rådgivande folkomröstning i hela riket och förfarandet vid folkomröstning i en grundlagsfråga, eller
6. val till Europaparlamentet.

I första stycket räknas de ämnesområden som kräver lagform upp. De bestämmelser som är av intresse i det nu aktuella lagstiftningsärendet är 8 kap. 2 § första stycket 2 och 3.

Den andra punkten avser betungande offentligrättsliga föreskrifter. I begreppet skyldigheter i bestämmelsen torde ingå förpliktelser att företa eller underlåta vissa handlingar. Vad som avses är ensidigt bestämda förpliktelser som den enskilde inte kan anses frivilligt ha underkastat sig. Begreppet ingrepp syftar på förpliktelser att tåla ingrepp i den enskilda rättssfären (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., s. 361). Den tredje punkten avser vissa kommunalrättsliga föreskrifter.

I 8 kap. 3 § regleras riksdagens möjlighet att delegera normgivningsmakt till regeringen på det offentligrättsliga området. Enligt första stycket kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Föreskrifterna får dock inte avse

1. annan rättsverkan av brott än böter,
2. skatt, utom tull på införsel av varor, eller
3. konkurs eller utsökning.

I 8 kap. 2 § andra stycket erinras om att bestämmelser med krav på lagform även finns i andra kapitel i regeringsformen och i andra grundlagar. En sådan reglering är bestämmelserna om förutsättningarna för begränsningar av fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen. Av dessa bestämmelser följer att rättighetsbegränsande föreskrifter, i den mån de alls kan meddelas, som huvudregel kräver lagform men att det i vissa fall är möjligt för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter (se vidare nedan).

Av 8 kap. 6 § följer vidare att riksdagen kan bestämma att föreskrifter som regeringen meddelat med stöd av ett bemyndigande enligt regeringsformen ska underställas riksdagen för prövning.

Skyddet av grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheter som den enskilde är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Här finns bl.a. bestämmelser om skydd för de s.k. politiska friheterna, den enskildas kroppsliga frihet och säkerhet samt vissa rättssäkerhetsgarantier. Ett skydd för fri- och rättigheter finns också i Europakonventionen, som är inkorporerad i svensk rätt. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Domstolar och andra offentliga organ får vidare inte tillämpa en lag eller annan föreskrift som strider mot grundlag (11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

Här finns anledning att särskilt nämna vissa av de rättigheter som följer av 2 kap. regeringsformen.

Med mötesfrihet avses enligt 2 kap. 1 § första stycket 3 frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat

liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Utgångspunkten vid avgränsandet av de sammankomster som ska skyddas genom bestämmelserna om mötesfriheten sägs i förarbetena vara att denna frihet i största möjliga utsträckning ska korrespondera med yttrande- och informationsfriheterna (prop. 1975/76:209 s. 110). Principen bör enligt detta vara att sammankomster som avser sådant framförande eller delfående av yttranden som skyddas av reglerna om yttrande- och informationsfriheterna också ska omfattas av skyddet för mötesfriheten. Mötesfriheten kan därmed beskrivas som en frihet att anordna och bevista sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Reglerna om mötesfriheten omfattar till följd av den principiella anknytningen till yttrande- och informationsfriheterna inte t.ex. idrottstävlingar (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., s. 89 f.).

Närbesläktade friheter är demonstrationsfriheten och föreningsfriheten: friheten att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats respektive friheten att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 4 och 5). Det utmärkande för en demonstration är enligt förarbetena att den består av en eller flera personer som befinner sig på allmän plats i ett visst opinionsbildningssyfte (prop. 1975/76:209 s. 112).

Även rörelsefriheten är garanterad i regeringsformen. Var och en är enligt 2 kap. 8 § gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. I förarbetena till bestämmelsen framhålls att rätten för varje medborgare att röra sig inom riket är ett nödvändigt moment i den politiska friheten (SOU 1972:15 s. 158 f.).

