

Socialutskottets betänkande 2020/21:SoU23

En tillfällig covid-19-lag

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och förslag till ändring i ordningslagen och i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Regeringens förslag innebär att det allmänna genom föreskrifter och beslut ska kunna vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Den nya lagen är avsedd att möjliggöra träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 10 januari 2021. Den nya lagen ska gälla tillfälligt och upphöra att gälla vid utgången av september 2021.

Vidare föreslår utskottet två tillkännagivanden till regeringen om

- ekonomisk kompensation (s. 18)
- information (s. 18–19).

Utskottets förslag grundas på två motioner.

Utskottet anser att riksdagen bör avslå övriga motionsyrkanden.

I betänkandet finns fyra reservationer (S, SD, V, MP) och ett särskilt yttrande (C). I en av reservationerna (S, V, MP) föreslås att riksdagen inte ska göra något tillkännagivande till regeringen.

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 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag.

16 yrkanden i följdmotioner.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning.....	5
Bakgrund	5
Utskottets överväganden.....	7
En tillfällig covid-19-lag	7
Reservationer	21
1. Regeringens lagförslag, punkt 1 (SD).....	21
2. Lagarnas framtida utformning, punkt 2 (V).....	23
3. Ekonomisk kompensation, punkt 3 (S, V, MP)	24
4. Övriga frågor, punkt 6 (V).....	25
Särskilt yttrande.....	26
Särskilt yttrande (C)	26
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	28
Propositionen	28
Följdmotionerna	28
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	31
<i>Bilaga 3</i>	
Reservanternas lagförslag	39
<i>Bilaga 4</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2020/21:KU6y	42

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Regeringens lagförslag

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19,
2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
3. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
4. lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2020/21:79 punkterna 1–4 och avslår motion

2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD) yrkandena 1–3.

Reservation 1 (SD)

2. Lagarnas framtida utformning

Riksdagen avslår motion

2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkandena 2–4.

Reservation 2 (V)

3. Ekonomisk kompensation

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om ekonomisk kompensation och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:3797 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M, C, KD, L) yrkande 1 och

2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD) yrkande 4.

Reservation 3 (S, V, MP)

4. Information

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om information och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2020/21:3797 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M, C, KD, L) yrkande 2 och

2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD) yrkande 5.

5. Samlad bild av meddelade föreskrifter

Riksdagen avslår motion

2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C) yrkande 2.

6. Övriga frågor

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 1 och
2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C) yrkandena 1 och 3–5.

Reservation 4 (V)

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

Stockholm den 7 januari 2021

På socialutskottets vägnar

Acko Ankarberg Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Acko Ankarberg Johansson (KD), Kristina Nilsson (S), Camilla Waltersson Grönvall (M), Ann-Christin Ahlberg (S), Johan Hultberg (M), Per Ramhorn (SD), Mikael Dahlqvist (S), Sofia Nilsson (C), Karin Rågsjö (V), Dag Larsson (S), Lina Nordquist (L), Christina Östberg (SD), Pernilla Stålhammar (MP), Michael Anefur (KD), Mats Wiking (S), Ulrika Jörgensen (M) och Clara Aranda (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet proposition 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag och 16 yrkanden i fyra följdmotioner. Regeringens förslag till riksdagsbeslut och förslagen i motionerna finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Reservanternas lagförslag finns i bilaga 3.

Promemorian Covid-19-lag har tagits fram i Regeringskansliet (Socialdepartementet). Mot bakgrund av den rådande situationen med en pågående spridning i samhället av virussjukdomen covid-19 har regeringen enligt vad som anförs i propositionen samt med hänsyn till riksdagens tillkännagivande om att en ny pandemilag ska träda i kraft senast under första kvartalet 2021 (bet. 2020/21:SoU18, rskr. 2020/21:155) genom ett skyndsamt förfarande inhämtat synpunkter på förslagen.

Regeringen beslutade den 28 december 2020 att överlämna lagrådsremissen Covid-19-lag till Lagrådet, och Lagrådet beslutade om ett yttrande den 30 december 2020.

Propositionen överlämnades till riksdagen den 4 januari 2021 och bordlades och hänvisades av kammaren till socialutskottet samma dag. Vid bordläggningen av propositionen beslutade riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, att förkorta motionstiden till en dag. Motionstiden löpte alltså ut den 5 januari 2021.

Socialutskottet har gett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över propositionen och eventuella följdmotioner. Yttrandet finns i bilaga 4.

I ärendet har utskottet också tagit emot ett antal skrivelser.

Bakgrund

Under tiden den 18 april–30 juni 2020 gällde ett antal bestämmelser i smittskyddslagen som innebar att regeringen, inom grundlagens ramar, gavs rätt att meddela vissa offentligt rättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder med anledning av det virus som orsakar covid-19. Eventuella föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet skulle genom proposition i varje enskilt fall omedelbart underställas riksdagens prövning (prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214). Några föreskrifter kom inte att meddelas med stöd av bemyndigandena.

Riksdagen beslutade den 17 december 2020 om ett tillkännagivande till regeringen om att den skyndsamt ska återkomma till riksdagen med förslag till en tillfällig lag som reglerar hur människor får samlas vid en epidemi eller pandemi, hur nedstängning av verksamheter får ske och att kompensation till de verksamheter som berörs ska ges (pandemilag). En sådan lag ska träda i kraft senast under första kvartalet 2021. Utskottet konstaterade att

utgiftspåverkande beslut ska fattas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen (bet. 2020/21:SoU18, rskr. 2020/21:155).

Den 4 januari 2021 beslutade regeringen att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att under 2021, utifrån rådande och bedömt framtida epidemiologiska läge samt ur ett hälsofrämjande perspektiv, analysera vilka smittskyddsåtgärder som bör vidtas vid olika nivåer av smittspridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19, med anledning av proposition 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Uppdraget ska delredovisas senast den 20 varannan månad med start i januari 2021, eller mer frekvent vid behov utifrån myndighetens bedömning av det epidemiologiska läget, så länge den föreslagna covid-19-lagen kommer att gälla.

Utskottets överväganden

En tillfällig covid-19-lag

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 samt förslag till ändring i ordningslagen och i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Enligt lagförslaget ska vissa föreskrifter som har meddelats med stöd av den nya lagen genom proposition i varje enskilt fall inom en vecka underställas riksdagens prövning.

Utskottet föreslår två tillkännagivanden till regeringen om dels ekonomisk kompensation, dels information. Utskottet föreslår att riksdagen avslår övriga motioner.

Jämför reservation 1 (SD), 2 (V), 3 (S, V, MP) och 4 (V).

Propositionen

Behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel

Regeringen gör bedömningen att nuvarande lagstiftning inte ger tillräckligt stöd för att begränsa verksamheter i syfte att motverka trängsel och därmed förhindra smittspridning. Enligt regeringen är det troligt att det epidemiologiska läget under överskådlig tid kommer att vara sådant att det är motiverat att vidta smittskyddsåtgärder i fråga om många typer av verksamheter. Det finns därför enligt regeringen behov av lagstiftning som ger det allmänna ytterligare möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning.

En tillfällig covid-19-lag

Regeringen bedömer att det finns behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning och att en sådan reglering av systematiska skäl inte bör tas in i ordningslagen. Enligt regeringen blir regleringen mer överskådlig och lättillgänglig om den i stället tas in i en särskild lag.

Den tillfälliga covid-19-lagen bör enligt regeringen ge möjlighet för det allmänna att vidta adekvata åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Eftersom det inte är möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas och hur ingripande åtgärder som kan komma att bli nödvändiga bör lagen enligt regeringen ge utrymme för långtgående åtgärder för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Lagen bör samtidigt vara flexibel och utformas på ett sådant sätt att det så långt som möjligt blir förutsebart vilka åtgärder som kan bli aktuella. För att nya begränsningar ska kunna införas så snabbt som möjligt bör de enligt regeringen kunna beslutas av regeringen genom förordning och i vissa fall även genom myndighetsföreskrifter. Vidare bör det också finnas möjlighet att vid behov inskränka föreskrifter till att gälla inom ett visst geografiskt område. För att skapa ytterligare flexibilitet och träffsäkerhet bör lagen enligt regeringen även ge möjlighet att begränsa en viss verksamhet genom beslut i enskilda fall. För att säkerställa att sådana föreskrifter och beslut följs bör överträdelser av dem leda till någon form av konsekvens. Lagen bör därför enligt regeringen innehålla verktyg för att upprätthålla de särskilda begränsningarna, t.ex. i form av sanktioner och tillsyn.

Regeringen föreslår att det införs en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen).

Regeringen bedömer att den tillfälliga lagen bör

- ge det allmänna möjlighet att vidta åtgärder för att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning
- möjliggöra träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt
- så långt som möjligt göra det förutsebart vilka åtgärder som kan bli aktuella
- ge möjlighet att meddela föreskrifter, som vid behov får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område, och beslut i enskilda fall
- tillhandahålla verktyg för att upprätthålla begränsningarna, t.ex. i form av sanktioner och tillsyn.

Förslagen behöver utformas utifrån regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Även förhållandet till EU-rätten behöver beaktas. Kraven i regeringsformen och Europakonventionen liksom EU-rättsliga regler kommer att behöva beaktas även vid utformningen av föreskrifter som meddelas med stöd av de bemyndiganden som föreslås.

Den tillfälliga lagen bör enligt regeringen inte reglera serveringsställen.

Förhållandet till annan lagstiftning

Regeringen föreslår att den tillfälliga lagen ska gälla utöver smittskyddslagen och ordningslagen.

Skyldighet att förebygga smittspridning

Enligt smittskyddslagen ska var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Regeringen anser att alla människors ansvar för att förhindra smittspridning bör komma till uttryck även i den föreslagna lagen. Därför

föreslår regeringen att det i covid-19-lagen bör anges att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder ska medverka till att förhindra spridning av covid-19.

