



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Josefine Nyberg Mannerfelt

# Bemyndiganden i coronakrisen – rättfärdigat eller rättsosäkert?

- En undersökning av kontroll av normgivningsbemyndiganden

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Henrik Wenander

Termin för examen: HT2020

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>4</b>
<b>1.1 Bakgrund</b>	<b>4</b>
<b>1.2 Syfte och frågeställning</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Metod och material</b>	<b>5</b>
1.3.1 Norge och Finland	7
<b>1.4 Avgränsning</b>	<b>8</b>
1.4.1 Civila kriser	9
<b>1.5 Disposition</b>	<b>10</b>
<b>2 KONSTITUTIONELLA UTGÅNGSPUNKTER</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Grunderna för statsskicket</b>	<b>12</b>
2.1.1 Folksuveränitet och parlamentarism	12
2.1.2 Legalitetsprincipen och normhierarki	13
<b>2.2 Den svenska förvaltningsmodellen</b>	<b>15</b>
2.2.1 Regeringens styr riket	16
2.2.1.1 Själständiga förvaltningsmyndigheter	17
2.2.1.2 Konsekvenser av RF:s handlingsutrymme	18
<b>2.3 Den kommunala självstyrelsen</b>	<b>18</b>
2.3.1 Förutsättningar för inskränkningar	19
<b>2.4 Normgivning</b>	<b>20</b>
2.4.1 Allmänt om normgivning	20
2.4.2 Reglerna i 8 kap. RF	21
2.4.3 Beredningskravet	23
2.4.4 När är beredningskravet uppfyllt?	24
2.4.5 Grundläggande fri- och rättigheter	25
2.4.5.1 Inskränkande av grundläggande fri- och rättigheter	26
2.4.5.2 Delegation av fri- och rättigheter	27
<b>3 KONTROLL OCH GRANSKNING</b>	<b>29</b>
<b>3.1 Parlamentarisk kontroll</b>	<b>29</b>
3.1.1 Riksdagens kontroll över delegerad normgivning	29

<b>3.2</b>	<b>Konstitutionsutskottet</b>	<b>30</b>
<b>3.3</b>	<b>Domstolskontroll</b>	<b>31</b>
3.3.1	Domstolarnas roll och ställning	31
3.3.2	Prövning av förvaltningsbeslut	31
3.3.3	Normprövning	33
<b>3.4</b>	<b>Lagrådet</b>	<b>34</b>
3.4.1	Lagrådsprövning	34
3.4.2	Lagrådets konstitutionella ställning	36
<b>3.5</b>	<b>Annan kontroll</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>KRISER</b>	<b>38</b>
<b>4.1</b>	<b>Avsaknaden av särskild reglering för civila kriser i grundlag</b>	<b>38</b>
4.1.1	Grundlagsberedningens förslag till reglering	38
<b>4.2</b>	<b>Konstitutionell nödrätt – när lagstödet inte finns</b>	<b>40</b>
4.2.1	Den konstitutionella nödrättens ställning	42
<b>4.3</b>	<b>Krishantering på ett praktiskt plan</b>	<b>42</b>
4.3.1	Mål och principer inom krishantering	43
4.3.2	Regeringens ansvar i kriser	44
4.3.3	Författningsberedskap i pandemier	45
<b>5</b>	<b>CORONAKRISEN</b>	<b>48</b>
<b>5.1</b>	<b>Urval av lagar och förordningar</b>	<b>48</b>
<b>5.2</b>	<b>Förbud att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar</b>	<b>48</b>
5.2.1	Syfte och omfattning	48
5.2.2	Beredning av förordningen	49
5.2.3	Kontrollmekanismer	50
<b>5.3</b>	<b>Förbud mot servering av alkohol</b>	<b>50</b>
5.3.1	Innehåll och syfte	50
5.3.2	Beredning	51
5.3.3	Kontrollmekanismer	52
<b>5.4</b>	<b>Förbud mot besök i särskilda boendeformer</b>	<b>52</b>
5.4.1	Syfte och innehåll	52
5.4.2	Beredning	53
5.4.3	Kontrollmekanismer	53
<b>5.5</b>	<b>Smittskyddsåtgärder på serveringsställen</b>	<b>53</b>
5.5.1	Syfte och innehåll	53
5.5.1.1	FHM:s föreskrifter och allmänna råd med anledning av lagen	55
5.5.2	Beredning	55
5.5.3	Kontrollmekanismer	56
<b>5.6</b>	<b>Tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen</b>	<b>56</b>
5.6.1	Syfte och omfattning	56

5.6.2	Beredning	58	
5.6.3	Kontrollmekanismer	59	
<b>5.7</b>	<b>Föreslagen covid-19-lag</b>	<b>59</b>	
5.7.1	Syfte och omfattning	59	
5.7.2	Beredning	61	
5.7.3	Kontrollmekanismer	61	
<b>6</b>	<b>KOMPARATIV UTBLICK</b>	<b>63</b>	
<b>6.1</b>	<b>Norge</b>	<b>63</b>	
6.1.1	Förslag till generell fullmaktslag	64	
6.1.2	Koronaloven	65	
<b>6.2</b>	<b>Finland</b>	<b>67</b>	
6.2.1	Beredskapslagen	68	
6.2.2	Undantagstillståndet under covid-19	70	
<b>7</b>	<b>ANALYS</b>	<b>71</b>	
<b>7.1</b>	<b>Kontroll av lagenlighet och kvalitet hos normgivningsbemyndiganden</b>	<b>71</b>	<b>71</b>
7.1.1	Normgivningsbemyndigandenas principiella lämplighet	71	
7.1.2	Olika sorters kontroll av laglighet och kvalitet	72	
<b>7.2</b>	<b>Kontrollmekanismer för bemyndiganden under coronakrisen</b>	<b>74</b>	
7.2.1	Beredning	74	
7.2.2	Parlamentarisk kontroll	75	
7.2.3	Domstolskontroll	76	
<b>7.3</b>	<b>Är det konstitutionella ramverket tillräckligt?</b>	<b>77</b>	
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>80</b>	

# Summary

On March 11th 2020, WHO classified the outbreak of covid-19, the disease caused by the new coronavirus SARS-CoV-2, as a pandemic. The situation has required far-reaching and rapid measures by the state to prevent the spread of infection. Since the Instrument of Government does not provide any regulation regarding specifically a crisis in peacetime, the legal scope of the government is determined by the general rules of the Instrument of Government, as well as statutes issued by the Parliament that empowers the government to issue ordinances. Where the legal basis to take certain measures is lacking, there has been need for a rapid legislative to cover the need. This essay is about the governmental ordinances issued on the basis of preventing the spread of covid-19 and the constitutional basis and mechanisms that seeks to guarantee the quality and legality of the governmental ordinances and the new laws. The essay applies a constitutional perspective. The main constitutional control mechanisms are the preparatory requirement in the Instrument of Government ch 7 art 2, the legal opinions of the Council of Legislation, the judicial review by courts in the Instrument of Government ch 11 art 14 and the control conducted by the Parliament. The essay's conclusion is that the provisions that empowers the government to issue ordinances that affects individual's rights and freedoms are in principle inappropriate in light of the popular sovereignty principle, and that the undetailed rules of the Instrument of Government do not ensure basis for proper control over the legality and quality of the governmental ordinances.

# Sammanfattning

Den 11 mars 2020 klassade WHO utbrottet av sjukdomen covid-19, orsakat av det nya coronaviruset SARS-CoV-2, som en pandemi. Smittspridningen har krävt långtgående och snabba åtgärder från det allmänna för att förhindra smittspridningen. I och med att det inte finns en särskild grundlagsreglering för civila kriser bestäms det rättsliga utrymmet för regeringen att vidta åtgärder genom de allmänna reglerna för RF och genom normgivningsbemyndiganden från riksdagen. Där lagstödet saknats har det krävts snabba lagstiftningsprocesser för att täcka upp för behovet. Uppsatsen handlar om regeringens förordningar som meddelats med stöd i befintliga eller nya lagar med anledning av smittspridningen och de konstitutionella förutsättningarna och möjligheterna till att garantera kvalitet och lagenlighet hos förordningarna och de nya lagarna. Uppsatsen tillämpar ett konstitutionellt perspektiv. De främsta konstitutionella kontrollmekanismerna är beredningskravet i 7 kap. 2 § RF, Lagrådets yttranden, normprövningsinstitutet i 11 kap. 14 § RF och den parlamentariska kontroll riksdagen bedriver. Uppsatsens slutsats är att normgivningsbemyndiganden till regeringen som innebär långtgående konsekvenser för enskilda avseende grundläggande fri- och rättigheter, är principiellt olämpliga utifrån folksuveränitetsprincipen och att de allmänt hållna reglerna i RF inte tillförsäkrar tillräcklig kontroll över beslutens lagenlighet och kvalitet.

# Förkortningar

Ds	Departementsserie
EKMR	Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
FHM	Folkhälsomyndigheten
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
MSB	Myndigheten för samhällsberedskap
NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop	Proposition
RF	Regeringsformen
SFS	Svensk författningssamling
SoL	Socialtjänstlag (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
WHO	World Health Organisation

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den 11 mars 2020 klassade WHO utbrottet av sjukdomen covid-19, orsakat av det nya coronaviruset SARS-CoV-2, som en pandemi.<sup>1</sup> Den begränsade kunskapen om det nya viruset har varit försvårande i arbetet för att bekämpa smittan. I Sverige har regeringen utfärdat förordningar som innebär flera begränsningar av de medborgerliga fri- och rättigheterna. Efter regeringens beslut har befolkningen under pandemin inte kunnat besöka restauranger, gå på bio, utöva sport, demonstrera, ta emot besök i sina hem på äldreboenden eller bedriva vissa verksamheter som de vanligtvis kan. Fri- och rättigheter som rörelsefrihet, demonstrationsfrihet rätt till privatliv och familjeliv, egendomsskydd och näringsfrihet har blivit inskränkta på ett långtgående sätt som vi knappast sett i modern tid. Dessutom ansåg regeringen att den behövde öka sin förordningsmakt för att effektivt kunna begränsa smittspridningen. Det skedde genom ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen som kallades lagförslaget för ”superbemyndigandet”<sup>2</sup>, ”maktlagen”<sup>3</sup> och ”krislagen”<sup>4</sup>. Lagen beskrevs som ”historisk”<sup>5</sup> och ”kontroversiell”<sup>6</sup>.