Av 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen följer att vissa av de grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får enligt 2 kap. 21 § aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Särskilda förutsättningar måste enligt 2 kap. 23 § härutöver vara uppfyllda för begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten och enligt 2 kap. 24 § för begränsningar av mötesfriheten, demonstrationsfriheten och föreningsfriheten.

I 2 kap. 20 § första stycket räknas de fri- och rättigheter upp som kan begränsas med stöd av bestämmelsen. Begränsningsmöjligheterna gäller bl.a. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, skyddet mot vissa kroppsliga ingrepp och kroppsvisitation samt rörelsefriheten.

En begränsning ska som huvudregel göras genom lag, dvs. beslutas av riksdagen (2 kap. 20 § första stycket). Efter bemyndigande i lag kan begränsningar i vissa fall emellertid beslutas också genom andra författningar, dvs. i huvudsak av regeringen genom förordning (2 kap. 20 § andra stycket). I

vissa fall är också s.k. subdelegation enligt 8 kap. 10 § regeringsformen möjlig. Undantagen är begränsade till följande tre fall vilka samtliga förutsätter bemyndigande i lag:

- föreskrifter om tystnadsplikt för offentliga funktionärer
- föreskrifter om när en lag ska träda i kraft, när den ska börja eller upphöra ett tillämpas eller när den ska tillämpas i förhållande till bl.a. visst land
- föreskrifter som inskränker mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot.

Ett förslag till lag med begränsningar av en fri- och rättighet enligt ovan ska på yrkande av minst tio av riksdagens ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare (2 kap. 22 § regeringsformen och 11 kap. 19 § riksdagsordningen). Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. Vissa typer av lagförslag är undantagna från detta särskilda lagstiftningsförfarande. Det gäller bl.a. lagar om fortsatt giltighet av en lag och lagar som enbart rör frihetsstraff som påföljd för viss gärning. Konstitutionsutskottet prövar för riksdagens räkning om de särskilda förfarandereglererna är tillämpliga i fråga om ett visst lagförslag. Utskottet får enligt 10 kap. 5 § tredje stycket riksdagsordningen inte förklara att så inte är fallet utan att Lagrådet har yttrat sig i saken.

Beredningskravet

Av 7 kap. 2 § regeringsformen följer ett allmänt beredningskrav för regeringsärenden. Enligt bestämmelsen ska de upplysningar och yttranden som behövs hämtas in från de berörda myndigheterna vid beredningen av regeringsärenden. Upplysningar och yttranden ska också i den omfattning som behövs inhämtas från kommunerna. Även sammanslutningar och enskilda ska i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig. I motiven framhålls att inhämtandet av yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar är ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen (prop. 1973:90 s. 287). Varken av bestämmelserna i regeringsformen eller av dess förarbeten framgår närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Oftast är ett remissförfarande skriftligt, men det förekommer att regeringen hämtar in synpunkter muntligen. Det ankommer på regeringen att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning det är nödvändigt att kommuner, organisationer och enskilda får tillfälle att yttra sig (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., s. 326 f.).

Proportionalitetsbedömning vid inskränkning av den kommunala självstyrelsen

En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de

ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen, som infördes i samband med 2011 års grundlagsreform, innebär att en proportionalitetsbedömning ska göras. I förarbetena framhålls att det inte är ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstifningsärenden ställs mot andra intressen och att det i sådana sammanhang är viktigt att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen blir föremål för ingående överväganden (prop. 2008/09:80 s. 211 f.).

Den konstitutionella ordningen vid fredstida kris

Bestämmelserna i regeringsformen och riksdagsordningen är utformade så att de gör det möjligt för statsmakterna att snabbt och i stor omfattning vidta åtgärder och fatta beslut som ter sig nödvändiga i krislägen. Vid krig och krigsfara har man räknat med att de allmänna reglerna kan visa sig otillräckliga. Det kan då ställas ännu större krav på snabbhet och uppstå behov av att göra avsteg från vad som annars gäller. I ett särskilt kapitel (15 kap. regeringsformen) finns konstitutionella regler om statsmakternas agerande vid krig eller krigsfara som bl.a. innebär en utvidgning av regeringens normgivningskompetens jämfört med i fredstid.