Allmänna förutsättningar för särskilda begränsningar

Regeringen anför att ett av syftena med den nya covid-19-lagen är att ge det allmänna möjlighet att minska risken för smittspridning, utan att i onödan begränsa verksamheter som kan bedrivas på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt. För att detta syfte ska uppnås bör det enligt regeringen ställas vissa grundläggande krav på särskilda begränsningar som införs med stöd av lagen. En första förutsättning bör vara att de särskilda begränsningarna är nödvändiga för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det bör alltså finnas en koppling mellan begränsningen och den eftersträvade effekten på smittspridningen.

Regeringen anför vidare att det i smittskyddslagen finns bestämmelser om allmänna riktlinjer för smittskyddet. Riktlinjerna innebär bl.a. att smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Åtgärderna ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet. Med anledning av Barnombudsmannens synpunkter vill regeringen lyfta fram bestämmelsen om att när åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad barnets bästa kräver (1 kap. 4 § smittskyddslagen). Som Barnombudsmannen också framhåller är det enligt regeringen av yttersta vikt att alla aktörer kontinuerligt genomför barnrättsliga analyser inför beslut och åtgärder med anledning av sjukdomen covid-19. Analyserna ska utgå från barnets rättigheter i enlighet med Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och beskriva vilka konsekvenser som en avsedd åtgärd kan få för barnets rättigheter. Enligt regeringen bör de allmänna riktlinjerna för smittskyddet vara vägledande även vid beslut om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen. Av särskild vikt är att sådana begränsningar ska vara proportionerliga. Enligt regeringen bör det uttryckligen anges i lagen att föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt men hänsyn till faran för människor liv och hälsa. Vad som är en proportionerlig åtgärd beror enligt regeringen på bl.a. hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid.

Regeringen föreslår alltså att föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Föreskrifterna och besluten bör vidare enligt regeringen utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer

av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

Bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar

Regeringen föreslår att om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning ska särskilda begränsningar kunna införas i fråga om följande verksamheter och platser:

- allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (7 §)
- platser för fritids- eller kulturverksamhet (8 §)
- handelsplatser (9 §)
- kollektivtrafik och inrikes flygtrafik (10 §)
- platser för privata sammankomster (11 §).

Regeringen föreslår vidare en möjlighet för det allmänna att genom föreskrifter införa förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde (12 §). Därtill föreslår regeringen en motsvarande möjlighet att införa förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel (13 §).

Regeringen föreslår även en ändring i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som innebär ytterligare möjligheter att införa begränsningar som avser serveringsställen. Med anledning av den nya lagen föreslår regeringen också några följdändringar i ordningslagen.

Geografisk inskränkning

Regeringen föreslår att föreskrifter som meddelas med stöd av den nya lagen får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Detsamma gäller föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda eller att deras öppettider ska begränsas.

Underställning till riksdagen

Regeringens förslag innebär att regeringen, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, som en yttersta åtgärd ska få meddela föreskrifter om förbud och nedstängning som avser olika typer av verksamheter och platser.

Regeringen ska enligt den föreslagna tillfälliga covid-19-lagen som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda och att handelsplatser ska hållas stängda. Regeringen ska under samma förutsättningar få meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas, att serveringsställen ska hållas stängda och att användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster inom ramen för yrkesmässig verksamhet ska förbjudas. Det föreslås också att regeringen ska få meddela föreskrifter om förbud mot att

samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. De föreslagna befogenheterna får betraktas som långtgående. Regeringen anser att den föreslagna lagen därför bör utformas så att den innehåller ett krav på att föreskrifter om detta som meddelas med stöd av bemyndigandena i lagen ska underställas riksdagens prövning.

Regeringen anför att det i anslutning till den tidigare regleringen om de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen fanns ett krav på att regeringens föreskrifter som har meddelats stöd av de bemyndigandena skulle underställas riksdagens prövning omedelbart. Regeringen anför vidare, liksom Lagrådet, att de normgivningsbemyndiganden som nu föreslås är mer detaljerade och avgränsade än de tidigare tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen. Riksdagen har därför enligt regeringen bättre möjligheter att förutse och bedöma de åtgärder som kan komma att vidtas med stöd av den tillfälliga covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Regeringen anser att det mot den bakgrunden är motiverat med en längre tidsfrist för underställning än den som gällde enligt de tillfälliga bestämmelserna i smittskyddslagen. Tidsfristen bör enligt regeringen vara tillräckligt kort för att värna riksdagens inflytande men måste samtidigt ge utrymme för en fullgod beredningsprocess i Regeringskansliet när föreskrifter om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska tas fram. Regeringen anser, i enlighet med Lagrådets förslag, att en tidsfrist om en vecka är en rimlig avvägning mellan dessa motstående intressen. En föreskrift som omfattas av kravet på underställning ska alltså, genom proposition i varje enskilt fall, underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition.

Om regeringen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av den underställda förordningen blir betydande bör regeringen även redovisa om den avser att återkomma med förslag om nya ersättningssystem eller om den anser att befintliga ersättningssystem är tillräckliga. Regeringen ska därför i propositionen om underställning redovisa en bedömning av de underställda föreskrifternas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer

Beslut om särskilda begränsningar i enskilda fall

Regeringen föreslår att länsstyrelsen i enskilda fall får besluta om särskilda begränsningar som avser allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik och platser för privata sammankomster.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Regeringen föreslår att en anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ansökan ska uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller ett beslut enligt lagen.

Tillsyn och befogenheter

Enligt regeringens förslag ska länsstyrelsen utöva tillsyn över att föreskrifter och beslut följs, om föreskrifterna och besluten gäller allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik eller platser för privata sammankomster.

På begäran av länsstyrelsen ska den som bedriver eller ansvarar för verksamheten lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler, områden och utrymmen där verksamheten bedrivs. Polismyndigheten ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polis särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

Regeringen föreslår även att länsstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och beslut enligt lagen ska följas. Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

När beslut får verkställas

Regeringen föreslår att länsstyrelsens beslut om särskilda begränsningar i fråga om en viss verksamhet och om tillsynsförelägganden och Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Straff

Regeringen föreslår att den som bryter mot ett förbud att

- samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde
 - vistas på en viss särskilt angiven plats
- ska dömas till penningböter.

Överklagande

Regeringen föreslår att följande beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol:

- länsstyrelsens beslut om särskild begränsning av en viss verksamhet och om tillsynsförelägganden
- Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Andra beslut enligt lagen får inte överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tidsbegränsning samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att den nya covid-19-lagen ska träda i kraft den 10 januari 2021 och upphöra att gälla vid utgången av september 2021. Detsamma gäller de bestämmelser som införs i ordningslagen. Den upphävda lagen ska fortfarande gälla för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet. Ändringen i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen föreslås träda i kraft den 10 januari 2021.

Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter och den kommunala självstyrelsen

Regeringen gör bedömningen att förslaget är förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten samt att det intrång i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär är proportionerligt.

Ersättningsfrågor

Regeringen anför att de förslag till bemyndiganden som nu läggs fram omfattar ett flertal områden såsom allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser samt kollektivtrafik. Inom varje område förekommer det verksamheter av många olika slag. Till detta kan enligt regeringen läggas att de åtgärder som bemyndigandena ger möjlighet till är mycket differentierade, allt från att en viss typ av verksamhet ska hållas stängd till mindre ingripande åtgärder som t.ex. ett krav på att tillhandahålla handdesinfektion. Det innebär enligt regeringen att det inte låter sig göras att i ett särskilt ersättningssystem reglera frågan om, och i så fall i vilken mån, ersättning ska lämnas till dem som omfattas av en föreskrift som har meddelats med stöd av den föreslagna lagen eller ett beslut enligt lagen. Regeringen bedömer alltså att det inte är möjligt att, som några remissinstanser efterfrågar, i den föreslagna covid-19-lagen införa bestämmelser om ekonomisk ersättning.

Enligt regeringen medför varken den föreslagna covid-19-lagen eller de föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av lagen i sig några effekter på statens budget. Regeringen är dock medveten om att sådana föreskrifter kan få betydande negativa ekonomiska konsekvenser för de som drabbas och att det därför finns ett behov av att vidta kompenserande åtgärder, i de fall som föreskrifter meddelas, för att lindra de ekonomiska skade-

verkningarna av spridningen av sjukdomen covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige. För de förordningar som enligt den föreslagna lagen ska underställas riksdagens prövning ska regeringen redovisa en bedömning av de underställda förordningarnas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer i propositionen om underställning. Ett arbete pågår i Regeringskansliet med att analysera hur olika ersättningar kan utformas och regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om sådana ersättningar. Det kommer att ske inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen.

En sådan ordning stämmer också enligt regeringen väl överens med vad som gäller enligt ordningslagen, smittskyddslagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Åtgärder som har ekonomiska konsekvenser för staten förutsätter – som i alla andra fall – att riksdagen har tilldelat regeringen nödvändiga befogenheter enligt regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen. Befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område påverkas således inte av förslaget.

Regeringen gör således bedömningen att frågan om ekonomisk ersättning med anledning av förordningar som meddelas med stöd av den föreslagna lagen kommer att hanteras i samband med att sådana förordningar tas fram. Regeringen återkommer till riksdagen med förslag om ersättningar inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen.

Motionerna

Regeringens lagförslag

I kommittémotion 2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD) föreslås i yrkande 1 att riksdagen ska anta regeringens förslag till särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) med den ändringen att 6 och 15 §§ får de lydelse som framgår av motionens författningsförslag. I yrkande 2 föreslås att riksdagen ska anta regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen med den ändringen att 12 § får den lydelse som framgår av motionens författningsförslag. I yrkande 3 föreslås att riksdagen ska besluta att covid-19-lagen och ändringen i ordningslagen ska upphöra att gälla vid utgången av maj 2021.

Underställning till riksdagen

I partimotion 2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) föreslås i yrkande 2 ett tillkännagivande om att tiden som regeringen har på sig för att underställa de föreskrifter som har meddelats med stöd av den tillfälliga lagen en prövning i riksdagen bör förkortas till ”omgående”.