Ur ett medborgarperspektiv är det centralt att den offentliga makten utövas på ett legitimt och rättssäkert sätt. Vid krishantering ställs krav på det allmänna att agera snabbt, effektivt och i allmänhet framgångsrikt för att skydda befolkningen och samhället från krisens konsekvenser. Men i en demokratisk rättsstat ska även juridiska krav ställas på den offentliga maktutövningen. Krishanteringens legitimitet bestäms nämligen inte bara av hur effektivt krisen avvärjts eller hanterats, utan utifrån de normer och principer som ska

---

<sup>1</sup> FHM, Spridningen av covid-19 är en pandemi, 2020-03-11.

<sup>2</sup> Strömberg, Nilsson, Kristerssons utbrott på Löfven, Expressen, 2020-04-10.

<sup>3</sup> Larsson, regeringens maktlag avslutas, Svenska Dagbladet, 2020-06-30.

<sup>4</sup> Gummesson, Krislagen används inte – restauranger stängs ändå, Svenska Dagbladet, 2020-04-28.

<sup>5</sup> Lindkvist, Dahl, Efter kritiken – regeringen ändrar förslag om coronaåtgärder, Dagens Nyheter, 2020-04-04.

<sup>6</sup> Stenberg, Regeringens kontroversiella krislag kan snart bli verklighet, Dagens Nyheter, 2020-04-05.



vägleda offentlig verksamhet.<sup>7</sup> Vilka normer och principer bestämmer de konstitutionella rollerna för regering och riksdag? Hur kan vår grundlag skydda folket från lagstridigt och godtyckligt maktutövande i en krisituation?

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att i ljuset av covid-19 undersöka den principiella lämpligheten med beredskapslagar med normgivningsbemyndiganden från riksdag till regeringen, samt de konstitutionella förutsättningarna att kontrollera regeringens delegerade förordningsmakt. För att uppnå syftet med uppsatsen utgår jag ifrån följande frågeställningar:

- Vilka kontrollmekanismer finns det i det konstitutionella ramverket för att garantera lagenlighet och kvalitet hos normgivningsdelegation från riksdag till regering i civila kriser?
- Hur har dessa fått genomslag i de normgivningsbemyndiganden som meddelats eller använts med anledning av covid-19?

## 1.3 Metod och material

Metoden är i grund och botten det som gör det rättsvetenskapliga arbetet vetenskapligt. Det handlar om att förklara hur forskaren har gått tillväga i sitt arbete för att uppnå uppsatsens syfte och svara på frågeställningen. I den här uppsatsen ägnas en stor del av arbetet åt att dra gränsen för vad det allmänna får vidta för åtgärder i en civil kris samt vad konsekvenserna kan bli om det inte går till som det ska enligt rådande ordning. Denna undersökning av de rättsliga ramarna för krishantering har jag ingen svårighet att placera i den rättsdogmatiska kategorin. Åsikterna kan gå isär avseende vad rättsdogmatisk metod exakt innebär men en relativt okontroversiell definition är fastställande av gällande rätt utifrån traditionella rättskällor i rättskällehierarkin. Det finns

---

<sup>7</sup> Beckman (2004) s. 15 f.

också utrymme för de lege ferenda-diskussion i metoden, vilket jag använder mig av i analysen.<sup>8</sup>

I och med att grundlagen ger begränsat med vägledning avseende regeringens handlingsutrymme använder jag mig av förarbeten och doktrin för att få en bättre bild av rättsläget. Utredningarna på krishanteringsområdet har dock rört främst organisatoriska frågor och inte det rättsliga utrymmet att vidta åtgärder.<sup>9</sup> En central utredning är SOU 2008:61 Krisberedskapen i grundlagen, som var ett betänkande av en expertgrupp och var en del av grundlagsutredningen till 2010 års reform av RF. Det är värt att nämna att utredningen var avgränsad till grundlagsreglering och diskuterade inte krisberedskap på lagstiftningsnivå. Gällande materialet för normgivningen under coronapandemin har jag studerat förarbeten, lagsrådsyttranden och betänkanden från KU.

Uppsatsen har också en klar komparativ komponent i metoden eftersom jag jämför de svenska lösningarna med finsk och norsk rätt. Centralt för att använda sig av komparativ metod är att det finns ett tydligt syfte därav.<sup>10</sup> Ett viktigt syfte för den här uppsatsen är att använda de utländska rättsliga lösningarna som ”argumentationsbank”, och utifrån det sätta svensk rätt i ett bredare perspektiv. Det är framför allt säkerhetsmekanismerna som byggts in och som diskuterats under lagstiftningsförfarandet för bemyndiganden i civila kriser som jag undersöker och hämtar inspiration från vid uppsatsens avslutande diskussion. Materialet för det komparativa avsnittet har bestått av inhemska förarbeten, som varit på svenska och norska. Jag har haft stor hjälp av SvJT:s temanummer om coronapandemin, som professorerna Iain Cameron och Anna Jonsson Cornell tagit initiativ till, som hjälpte mig få en bredare förståelse för den finska och norska krishanteringen.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Sandgren (2018) s. 49.

<sup>9</sup> Se SOU 2008:61 s. 69.

<sup>10</sup> Sandgren (2018) s. 59 f.

<sup>11</sup> Se temanumrets inledning Pettersson (2020) s. 1077.

### 1.3.1 Norge och Finland

Den komparativa metoden är inte så enkel att man kan tillämpa det ena landets rättsliga lösningar rakt av på den andra landets. Rättssystemen existerar i egna politiska kontexter, och man får vara försiktig med att dra allt för långa slutsatser. Sverige, Norge och Finland är tacksamma jämförelseobjekt eftersom de nordiska rättssystemen har mycket gemensamt.

I jämförande undersökningar kategoriseras ofta de nordiska rättssystemen som en egen rättsfamilj. Ur offentligrättslig synpunkt kan svenska och finska rättssystemen kan vidare buntas ihop som en östnordisk familj, medan det norska tillsammans med de isländska och danska som en västnordisk familj.<sup>12</sup> Här skiljer traditionerna sig åt avseende den statliga förvaltningens organisation och ställning. Sveriges och Finlands förvaltningskultur härstammar tydligt från den svenska förvaltningstraditionen som fanns före rikssplittringen 1809. Den två rättssystemens konstitutionella utveckling har gått åt olika håll efter splittringen men står varandra fortsatt nära.<sup>13</sup> Den nordiska rättsfamiljen har ett traditionellt rättsvetenskapligt fokus på formalistiska positivistiska regler, det vill säga skriven rätt. Trots den formalistiska traditionen finns en stark pragmatisk ådra inom den nordiska rättsfamiljen där man inte tar så hårt på principer.<sup>14</sup> Parlamenten har en central position i de nordiska rättssystemen som den lagstiftande institutionen som representerar folket. De nordiska ländernas högsta domstolar har inte samma politiska roll som kontinentala författningsdomstolar, och de saknar möjlighet att formellt ogiltigförklara lagstiftning.<sup>15</sup> Det ska dock nämnas att grunderna för Norges konstitution tar utgångspunkt i maktodelningsläran, vilket ger domstolarna en större makt än i Finland och Sverige, och de är mer oförsiktiga med att skapa rätt.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Husa m.fl. (2007) s. 2 ff.

<sup>13</sup> Wenander (2019) s. 104 f., 146 ff.

<sup>14</sup> Wenander (2019) s. 104.

<sup>15</sup> Husa (2019) s. 44.

<sup>16</sup> Husa (2019) s. 43.

Ett annat karaktärsdrag hos nordiska rättsfamiljer är ett högt förtroende för det allmänna. Befolkningen har en generellt stark tilltro på de politiska organens hederlighet, klokhet och rättsenliga handlande.<sup>17</sup> De nordiska rättssystemen präglas även av en kollektivistisk kultur där staten ses som ett stöd för den enskilde, och inte som ett hinder eller fiende.<sup>18</sup>

## 1.4 Avgränsning

Uppsatsen gör inga försök att utvärdera den svenska coronastrategin avseende huruvida den är rätt eller fel, bra eller dålig. I och med att uppsatsen är rättsvetenskaplig är det riksdagens och regeringens normgivning, det vill säga lagar och förordningar, som uppkommit med anledning av coronapandemin som jag studerar utifrån ett *konstitutionellt perspektiv*. Det konstitutionella perspektivet innebär att jag utgår från det konstitutionella ramverket när jag analyserar normgivningen. Det innebär att de konstitutionellt grundläggande idéerna om folksuveränitet och parlamentariskt statskick genomsyrar diskussionen om lämpligheten med lagarna och förordningarna. När jag pratar om kontroll i uppsatsen kan jag förtydliga att jag tolkar begreppet brett, där inte bara normkontroll i form av Lagrådets granskning och normprövning av domstol ingår. Jag pratar om kontroll på ett mer allmänt plan och inkluderar även den kontroll lagstiftningsprocessen innebär på normer. Beredskapslagar som rör organisatoriska frågor, exempelvis lagen (2002:883) om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting, faller utanför uppsatsens undersökningsområde.

Det ska även nämnas varför jag valt att studera just den norska och finska rätten, och inte exempelvis den danska. Jag valde Norge eftersom den norska koronaloven är en liknande lösning till den svenska ”krislagen”. Finlands generella beredskapslag utgör ett intressant alternativ till de svenska och norska snabba tillfälliga bemyndigandena. Jag valde att inte ta in fler länder på grund av begränsat utrymme i uppsatsen.

---

<sup>17</sup> Nergelius (2018) s. 25.

<sup>18</sup> Strömholm (2010) s. 9.

## 1.4.1 Civila kriser

Uppsatsen tar sikte på det som kallas civila kriser eller fredstida kriser. Det är därför lämpligt att nämna vad som ligger i begreppet.