Vid den senaste översynen av regeringsformen gjorde Grundlagsutredningen (SOU 2008:125) bedömningen att det fanns ett behov av att utvidga regeringens normgivningskompetens i civila nödsituationer. Utredningen föreslog att det skulle införas en särskild reglering som innebär att regeringen i sådana situationer under vissa förutsättningar får meddela föreskrifter som enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.

Flera remissinstanser framförde kritik mot denna del av utredningens förslag. Bland annat anfördes att utredningen inte hade visat på ett tillräckligt behov av att utvidga regeringens föreskriftsrätt, att förslaget hade svåröverskådliga konsekvenser samt att det var principiellt olämpligt. Bland remissinstanserna förordades att det i stället infördes en möjlighet för riksdagen att genom beredskapslagstiftning ge regeringen rätt att vid allvarliga kriser meddela föreskrifter som annars inte kunde delegeras till regeringen. Mot bakgrund av den kritik som riktades mot förslaget ansåg regeringen att utredningens förslag inte borde genomföras utan ytterligare utredning (prop. 2009/10:80 s. 207).

Utskottets ställningstagande

Den konstitutionella ordningen vid fredstida kris

Regeringsformen vilar på och ger uttryck åt förutsättningen att konstitutionella befogenheter inte kan överlåtas utan uttryckligt stöd i grundlagen (Holmberg m.fl., Grundlagarna, 3 uppl., s. 621). I 15 kap. regeringsformen har det infogats särskilda regler om beslutsfattandet för statsmakterna och andra offentliga organ under krig eller vid krigsfara. Reglerna möjliggör bl.a. för riksdagen att i vissa situationer delegera sin normgivningskompetens till regeringen långt

mer än vad som normalt får ske. Fredstida kriser omfattas inte av reglerna. Reglerna i regeringsformens övriga kapitel och riksdagsordningen är alltså tänkta att kunna tillämpas även i krissituationer. Dessa innefattar bl.a. möjlighet till skyndsamt behandling av riksdagsärenden och delegering av normgivningskompetens inom ramen för 8 kap. regeringsformen. Genom att upprätta en god s.k. författningsberedskap kan behovet av skyndsamt lagstiftning i en krissituation minska.

Med anledning av utbrottet av det nya coronaviruset har ett flertal propositioner som överlämnats till riksdagen hanterats skyndsamt. Utskott har också tagit initiativ till lagändringar som möjliggjort en än snabbare hantering. På mycket kort tid har således ny lagstiftning kunnat komma på plats och börjat tillämpas för att möjliggöra åtgärder som behövs för att hantera situationen, samtidigt som kompetensfördelningen mellan de centrala statsorganen har upprätthållits. Regeringen har också kunnat utnyttja redan befintliga bemyndiganden för olika åtgärder.

I sammanhanget kan även det geografiska områdesansvaret nämnas, som är en viktig del i samhällets krisberedskap. Inom ett geografiskt område ansvarar ett områdesansvarigt organ för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektorieella åtgärder inför, under och efter en kris. Regeringen har områdesansvaret på nationell nivå och den utövar ansvaret med stöd av sina myndigheter.

Delegation av normgivning

Allmänt

Regeringen av normgivningsmakten i 8 kap. regeringsformen har som främsta uppgift att fördela normgivningskompetensen mellan riksdagen och regeringen. Det innebär att andra organ inte har någon egen, direkt på regeringsformen grundad, rätt att meddela föreskrifter. Normgivning av andra organ måste ha stöd i ett bemyndigande.

I kapitlet finns bestämmelser om delegation av normgivningsmakt. När riksdagen delegerar normgivningsmakt i ett visst ämne till regeringen kan den tillåta att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet (s.k. subdelegation).