Samordningsansvar

I kommittémotion 2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C) föreslås i yrkande 2 ett tillkännagivande om att regeringen bör överväga att ge en myndighet ett generellt samordningsansvar.

Ekonomisk kompensation

I kommittémotion 2020/21:3797 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M, C, KD, L) föreslås i yrkande 1 ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma med förslag som innebär att verksamheter som drabbas av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigande i lagen om särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) eller lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, som huvudregel ska ersättas.

I kommittémotion 2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD) föreslås i yrkande 4 ett tillkännagivande om att regeringen som huvudregel bör föreslå kompensation till enskilda som drabbas ekonomiskt av föreskrifter eller beslut som riktas mot dem med stöd av föreslagna delegationsbestämmelser.

Information

I kommittémotion 2020/21:3797 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M, C, KD, L) föreslås i yrkande 2 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 2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD) föreslås i yrkande 5 ett tillkännagivande om att regeringen fortlöpande bör informera riksdagspartierna om åtgärder som planeras med stöd av föreslagna delegationsbestämmelser.

Giltighetstiden för föreskrifter samt omprövning

I kommittémotion 2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C) föreslås i yrkande 1 ett tillkännagivande om att subdelegerade föreskrifter inte bör gälla längre än vad som är absolut nödvändigt och att giltighetstiden kontinuerligt bör omprövas var fjärde vecka.

I partimotion 2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) föreslås i yrkande 1 ett tillkännagivande om att giltighetstiden för de föreskrifter och beslut som meddelats med stöd av den tillfälliga lagen bör regleras och omprövas kontinuerligt.

Åtgärder för att förhindra smittspridningen

I partimotion 2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) föreslås i yrkande 3 ett tillkännagivande om att ändra formuleringen ”andra åtgärder för att förhindra smittspridningen” till ”andra åtgärder av liknande karaktär för att förhindra smittspridningen” under paragraferna 7–10.

Privata sammankomster

I kommittémotion 2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C) föreslås i yrkande 5 ett tillkännagivande om att föreskrifter som meddelas med stöd av lagens 11 § i största möjliga utsträckning tar avstamp i möjligheten att begränsa smittan, inte i vilken typ av sammankomst som berörs.

Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek

I partimotion 2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) föreslås i yrkande 4 ett tillkännagivande om att 12 § ”Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek” stryks ur lagstiftningen.

Verksamheter med likartade förutsättningar

I kommittémotion 2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C) föreslås i yrkande 4 ett tillkännagivande om att regeringen på lämpligt sätt bör säkerställa att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigande i lagen inte reglerar likartade verksamheter med likartade förutsättningar på olika sätt.

Dialog med trossamfund

I kommittémotion 2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C) föreslås i yrkande 3 ett tillkännagivande om en aktiv dialog med trossamfund om hur religionsfriheten samt möjligheten till att genomföra begravningar på ett meningsfullt och ansvarsfullt sätt kan säkerställas i största möjliga utsträckning.

Yttrande från konstitutionsutskottet

Socialutskottet har gett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2020/21:79 och eventuella motioner. Konstitutionsutskottet har yttrat sig men begränsat sitt yttrande till förslagen i propositionen och har således inte yttrat sig över väckta följdmotioner. Vidare har konstitutionsutskottet avgränsat sitt yttrande till frågan om huruvida det finns hinder i konstitutionellt hänseende mot att bifalla propositionen. Yttrandet finns i bilaga 4.

Utskottets ställningstagande

Inledning

Sverige och omvärlden befinner sig i en mycket svår situation och måste fortsätta att planera för och genomföra extraordinära åtgärder. Covid-19 är en allvarlig virussjukdom som i de svåraste fallen har en dödlig utgång. Virusets sprids mycket snabbt och Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att utbrottet av sjukdomen covid-19 är en pandemi. Sjukdomen har sedan dess drabbat en mycket stor majoritet av världens länder. 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 fortsatta extraordinära situation har enligt utskottets mening visat att det finns ett fortsatt behov av att säkerställa att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att bromsa spridningen av sjukdomen covid-19.

Behov av ytterligare normgivningsbemyndiganden

Utskottet delar regeringens uppfattning att nuvarande lagstiftning inte ger tillräckligt stöd för att begränsa verksamheter i syfte att motverka trängsel och därmed förhindra smittspridning. Utskottet anser vidare i likhet med regeringen och Lagrådet att det finns behov av ytterligare normgivningsbemyndiganden.

Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå, och utskottet delar regeringens bedömning att det därför finns ett behov av lagstiftning som ger det allmänna möjligheter att vidta snabba och adekvata åtgärder för att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning.

Regeringens lagförslag och lagarnas framtida utformning

I likhet med regeringen anser utskottet att det bör införas en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 samt ändringar i ordningslagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

I motion 2020/21:3798 (SD) yrkandena 1–3 föreslås ändringar i regeringens lagförslag när det gäller allmänna förutsättningar för särskilda begränsningar, föreskrifter som ska underställas riksdagen samt om lagarnas giltighetstid. I motion 2020/21:3796 (V) yrkandena 2–4 föreslås tillkännagivanden om den tid inom vilken underställning ska ske, ändrad lydelse av 7–10 §§ i den föreslagna covid-19-lagen samt att 12 § i samma lag ska utgå.

Socialutskottet anser som ovan anförts att det finns ett behov av den föreslagna lagstiftningen. Vidare anser socialutskottet att förslaget är väl avvägt. Socialutskottet noterar att konstitutionsutskottet inte ser något skäl att från ett grundlagsperspektiv ifrågasätta regeringens bedömning. Konstitutionsutskottet betonar samtidigt att åtgärder med stöd av lagen endast får vidtas när det behövs för att hindra smittspridning. Socialutskottet har inte någon annan uppfattning.

När det gäller frågan om huruvida lagförslaget kan innebära inskränkningar i den kommunala självstyrelsen noterar socialutskottet, liksom konstitutionsutskottet, att regeringen gör en sådan proportionalitetsbedömning. Socialutskottet delar regeringens bedömning att de föreslagna bemyndigandena och beslutsbefogenheterna får anses vara proportionerliga.

Socialutskottet kan, liksom konstitutionsutskottet, av de skäl som regeringen framhåller, godta en underställningstid om en vecka. Socialutskottet vill i likhet med konstitutionsutskottet dock betona att en proposition om underställning ska överlämnas senast inom en vecka och att utgångspunkten naturligtvis måste vara att regeringen så snart som möjligt inkommer till riksdagen med propositionen.

I sammanhanget bör, som konstitutionsutskottet anför, även riksdagens suveränitet som lagstiftare framhållas. Om riksdagen är missnöjd med en föreskrift som meddelats med stöd av ett bemyndigande kan riksdagen genom lag upphäva bemyndigandet eller meddela en lag som upphäver eller ersätter föreskriften. Detta gäller generellt och är således inte begränsat till föreskrifter som är föremål för underställning.

Med hänvisning till det ovan anförda ställer sig utskottet bakom regeringens lagförslag. Motion 2020/21:3798 (SD) yrkandena 1–3 och 2020/21:3796 (V) yrkande 2–4 bör avslås.

Ekonomisk kompensation

Regeringen anför i propositionen att frågan om ekonomisk ersättning med anledning av förordningar som meddelas med stöd av den föreslagna lagen kommer att hanteras i samband med att sådana förordningar tas fram. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om ersättningar inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen.

Regeringen anför vidare att det inte låter sig göras att i ett särskilt ersättningssystem reglera frågan om, och i så fall i vilken mån, ersättning ska lämnas till dem som omfattas av en föreskrift som har meddelats med stöd av den föreslagna lagen eller ett beslut enligt lagen. Regeringen bedömer alltså att det inte är möjligt att i den föreslagna covid-19-lagen införa bestämmelser om ekonomisk ersättning.

Enligt utskottets mening är detta inte tillräckligt. Rätten till ersättning bör göras mycket tydligare. Utskottet anser att en verksamhet som drabbas av regeringens föreskrifter som meddelas med stöd av den nya covid-19-lagen, eller 11 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som huvudregel ska ersättas. I vilken form, på vilket sätt och i vilken omfattning ersättning ska beviljas får övervägas vidare i samband med att föreskrifterna tas fram.

Utskottet föreslår att riksdagen med bifall till motionerna 2020/21:3797 (M, C, KD, L) yrkande 1 och 2020/21:3798 (SD) yrkande 4 gör ett tillkännagivande till regeringen.

Information

Utskottet anser att det bör tydliggöras att regeringen ska informera utskottet löpande då arbete pågår inom Regeringskansliet med att ta fram nya föreskrifter med stöd av bemyndigandena.

Utskottet föreslår att riksdagen med delvis bifall till motionerna 2020/21:3797 (M, C, KD, L) yrkande 2 och 2020/21:3798 (SD) yrkande 5 gör ett tillkännagivande till regeringen.

Samlad bild av meddelade föreskrifter

I motion 2020/21:3799 (C) yrkande 2 föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör överväga att ge en myndighet ett generellt samordningsansvar för att bl.a. få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra. Som konstitutionsutskottet anför är det angeläget att det finns en samlad bild av vilka föreskrifter som har meddelats för att regeringen dels vid behov ska kunna vidta åtgärder om ingreppen i grundläggande fri- och rättigheter bedöms vara för långtgående, dels ska kunna informera riksdagen om aktuella fri- och rättighetsinskränkningar om så begärs. Socialutskottet förutsätter, i likhet med konstitutionsutskottet, att regeringen ser till att det finns en organisation för att säkerställa en sådan samlad bild. Något initiativ från riksdagen behövs inte och motionsyrkandet bör avslås.