I allmän mening kan kris betyda lite allt möjligt. Det innebär ett avsteg från den normala ordningen på grund av någon slags inträffad händelse. Avsteget orsakar en diskrepans i den ordning som problem och utmaningar normalt hanteras.<sup>19</sup> I juridisk mening saknas ett enhetligt krisbegrepp. Grundlagarna reglerar krig och krigsfara men ingen annan sorts kris. Det finns inte heller någon enhetlig definition i vanlig lag. I förarbeten har ”kris” har definierats som ”en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner”.<sup>20</sup> Något förvirrande är dessutom att olika begrepp används i olika krisberedskapslagar och av myndigheter utan att någon tydlig förklaring ges till vad de olika orden egentligen tar sikte på. Enligt en rapport från Socialstyrelsen är terminologin inom fackområdet samhällsskydd och beredskap spretig och olika termer används för samma begrepp.<sup>21</sup>

Civila kriser är ett motsatsbegrepp till krig och krigsfara – en situation som utgör en kris men som äger rum i fredstid. Det tjänar som ett slags paraplybegrepp för olika begrepp i fackområdet kris och beredskap som inte äger rum i krig eller krigsfara.<sup>22</sup> Expertgruppsrapporten i betänkandet Krisberedskapen i grundlagen kom fram till följande definition av civil kris:

En händelse eller situation som

1. Innebär omfattande skador eller överhängande risk för sådana skador på människor, djur egendom eller miljö eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för sådana skador

---

<sup>19</sup> Se Deverell m.fl. (2015) s. 5.

<sup>20</sup> Prop. 2007/08:92 s. 7.

<sup>21</sup> Socialstyrelsen (2013) s. 9.

<sup>22</sup> SOU 2008:61 s. 62 ff., Hirschfeldt (2017) s. 193.

på människor, djur, egendom eller miljö eller innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en sådan störning i viktiga samhällsfunktioner och

2. Kräver skyndsamma insatser eller beslut av det allmänna.<sup>23</sup>

## 1.5 Disposition

I uppsatsens avsnitt 2 anges de konstitutionella utgångspunkterna för undersökningen. Jag redogör för grunderna för statskicket och de principer som vår grundlag vilar på. Avsnittet handlar vidare om regeringens roll i den offentliga maktutövningen och hur dess makt begränsas. En stor del av avsnittet går åt att redogöra för normgivningsmaktens och lagstiftningsprocessens regler, principer och kontrollmekanismer. I avsnitt 3 går jag vidare till parlamentarisk och rättslig kontroll. Avsnitt 4 handlar om författningsberedskap och krishantering på ett praktiskt plan. Det som sägs i avsnitt 4 är nödvändigt att ha med sig vid en diskussion om krishantering eftersom den blir alltför teoretisk om den utgår helt utifrån grundlagen och saknar praktisk förankring. Avsnittet ger perspektiv på varför regleringen ser ut som den gör, vilka mål och principer som styr det allmännas krishantering och vilket ansvar regeringen har i en civil kris. Dessutom redogörs det för särskild befintlig lagstiftning som relaterar smittskydd och hantering av smittspridning. I avsnitt 5 går jag igenom vissa lagar och förordningar som stiftats och meddelats med anledning av utbrottet av covid-19. Jag undersöker dem utifrån de säkerhetsmekanismer som har lagts till för att väga upp för de långtgående normgivningsbemyndigandena. Jag tar med den generella covid-19-lagen som vid tiden för uppsatsens inlämning inte har röstats igenom i riksdagen. Avsnittet efter handlar om Finlands och Norges krislagstiftning i ljuset av coronakrisen som jag tar med mig till analysen. I avsnitt analyserar jag förutsättningarna för kontroll avseende föreskrifters lagenlighet och kvalitet i en civil kris från ett konstitutionellt perspektiv. Jag diskuterar detta utifrån uppsatsens syfte, för att sedan diskutera i ljuset av de nya lagarna och

---

<sup>23</sup> SOU 2008:61 s. 64.

förordningarna som utfärdades med anledning av covid-19 om det konstitutionella ramverket räcker till för att garantera lagenlighet och kvalitet hos de snabbt framtagna normerna.

## 2 Konstitutionella utgångspunkter

### 2.1 Grunderna för statsskicket

#### 2.1.1 Folksuveränitet och parlamentarism

RF är den grundlag som etablerar grunderna för det svenska statsskicket, och är således den grundlag som behandlas i denna uppsats. En grundläggande princip för RF är den om folksuveränitet. Tillsammans med parlamentarismen och den representativa demokratin lyftes den fram som en huvudprincip för den totala författningsreformen som ägde rum 1974.<sup>24</sup> Principen om folksuveränitet framgår i RF:s portalparagraf – ”All offentlig makt i Sverige utgår från folket.” Vad offentlig makt innefattar framgår inte i RF men grundpremisen är att alla verkliga maktbefogenheter hos det allmänna ska på något sätt kunna härledas tillbaka till folket för att den ska vara legitim.<sup>25</sup> 1974 års RF bygger således inte på maktdelningstankar – att den lagstiftande, dömande och verkställande makten ska balansera varandra. Makten är inte delad eftersom den kommer från folket och koncentreras hos folkrepresentationen.<sup>26</sup> Det kan därför hävdas att de offentliga organen, såväl beslutande politiska församlingar som myndigheter, de facto saknar egen makt. Således har de offentliga organen endast rollen av funktionärer i utövandet av den offentliga makten och de är beroende av folket för att kunna utöva den makten. Istället för maktdelning utgår den konstitutionella grundstrukturen ifrån en fördelning av funktioner. Det innebär att olika organ fått förtroende för att sköta olika uppgifter i den offentliga förvaltningen.<sup>27</sup>

Det parlamentariska statsskicket är ett sätt att förverkliga idén om folksuveräniteten.<sup>28</sup> Parlamentarismen utmärks av parlamentets dominerande

---

<sup>24</sup> SOU 1967:26 s. 96. Se nuvarande 1 kap. 1 § 2 st. RF.

<sup>25</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 18.

<sup>26</sup> Prop. 1973:90 s. 156, SOU 1972:15 s. 76.

<sup>27</sup> Prop. 1973:90 s. 156.

<sup>28</sup> Wenander (2016) s. 59.



roll och lutar sig på en idé om maktkoncentration hos riksdagens majoritet.<sup>29</sup> Alla myndigheter är konstitutionellt underställda riksdagen eftersom all makt utgår från folket och riksdagen är folkets främsta företrädare och stiftar lag, vilket framkommer i 1 kap. 4 § RF. Begreppet handlar om maktrelationen mellan regering och riksdag där regeringen måste ha riksdagens förtroende, eller i vart fall tolereras.<sup>30</sup> Parlamentarismen belyses i RF genom regler om regeringens sammansättning och bildande, statsministeromröstning och möjligheter för riksdagen att avsätta regeringen eller enskilda statsråd samt upplösa parlamentet och utlysa nyval. Den svenska parlamentarismen bygger på negativ parlamentarism. Det innebär att en majoritet av riksdagens ledamöter tolererar den tillträdande regeringen, till skillnad från positiv parlamentarism där en majoritet aktivt hade behövt rösta för regeringsbildningen.<sup>31</sup> Det parlamentariska och representativa statskicket kännetecknas av att folket utser en beslutande församling genom återkommande val och att församlingen beslutar i folkets gemensamma angelägenheter.<sup>32</sup>

Det svenska konstitutionella systemet kan sägas tillämpa politisk konstitutionalism, vilket innebär att riksdagen och lagberedningssystemet har en stark ställning och tilltro i det svenska konstitutionella systemet. Det innebär att mekanismerna för att se till att konstitutionen efterlevs är traditionellt av politisk karaktär.<sup>33</sup> Fokuseringen på lagstiftningen har lett till en relativt svag position för domstolar och grundlagar.<sup>34</sup>

## 2.1.2 Legalitetsprincipen och normhierarki

Enligt portalparagrafen i RF ska den offentliga makten utövas under lagarna. Att statens maktutövning ska utövas under normer av något slag, och inte genom godtycke är en självklar grundsats för rättsstaten. Förvaltningen ska

---

<sup>29</sup> Ahlbäck Öberg (2020) s. 161.

<sup>30</sup> SOU 2008:125 s. 25.

<sup>31</sup> Bergman (2020) s. 141.

<sup>32</sup> SOU 1972:15 s. 76.

<sup>33</sup> Cameron (2020) s. 14.

<sup>34</sup> Jonsson Cornell och Cameron (2020) s. 1175.

agera i enlighet med de beslut som regering och riksdag har fattat är ett grundläggande demokrativärde. Detta sammanfattas i *legalitetsprincipen*.<sup>35</sup> Inom förvaltningsrätten kan detta preciseras som att författningsstöd alltid måste finnas för myndighetsbeslut, och att myndigheterna därutöver kräver särskilt lagstöd för att fatta betungande beslut för enskilda.<sup>36</sup> Legalitetsprincipen aktualiseras även när det gäller gränsdragningen mellan normgivning och rättstillämpning. Principen kan således sägas innehålla ett föreskriftskrav. Det är riksdagen som legitimerar förvaltningens myndighetsutövning genom att stifta lag, ingen annan rättstillämpare ska få bestämma hur en lag ska se ut. Hur föreskriftskravet hårddras kan således relatera till diskussionen om hur kreativa domstolar och andra rättstillämpare får vara när de tolkar lagar.<sup>37</sup> Legalitetsprincipen är på så vis ett uttryck för den nordiska traditionen av att fokusera på skriven rätt som rättsligt bindande.<sup>38</sup> För den enskilde är legalitetsprincipen en förutsättning för rättssäkerhet och att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut enligt gällande rätt.<sup>39</sup>

Förutom att de offentliga organen är bundna av lagarna kan deras föreskrifter inte bryta mot normer av högre rang. Vårt rättssystem bygger på en tanke om normhierarki där normer har olika ställning och där en ”högre norm” förtar en lägre vid en normkonflikt. Grundlag står över vanlig lag och huvudregeln är således att där vanlig lag och grundlag motsäger varandra ska grundlag alltid vinna.<sup>40</sup> I RF kommer detta till uttryck i den formella lagkraftens princip i 8 kap. 18 §.

---

<sup>35</sup> Skriv. 2000/01:151 s. 3, SOU 1993:40 s. 221.

<sup>36</sup> Strömberg och Lundell (2018) s. 69.

<sup>37</sup> Sterzel (2009) II s. 113 f.

<sup>38</sup> Se avsnitt 1.3.1.

<sup>39</sup> Skriv. 2000/01:151 s. 3.

<sup>40</sup> Se Nergelius (2018) s. 14, Husa (2019) s. 42.