Normgivningsmakten delas i första hand in i riksdagens primärområde, det s.k. primära lagområdet, och regeringens primärområde. Det primära lagområdet omfattar bl.a. grundlagarna och riksdagsordningen, civilrättsliga föreskrifter, offentligrättsliga föreskrifter som är betungande för enskilda samt vissa typer av kommunalrättsliga föreskrifter. Det primära lagområdet delas i sin tur in i två delar: det obligatoriska lagområdet där delegation av normgivningsmakten inte är möjlig och det fakultativa lagområdet där möjlighet till delegation finns.

Utformningen av bemyndiganden vid delegation

Regeringsformens bestämmelser ger ingen vägledning när det gäller själva utformningen av ett normgivningsbemyndigande, dvs. hur vitt ett bemyndigande kan eller bör vara. I förarbetena framhålls dock att bemyndiganden som är så allmänt hållna att de föga skiljer sig från grundlagstextens beskrivningar av de delegeringsbara ämnena skulle stå i uppenbar strid med intentionerna bakom grundlagsreglerna (prop. 1973:90 s. 209). Samtidigt framgår det av förarbetena att hur detaljerade bemyndigandena ska vara får avgöras från fall till fall. Är det fråga om från medborgarnas synpunkter mindre ingripande föreskrifter kan ett bemyndigande vara mer vidsträckt. När det däremot avser föreskrifter av mer väsentlig betydelse bör riksdagen mer preciserat ange ramarna för regeringens föreskriftsrätt. I den juridiska litteraturen framhålls också att avsikten knappast kan vara att ett bemyndigande helt enkelt ska upprepa regeringens beskrivning av ett delegeringsbart ämne (Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3 uppl., s. 119 f.).

Skäl för lagkrav och konsekvenser av delegation

Det har framförts en rad skäl till att viss normgivningsmakt endast ska kunna utövas av riksdagen (prop. 1973:90 s. 205).

Ett grundläggande skäl är att riksdagen är folkets främsta företrädare. En viktig sida av folksuveräniteten är att de mest betydelsefulla politiska besluten alltid ska fattas av det statsorgan som bäst avspeglar den inom befolkningen aktuella opinionen (dvs. riksdagen) och riksdagen skulle inte fylla sin uppgift, om den i någon mera betydande omfattning överlämnade åt andra organ att fatta dessa beslut. Det har även framhållits att normgivning inom de för medborgarna och samhällslivet i övrigt viktigaste områdena bör utövas av riksdagen ensam. Ytterligare ett skäl är önskemålet att oppositionen ska vara så mångsidigt orienterad som möjligt om viktiga avgöranden, så att den ska kunna ta på sig regeringsansvaret vid en omkastning av majoritetsförhållandena.

Andra skäl som framförts är behovet av offentlig debatt om planerade lagar, önskemål om växelverkan mellan medborgarna och deras valda ombud och kravet på viss stabilitet i befogenhetsfördelningen. Vidare har det framförts att tvånget till offentlig redovisning medför att lagarna blir mer genomarbetade. Vidare kan lagstiftningsprocessen, genom bl.a. lagrådsgranskningen, anses ge vissa garantier för att lagförslag är väl genomtänkta och håller en hög kvalitet. Till detta kommer att det i regel inte finns några förarbeten till regeringens författningar och, om sådana finns, att de inte är lika lättillgängliga som förarbetena till en lag.

Som tidigare nämnts finns ett krav på lagform för vissa begränsningar i fri- och rättigheter. Lagkravet i 2 kap. 20 § regeringsformen innebär dels att riksdagen måste iaktta de begränsningar som följer av 2 kap. 21 och – i förekommande fall 23 och 24 §§ – dels att lagstiftaren tvingas att tydligt redovisa de avvägningar som därvid görs. Detta kan förväntas öka

föresättningarna för att de avvägningar som görs blir mer ingående belysta och att de presenteras på ett sådant sätt att kvaliteten i lagstiftningen höjs ytterligare (Eka m.fl., Regeringsformen – med kommentarer, 2 uppl., s. 176). Kravet på lagstiftaren att tydligt redovisa avvägningar och bedömningar gör sig gällande generellt och är av stor betydelse i fråga om förslag som innebär skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden.