Övriga frågor

I motion 2020/21:3796 (V) yrkande 1 föreslås ett tillkännagivande om att giltighetstiden för de föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av den tillfälliga lagstiftningen bör omprövas och regleras kontinuerligt. I motion 2020/21:3799 (C) yrkande 1 finns ett liknande förslag. I likhet med regeringen anser utskottet att det är viktigt att föreskrifter och beslut inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt och att giltighetstiden omprövas kontinuerligt. Utskottet delar regeringens bedömning att detta redan följer av det föreslagna kravet på nödvändighet. Det finns inte anledning att utöver detta reglera frågan om giltighetstiden av de föreskrifter och beslut som får meddelas med anledning av lagen. Av samma skäl bör det inte heller införas ett krav på att föreskrifter ska omprövas efter en viss tid.

Utskottet delar motionärernas uppfattning i motion 2020/21:3799 (C) yrkande 3 om vikten av en aktiv dialog med trossamfunden när det gäller frågor som aktualiseras med anledning av den pågående pandemin men anser inte att riksdagen i nuläget bör ta något initiativ. I yrkande 4 föreslås ett tillkännagivande om gränsdragningsproblematik i samband med utfärdande av föreskrifter, och i yrkande 5 föreslås ett tillkännagivande om regleringen för privata sammankomster. Enligt utskottets uppfattning bör inte riksdagen ta något initiativ i dessa frågor.

Sammanfattningsvis anser utskottet att riksdagen bör avslå motionerna 2020/21:3796 (V) yrkande 1 och 2020/21:3799 (C) yrkandena 1 och 3–5.

Som framgår av konstitutionsutskottets yttrande har regeringen aviserat att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska ges i uppdrag att göra en översyn av förutsättningarna för legalt handlande i fredstid. I likhet med konstitutionsutskottet välkomnar socialutskottet detta.

Beredningen av förslaget

I propositionen anför regeringen att mot bakgrund av den rådande situationen med en pågående spridning i samhället av virussjukdomen covid-19 samt i ljuset av riksdagens tillkännagivande om att en ny pandemilag ska träda i kraft senast under första kvartalet 2021, har regeringen genom ett skyndsamt förfarande inhämtat synpunkter på förslagen.

Lagrådet anför att det mot bakgrund av den ökade smittspridningen i Sverige under den senaste tiden kan accepteras att remisstiden varit mycket kort för att möjliggöra ett snabbt ikraftträdande. Lagrådet godtar därför beredningen. Även socialutskottet anser att beredningen kan godtas.

Socialutskottet delar, liksom konstitutionsutskottet, Lagrådets uppfattning att det finns anledning att erinra om att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom god framförhållning och beredskap (bet. 2009/10:KU10 s. 77). Både mot denna bakgrund och med hänsyn till risken för fortsatt omfattande smittspridning anser socialutskottet att regeringen borde ha påbörjat arbetet med en ny pandemilag under våren 2020. I vart fall borde regeringen ha påbörjat arbetet när de tillfälliga bemyndigandereglererna i smittskyddslagen upphörde att gälla den 30 juni 2020.

Sammanfattande ställningstagande

Mot bakgrund av vad utskottet anför ovan ställer sig utskottet alltså bakom regeringens lagförslag. Utskottet föreslår vidare att riksdagen med bifall respektive delvis bifall till fyra motionsyrkanden gör två tillkännagivanden till regeringen. Riksdagen bör avslå övriga motionsyrkanden.

Reservationer

1. Regeringens lagförslag, punkt 1 (SD)

av Per Ramhorn (SD), Christina Östberg (SD) och Clara Aranda (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 med den ändringen att

a) 6 och 15 §§ ska ha den lydelse som reservanterna föreslår i bilaga 3,

b) punkt 2 ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha den lydelse som reservanterna föreslår i bilaga 3,

2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),

3. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) med den ändringen att lagen ska träda i kraft den 1 juni 2021,

4. lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen med den ändringen att 12 § ska ha den lydelse som reservanterna föreslår i bilaga 3.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2020/21:79 punkt 2 och motion 2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD) yrkandena 1–3 och bifaller delvis proposition 2020/21:79 punkterna 1, 3 och 4.

Ställningstagande

I 1 kap. 4 § smittskyddslagen finns sedan tidigare andra villkor för smittskyddsåtgärder som meddelas enligt smittskyddslagen. Det stadgas i paragrafen bl.a. att sådana åtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Även om det vetenskapliga underlaget i fråga om covid-19 ständigt förbättras, saknas enligt vår mening skäl att göra avsteg från principen att ställa krav på att tillgänglig kunskap ska utgöra beslutsunderlag för sådana åtgärder som vidtas för att möta den pågående pandemin.

I smittskyddslagen finns också bestämmelser som innebär att barnets bästa särskilt ska beaktas när det gäller åtgärder som rör barn. I takt med att pandemin successivt blir ett nytt normalläge riskerar situationen att i mer betydande mån påverka barns uppväxtförhållanden och framtida förutsättningar. Det finns därför enligt vår mening starka skäl att överföra smittskyddslagens bestämmelse om hänsyn till barnets bästa till lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Ett styrande intresse vid utformningen av en strategi mot pandemin bör vidare vara att skydda särskilt sårbara grupper, som t.ex. äldre och andra riskgrupper, och att minska belastningen för sjukvården. Det finns därför

anledning att vid beslut eller föreskrifter om restriktioner i samhället särskilt beakta intresset att undvika smittspridning till befolkningsgrupper som har förhöjd risk att drabbas av ett allvarligt sjukdomsförlopp, där faran kan antas vara större att personer riskerar att avlida eller behöva sjukhusvård på grund av covid-19. Det innebär att restriktioner som genomförs bör anpassas med större precision i förhållande till de allvarligaste riskerna, samtidigt som samhällslivet och ekonomin inte behöver drabbas i högre utsträckning än nödvändigt. Regeringen har i utformningen av den svenska strategin misslyckats särskilt när det gäller att skydda de äldre. Även om all smittspridning i samhället är allvarlig bör åtgärder som vidtas framgent i högre grad utformas för att hämma den smittspridning som har de allvarligaste konsekvenserna.

Vid en samlad bedömning talar enligt vår mening demokratiska intressen för att riksdagens kontrollmakt behöver förstärkas i förhållande till regeringens proposition. En sådan ordning tillåter också riksdagen att löpande ta ställning till behovet av kompensation och ersättning till dem som kan komma att drabbas ekonomiskt av regeringens restriktioner.

Gränsdragningen för vilka beslut eller föreskrifter som ska prövas av riksdagen görs lämpligen där de innebär en påtaglig begränsning av sådana fri- och rättigheter som omfattas av 2 kap. 20 § regeringsformen eller som påtagligt begränsar enskildas förutsättning att bedriva näringsverksamhet. Det innebär att i första hand sådana föreskrifter omfattas som begränsar mötes- eller demonstrationsfrihetens demokratiska funktioner eller som genom att de direkt riktas mot näringsidkares verksamheter innebär påtagliga begränsningar av förutsättningarna att bedriva verksamheten. En föreskrift behöver genom rekvisitet om påtaglighet vara kvalificerad i förhållande till dess ingripande följd för att innebära krav om underställande. Det innebär att ingrepp av begränsad karaktär accepteras utan underställande.

En konsekvens av det vidgade underställandekravet blir att sådan normgivning enligt 7–11 §§ covid-19-lagen som påtagligt begränsar enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter eller ekonomiska förutsättningar inte i praktiken kommer att kunna delegeras vidare till myndighet utan nära samverkan mellan regeringen och de myndigheter som eventuellt berörs. Det innebär att regeringens ansvar gentemot såväl medborgarna som riksdagen blir tydligare.

I Lagrådets yttrande om den tillfälliga delegationsbestämmelse som infördes i smittskyddslagen under våren 2020 angavs att en föreskrift mot bakgrund av det då föreslagna bemyndigandets utformning och extraordinära karaktär borde underställas riksdagens prövning så fort som möjligt efter det att en föreskrift meddelats. Motsvarande skäl bör enligt vår mening, mot bakgrund av de föreslagna bemyndigandenas potentiellt långtgående karaktär och den längre tid som lagen föreslås vara i kraft, i allt väsentligt kunna göras gällande i förhållande till den aktuella propositionen.

För de mest långtgående föreskrifter som regeringen bemyndigas att meddela med stöd av föreslagen lagstiftning om att förbjuda eller stänga ned

verksamheter eller platser bör samma omedelbarhetsrekvisit gälla, vilket innebär att regeringen genom proposition ska underställa riksdagen föreskriften helst samma dag, men i vart fall senast efterföljande veckodag. Sådana föreskrifter som inte är att betrakta som förbud eller nedstängning, men som i enlighet med vad som föreslås ovan ska underställas riksdagens prövning, bör prövas av riksdagen inom en vecka. Det innebär ett skyndsamhetskrav som är relativt i förhållande till hur ingripande en viss föreskrift är.

Den föreslagna lagstiftningen innebär, även med de ändringar som vi föreslår, att långtgående befogenheter delegeras till regeringen. Utgångspunkten bör vara att den tillfälliga ordningen inte bör gälla över längre tid än vad som är nödvändigt. Det är omöjligt att med säkerhet bedöma hur långvariga behoven av restriktioner kommer att vara. Regeringens förslag innebär att covid-19-lagen upphör att gälla vid utgången av september 2021. Enligt riksdagens beslut gäller serveringslagen till utgången av maj 2021. Ovan redovisade skäl innebär att även giltighetstiden för covid-19-lagen och följdändringarna i ordningslagen bör förkortas till utgången av maj 2021, inför vilken tidpunkt riksdagen får möjlighet att förlänga lagarna om behov kvarstår.

Sammanfattningsvis anser vi därför att riksdagen bör anta regeringens lagförslag med de ändringar som vi föreslår.

2. Lagarnas framtida utformning, punkt 2 (V)

av Karin Rågsjö (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag 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 motion
2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkandena 2–4.

Ställningstagande

I propositionen föreslås att vissa av regeringens föreskrifter som har meddelats med stöd av den nya lagen ska underställas riksdagens prövning inom en vecka, genom proposition i varje enskilt fall. I likhet med ett stort antal remissinstanser vill jag förorda en kort tidsfrist. Som lagen är konstruerad kommer riksdagens möjlighet att påverka regeringens beslut att vara mycket begränsad. I syfte att öka riksdagens möjlighet att göra en proportionalitetsbedömning vid beslut om stora begränsningar av människors rörelsefrihet bör underställning enligt min mening i stället ske omgående.