## 2.2 Den svenska förvaltningsmodellen

Den offentliga maktutövningen knyts ihop genom en uppdrags- och ansvarskedja som binder samman folket, statsmakterna och förvaltningen i övrigt. Riksdagen beslutar om skatter, lagar och finanser och hålls ansvarig av folket genom allmänna val. Statsministern, som utses och kan avsättas av riksdagen, får utse övriga statsråd i regeringen. Regeringen styr riket och ansvarar inför riksdagen genom de diverse kontrollmekanismerna reglerade i RF. Längst ner i kedjan binds statsförvaltningen samman med regeringen, och samspelet mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringen bestäms i den svenska förvaltningsmodellen.<sup>41</sup>

Den svenska förvaltningsmodellen är ett uttryck för hur förvaltningen är uppställd. Modellen präglas av ett dualistiskt administrativt system. Den verkställande makten är nämligen uppdelad i två parallella organisationsstrukturer, med regeringen och departementen på ena sidan och förvaltningsmyndigheterna på den andra.<sup>42</sup> Förvaltningsmyndigheterna är således fristående från regeringens organisation och de delar ansvaret för den statliga förvaltningen.<sup>43</sup> Förvaltningsmyndigheternas självständighet till följd av det dualistiska systemet innebär att regeringen inte får blanda sig i hur förvaltningsmyndigheterna beslutar i enskilda fall. Detta förbud framgår i 12 kap. 2 § RF. Samtidigt har förvaltningsmyndigheterna en lydnessplikt gentemot regeringen enligt 12 kap. 1 §, och regeringen har vis à vis befogenhet att styra förvaltningen. Ett annat karaktäristiskt drag hos den svenska förvaltningsmodellen är principen om kollektivt beslutsfattande. Regeringen tar enligt 7 kap. 3 § beslut under regeringssammanträden med minst fem statsråd närvarande och enskilda statsråd saknar sådan beslutsmyndighet. Förvaltningsmyndigheternas lydnessplikt är alltså mot regeringen som kollektivorgan och inte mot enskilda statsråd.<sup>44</sup> För statsrådets del

---

<sup>41</sup> SOU 1983:39 s. 16, SOU 2007:75 s. 39 f.

<sup>42</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 272.

<sup>43</sup> Wennergren (1998) s. 97.

<sup>44</sup> SOU 1972:15 s. 195.

sammanfattas denna ordning som förbud mot ministerstyre.<sup>45</sup> Ministerstyre är ett vanligt inslag i förvaltningen internationellt sett men används i svensk kontext närmast som ett skällsord.<sup>46</sup>

## 2.2.1 Regeringens styr riket

Regeringen består av statsministern och övriga statsråd vars uppgift enligt 1 kap. 6 § RF är att tillsammans styra riket. RF saknar en heltäckande bestämmelse om styrandets innebörd och det finns inte heller särskilt mycket ytterligare ledning att hämta i lag eller förordning. Istället har handlingsfrihet prioriterats, även om RF sätter yttre gränserna för tillåten styrning.<sup>47</sup> I samband med införandet av 1974 års RF uttalade KU att regeringen ska kunna handla med den kraft och snabbhet som behövs i ett utvecklat samhälle.<sup>48</sup> Regeringens uppgifter inkluderar att ge förslag till lagstiftning till riksdagen i form av propositioner enligt 4 kap. 4 § och 9 kap. 2 § RF. Regeringen kan även utfärda direkt bindande föreskrifter i form av förordningar.<sup>49</sup> De ansvarar dessutom för att förvalta statens tillgångar enligt 9 kap. RF och att leda den statliga förvaltningen enligt 12 kap. RF.

Regeringen styr riket som ett kollektivorgan. Enligt 7 kap. 3 och 4 §§ RF ska regeringsärenden avgöras vid regeringssammanträden och minst fem statsråd ska närvara för att regeringen ska vara beslutsför. Regeringsärendena utgörs av styrelseärenden och förvaltningsärenden. Styrelseärenden rör styrelsen av riket, exempelvis beslut om propositioner och förordningar. Förvaltningsärenden avser regeringens funktion som högsta förvaltningsmyndighet och kan handla om utnämningar, dispenser, tillstånd och överklaganden.<sup>50</sup> I och med att regeringen tar beslut gemensamt kan det kollektiva beslutsfattandet sägas ge uttryck för hela regeringens värderingar i

---

<sup>45</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 274.

<sup>46</sup> Ahlbäck Öberg (2020) s. 158 f.

<sup>47</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 271.

<sup>48</sup> KU 1973:26 s. 17.

<sup>49</sup> Se avsnitt 2.4.

<sup>50</sup> SOU 2008:61 s. 66 f.

ett regeringsärende, vilket kan sägas vara förenligt med ett parlamentariskt synsätt.<sup>51</sup>

Av tidsmässiga och praktiska skäl delegerar politiker långtgående befogenheter till förvaltningen.<sup>52</sup> Förvaltningsmyndigheternas verksamhet ska förverkliga regeringens politik. Regeringen förvandlar sina politiska mål och ambitioner till konkreta uppdrag för myndigheterna, och överlåter åt förvaltningen att uppfylla dem på det sätt de anser bäst. På vilket sätt eller hur mycket politikerna vill styra förvaltningen är upp till regeringen själv och varierar beroende på verksamheten på myndigheternas område.<sup>53</sup>

### **2.2.1.1 Självständiga förvaltningsmyndigheter**

Regeringens styrningsmöjligheter begränsas av det konstitutionellt skyddade området av förvaltningsmyndigheternas självständiga beslutsfattande som framgår i 12 kap. 2 § RF. Regeln innebär ett förbud för högre myndigheter att bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ett enskilt fall som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag. Myndigheternas beslutsfattande får styras genom lag och annan författning samt genom riktlinjer i direktiv från regeringen som kan leda myndigheten i sitt beslutsfattande, men i princip inte genom order från regeringen eller enskilda statsråd. Regeringen har rätt att i viss mån ge anvisningar i fall som rör ett konkret och pågående händelseförlopp.

Förbudet för regeringens inblandning i enskilda fall motiveras av skyddet för enskildas rättssäkerhet och eget ansvar för myndigheterna och är tänkt att fungera som en spärr mot maktmissbruk.<sup>54</sup> Dessutom skulle det innebära en praktisk olämplighet av att regeringen skulle komma att ansvara för åtgärder de i realiteten inte rimligen kunnat påverka.<sup>55</sup> Systemet innebär starka expertmyndigheter som kan tillföra sakexpertis och legitimitet till det

---

<sup>51</sup> Prop. 1973:90 s. 183.

<sup>52</sup> Ahlbäck Öberg (2020) s. 156.

<sup>53</sup> SOU 2007:75 s. 11 f.

<sup>54</sup> Ahlbäck Öberg (2020) s. 159.

<sup>55</sup> RiR 2008:9 s. 90.

allmänna. Ofta ligger fackkompetensen hos tjänstemännen hos expertmyndigheterna, som då blir avgörande för en effektiv politisk ledning.<sup>56</sup>

### **2.2.1.2 Konsekvenser av RF:s handlingsutrymme**

Att regeringen håller sig inom de rättsliga ramarna för politisk styrning är grundläggande för upprätthållandet av den parlamentariska demokratin och rättsstaten. Styrningen behöver även knytas till demokratiskt fattade beslut för att förfarandet ska vara legitimt, vilket även framgår av legalitetsprincipen.<sup>57</sup> Bristen på detaljerade regler i RF angående regeringens styrning av förvaltningen har emellertid skapat ett tolkningsutrymme för den som försöker slå fast var de rättsliga gränserna går för tillåten styrning. Beroende på vilket intresse man har kan man alltså argumentera både för ett brett och smalt handlingsutrymme för regeringen att styra förvaltningen.<sup>58</sup> Enligt Sterzel och Bull brukar kritiken när regeringens maktutövning diskuteras vara att den inte är tillräckligt kraftfull, snarare än att den är för långtgående och kraftfull. Handlingsfriheten ställer krav på att de offentliga organen sköter sina uppdrag på ett sätt som respekterar den konstitutionella funktionsfördelningen.<sup>59</sup>

## **2.3 Den kommunala självstyrelsen**

En stor del av den offentliga sektorn är kommunal och mycket av förvaltningen gäller kommunala angelägenheter.<sup>60</sup> Den kommunala självstyrelsen innebär att de politiska församlingarna på lokal och regional nivå representerar folkviljan, och att beslut ska fattas nära medborgarna utifrån lokala förutsättningar och behov. Det finns alltså en balansgång för hur den kommunala och regionala makten förhåller sig till riksdagsmakten

---

<sup>56</sup> Jonsson Cornell och Cameron (2020) s. 1181 f.

<sup>57</sup> Wenander (2016) s. 57.

<sup>58</sup> Ahlbäck Öberg (2020) s. 162.

<sup>59</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 271.

<sup>60</sup> Sterzel (2009) I s. 325.

och regeringens styrning. Hur den offentliga makten ska balanseras inom förvaltningen, var gränsen går för vilka frågor som ska avgöras på lokal och regional nivå samt vad den reella innebörden av principen faktiskt är, är på många sätt mer ideologiska och politiska än juridiska frågor. Sedan grundlagsreformen 1974 har den kommunala självstyrelsen funnits med i portalstadgandet i 1 kap. 1 § 2 st. RF som en av grundpelarna för den kommunala självstyrelsen, men det har uppfattats mer som ett principstadgande än en rättslig regel.<sup>61</sup> Uppfattningen att den kommunala självstyrelsen har en juridisk innebörd har förstärkts i och med att det i och med grundlagsreformen 2010 infördes ett särskilt kapitel i RF om kommunerna – kap. 14. De nya reglerna är emellertid av vag och allmän karaktär och har gett upphov till debatt om självstyrelsens faktiska rättsliga innebörd.<sup>62</sup> Grundlagsutredningen menade att det var både olämpligt och omöjligt att definiera den kommunala självstyrelsen i grundlag. De menade att en sådan definition måste förbli dynamisk för att kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.<sup>63</sup>

### **2.3.1 Förutsättningar för inskränkningar**

14 kap. 3 § RF markerar att den kommunala självstyrelsen har ett särskilt intresse trots att det inte går att dra en tydlig gräns kring vad den ska skydda. Paragrafen stadgar att självstyrelsen får inskränkas men en sådan inskränkning inte bör ”gå över vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den”. Denna proportionalitetsbedömning stadgar en skyldighet att undersöka om det finns ett mindre inskränkande sätt att uppnå ändamålet med den tilltänkta bestämmelsen, men är inte utformad på ett sätt som gör den tvingande i och med ordet *bör*. Det leder till den märkliga situationen att en lag som inskränker den kommunala självstyrelsen förmodligen inte kan bli föremål för lagprövning eftersom den lagen inte skulle gå emot en grundlagsstadgad regel. I praktiken innebär det att det

---

<sup>61</sup> Strandberg (2020) s. 195.