Möjligheten till delegation bör ses mot bakgrund av de skäl som här redovisats och de fördelar som det innebär att en reglering ges lagform. Ju bredare och mer allmänt formulerat ett bemyndigande är desto mer kompetens överläts från riksdagen till regeringen. Som Lagrådet framhåller i sitt yttrande innebär förslaget i lagrådsremissen att regeringen skulle tilldelas maktbefogenheter gentemot enskilda som framstår som synnerligen ingripande. Breda och allmänt hållna bemyndiganden gör det också svårt för riksdagen att avgöra vilken normgivningskompetens som faktiskt överläts och vilka föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av bemyndigandet. Ju vidare ett bemyndigande är, desto större krav bör ställas på regeringen att i propositionen tydliggöra syftet, motivera förslaget, precisera möjliga åtgärder, redogöra för konsekvenser av förslagen och redovisa avvägningar mellan olika intressen. Som bl.a. Riksdagens ombudsmän (JO) framhåller i sitt remissyttrande innebär brist på tydlighet även svårigheter för remissinstanserna att bedöma förslagets rimlighet, och det utgör också rättssäkerhetsproblem när det gäller förutsebarheten av de åtgärder som kan komma att vidtas.

Som framhållits ovan kan ett bemyndigande vara mer vidsträckt när det gäller från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter. När det däremot avser föreskrifter av mer väsentlig betydelse bör riksdagen mer preciserat ange ramarna för regeringens föreskriftsrätt.

Det aktuella förslaget

Som framgår ovan föreslår regeringen två nya normgivningsbemyndiganden i smittskyddslagen. Det är främst bemyndigandet i 9 kap. 6 a § som ger stöd för att meddela offentligrättsligt betungande föreskrifter i förhållande till enskilda som under beredningen av ärendet har ifrågasatts med hänsyn till dess vida utformning.

Det kan inledningsvis konstateras att bemyndigandet är avsevärt mycket tydligare avgränsat i propositionen än enligt lydelsen i lagrådsremissen. I bemyndigandet räknas de åtgärder upp som kan behöva vidtas och som föreskrifterna får avse. Till skillnad mot i lagrådsremissen föreslås vidare att föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandena omedelbart ska underställas riksdagen för prövning. Regeringen tillmötesgår således Lagrådets synpunkter vad gäller behovet av att både precisera bemyndigandet och skärpa tidsfristen för underställning.

I förslaget finns ett flertal begränsningar. Föreskrifter får meddelas endast för att avse vissa i lagen särskilt angivna åtgärder, och åtgärderna ska vara

tillfälliga. Den sista punkten i uppräknningen är visserligen relativt vid men även den tar sikte på tillfälliga åtgärder som måste vara i linje med övriga åtgärder som anges i bestämmelsen. Samtliga åtgärder tar sikte på att stoppa smittspridning. Av bestämmelsen framgår vidare att föreskrifter får meddelas bara om de behövs av smittskyddsskäl för att hantera spridning av viruset covid-19. Bemyndigandets räckvidd begränsas även av smittskyddslagens tillämpningsområde. Folkhälsomyndigheten pekar i sitt remissvar bl.a. på att smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet, att vidtagna åtgärder inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa samt att åtgärder ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet.

Det bör vidare framhållas att det rör sig om en tidsbegränsad lag som ska gälla i tre månader och att eventuella förordningar som meddelats med stöd av lagen ska underställas riksdagens prövning omedelbart efter att de har beslutats. Att det ska ske omedelbart bör enligt utskottets mening innebära att det sker inom ett fåtal dagar.

Bakgrunden till förslagen i propositionen är att Sverige och omvärlden befinner sig i en mycket svår situation och måste planera för extraordinära åtgärder. Regeringen gör bedömningen att det finns en risk att extraordinära åtgärder behöver vidtas så skyndsamt att ett riksdagsbeslut inte kan avvaktas. Utifrån de synpunkter som utskottet har att beakta bedömer utskottet att det föreslagna bemyndigandet kan godtas men att ett visst förtydligande bör göras i lagtexten för att inte mer än nödvändigt överföra normgivningskompetens från riksdagen till regeringen. Utskottet återkommer nedan till hur detta kan göras.