Jag delar Kammarrätten i Stockholms kritik mot formuleringen ”andra åtgärder för att förhindra smittspridningen”. I förslaget till lagtext under

paragraferna 7–11 finns en exemplifierande uppräkningslista av vilka krav som de föreskrifter om särskilda begränsningar får innehålla och som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får meddela. I respektive paragraf anges ”andra åtgärder för att förhindra smittspridningen”. I syfte att göra lagstiftningen tydligare och mer förutsägbar bör formuleringen ändras till ”andra åtgärder av liknande karaktär för att förhindra smittspridningen”.

I propositionen föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Sådana föreskrifter ska dock inte innebära ett förbud som omfattar sällskap som tillhör samma hushåll. Jag delar inte regeringens bedömning att de integritetsrisker som kan uppstå, när tillsynsmyndigheten ska klargöra vilka relationer olika personer har till varandra för att kunna bedöma om en sammankomst är befogad eller inte, bör tolereras. Mot bakgrund av att föreskriften inte går att överklaga och att paragrafen kan innebära långtgående inskränkningar i den personliga friheten anser jag, i likhet med Folkhälsomyndigheten och juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet, att 12 § ”Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek” bör utgå.

Regeringen bör återkomma till riksdagen med lagförslag som tillgodoser det ovan anförda.

3. Ekonomisk kompensation, punkt 3 (S, V, MP)

av Kristina Nilsson (S), Ann-Christin Ahlberg (S), Mikael Dahlqvist (S), Karin Rågsjö (V), Dag Larsson (S), Pernilla Stålhammar (MP) och Mats Wiking (S).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:3797 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M, C, KD, L) yrkande 1 och

2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD) yrkande 4.

Ställningstagande

Inledningsvis vill vi erinra om det tillkännagivande som riksdagen beslutade den 17 december 2020 (bet. 2020/21:SoU18, rskr. 2020/21:155).

Vi är medvetna om att sådana föreskrifter som nu kan komma att beslutas kan få betydande negativa ekonomiska konsekvenser för dem som drabbas och att det därför finns ett behov av att vidta kompenserande åtgärder för att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av spridningen av sjukdomen covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige.

För de förordningar som enligt den föreslagna lagen ska underställas riksdagens prövning ska regeringen redovisa en bedömning av de underställda

förordningarnas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer i propositionen om underställning. Ett arbete pågår i Regeringskansliet med att analysera hur olika ersättningar kan utformas och regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om sådana ersättningar. Det kommer att ske inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen. Något tillkännagivande behövs alltså inte.

4. Övriga frågor, punkt 6 (V)

av Karin Rågsjö (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

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

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V) yrkande 1,
bifaller delvis motion

2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C) yrkande 1 och
avslår motion

2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C) yrkandena 3–5.

Ställningstagande

Jag ser positivt på att regeringens förslag att giltighetstiden för lagen, och de följdändringar i ordningslagen som föreslås i propositionen, begränsas till och med utgången av september 2021. I likhet med Riksdagens ombudsmän (JO) och Folkhälsomyndigheten anser jag dock att det är ytterst viktigt att även de föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av den tillfälliga lagen inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt. Jag förordar därför att giltighetstiden för de föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av den tillfälliga lagstiftningen bör omprövas och regleras kontinuerligt.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande (C)

Sofia Nilsson (C) anför:

Centerpartiet har sedan våren 2020 drivit på regeringen för att den ska lägga fram ett förslag till pandemilag. Våra principiella ingångar har hela tiden varit att utgångspunkten för en sådan lag ska vara risken för smittspridning och att den ska innehålla möjlighet till restriktioner och även stängning av verksamheter som ökar smittspridning. Därtill måste den innehålla bestämmelser om ekonomisk kompensation för drabbade verksamheter.

Först fyra dagar efter att Centerpartiet i mitten av oktober lade ett utskottsinitiativ till en pandemilag reagerade regeringen och meddelade genom ett pressmeddelande att man förberedde en pandemilag som skulle träda i kraft sommaren 2021. Den 17 december ställde sig en enig riksdag bakom Centerpartiets utskottsinitiativ, med krav på att lagen ska träda i kraft senast under mars 2021. Vi välkomnar att regeringen lyssnat och nu lagt fram förslag på en lag som kan få bättre träffsäkerhet, men det måste samtidigt konstateras att beredningsarbetet även liksom i våras med den s.k. bemyndigandelagen brister i principiellt avgörande hänseenden.

Av den gemensamma motionen med Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna framgår att regeringen ska återkomma med förslag som innebär att verksamheter som drabbas av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigande i denna lag som huvudregel ska beviljas ersättning.

Lagen innebär en långtgående delegation av normgivningskompetens, främst från riksdagen till regeringen, men också vidare till olika förvaltningsmyndigheter på nationell, regional och lokal nivå. Samtidigt saknar lagen mekanismer för underställning eller omprövning av föreskrifter beslutade efter bemyndigande från regeringen, s.k. subdelegation. Centerpartiet anser att det är problematiskt att förslaget helt saknar rättssäkerhetsgarantier, såsom återkoppling eller kontroll, vad gäller subdelegerade föreskrifter. Att delegera så omfattande befogenheter till betydande inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, utan medföljande kontrollfunktion, innebär en avsevärd maktförskjutning från riksdagen till regeringen och vidare till myndigheter. En sådan ordning försvårar riksdagens möjligheter att förutse och bedöma lagens tillämpning. Eftersom lagen helt saknar reglering för återkoppling till riksdagen (eller annan parlamentarisk kontroll) anser vi att det är avgörande att subdelegerade föreskrifter inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt. Enligt vår uppfattning vore en lämplig ordning att giltighetstiden kontinuerligt omprövades var fjärde vecka. I nuläget avstår vi dock från att reservera oss i denna fråga.

För att motverka den risk som Lagrådet påtalar att föreskrifter och beslut bestäms på flera olika nivåer, vilket kan leda till att det blir svårt att dels

överblicka det samlade ingreppet i de grundläggande fri- och rättigheterna, dels få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra, delar Centerpartiet Lagrådets bedömning att det är av stor vikt att det finns en organisation på plats som garanterar en effektiv samordning inför antagandet av föreskrifter och beslut. Enligt vår uppfattning borde regeringen kunna överväga att ge en myndighet ett generellt samordningsansvar. I nuläget avstår vi dock från att reservera oss i denna fråga.

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § första stycket sjätte punkten regeringsformen, RF). Religionsfriheten kan, till skillnad från de övriga positiva opinionsfriheterna, inte inskränkas för svenska medborgare genom lag. Det saknas resonemang i propositionen kring religionsfriheten som en absolut rättighet och dess förhållande till bl.a. mötesfriheten. Det är av stor vikt att den nu föreslagna begränsningen endast gäller så länge som det är motiverat med hänsyn till smittspridningen.

För en utförligare redogörelse av våra förslag hänvisas till motion 2020/21:3799.

BILAGA I

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Följdmotionerna

2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att giltighetstiden för de föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av den tillfälliga lagen bör regleras och omprövas kontinuerligt och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tiden som regeringen har på sig för att underställa de föreskrifter som har meddelats med stöd av den tillfälliga lagen en prövning i riksdagen bör förkortas till ”omgående” och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ändra formuleringen ”andra åtgärder för att förhindra smittspridningen” till ”andra åtgärder av liknande karaktär för att förhindra smittspridningen” under paragraferna 7–10 och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att 12 § ”Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek” stryks ur lagstiftningen och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3797 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M, C, KD, L):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag som innebär att verksamheter som drabbas av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigande i denna lag, eller lagen (2020:56) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, som huvudregel ska ersättas, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2. 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.

2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD):

1. Riksdagen beslutar att anta regeringens förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 med den ändringen att 6 och 15 §§ får de lydelse som framgår av motionens författningsförslag.
2. Riksdagen beslutar att anta regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen med den ändringen att 12 § får den lydelse som framgår av motionens författningsförslag.
3. Riksdagen beslutar att lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och ändringen i ordningslagen ska upphöra att gälla vid utgången av maj 2021.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen som huvudregel bör föreslå kompensation till enskilda som drabbas ekonomiskt av föreskrifter eller beslut som riktas mot dem med stöd av föreslagna delegationsbestämmelser och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen fortlöpande bör informera riksdagspartierna om åtgärder som planeras med stöd av föreslagna delegationsbestämmelser och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att subdelegerade föreskrifter inte bör gälla längre än vad som är absolut nödvändigt, och att giltighetstiden kontinuerligt bör omprövas var fjärde vecka, och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör överväga att ge en myndighet ett generellt samordningsansvar, och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en aktiv dialog med trossamfund om hur religionsfriheten samt möjligheten till att genomföra begravningar på ett meningsfullt och ansvarsfullt sätt kan säkerställas i största möjliga utsträckning, och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen på lämpligt sätt bör säkerställa att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigande i lagen inte reglerar likartade

verksamheter med likartade förutsättningar på olika sätt, och tillkännager detta för regeringen.

5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att föreskrifter som meddelas med stöd av lagens 11 § i största möjliga utsträckning tar avstamp i möjligheten att begränsa smittan, inte i vilken typ av sammankomst som berörs, och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Förhållandet till annan lagstiftning

2 § Denna lag gäller utöver smittskyddslagen (2004:168) och ordningslagen (1993:1617).

Skyldighet att förebygga smittspridning

3 § Var och en ska genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

4 § Den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 7–11 §§ ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Verksamheten ska så långt som möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra.

Särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning

5 § Särskilda begränsningar avseende följande verksamheter och platser får införas genom föreskrifter enligt 7–11 och 14 §§ eller genom beslut i enskilda fall enligt 16 §:

1. allmänna sammankomster och offentliga tillställningar,
2. gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker, campingplatser och andra platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten,
3. köpcentrum, varuhus, gallerior, butiker, serviceinrättningar och andra handelsplatser som är öppna för allmänheten,
4. kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, och
5. platser för privata sammankomster.