<sup>62</sup> Nergelius (2018) s. 350.

<sup>63</sup> SOU 2008:125 s. 531 f.

ankommer på riksdagen att avgöra vad som är en nödvändig inskränkning i det enskilda fallet.<sup>64</sup> Motiven till 2010 års reform av RF framhåller att den kommunala självstyrelsen ofta kan komma att hamna i konflikt med andra intressen i lagstiftningsärenden och att det är viktigt att konsekvenserna för självstyrelsen blir föremål för ingående överväganden.<sup>65</sup> Vidare markerades självstyrelsens betydelse av att lagrådet ska få yttra sig enligt 8 kap. 21 § RF.

## 2.4 Normgivning

### 2.4.1 Allmänt om normgivning

Normgivningsmakten handlar om rätten att utfärda rättsregler. Den finns huvudsakligen reglerad i 8 kap. RF men kompletteras av andra bestämmelser i RF. De rättsregler som avses i normgivningsmakten är rättsligt bindande föreskrifter. Föreskrifterna är rättsligt bindande på samma sätt, men har olika platser i rättskällehierarkin där lägre normer inte får stå i konflikt med högre normer.<sup>66</sup> Till följd av detta faller rätten att utfärda allmänna råd och rekommendationer utanför bestämmelserna i 8 kap.<sup>67</sup>

Legitimitetsgrunden i en demokrati är att besluten tillkommit i demokratisk ordning. Besluten kan rättfärdigas utifrån sättet de tillkommit, i princip efter offentlig debatt genom majoritetsbeslut i ett parlament där ledamöterna kan ställas till svars av en befolkning som kan rösta bort oansvariga folkvalda representanter i regelbundna återkommande val. De offentliga besluten legitimeras genom konstruktionen av den demokratiska beslutsprocessen.<sup>68</sup> Den ger uttryck för en rättsstatlig jämlikhetsprincip, där den offentliga makten behandlar de enskilda som jämlikar.<sup>69</sup> Besluten legitimeras också av beslutsprocessens öppenhet, där beslutsfattarna motiverar skälen och

---

<sup>64</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 312 f.

<sup>65</sup> Prop. 2009/10:80 s. 211 ff.

<sup>66</sup> Se avsnitt 2.1.2. och 3.3.3.

<sup>67</sup> Se Bull och Sterzel (2019) s. 187 f.

<sup>68</sup> Rothstein (2018) s. 18.

<sup>69</sup> Beckman (2004) s. 20.



grunderna för maktutövningen.<sup>70</sup> Regeringen har uttalat att öppenheten är grunden för allmänhetens förtroende för demokratin.<sup>71</sup>

Att riksdagen stiftar lag är en konsekvens av principen om folksuveränitetsprincipen och att riksdagen är folkets främsta företrädare. Lagarna kan på så vis ses som ett principiellt uttryck för folkets vilja.<sup>72</sup> Regeringsformens regler om normgivningsmakt vilar på grundtanken att beslutsbefogenheter inte kan delegeras utan uttryckligt stöd i grundlagen.<sup>73</sup> En tumregel är att utfärdande av regler som har stor betydelse för enskilda eller samhällslivet ska beslutas av riksdagen i lag. Av praktiska och tidsmässiga skäl kan riksdagen inte besluta om alla frågor på egen hand, utan får delegera beslutandemakt till andra organ.<sup>74</sup> Regeringen meddelar föreskrifter i form av förordningar och kommuner och förvaltningsmyndigheter i form av föreskrifter enligt 8 kap 1 § RF.

## 2.4.2 Reglerna i 8 kap. RF

Normgivningsmakten är primärt uppdelad i två områden – riksdagens och regeringens primärområde. Riksdagens primärområde framgår av 8 kap. 2 och 3 §§ RF. Det är ett stort område och omfattar bland annat hela civilrätten enligt 2 § 1 st. 1, dvs. föreskrifter om enskildas personliga ställning och ekonomiska förhållanden inbördes. Riksdagens primärområde omfattar även de föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som är betungande för den enskilde, så kallade betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter, enligt 2 § 1 st. 2. Riksdagens primärområde delas in i det obligatoriska och det fakultativa området. Möjligheten att meddela bestämmelser som hör till det fakultativa området kan delegeras i lag till regeringen. De bestämmelser som tillhör det obligatoriska området är inte möjligt för riksdagen att delegera till regeringen.<sup>75</sup> Exempelvis får regeringen

---

<sup>70</sup> Applbaum (1992) s. 256.

<sup>71</sup> Skrv. 2000/01:151 s. 22.

<sup>72</sup> Prop. 1973:90 s. 205.

<sup>73</sup> Holmberg m.fl. (2012) s. 621.

<sup>74</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 186.

<sup>75</sup> SOU 2008:42 s. 17.

bli bemyndigad att meddela betungande offentligrättsliga föreskrifter enligt 2 § 1 st. 2 och 3 § 1 st., men sådana föreskrifter som rör annan skatt än tull, utsökning och gärningar som medför annan rättsverkan än böter hör däremot till det obligatoriska området enligt 3 § 2 st. Regeringens primärområde framgår av 8 kap. 7 §. Det omfattar verkställighet av lag, och föreskrifter som inte på grund av grundlag ska meddelas av riksdagen, den så kallade restkompetensen. Med andra ord, allt som inte enligt grundlag bestämmas av riksdagen får regeringen bestämma om. Här återfinns bland annat sådana offentligrättsliga föreskrifter som har gynnande eller neutral karaktär.<sup>76</sup> Riksdagen har emellertid alltid rätt att lagstifta även på regeringens primärområde enligt 8 kap. 8 §. Genom restkompetensen har regeringen kunnat besluta om administrativa föreskrifter som instruktioner för förvaltningsmyndigheter.<sup>77</sup>

Enligt 8 kap. 10 § RF är subdelegation möjligt – att riksdagen när de bemyndigar regeringen att utfärda föreskrifter inom visst ämne i riksdagens primärområde även får medge att regeringen bemyndigar en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet. Härigenom ges grundlagsstöd för den lokala förordningsmakten. På det viset behöver inte regeringen betungas med detaljartade och lokala föreskrifter.<sup>78</sup>

Den formella lagkraftens princip, som kommer till uttryck i 8 kap. 18 § RF, slår fast att endast lag kan upphäva annan lag. I samma ordning kan förordning upphäva annan förordning. I och med att lag har en högre ställning än förordning i normhierarkin kan lag ändra eller upphäva regeringens förordningar.<sup>79</sup> Rent praktiskt behöver riksdagen endast stifta en egen lag som motsäger en av regeringen utfärdad förordning för att förordningen ska bli verkningslös.

---

<sup>76</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 200.

<sup>77</sup> SOU 2008:61 s. 65.

<sup>78</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 202.

<sup>79</sup> Prop. 1973:90 s. 324.

Det finns inga krav på hur precist ett bemyndigande måste vara. Ett vitt utformat bemyndigande innebär en större överföring av lagstiftningskompetens till regeringen än om delegationen vore mer detaljerat. Förarbetena till 1974 års RF medger att det får avgöras från fall till fall, men att det är konstitutionellt olämpligt om bemyndiganden är så allmänt hållna att de i princip motsvarar de delegeringsbara ämnena i grundlagstexten. Det framhölls även också att på områden där medborgare direkt berörs krävs det att bemyndiganden mer precist anger inom vilka ramar regeringen får röra sig.<sup>80</sup>

### 2.4.3 Beredningskravet

För att kunna utfärda rättsligt bindande lagar måste beredningskravet i 7 kap. 2 § RF vara uppfyllt. Regeln innebär ett generellt krav på att regeringen ska inhämta behövliga yttranden och upplysningar från berörda myndigheter, kommuner, sammanslutningar och enskilda i alla ärenden innan de tar beslut.<sup>81</sup> Paragrafen ger uttryck för beredningsprocessens yttre del, exempelvis remissförfarandet. Remissförfarandet framhölls i motiven till 1974 års RF som ett betydelsefullt och karaktäristiskt inslag i den svenska politiska beslutsprocessen.<sup>82</sup> Ett grundläggande syfte med remissförfarandet är att få fram ett starkt beslutsunderlag och få en bild av åsikterna hos aktörerna i det offentliga systemet, samt för att sprida relevant information till berörda parter.<sup>83</sup> KU har uttryckt att remissförfarandet som ett led i beredningsarbetet är en kvalitetsförsäkring för regeringens och riksdagens beslutsfattande, och verkar positivt för demokratin, rättssäkerheten och effektiviteten.<sup>84</sup>

I beredningsprocessen för lagstiftning ingår ofta tillsättande av en utomstående utredning eller att en utredning ska genomföras i ett av

---

<sup>80</sup> Prop. 1973:90 s. 209, se även Strömberg (1999) s. 119.

<sup>81</sup> Bet. 2008/09:KU10 s. 63 f.

<sup>82</sup> Prop. 1973:90 s. 287.

<sup>83</sup> SOU 2016:5 s. 340.

<sup>84</sup> 2008/09:KU10 s. 63.

departementen där grundläggande samhällsproblem identifieras.<sup>85</sup> KU har uttalat att hög kvalitet och integritet hos utredningsväsendet är en förutsättning för viktiga roll i svensk förvaltningstradition.<sup>86</sup> Lagförslagen behandlas även i Regeringskansliet<sup>87</sup> genom intern beredning. Ofta ska även Lagrådet få tillfälle att yttra sig.<sup>88</sup> Det kan tilläggas att även om beredningskravet i 7 kap 2 § RF tar sikte på beredningsförfarandets yttre del kan bestämmelsen enligt doktrin tolkas så att den omfattar även andra delar av beredningsprocessen, exempelvis utredningsväsendet och den interna beredningen.<sup>89</sup> Lagrådet har även uttalat att beredningsunderlagets kvalitet omfattats av bestämmelsen.<sup>90</sup>

Beredningsförfarandet har en viktig kontrollfunktion i och med att det ger en viss tröghet till lagstiftningsprocessen som skyddar folket från tillfälliga politiska idéer och populistiska impulser.<sup>91</sup> Med krav på offentligt gjorda beredningshandlingar i form av exempelvis utredningar och propositioner skapas offentlig debatt om planerade lagar. Diskussionen i sig kan legitimera lagarna, i synnerhet om det rör sig om viktiga frågor.<sup>92</sup> Offentligheten kan också leda till att lagarna blir mer bearbetade. Det är värt att nämna och med att beredningskravet gäller alla regeringens beslut ställs krav på beredning av regeringsförordningar. Dessa saknar i princip förarbeten och om sådana finns är de inte lika lättillgängliga som förarbeten till lagstiftning.<sup>93</sup>

## 2.4.4 När är beredningskravet uppfyllt?

RF ger ingen närmare ledning om hur beredningskravet ska uppfyllas, till exempel avseende hur långt ett remissförfarande ska vara. Anledningen till

---

<sup>85</sup> Cameron (2020) s. 15.