Begränsningar av fri- och rättigheter

Bestämmelser om fördelningen av normgivningskompetens mellan riksdagen och regeringen finns som framgått ovan huvudsakligen i 8 kap. regeringsformen. I 8 kap. 2 § andra stycket klargörs dock att det även på andra ställen i regeringsformen och andra grundlagar regleras i vilka fall föreskrifter av ett visst innehåll ska meddelas genom lag och under vilka förutsättningar delegation av normgivningsmakten är möjlig. Ett exempel på en annan sådan reglering är bestämmelserna om skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. regeringsformen.

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheter som den enskilde är tillförsäkrad gentemot det allmänna. I kapitlet regleras även om och i vilken utsträckning rättigheterna kan begränsas. Vissa rättigheter är absoluta och kan över huvud taget inte begränsas, och andra rättigheter kan under vissa närmare angivna förutsättningar begränsas genom lag. I fråga om vissa rättigheter är det möjligt att efter bemyndigande meddela föreskrifter på lägre normgivningsnivå än lag. Det gäller bl.a. begränsningar av mötesfriheten och demonstrationsfriheten med hänsyn till rikets säkerhet

eller för att motverka farsot (2 kap. 20 § andra stycket andra meningen regeringsformen).

I propositionen understryks att begränsningar eller andra åtgärder med stöd av bemyndigandet aldrig kan utformas på ett sådant sätt att de innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen och som kan begränsas enbart genom lag, däribland skyddet mot påtvingat kroppsligt ingrepp och rätten till skydd för rörelsefriheten (jfr 2 kap. 6 och 8 §§). Det konstateras att sådana åtgärder kan beslutas enbart av riksdagen genom lag. Om regeringen utnyttjar den ingripandemöjlighet som bemyndigandet ger utrymme för måste regeringen således beakta bestämmelserna om fri- och rättigheter. Riksdagens ombudsmän (JO) framhåller i sitt remissyttrande att det är en viktig begränsning att bemyndigandet inte är avsett att omfatta åtgärder som innebär inskränkningar i de fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen men framhåller samtidigt att det inte alltid är självklart vad som utgör en sådan rättighetsinskränkning.

I propositionen nämns endast sådana fri- och rättigheter som kan begränsas enbart genom lag. Utskottet noterar att det inte går att utesluta att sådana fri- och rättigheter som inte kräver lagform skulle kunna komma att begränsas genom föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet. Med hänsyn till de åtgärder som exemplifieras skulle t.ex. mötesfriheten kunna begränsas. Utskottet anser att regeringen borde ha redovisat detta tydligare i propositionen och förutsätter att regeringen gör noggranna överväganden innan bemyndigandet utnyttjas och därvid alltid beaktar bl.a. bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen.

Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen

Som framgår ovan gäller sedan 2011 att en proportionalitetsbedömning ska göras i lagstiftningsärenden som rör den kommunala självstyrelsen. Vid lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen ska det prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Detta innefattar även en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Det i propositionen föreslagna bemyndigandet i 9 kap. 6 b § innebär att regeringen ges möjlighet att besluta om föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner, om det i syfte att upprätthålla ett effektivt smittskydd behövs för att hantera spridning av viruset.

Utskottet har tidigare uttalat att den omständigheten att lagförslaget gäller ett bemyndigande för regeringen att besluta om föreskrifter som rör kommunerna i sig inte är grund för att avstå från proportionalitetsprövning (bet. 2016/17:KU10 s. 102 f.). Någon proportionalitetsbedömning görs dock inte i propositionen. I stället anförs att regeringen i ett senare skede, när den

beslutar om föreskrifter med stöd av det aktuella bemyndigandet, ska beakta de aktuella bestämmelserna om proportionalitetsprincipen i regeringsformen.