Användningen av platser dit allmänheten har tillträde får begränsas genom föreskrifter enligt 12–14 §§.

Allmänna förutsättningar för särskilda begränsningar

6 § Föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

Bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som anordnar en sådan allmän sammankomst eller offentlig tillställning som omfattas av ordningslagen (1993:1617) ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser,
3. begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen, eller
4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

Platser för fritids- eller kulturverksamhet

8 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda.

Handelsplatser

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda.

Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet personer på färdmedel,
 2. begränsning av antalet personer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer,
 3. begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs, eller
 4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.
- Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivs.

Platser för privata sammankomster

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. begränsning av tiden för sammankomsten, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om förbud mot sådan användning och upplåtelse som avses i första stycket.

Första och andra styckena gäller inte i fråga om sådana serveringsställen som avses i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek

12 § Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

Sådana föreskrifter får inte innebära ett förbud som omfattar sällskap som tillhör samma hushåll. Föreskrifterna får inte heller innebära ett förbud som omfattar sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är befogade.

Förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser

13 § Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Sådana föreskrifter får inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Föreskrifterna får inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

Innan en kommun meddelar föreskrifter ska smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag.

Geografisk inskränkning

14 § Föreskrifter som meddelas med stöd av 7–12 §§ får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

Föreskrifter som ska underställas riksdagen

15 § En föreskrift om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av 7 § andra stycket, 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket eller 12 § ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

En föreskrift som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

Beslut om särskilda begränsningar i enskilda fall

16 § Länsstyrelsen får i enskilda fall besluta om sådana särskilda begränsningar som avses i 7–11 §§.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Tillsyn och befogenheter

17 § Länsstyrelsen utövar tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § följs.

18 § På begäran av länsstyrelsen ska den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 7–11 §§ lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler, områden och utrymmen där verksamheten bedrivs.

19 § Polismyndigheten ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs vid tillämpningen av 18 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polisman särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

20 § Länsstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § ska följas.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

21 § Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 § eller ett beslut enligt 16 §.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av föreskriften eller beslutet.

Om Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. Polismyndigheten får också, om det är nödvändigt för att syftet med beslutet ska uppnås, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

22 § Om det behövs för att en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 § eller ett beslut enligt 16 § ska kunna följas, får tillträde vägras till

1. färdmedel i kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik, och
2. lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik får ge resenärer och andra personer de anvisningar och tillsägelser som behövs för att föreskrifterna och besluten ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område.

Om den som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område inte gör som han eller hon blir tillsagd, får en polisman, en ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägssystem avvisa eller avlägsna honom eller henne.

När beslut får verkställas

23 § Länsstyrelsens beslut enligt 16 och 20 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 21 § gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Straff

24 § Den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 12 eller 13 § döms till penningböter.

Överklagande

25 § Länsstyrelsens beslut enligt 16 och 20 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 21 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.
 2. Lagen upphör att gälla vid utgången av september 2021.
 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

2 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

dels att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 15 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §

Ansökan om tillstånd att anordna och anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

En ansökan om tillstånd att anordna och *en* anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan även uppgive om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 16 § samma lag.

15 a §

I lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns det bestämmelser om särskilda begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.

3 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)¹

dels att 2 kap. 15 a § ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt lagförslag 2.2

Föreslagen lydelse

2 kap.

7 §²

En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan även uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 16 § samma lag.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2021.

¹ Senaste lydelse av 2 kap. 15 a § 2021:000.

² Senaste lydelse 2021:000. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

dels att rubriken närmast före 10 § ska lyda "Bemyndiganden",

dels att det ska införas två nya paragrafer, 11 och 12 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att serveringsställets öppettider ska begränsas, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Regeringen får under samma förutsättningar, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda.

Föreskrifter som meddelas med stöd av första och andra styckena får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

12 §

En föreskrift om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av 11 § andra stycket ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. En föreskrift som innebär att en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.

BILAGA 3

Reservanternas lagförslag

1 Ändring i regeringens förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

*Regeringens förslag**Reservanternas förslag***6 §**

Föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

Föreskrifterna och besluten bör bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter, förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning samt intresset att undvika smittspridning till befolkningsgrupper som har förhöjd risk att drabbas av ett allvarligt sjukdomsförlopp.

När föreskrifter eller beslut påverkar barn ska det särskilt beaktas vad hänsyn till barnens bästa kräver.

15 §

En föreskrift som meddelats med stöd av denna lag och som innebär påtaglig begränsning av sådana fri- och rättigheter som omfattas av regeringsformen 2 kap. 20 § eller som påtagligt begränsar enskildas förutsättningar att bedriva

näringsverksamhet ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

En föreskrift om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av 7 § andra stycket, 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket eller 12 § ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

En föreskrift om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av 7 § andra stycket, 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket eller 12 § ska underställas riksdagens prövning omedelbart.

En föreskrift som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

2. Lagen upphör att gälla vid utgången av *september* 2021.

2. Lagen upphör att gälla vid utgången av *maj* 2021.

2 Ändring i regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Regeringens förslag

En föreskrift om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av 11 § andra stycket ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. En föreskrift som innebär att en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

Reservanternas förslag

12 §

En föreskrift om att begränsa serveringsställets öppettider enligt 11 § första stycket vilken påtagligt begränsar enskildas förutsättningar att bedriva näringsverksamhet ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. En föreskrift om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av 11 § andra stycket ska underställas riksdagens prövning omedelbart.

En föreskrift som innebär att en nedstängning eller begränsning av öppettider helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

BILAGA 4

Konstitutionsutskottets yttrande 2020/21:KU6y

En tillfällig covid-19-lag

Till socialutskottet

Socialutskottet beslutade den 4 januari 2021 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag.

Med hänsyn till den korta tidsramen har utskottet valt att begränsa sitt yttrande till förslagen i propositionen. Utskottet yttrar sig således inte över väckta följdmotioner. Vidare har utskottet avgränsat sitt yttrande till frågan om huruvida det finns hinder i konstitutionellt hänseende mot att bifalla propositionen.

Utskottet har med hänvisning till vad som anförs i ställningstagandet och till redovisad avgränsning inget att invända mot att propositionen bifalls.

I yttrandet finns fyra särskilda yttranden (M, SD, C, V, KD, L).

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås en ny tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Lagen syftar till att ge det allmänna möjlighet att vidta ytterligare åtgärder för att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning och att möjliggöra träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt.

I lagen finns bestämmelser som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som innebär begränsningar i rätten att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, att bedriva fritids- eller kulturverksamhet, verksamhet på handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt att använda eller upplåta platser för privata sammankomster. Regeringen får som en yttersta åtgärd, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser ska hållas stängda eller verksamheter inte ska få bedrivas. Länsstyrelsen föreslås i enskilda fall få besluta om de särskilda begränsningarna.

Det föreslås också en möjlighet för regeringen att genom föreskrifter införa förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare föreslås en motsvarande möjlighet för regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer att införa förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Den som bryter mot ett sådant förbud döms till penningböter.

Föreskrifter och beslut får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är för närvarande eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen bedömer att förslaget är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen och att det intrång i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär är proportionerligt.

Föreskrifter som regeringen har meddelat som innebär förbud eller nedstängning ska, genom en proposition i varje enskilt fall, underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

Länsstyrelsen ska utöva tillsyn över att föreskrifter och beslut enligt lagen följs.

I propositionen föreslås även ändringar i smittskyddslagen som ger ytterligare och korresponderande möjligheter att införa begränsningar som avser serveringsställen. Därutöver föreslås vissa ändringar i ordningslagen.

Lagen föreslås träda i kraft den 10 januari 2021 och upphöra att gälla vid utgången av september 2021.

Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande. Lagrådet anser att de föreslagna möjligheterna till särskilda begränsningar för att förhindra spridning av covid-19 i huvudsak får anses vara tillräckligt väl avgränsade och att den analys som görs av bestämmelsernas förenlighet med regeringsformens och Europakonventionens regler om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna kan godtas. Med hänsyn till att de föreskrifter som ska underställas riksdagen är av så ingripande natur anser Lagrådet att underställningstiden bör vara en vecka i stället för två veckor som föreslogs i lagrådsremissen. Lagrådet anser att den föreslagna giltighetstiden för lagen kan accepteras. Härutöver har Lagrådet lämnat synpunkter på vissa bestämmelser i lagförslagen. Regeringen har följt Lagrådets förslag.

Bakgrund

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att hindra spridningen av covid-19, vilket redogörs för i propositionen. I april 2020 infördes tillfälliga bestämmelser i smittskyddslagen som bemyndigade regeringen att meddela föreskrifter för att minska smittspridningen av covid-19 (prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214). De tillfälliga bestämmelserna har upphört att gälla, och några föreskrifter meddelades aldrig med stöd av bemyndigandena. I konstitutionsutskottets yttrande i ärendet redogjorde utskottet för relevanta bestämmelser om normgivningsmakten, skyddet av grundläggande fri- och rättigheter, beredningskravet, proportionalitetsbedömning vid inskränkning av den kommunala självstyrelsen och den konstitutionella ordningen vid fredstida kris (yttr. 2019/20:KU8y).

I yttrandet konstaterade konstitutionsutskottet att det till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara saknas en särskild reglering i regeringsformen för civila kriser. Utskottet framhöll att det finns skäl att överväga en översyn av förutsättningarna för legalt handlande vid fredstida kriser, vilket även socialutskottet ställde sig bakom. Utskottet konstaterade att frågan är komplex och förutsätter grundliga och noggranna överväganden. Regeringen har nyligen aviserat att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska ges i uppdrag att göra en sådan översyn som konstitutionsutskottet efterfrågat.