<sup>86</sup> Bet. 1999/00:KU10 s. 12.

<sup>87</sup> Regeringens beredningsorganisation, se 2017/18:KU10 s. 50.

<sup>88</sup> Se avsnitt 3.4.

<sup>89</sup> Holmberg m.fl. (2012) s. 326 ff., Eka m.fl. (2018) s. 326.

<sup>90</sup> Prop. 2002/03:87 bilaga 3 s. 20.

<sup>91</sup> Derlén m.fl. (2016) s. 34.

<sup>92</sup> Cameron (2020) s. 19.

<sup>93</sup> KU:s yttrande till tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen, bilaga 3 2019/20:SoU20 s. 38.

att avsaknaden på detaljerade krav var att inte betunga regeringens arbete med formaliteter och att bibehålla möjlighet till anpassning vid växlande förhållanden.<sup>94</sup>

Angående remissförfarandet har KU uttalat att remissinstanserna ska ha getts en reell möjlighet att överväga förslagen.<sup>95</sup> Enligt propositionshandboken ska remisstiden som huvudregel vara minst 3 månader, och hänsyn ska tas till helger och semesterperioder.<sup>96</sup> KU har framhållit att beredningskravet inte är lika för alla fall, och att som kravet är uttryckt i RF ger det utrymme för flexibilitet och snabb hantering i brådskande fall.<sup>97</sup> Utskottet har emellertid uttalat att beredningskravet är av väsentlig betydelse även i krissituationer.<sup>98</sup> Regeringen ska också avsätta tid för behandling av remissinstansernas synpunkter. Här har KU uttalat att en vecka är orimligt kort tid, i synnerhet där remissinstanserna varit kritiska.<sup>99</sup> Alltför kort tid kan enligt Lagrådet innebära att regeringen inte har tagit beredningskravet på allvar.<sup>100</sup>

I slutändan är det regeringen som bär ansvaret för de förslag som läggs fram för riksdagen och det är upp till dem att avgöra vilken beredning som ska bedrivas och som anses nödvändig.<sup>101</sup> I förlängningen kan lagstiftning med bristfällig beredning bli föremål för lagprövning enligt 11 kap. 14 § RF.<sup>102</sup>

## 2.4.5 Grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. RF finns Sveriges fri- och rättighetskatalog som stadgar de mänskliga rättigheter som ska skydda de enskilda mot statsmakterna.<sup>103</sup> Det

---

<sup>94</sup> Prop. 1973:90 s. 179.

<sup>95</sup> 2013/14:KU6y s. 5 f.

<sup>96</sup> Ds 1997:1 s. 34.

<sup>97</sup> 2015/16:KU20 s. 444 och 478, 2009/10:KU10 s. 76 f.

<sup>98</sup> 2015/16:KU20 s. 479.

<sup>99</sup> 2014/15:KU20 s. 178.

<sup>100</sup> Lagrådets yttrande den 27 februari 2014.

<sup>101</sup> Prop. 1973:90 s. 288.

<sup>102</sup> Se avsnitt 3.3.3.

<sup>103</sup> SOU 2008:125 s. 385.

konstitutionella rättighetsskyddet har större betydelse än dess roll i normgivningsmakten. Lagstiftaren är dock förmodligen den allra viktigaste adressaten eftersom det ankommer denna att stifta allmängiltiga rättsregler. Lagstiftningsprocessen utgör därmed en kärna i kontrollmekanismen för rättighetsskyddet.<sup>104</sup>

De grundlagsstadgade fri- och rättigheterna är ett hyfsat nytt tillskott i grundlagen.<sup>105</sup> Att fri- och rättigheterna är stadgade i grundlag innebär att alla beslut och regler som utfärdats i strid med fri- och rättighetsskyddet inte är lagenliga, och kan bli föremål för normprövning.<sup>106</sup>

#### **2.4.5.1 Inskränkande av grundläggande fri- och rättigheter**

Fri- och rättigheterna är uppdelade i tre kategorier. Vissa rättigheter är absoluta och grundlagen medger ingen möjlighet för inskränkning på annat sätt än genom en grundlagsändring. De fri- och rättigheter som räknas upp i 2 kap. 20 § 1 st. RF är relativa rättigheter som får begränsas i lag under förutsättning att begränsningen kan förenas med vissa i regeringsformen uppställda villkor. Den tredje kategorin är relativa rättigheter som kan begränsas i lag i vanlig ordning utan krav på att uppfylla särskilda villkor.<sup>107</sup> Bland dessa finns bland annat egendomsskyddet i 15 §, det vill säga rätten att inte behöva tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, och näringsfriheten i 17 §, som stadgar rätten att driva näring eller utöva yrke.

Enligt 2 kap. 19 § RF får inte fri- och rättigheterna som de kommer till uttryck i EKMR inskränkas. Det är en konsekvens av att konventionen gäller som svensk lag enligt lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. EKMR är till sitt innehåll en rättighetskatalog med negativa rättigheter, som alltså

---

<sup>104</sup> Bull (2020) s. 52. Se även avsnitt 3.4.

<sup>105</sup> Se SOU 2008:125 s. 388 f., Nergelius (2018) s. 137.

<sup>106</sup> SOU 2008:125 s. 357 och 376. Se avsnitt 3.3.3.

<sup>107</sup> SOU 2008:125 s. 113.

ställer krav på konventionsstaterna att avhålla sig från att handla på ett sätt som kränker enskildas rättigheter enligt konventionen. Den kräver även att staterna aktivt ska agera för att enskilda ska kunna åtnjuta de uppräknade rättigheterna genom att exempelvis införa tillräcklig lagstiftning och inrätta effektiva offentliga organ.<sup>108</sup> Svenska domstolar har också en skyldighet att så långt som möjligt tolka svensk lagstiftning i ljuset av konventionen i så kallad fördragskonform tolkning.<sup>109</sup>

För att begränsa relativa rättigheter ställs vissa krav upp i 2 kap. 21 § RF. Först det första får begränsningar endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. För det andra får begränsningar aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. För det tredje får begränsningen aldrig sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Dessutom får inte begränsningen ”göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning”. En annan skyddsmekanism för de grundläggande fri- och rättigheterna är det särskilda förfarandet i 22 § som kräver att ett sådant lagförslag ska vila i minst tolv månader om minst tio av riksdagens ledamöter yrkar på det. Det stadgas vissa undantag i paragrafen, bland annat om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet. Det särskilda förfarandet och kraven i 21 § innebär goda förutsättningar för att regeringen tydligt måste redovisa och offentliggöra vilka avvägningar som gjorts när de medborgerliga fri- och rättigheterna ska inskränkas, vilket leder till att ärendet blir mer belyst och att kvaliteten i lagstiftningen höjs.<sup>110</sup>

#### **2.4.5.2 Delegation av fri- och rättigheter**

Lagstiftningskompetensen när det gäller inskränkande av fri- och rättigheter kan som utgångspunkt inte delegeras till regeringen. Ett undantag är 2 kap. 24 § andra meningen RF i samband med 2 kap. 20 § 2 st. RF som ger

---

<sup>108</sup> SOU 2010:87 s. 150 ff.

<sup>109</sup> Prop. 1993/94:117 s. 33 ff. Se vidare 3.3.3.

<sup>110</sup> Eka m.fl. (2018) s. 176.

riksdagen möjlighet att bemyndiga regeringen att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot. Det innebär att det finns en grundlagsstadgad möjlighet för regeringen att, efter bemyndigande i lag, utfärda förordningar som inskränker på mötes- och demonstrationsfriheten. Riksdagen har även möjlighet att delegera befogenheter till regeringen att inskränka de relativa rättigheterna som får begränsas genom vanlig lag.



# 3 Kontroll och granskning

## 3.1 Parlamentarisk kontroll

Riksdagen ansvarar för att granska rikets styrelse och förvaltning och har således egna möjligheter att bedriva granskning och kontroll.<sup>111</sup> Förutsättningarna för riksdagens allmänna kontroll framgår i 13 kap. RF. Bland annat har riksdagsledamöterna möjlighet att kalla in statsråd för interpellation och frågor enligt 13 kap. 5 §. Riksdagen kan väcka misstroendeförklaring mot ett statsråd om den inte har riksdagens förtroende. Enligt principen om kollektivt beslutsfattande har regeringen ett kollektivt ansvar. Genom misstroendeförklaring kan ansvar utkrävas av enskilda statsråd. I en proposition om en partiell grundlagsreform från 1968 ansågs finnas behov att kunna rikta kritik mot enskilda statsråd och inte regeringen som helhet.<sup>112</sup> Enligt 13 kap. 4 § krävs att minst en tiondel av riksdagens ledamöter yrkar om en misstroendeförklaring för att det ska tas upp till prövning. För att en misstroendeförklaring ska gå igenom krävs det att hälften av riksdagsledamöterna röstar för den. Misstroendeförklaringen är ett uttryck för den negativa parlamentarismen som en av det svenska statsskickets grundbultar.<sup>113</sup> Institutet utgör riksdagens möjlighet att utkräva regeringen eller enskilda statsråd på politiskt ansvar, som inte är knutet till KU:s granskningsverksamhet.<sup>114</sup>

### 3.1.1 Riksdagens kontroll över delegerad normgivning

Enligt 8 kap. 6 § RF får riksdagen besluta att förordningar som efter delegation meddelats av regeringen ska underställas riksdagen för prövning, s.k. *underställning*. RF utvecklar inte vad underställningen innebär, men kontrollen kan antas innebära vara en del av den allmänna parlamentariska

---

<sup>111</sup> SOU 2008:125 s. 26.