Enligt utskottet är det en brist att propositionen inte innehåller någon proportionalitetsbedömning. Avsaknaden av en sådan försvårar den prövning som måste göras i samband med riksdagens behandling av propositionen. Frågan att ta ställning till är som framgått ovan om de åtgärder som kan komma att vidtas med stöd av det föreslagna bemyndigandet motiverar det intrång de innebär i den kommunala självstyrelsen, alternativt om syftet med de tänkta åtgärderna skulle kunna uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. Särskilt finns i detta sammanhang skäl att uppmärksamma den del av bemyndigandet som gäller möjligheten att meddela föreskrifter om omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning mellan kommuner och regioner. Här kan konstateras att det i dag finns ett samarbete mellan regionerna för att hantera den rådande situationen, och enligt remissvaret från Sveriges Kommuner och Regioner pågår också en utveckling av samarbetet. Befintlig reglering möjliggör redan för kommuner och regioner att omfördela såväl material som läkemedel, och ett nytt bemyndigande skulle eventuellt kunna begränsas till att möjliggöra nya föreskrifter för att ytterligare underlätta samarbetet när det gäller kommuner och regioner. Föreskrifterna skulle då gå ut på att utveckla och förstärka ett eget ansvarstagande och i dagsläget till synes fungerande samarbete mellan kommuner och regioner. Utskottet kan också konstatera att det föreslagna bemyndigandet innehåller även en sådan del, som avser samverkan och inbördes handel. Samtidigt anför regeringen i propositionen att den uppmärksammat ett tänkbart behov av att i den uppkomna situationen kunna vidta åtgärder för att trygga läkemedelsförsörjningen, som för närvarande inte ryms inom befintlig lagstiftning; i detta sammanhang kan också noteras att ansvaret för inriktning, prioritering och samordning vid en nationell kris ytterst är regeringens. Regeringen anför vidare att möjligheten att meddela föreskrifter om omfördelning är en sista utväg.

Konstitutionsutskottet vill i sitt yttrande peka på den intresseavvägning som måste göras i det nu aktuella ärendet och därvid framhålla den kommunala självstyrelsens betydelse. Själva proportionalitetsprövningen innebär sedan att den kommunala självstyrelsen ska vägas mot de behov av åtgärder som möjliggörs av det föreslagna bemyndigandet och som redovisas ovan. Bedömningen av hur behoven ser ut är således av grundläggande betydelse och en fråga för det utskott som bereder propositionen.

Beredningskravet

Såväl Lagrådet som flera remissinstanser har uttryckt kritik mot den beredning som föregått förslaget i propositionen. Regeringen anför i propositionen att den mot bakgrund av den rådande situationen genom ett skyndsamt förfarande har inhämtat synpunkter på förslagen. Den flexibilitet som finns i fråga om

beredningskravet har därför använts i detta fall. I propositionen uppmärksammas vad konstitutionsutskottet har uttalat om beredningskravet.

Utskottet har vid flera tillfällen framhållit beredningskravet i regeringsformen. Samtidigt har utskottet uttalat att beredningsrutinerna endast i liten utsträckning är reglerade i regeringsformen och att det därför finns ett utrymme för flexibilitet och en möjlighet att anpassa rutinerna för allvarliga och brådskande fall. Utskottet kan i sin granskning i efterhand uppmärksamma hur ett visst ärende har beretts.

När det gäller förslag som har överlämnats till riksdagen har enligt utskottet riksdagen i varje enskilt ärende att ta ställning till om regeringens motivering till en skyndsam beredning är tillräckligt stark och om beredningsunderlaget kan anses tillräckligt. Frågan om huruvida beredningsunderlaget i ett enskilt ärende är tillräckligt för att riksdagen ska kunna ta ställning till förslaget bör bedömas av det beredande utskottet, i detta fallet socialutskottet. I det sammanhanget kan även beaktas vad konstitutionsutskottet tidigare uttalat om beredningskravet.