Utskottets ställningstagande

Sedan coronaviruset uppdagades i Sverige har det konstaterats ett mycket stort antal smittade med covid-19, och antalet avlidna uppgår i dagsläget till omkring 9 000 personer. Under senare delen av hösten och inledningen av

vintern har smittspridningen åter ökat kraftigt. Situationen medför ett behov av att skyndsamt kunna vidta åtgärder för att begränsa smittspridningen. Det är samtidigt angeläget att de åtgärder som vidtas är träffsäkra och inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Den i propositionen föreslagna tillfälliga lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 syftar till att möjliggöra angelägna åtgärder som kan minska smittspridningen. Behovet av att snabbt kunna vidta sådana anpassade åtgärder är en utgångspunkt för utskottets bedömning nedan.

Utskottet vill inledningsvis uppmärksamma den extremt korta tidsramen för riksdagens behandling av ärendet. Utskottet delar Lagrådets uppfattning att det finns skäl att erinra om utskottets tidigare uttalande att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom god framförhållning och beredning (bet. 2009/10:KU10 s. 77). Den korta tidsram som stått till buds har medfört att utskottet valt att begränsa sitt yttrande till förslagen i propositionen. Utskottet yttrar sig således inte över väckta följdmotioner. Vidare avgränsar utskottet sitt yttrande till frågan om huruvida det finns hinder i konstitutionellt hänseende mot att bifalla propositionen.

Genom förslagen i propositionen ges regeringen möjlighet att meddela föreskrifter som sammantaget kan leda till omfattande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheter som den enskilde är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Ett skydd för fri- och rättigheter finns också i Europakonventionen, som är inkorporerad i svensk rätt. Styrkan av olika fri- och rättigheter varierar. Detta kommer till uttryck genom bestämmelser som anger om och under vilka förutsättningar fri- och rättigheterna kan begränsas. Det rör sig om bestämmelser som uppställer krav på viss normgivningsnivå och krav i materiellt hänseende, t.ex. att en begränsning får ske endast för vissa ändamål. Det finns enligt utskottet skäl att bedöma förslagets förenlighet med bestämmelserna om skydd för mötes- och demonstrationsfrihet, egendomsskydd och näringsfrihet samt rörelsefrihet.

Mötes- och demonstrationsfriheten får som huvudregel endast begränsas genom lag. För att motverka farsot får en sådan begränsning dock göras även i annan författning efter bemyndigande i lag. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får 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 (2 kap. 1, 20, 21 och 24 §§).

När det gäller egendomsskyddet och näringsfriheten uppställs det inte något lagkrav utan dessa fri- och rättigheter kan begränsas på annat sätt än genom lag. Av 2 kap. 15 § följer att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom

expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Enligt 2 kap. 17 § får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Rörelsefriheten regleras i 2 kap. 8 § regeringsformen. Var och en är 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. Rörelsefriheten får under vissa förutsättningar begränsas, men endast genom lag (2 kap. 20 och 21 §§).

Utskottet konstaterar att det för de i lagen angivna ändamålen inte ställs upp krav på lagform för att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten, egendomsskyddet eller näringsfriheten. Begränsningar i rörelsefriheten får däremot endast ske genom lag. Det finns således ingen möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som inskränker rörelsefriheten. Regeringen gör bedömningen att sådana föreskrifter som kan meddelas med stöd av lagen inte skulle innebära en sådan begränsning av rörelsefriheten som avses i bestämmelsen. Utskottet har inget att invända mot den bedömningen och konstaterar samtidigt att det dessutom skulle vara oförenligt med grundlagen om någon annan än riksdagen skulle komma att meddela sådana föreskrifter.

När det gäller de krav som uppställs i materiellt hänseende redogör regeringen i propositionen för sina överväganden i fråga om behov, ändamål, intresseavvägning och möjliga alternativ som är mindre ingripande. Utskottet konstaterar att regeringen gör en proportionalitetsprövning som ytterst innebär en avvägning mellan å ena sidan medborgarnas fri- och rättigheter och å andra sidan skyddsvärda intressen som rör folkhälsan. Utskottet noterar även att det i den föreslagna lagen ställs krav på att en proportionalitetsprövning görs inför varje föreskrift eller beslut som meddelas med stöd av lagen (6 §).

Förslaget innebär en förhållandevis långtgående delegation av normgivningskompetens till regeringen och även medgivande för regeringen att vidaredelegera normgivningskompetens till förvaltningsmyndighet och kommun (s.k. subdelegation). Syftet med delegationen är enligt regeringen att åstadkomma ett regelverk som möjliggör anpassade åtgärder som kan ta hänsyn till olika behov, risker och förutsättningar i olika delar av landet och för olika verksamheter och platser. Genom en sådan reglering kan onödigt begränsande regler undvikas och ett framtida successivt borttagande av begränsningar underlättas. Samtidigt som regelverket åstadkommer en sådan flexibilitet förändras maktbalansen mellan riksdagen och regeringen i viss utsträckning. En första förutsättning som måste vara uppfylld för att detta ska kunna godtas är att det finns stöd i grundlag för den föreslagna delegationen. Bestämmelserna i lagen bör även vara tydligt avgränsade för att uppnå en förutsebarhet för riksdagen. Därutöver är det viktigt att bestämmelserna är tidsbegränsade och kontrollerbara.

Som tidigare redovisats bedömer utskottet att det inte finns något hinder i 2 kap. regeringsformen mot den delegation som föreslås. Något sådant hinder bedöms inte heller föreligga i 8 kap. som reglerar normgivningsmakten generellt. Utskottet anser vidare att de föreslagna bestämmelserna får anses tillräckligt väl avgränsade för att kravet på förutsebarhet ska vara uppfyllt. Som Lagrådet framhåller är de normgivningsbemyndiganden som nu föreslås mer detaljerade och begränsade än de tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen som tidigare föreslogs och beslutades.

När det gäller mekanismer som säkerställer att riksdagen kan kontrollera de åtgärder som vidtas med stöd av lagen kan konstateras att lagen föreslås vara tidsbegränsad och upphöra att gälla vid utgången av september 2021. Regeringen motiverar den föreslagna giltighetstiden med att det under förhållandevis lång tid framöver kan finnas behov av att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Lagens extraordinära karaktär talar samtidigt för en kortare giltighetstid än den som föreslogs i den remitterade promemorian. Utskottet ser inget skäl att från ett grundlagsperspektiv ifrågasätta regeringens bedömning och vill samtidigt betona att åtgärder med stöd av lagen endast får vidtas när det behövs för att förhindra smittspridning.

I lagen föreslås därutöver ett krav på att vissa föreskrifter som meddelats av regeringen ska underställas riksdagen för prövning inom en vecka från det att föreskriften beslutades. Det följer av 8 kap. 6 § regeringsformen att riksdagen kan bestämma om en sådan underställningsmekanism. När det gäller avgränsningen av vilka föreskrifter som bör underställas riksdagen kan man som Lagrådet framhåller diskutera om underställningen borde omfatta fler situationer, t.ex. föreskrifter med särskilt långtgående krav på antalet personer och öppettider, vilka i det närmaste blir att jämställa med en nedstängning. Genom ett alltför omfattande krav på underställning minskas dock möjligheten för snabba och flexibla åtgärder som kan behöva vidtas för att förhindra smittspridning. I fråga om den tidsfrist för underställning som föreslås konstaterar utskottet att det i den promemoria som remitterades föreslogs en tid om en månad, att det i lagrådsremissen föreslogs två veckor och att det i propositionen, efter synpunkter från Lagrådet, föreslås en vecka. Utskottet kan av de skäl som regeringen framhåller godta en underställningstid om en vecka. Utskottet vill dock betona att en proposition om underställning ska överlämnas senast inom en vecka och att utgångspunkten naturligtvis måste vara att regeringen så snart som möjligt inkommer till riksdagen med propositionen.

I sammanhanget bör även riksdagens suveränitet som lagstiftare framhållas. Om riksdagen är missnöjd med en föreskrift som meddelats med stöd av ett bemyndigande kan riksdagen genom lag upphäva bemyndigandet eller meddela en lag som upphäver eller ersätter föreskriften. Detta gäller generellt och är således inte begränsat till föreskrifter som är föremål för underställning. Att regeringen får meddela föreskrifter i ett visst ämne hindrar således inte att riksdagen meddelar föreskrifter i samma ämne (8 kap. 8 § regeringsformen). Detta följer även av 8 kap. 18 § första stycket där det anges

att en lag inte får ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag (den s.k. formella lagkraftens princip).

Vidare konstaterar utskottet att den möjlighet till subdelegation som föreslås i lagförslaget innebär att förvaltningsmyndigheter och kommuner kan komma att ges rätt att meddela föreskrifter av förhållandevis ingripande slag. Den innebär även att normgivningskompetensen kan komma att fördelas på flera nivåer. Som Lagrådet pekat på i sitt yttrande kan det leda till att det blir svårt att överblicka det samlade ingreppet i de grundläggande fri- och rättigheterna och att få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra. Regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen. Det är enligt utskottet angeläget att det finns en samlad bild av vilka föreskrifter som har meddelats för att regeringen dels vid behov ska kunna vidta åtgärder om ingreppen i grundläggande fri- och rättigheter bedöms vara för långtgående, dels ska kunna informera riksdagen om aktuella fri- och rättighetsinskränkningar om så begärs. Utskottet förutsätter att regeringen ser till att det finns en organisation för att säkerställa en sådan samlad bild.

Delar av lagförslaget bedöms kunna innebära inskränkningar i den kommunala självstyrelsen genom att olika verksamheter som bedrivs av kommuner och regioner kan begränsas av de föreskrifter som meddelas eller de beslut som fattas med stöd av lagen. Vidare ges regeringen rätt att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats om det finns en påtaglig risk för trängsel, även om avsikten är att sådana föreskrifter i första hand ska meddelas av kommuner. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I den proportionalitetsbedömning som görs i propositionen anförs att även om erfarenheterna från den pågående pandemin visar att kommuner och regioner i många fall är beredda att på frivillig väg vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra smittspridning, kan det inte uteslutas att det uppstår en situation där det skulle vara nödvändigt att begränsa kommunala verksamheter genom bindande föreskrifter och beslut. Syftet att förhindra smittspridning bedöms i sådana fall inte heller kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt för det kommunala självbestämmandet.