<sup>112</sup> Prop. 1968:27 s. 205.

<sup>113</sup> Korsreferens

<sup>114</sup> SOU 1967:26 s. 178.

kontrollen över regeringens maktutövning samt syfta till att ge riksdagen underlag som möjliggör en diskussion om bemyndigandet borde ändras eller tas bort.<sup>115</sup> Möjligheten har dock använt sparsamt. Det innebär att riksdagen i princip saknar en övergripande bild av hur regeringen utnyttjar sin delegerade förordningsmakt och huruvida den stämmer överens med bemyndigandets ramar och syfte.<sup>116</sup> Underställningsmekanismen verkar dock inte ha någon självständig betydelse i det avseendet eftersom riksdagen även utan underställning kan utöva samma kontroll över normgivningen.

### **3.2 Konstitutionsutskottet**

Enligt 13 kap. 1 § RF ska KU ”granska statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning”. Det kan därmed bli fråga om både en objektiv och rättsligt betonad granskning av arbetet i Regeringskansliet, och en granskning som kan väntas ha en politisk och mindre objektiv karaktär av statsrådets förehavanden på ett mer personligt plan.<sup>117</sup> 1 § andra stycket stadgar att andra utskott och varje riksdagsledamot får väcka frågor om statsrådets tjänsteutövning eller handläggningen av regeringsärenden. Minst en gång om året eller när det finns skäl till det ska KU meddela riksdagen om vad de har funnit värt att uppmärksamma vid sin granskning enligt 2 § och då rikta kritik till regeringen. Statsrådets juridiska ansvar finns stadgat i 3 §, där de får dömas till brott om de har begått brott i sin tjänsteutövning och om hen genom brottet grovt har åsidosatt sin tjänsteplikt. Det är enligt 3 § KU som beslutar om åtal ska väckas mot enskilda statsråd och HD som ska pröva åtalet.

---

<sup>115</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 198.

<sup>116</sup> Bremdal (2011) s. 288.

<sup>117</sup> Sterzel (2020) s. 263.

## 3.3 Domstolskontroll

### 3.3.1 Domstolarnas roll och ställning

Domstolarnas oberoende stadgas i 11 kap. 3 § första stycket RF, och ingen annan institution får bestämma hur en domstol ska döma eller tillämpa en rättsregel. Enligt principerna om folkstyrelse och parlamentarism utgår makten från folket och koncentreras i den folkvalda riksdagen. Att domstolar med icke-folkvalda domare ska ha möjlighet att kontrollera och åsidosätta riksdagens beslut har därför varit långt från en självklarhet i svensk rättstradition. Det skulle innebära att juridiken får en roll inom politiken som blir oåtkomlig med systemet för normalt politiskt ansvarsutkrävande.<sup>118</sup> Denna överföring av politisk makt från verkställande och lagstiftande institutioner till dömande instanser kallas för *judifiering*.<sup>119</sup> I och med Sveriges medlemskap i EU har en maktförskjutning skett från riksdag till EU:s institutioner där Sverige lämnat ifrån sig viss lagstiftningskompetens. I centrum av dessa institutioner står EU-domstolen som genom sin tolkning av unionsrätten får en särskild rättsskapande karaktär.<sup>120</sup> Genom Sveriges åtaganden i EKMR och Europadomstolens praxis har den tillåtna nationella rättsutvecklingen dessutom begränsats.<sup>121</sup> Domstolarnas inflytande på svensk rätt har således genom *judifieringen* och *europiseringen* av rätten ökat kraftigt. Domstolarnas politiska makt och möjlighet att utöva konstitutionell kontroll över lagstiftaren är därför inte en lika kontroversiell fråga idag.

### 3.3.2 Prövning av förvaltningsbeslut

Svensk rätt saknar en generell rätt till domstolsprövning. Förvaltningsmyndigheters beslut överklagas enligt specialförfattningars överklaganderegler och kompletteras av 40–41 §§ förvaltningslagen (2017:900).<sup>122</sup> Vid förvaltningsbesvär utför förvaltningsdomstolen en

---

<sup>118</sup> SOU 2008:125 s. 374 ff.

<sup>119</sup> Modéer (2009) s. 330.

<sup>120</sup> Bernitz (2014) s. 194 ff.

<sup>121</sup> Se NJA 2012 s. 1038 p. 12. Se även avsnitt 2.2.4.1.

<sup>122</sup> Warnling-Nerep (2015) s. 42.

prövning av såväl lagligheten som lämpligheten av beslutet, och kan ersätta ett lagstridigt eller olämpligt förvaltningsbeslut med ett eget. Att förvaltningsdomstolarna har makt att utföra en lämplighetsprövning och dessutom ta egna förvaltningsbeslut är i det närmaste unikt ur internationell synvinkel.<sup>123</sup> Förvaltningsdomstolarna har inte samma långtgående befogenheter avseende överklagande av kommunala organs beslut. Enligt 13 kap. 1 § kommunallagen är det endast lagligheten hos beslutet som kan prövas.

Regeringens beslut kan inte överklagas, men kan bli föremål för rättsprövning enligt lag (2006:204) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Institutet kom till i ett led för att uppfylla EKMR:s krav på tillgång till domstolsprövning ifråga om de civila rättigheterna och skyldigheterna och brottsanklagelser enligt art. 6.1 i konventionen.<sup>124</sup> Alla regeringsbeslut kan inte bli föremål för rättsprövning. Det måste vara fråga ett beslut i ett enskilt fall som innebär rättsverkningar för den enskilde och som har anknytning till den enskildes fri- och rättigheter. Beslut där regeringen agerar som beslutande organ i förvaltningsärenden, exempelvis som överklagandeinstans enligt plan- och bygglagen, faller inom rättsprövningslagens område. Politiska beslut som tas av regeringen i egenskap av högsta statsorgan i form av styrelseärenden faller utanför.<sup>125</sup> Däremot kan förvaltningsbeslut med politiska dimensioner prövas.<sup>126</sup> Regeringens normbeslut kan inte bli föremål för rättsprövning eftersom de har generell giltighet och avser inte enskilda ärenden.<sup>127</sup> Inte heller prövningar om regeringens förordningar tillkommit på rätt sätt omfattas av rättsprövningslagen.<sup>128</sup> Enligt 3 § prövas ansökningar om rättsprövning av HFD. I det fall att domstolen finner att regeringens beslut är lagstridigt ska beslutet upphävas enligt 7 §. Att HFD skulle ha möjlighet att

---

<sup>123</sup> Smith (2006) s. 214.

<sup>124</sup> Ds 2005:9 s. 15 ff.

<sup>125</sup> Wamling-Nerep (2010) s. 116 ff.

<sup>126</sup> Wamling-Nerep (2015) s. 40.

<sup>127</sup> SOU 2010:29 s. 637 f., se till exempel RÅ 1998 not. 205, RÅ 2005 not 119.

<sup>128</sup> RÅ 2007 not 8.

ändra ett regeringsbeslut ansågs främmande för det svenska konstitutionella systemet.<sup>129</sup>

### 3.3.3 Normprövning

Normprövningsinstitutet<sup>130</sup> uppkom genom domstolspraxis och kodifierades genom en grundlagsändring 1979.<sup>131</sup> Normprövning tar sikte på det fall en lag eller förordning står i konflikt med en högre rankad norm kan regeln bli föremål för. Domstolen utför då en prövning huruvida föreskrifterna är förenliga. I det fall att de står i strid med varandra ska domstolen enligt 11 kap. 14 § RF bestämma att föreskriften på den lägre nivån inte får tillämpas. Det kan ses som en logisk konsekvens av det svenska systemets normhierarki.<sup>132</sup> Domstolarna utför i det fallet det som kallas för konkret normprövning. Det betyder att normprövning bara kan komma ifråga när ett specifikt fall där regeln har tillämpats kommit upp till prövning. Prövningen blir en form av efterhandskontroll eftersom föreskriften redan antagits och är ikraft. Regeln blir inte ogiltig om den fällts i en normprövning, och endast parterna binds av domstolens beslut. Det följer av den formella lagkraftens princip som stadgar att endast lag upphäva annan lag.<sup>133</sup> Den lagstridiga föreskriften kan däremot i all väsentlighet bli verkningslös eftersom den förmodligen inte kommer att tillämpas efter att ha satts åt sidan i en normprövning.

Enligt 11 kap. 14 § RF ska en föreskrift inte tillämpas även om ”stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst”. ”Stadgad ordning” omfattar kompetensfördelningen mellan olika beslutande organ och interna beslutsformer, exempelvis i det fall att

---

<sup>129</sup> Prop. 2005/06:56 s. 10.

<sup>130</sup> För konflikt mellan lag och grundlag används ordet ”lagprövning”, se prop. 2009/10:80 s. 141. Jag använder ordet normprövning här eftersom uppsatsen omfattar regeringens förordningsmakt.

<sup>131</sup> Bengtsson (1987) s. 229.

<sup>132</sup> Nergelius (2018) s. 254.

<sup>133</sup> Se avsnitt 2.4.2.

regeringen reglerat en fråga som skulle ha krävt riksdagsbeslut.<sup>134</sup> Det omfattar också en situation där riksdagen fattat beslut med enkel majoritet trots att beslutet borde fattats enligt ett kvalificerat förfarande. Prövningen omfattar även huruvida beredningskravet är uppfyllt. I NJA 2018 s. 743 menade HD att det var uteslutet att underkänna en föreskrift på en rent formell bedömning av lagstiftningsarbetet, där brister i proceduren ses isolerade från de konsekvenser de kan ha orsakat i lagstiftningsarbetet. HD menade därför att väsentlighetsprövningen borde innefatta åtminstone en viss bedömning av felets återverkningar i ärendet. HD menade att lagprövning avseende brister i beredningen får ta sikte på vad mån frågor av betydelse för rättssäkerheten har utretts och belysts. Tydliga brister i det avseendet tillsammans med ofullständigt remissförfarande hade kunnat inverka vid en lagprövning. I det fall återverkningarna för den enskilde ska ha blivit helt outhärliga eller oöverblickbara trots att upplysningar hade kunnat hämtats in genom ett sedvanligt remissförfarande skulle det enligt HD kunna leda till bedömningen att stadgad ordning satts åt sidan i ett väsentligt hänseende.