Sammantagen bedömning

Lagförslaget i propositionen väcker enligt utskottet ett antal frågor. När det gäller det föreslagna bemyndigandet i 9 kap. 6 a § smittskyddslagen innebär det en delegation av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen. Som konstaterats ovan har bemyndigandet gjorts mer precist och avgränsat än det ursprungliga förslaget. Likväl finns enligt utskottet skäl att påminna om vikten av att bevara balansen mellan riksdag och regering, där riksdagen har en konstitutionell särställning inom normgivningsmakten. Det är av stor vikt att riksdagen kan förutse omfattningen av en normgivningsdelegation och vilka föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av bemyndigandet. Särskilt viktigt är det att precisera gränserna för regeringens befogenhet när det gäller föreskrifter som är ingripande för enskilda. Utskottet har ovan anfört att det föreslagna bemyndigandet, utifrån de synpunkter utskottet har att beakta, kan godtas men att ett visst förtydligande bör göras i lagtexten. Bemyndigandet innebär att regeringen ges befogenhet att meddela föreskrifter av ett ingripande slag inom ett förhållandevis brett område, som även kan komma att omfatta sådana inskränkningar av fri- och rättigheter som inbegrips i 2 kap. regeringsformen men som inte kräver lagform. Utgångspunkten bör därför vara att regeringen endast meddelar föreskrifter i situationer som ställer krav på så pass snabba åtgärder att en riksdagsbehandling skulle riskera att fördröja åtgärderna med allvarliga konsekvenser som följd. Detta skulle kunna regleras genom att lydelsen i paragrafens första mening ändras till ”Regeringen får 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 och riksdagens beslut inte kan avvaktas.”

Det andra bemyndigandet som föreslås i 9 kap. 6 b § är mer precist och lättare att förutse innebörden av. Utskottet kan konstatera att bemyndigandet innebär en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter som inskränker den kommunala självstyrelsen. En proportionalitetsprövning ska därför göras av om skälen för förslaget motiverar det eventuella intrånget i den kommunala självstyrelsen, inklusive om syftet skulle kunna uppnås på ett sätt som är mindre ingripande för den kommunala självstyrelsen. Som utskottet uppmärksammat ovan innehåller propositionen ingen sådan proportionalitetsbedömning, vilket är en brist. Utskottet har pekat på vad som kan beaktas vid den intresseavvägning som måste göras. Den prövning som slutligen måste göras faller på socialutskottet att utföra inom ramen för dess beredning.

I propositionen framhålls att regeringen när den beslutar om föreskrifter med stöd av det aktuella bemyndigandet ska beakta proportionalitetsprincipen i regeringsformen. Utskottet förutsätter att så sker. Regeringens bedömning bör också göras tillgänglig för riksdagen, t.ex. i samband med den underställning av föreskriften som ska ske omedelbart enligt förslaget. Det ger riksdagen möjlighet att i nära anslutning till regeringens beslut ta ställning till den intresseavvägning som gjorts av regeringen.

Slutligen vill utskottet framhålla att det aktuella lagförslaget ger anledning att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser. Även Riksdagens ombudsmän (JO) har i sitt remissvar till regeringen pekat på ett sådant behov. Frågan är komplex och förutsätter grundliga och noggranna överväganden. Det förslag som Grundlagsutredningen lade fram 2008 innehöll en ny reglering i 15 kap. regeringsformen som innebar att regeringens normgivningsmakt skulle utvidgas även i civila nödsituationer. Förslaget fick kritik och togs inte med i den efterföljande propositionen. Ett annat alternativ som pekats på är att ytterligare utveckla den s.k. författningsberedskapen utan att ändra på den grundlagsreglerade kompetensfördelningen mellan riksdagen och regeringen, vilket samtidigt i större utsträckning förutsätter att det går att förutse vilka åtgärder som kan behöva vidtas i olika typer av kriser. Oavsett vilket av dessa alternativ som i slutändan förordas bör erfarenheter av hanteringen av den pågående smittspridningen utgöra ett viktigt underlag vid en sådan översyn.

Stockholm den 9 april 2020

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Marta Obminska (M), Per-Arne Håkansson (S), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP), Alexandra Anstrell (M), Malin Danielsson (L), Kerstin Lundgren (C), Anna Vikström (S) och Azadeh Rojhan Gustafsson (S).