Slutligen vill utskottet påminna om vad det uttalade i våras om en översyn av förutsättningarna för legalt handlande i fredstida kriser (yttr. 2019/20:KU8y s. 16). Som framgått ovan har regeringen aviserat att en parlamentariskt sammansatt kommitté ska ges i uppdrag att göra en sådan översyn. Utskottet välkomnar detta.

Med hänvisning till vad som anförts ovan och den redovisade avgränsningen till hinder i konstitutionellt hänseende, har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls.

Stockholm den 6 januari 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Marta Obminska (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Laila Naraghi (S), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Camilla Hansén (MP) och Richard Herrey (M).

Särskilda yttranden

1. En tillfällig covid-19-lag (M, C, KD, L)

Karin Enström (M), Marta Obminska (M), Linda Modig (C), Ida Drougge (M), Tuve Skånberg (KD), Tina Acketoft (L) och Richard Herrey (M) anför:

Av skäl som framgår i utskottets ställningstagande har konstitutionsutskottet avgränsat yttrandet till frågan om huruvida det finns hinder i konstitutionellt hänseende mot att bifalla propositionen. De motioner som väckts med anledning av propositionen behandlas inte i yttrandet. Mot den bakgrunden avstår vi från att här följa upp förslagen i motion 2020/21:3797 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M, C, KD, L). För en redogörelse för förslagen hänvisas till motionen.

2. En tillfällig covid-19-lag (SD)

Matheus Enholm (SD), Fredrik Lindahl (SD) och Mikael Strandman (SD) anför:

Av skäl som framgår i utskottets ställningstagande har konstitutionsutskottet avgränsat yttrandet till frågan om huruvida det finns hinder i konstitutionellt hänseende mot att bifalla propositionen. De motioner som väckts med anledning av propositionen behandlas inte i yttrandet. Mot den bakgrunden avstår vi från att här följa upp förslagen i motion 2020/21:3798 av Clara Aranda m.fl. (SD). För en redogörelse för förslagen hänvisas till motionen.

3. En tillfällig covid-19-lag (C)

Linda Modig (C) anför:

Av skäl som framgår i utskottets ställningstagande har konstitutionsutskottet avgränsat yttrandet till frågan om huruvida det finns hinder i konstitutionellt hänseende mot att bifalla propositionen. De motioner som väckts med anledning av propositionen behandlas inte i yttrandet. Mot den bakgrunden avstår jag från att här följa upp förslagen i motion 2020/21:3799 av Sofia Nilsson m.fl. (C).

För en redogörelse för förslagen hänvisas till motionen. När det gäller de delar som rör rättssäkerhetsgarantier samt religionsfrihet och mötesfrihet vill jag dock särskilt anföra följande.

Rättssäkerhetsgarantier

Lagen innebär en långtgående delegation av normgivningskompetens, främst från riksdagen till regeringen, men också vidare till olika förvaltningsmyndigheter på nationell, regional och lokal nivå. Rent konkret möjliggör

lagen mycket långtgående åtgärder, bland annat att helt förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt att hålla platser och verksamheter stängda. Det är, som Riksdagens ombudsmän (JO) påpekat, avgörande att en sådan lagstiftning är förutsebar, förenlig med grundläggande konstitutionella principer och innehåller mekanismer som säkerställer dels riksdagens ställning i förhållande till regeringen, dels att åtgärderna inte blir för långtgående i enskilda fall. Föreskrifter om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av lagen ska därför underställas riksdagen genom proposition inom en vecka. Samtidigt saknar lagen mekanismer för underställning eller omprövning av föreskrifter beslutade efter bemyndigande från regeringen, så kallad subdelegation. Centerpartiet anser därför, till skillnad från regeringen, att det i lagen måste säkerställas någon form av kontroll eller begränsning avseende beslut fattade genom subdelegation. Det är problematiskt att förslaget helt saknar rättssäkerhetsgarantier, såsom återkoppling eller kontroll, vad gäller subdelegerade föreskrifter. Att delegera så omfattande befogenheter till betydande inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, utan medföljande kontrollfunktion, innebär en avsevärd maktförskjutning från riksdagen till regering och vidare till myndigheter. En sådan ordning försvårar riksdagens möjligheter att förutse och bedöma lagens tillämpning.

Centerpartiet anser, eftersom lagen helt saknar reglering för återkoppling till riksdagen (eller annan parlamentarisk kontroll), att det är avgörande att subdelegerade föreskrifter inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt, och att giltighetstiden kontinuerligt omprövas var fjärde vecka.

Lagrådet påtalar risk för att föreskrifter och beslut bestäms på flera olika nivåer, vilket kan leda till att det blir svårt att dels överblicka det samlade ingreppet i de grundläggande fri- och rättigheterna, dels få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra. För att motverka denna risk delar Centerpartiet Lagrådets bedömning att det är av stor vikt att det finns en organisation på plats som garanterar en effektiv samordning inför antagandet av föreskrifter och beslut.

Det är ytterst regeringens ansvar att tillse att samordning, kartläggning och uppföljning av lagstiftningens konsekvenser, och att löpande informera riksdagen om detta arbete för att säkerställa riksdagens insyn i, och yttersta kontroll över, den omfattande normgivningsdelegationen och dess konsekvenser. Centerpartiet anser mot denna bakgrund att regeringen bör överväga att ge en myndighet ett generellt samordningsansvar.

Om religionsfrihet och mötesfrihet

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § första stycket sjätte punkten regeringsformen, RF). Religionsfriheten kan, till skillnad från de övriga positiva opinionsfriheterna, inte inskränkas för svenska medborgare genom lag. Den absoluta religionsfriheten är emellertid snävt definierad, vilket

innebär att många aspekter av religionsutövning istället skyddas av de övriga opinionsfriheterna såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten. De moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter kan därmed begränsas enligt vad som gäller för dessa friheter. De inskränkningar som här kan bli aktuella måste därmed med säkerhet rymmas inom ramen för övriga opinionsfriheter, men det är samtidigt avgörande att vara uppmärksam på hur religionsfriheten i sig kan påverkas. Det är därför av stor vikt att den nu föreslagna begränsningen endast gäller så länge som det är motiverat med hänsyn till smittspridningen.

Såväl Svenska kyrkan som Sveriges Kristna Råd påtalar, med rätta, att det i promemorian saknas ett resonemang kring religionsfriheten som en absolut rättighet och dess förhållande till bland annat mötesfriheten. Fysisk närvaro i en regelbunden gemensam gudstjänst, tillsammans med delaktighet i förvaltandet av och mottagande av sakramenten, är för medlemmar av många trossamfund en del i det religiösa livet som inte till fullo kan ersättas med digitalt förmedlade alternativ. Inte minst är det avgörande att de begränsningar som vidtas med stöd av lagen tar hänsyn till att begrävningar fortfarande ska kunna genomföras på ett värdigt och meningsfullt sätt, om än i begränsad form. Religionsfriheten utgör grunden för den själsliga tillhörighet och andliga gemenskap som är en omistlig del av vardagen för många invånare i vårt land. Frågan om hur den kan värnas under dessa omvälvande omständigheter är för stor för att tappa bort i en lagstiftning som denna. Trots detta lämnar regeringen inga kommentarer eller kompletterande förslag till hur detta bör hanteras i propositionen. Ytterligare en förbisedd aspekt är det faktum att kyrkovalet till Svenska kyrkans folkvalda församlingar kommer att äga rum under den tid pandemilagen gäller. Det är utomordentligt viktigt att en analys av lagstiftningens effekter på formerna och möjligheterna att bedriva valrörelse genomförs och att det finns beredskap för att minimera eventuella begränsningar som riskerar att påverka den demokratiska processen.

Centerpartiet anser mot denna bakgrund att regeringen inför väsentliga beslut med stöd av lagen bör ha en aktiv dialog med trossamfund om hur religionsfriheten, inklusive – men inte uteslutande – möjligheten att genomföra begrävningar på ett meningsfullt och ansvarsfullt sätt, kan säkerställas i största möjliga utsträckning.

4. En tillfällig covid-19-lag (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Av skäl som framgår i utskottets ställningstagande har konstitutionsutskottet avgränsat yttrandet till frågan om huruvida det finns hinder i konstitutionellt hänseende mot att bifalla propositionen. De motioner som väckts med anledning av propositionen behandlas inte i yttrandet. Mot den bakgrunden avstår jag från att här följa upp förslagen i motion 2020/21:3796 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V).

Jag vill dock särskilt anföra följande.

För Vänsterpartiet är det ytterst viktigt att en ny covid-19-lag används med stor försiktighet. Lagen och dess bemyndiganden bör enbart användas när inga andra tillgängliga åtgärder har visat sig tillräckliga. Alla förslag till inskränkningar av människors fri- och rättigheter måste vara tidsbegränsade och proportionella i förhållande till sitt syfte och tillämpningen av lagen måste vara transparent och tydlig. Mot bakgrund av detta vill vi slå fast att de bestämmelser som föreslås i den föreliggande lagen inte utan vidare bör eller kan användas som grund för mer allmän lagstiftning om extraordinära befogenheter och begränsningar vid kriser i framtid.

Vänsterpartiet anser att tiden som regeringen har på sig för att underställa de föreskrifter som har meddelats med stöd av den tillfälliga lagen en prövning i riksdagen bör förkortas till omgående.

I likhet med riksdagens ombudsmän och Folkhälsomyndigheten anser Vänsterpartiet att det är ytterst viktigt att även de föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av den tillfälliga lagen inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt. Jag förordar därför att giltighetstiden för de föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av lagen bör regleras och omprövas kontinuerligt.

Jag menar också att 12 § ”Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek” bör strykas ur lagstiftningen eftersom den kan innebära långtgående inskränkningar i den personliga friheten.

För en utförligare redogörelse av förslagen hänvisas till motionen.