I andra stycket framhålls att riksdagen är att betrakta som grundlagens främsta uttolkare. Normprövningsinstitutet kan ses som en markering av att även det politiska beslutsfattandet i en rättsstat är begränsat.<sup>135</sup> I NJA 2018 s. 734 uttalar HD att om riksdagen har funnit att beredningen kan godtas trots en avvikelse från sedvanlig beredning ska domstolen ta hänsyn till det.

## **3.4 Lagrådet**

### **3.4.1 Lagrådsprövning**

Reglerna om Lagrådet finns i 8 kap. 20–22 §§ RF. 20 § stadgar att det ska finnas ett lagråd för att avge yttrande över lagförslag. Lagrådet ska vara sammansatt av domare eller tidigare domare i HD och HFD, samt andra lagfarna personer enligt 2 § lagen (2003:333) om Lagrådet.

---

<sup>134</sup> NJA 1996 s. 370.

<sup>135</sup> Prop. 2009/10:80 s. 148.

Innan riksdagen beslutar om en fråga som rör något av granskningsområdena i 8 kap. 21 § RF måste yttrande inhämtas från Lagrådet. Dessa omfattar bland annat begräsning av grundläggande fri- och rättigheter, den kommunala självstyrelsen samt civilrättsliga frågor och betungande offentligrättsliga föreskrifter som kommer till uttryck i 8 kap. 2 § första stycket 1 och 2 RF. Lagrådsgranskningen inom dessa områden är således obligatorisk. Enligt andra stycket är det möjligt att frånga bestämmelsen om det saknar betydelse eller om det skulle medföra fördröjningar som skulle innebära avsevärt men. Undantagen är förenade med en plikt för regeringen att motivera sitt beslut att inte inhämta yttrande till riksdagen.

Lagrådets granskning ska enligt 21 § avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt, hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra, hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav, om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som angetts, och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen. Lagrådet utför en generell förhandskontroll som kan jämföras med abstrakt normprövning. Det innebär att, till skillnad från normprövningsinstitutet i 11 kap. 14 § RF, krävs inget konkret fall för att utföra en prövning. Det rör sig således om en prognos.<sup>136</sup> KU har uttalat att Lagrådet är av central betydelse för att lagstiftningstekniken håller hög kvalitet.<sup>137</sup>

De flesta remisser som överlämnas till Lagrådet kommer från regeringen, men även riksdagsutskott kan begära yttrande över ett lagförslag.<sup>138</sup> En lagrådsremiss kan också begränsas till att gälla endast delar av ett lagförslag eller att endast någon av punkterna uppräknade 22 § prövas.<sup>139</sup>

---

<sup>136</sup> Nergelius (2018) s. 219 ff.

<sup>137</sup> 1999/2000:KU10 s. 21.

<sup>138</sup> Pripp (2009) s. 204.

<sup>139</sup> Nergelius (2018) s. 223.

### 3.4.2 Lagrådets konstitutionella ställning

Lagrådet saknar vetorätt avseende sina yttranden. Trots att Lagrådets ställning har förstärkts genom att granskningen gjorts obligatorisk vid grundlagsreformen 2010 tycks dess granskande och kontrollerande roll inte ha skärpts.<sup>140</sup> Ofta rättar sig regeringen efter Lagrådets uttalanden, åtminstone avseende det juridisk-tekniska.<sup>141</sup> Även vid rättighetsbegränsande lagförslag har Lagrådets yttranden fått stor genomslagskraft i vart fall sedan 1980-talet.<sup>142</sup>

Lagrådet är inte begränsade till att juridisk-tekniskt granska lagtexten utan bör även beakta motiven, exempelvis tillämpningsproblem. När Lagrådet granskar ett lagförslags grundlagsenlighet ska således syftet bakom grundlagsregeln vägas in.<sup>143</sup> Sådan granskning, samt prövning avseende hur lagförslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav, kan medföra en svårdragen gräns gällande juridik och politik.<sup>144</sup> Att Lagrådet ska kunna framföra rättspolitiska synpunkter vid sin prövning har tidigare ansetts vara oförenligt med Lagrådets ställning i det konstitutionella systemet.<sup>145</sup> En total avsaknad av rättspolitiska inslag i granskningen borde vara omöjligt, särskilt avseende avvägningar om ett lagförslags förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter.<sup>146</sup>

## 3.5 Annan kontroll

Det finns även andra instanser som utövar kontroll över förvaltningen. JO är riksdagens ombudsmän och utövar tillsyn över tillämpningen av lagar och andra föreskrifter i offentlig verksamhet enligt 13 kap. 6 § RF. Ett av ombudsmännens syfte är att förebygga olagligheter och fel i

---

<sup>140</sup> SOU 2008:125 s. 378.

<sup>141</sup> Sterzel (2020) s. 268.

<sup>142</sup> Nergelius (2018) s. 234.

<sup>143</sup> SOU 1978:34 s. 280, Nergelius (2018) s. 224.

<sup>144</sup> Nergelius (2018) s. 224 f, Bengtsson (2009) s. 222 f.

<sup>145</sup> Prop. 1978/79:195 s. 48.

<sup>146</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 213 f., Nergelius (2018) s. 223 ff.



rättstillämpningen.<sup>147</sup> JO uppfattas som självständig från folkrepresentationen och utför en politiskt oberoende rättskontroll, vilket ger deras tillsynsverksamhet ett särskilt värde inom kontrollmakten ur rättssäkerhetsperspektiv.<sup>148</sup> JO:s uppdrag är att utöva tillsyn över tillämpning av lagar och andra föreskrifter i offentlig verksamhet enligt 3 och 4 §§ lag (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän. Enskilda kan vända sig till JO med klagomål enligt 5 §. Det har medfört att JO uppfattats som en slags ombudsman för folket dit de kan vända sig när de känner sig orättvist behandlade.<sup>149</sup> Justitiekanslern (JK) är enligt sin instruktion (1975:1345) regeringens högste ombudsman och är regeringens motsvarighet till JO.<sup>150</sup> JK har i princip likadana befogenheter som JO i fråga om tillsyn och handläggning av klagomål.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> SOU 2008:125 s. 283.

<sup>148</sup> SOU 1985:26 s. 140 f.

<sup>149</sup> SOU 2008:125 s. 283.

<sup>150</sup> Bull och Sterzel (2019) s. 273.

<sup>151</sup> Sterzel (2020) s. 267.

## 4 Kriser

### 4.1 Avsaknaden av särskild reglering för civila kriser i grundlag

Till skillnad från krig och krigsfara så finns det ingen särskild grundlagsreglering för civila kriser som ökar handlingsutrymmet för statsorganen.<sup>152</sup> Det innebär att kriser hanteras inom ramen för de allmänna reglerna i RF som redogörs för i avsnitt 2 och 3.<sup>153</sup> Denna konstitutionella tystnad innebär att det inte kan bli tal om det som ibland kallas för undantagstillstånd, där särskilda rättsregler omedelbart träder ikraft när landet befinner sig i ett kristillstånd.<sup>154</sup> Den generella taktiken för svensk krislagstiftning är det som kallas för *författningsberedskap*. Tanken är att vanlig lagstiftning ska förberedas för krissituationer, och att regeringen kan hämta stöd ur olika lagar med regler som blir aktuella beroende på krisen. Ofta enskilda paragrafer i befintlig lagstiftning som aktiveras när förutsättningarna är uppfyllda. Tillvägagångssättet förutsätter att lagstiftaren lyckats förutse dels de krissituationer som kan uppstå, dels hur långtgående behov regeringen kan ha av att vidta åtgärder med stöd i bemyndigandet. Det ställs dessutom krav på en snabb lagstiftningsprocess i det fall att nya behov identifierats och nya bemyndiganden därför behöver utfärdas.<sup>155</sup>

#### 4.1.1 Grundlagsberedningens förslag till reglering

Det har funnits förslag till att positivt reglera civila kriser i grundlag. Grundlagsberedningen 2008 lade fram förslag gällande utökad normgivningsmakt för regeringen och möjlighet för regeringen att i extrema

---

<sup>152</sup> Se Prop. 2009/10:80 s. 207.

<sup>153</sup> Se bland annat Bergling m.fl. (2016) s. 76, Jonsson Cornell och Salminen (2018) s. 227 f.

<sup>154</sup> Hirschfeldt (2017) s. 194. ”Konstitutionell tystnad” hämtas från Anna Jonsson Cornell och Janne Salminen (2018).

<sup>155</sup> Jonsson Cornell och Salminen (2018) s. 233.

situationer kunna fatta beslut med färre än fem statsråd. Det var främst tidsaspekten som upplevdes som problematisk, dels gällande att hinna samla tillräckligt många statsråd för regeringssammanträde, dels för att utfärda nödvändiga regler när dröjsmål riskerar att förvärra situationen. Grundlagsberedningens expertgrupp i krisberedskap ansåg angående beslut med färre än fem statsråd närvarande att det kollektiva beslutsfattandet hade grundläggande betydelse för det svenska systemet att en regel som bröt mot principen inte var önskvärd, och att om situationen behöver det får de förlita sig på den konstitutionella nödrätten.<sup>156</sup> Behovet av normgivningsregler motiverades av att det ansågs tveksamt om en god författningsberedskap räckte till för att möta de behov som kan uppkomma i en civil kris. En förutsättning för att bestämmelsen skulle kunna användas skulle vara att dröjsmål med föreskrifterna allvarligt kunde motarbeta arbetet med att hindra eller bekämpa sådan skada eller störning som måste vara för handen för att bemyndigandet överhuvudtaget skulle kunna träda ikraft. Grundlagsutredningen ansåg att föreskrifter meddelade med stöd i bemyndigandet skulle underställas riksdagen och att de skulle vara tidsbegränsade, och föreslog max 12 dagar som giltighetstid.<sup>157</sup> Inget av förslagen lades fram efter kritik från remissinstanser och eftersom frågan ansågs behövdes utredas ytterligare.<sup>158</sup> MSB betonade att förslaget var principiellt olämpligt eftersom bemyndigandet hade inneburit ”ett första steg mot en ökad maktkoncentration och en sammansmältning av lagstiftningsmakt och exekutiv makt”.<sup>159</sup> Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet ansåg att en lämpligare lösning vore istället att ge regeringen utökad möjlighet att meddela föreskrifter vid allvarliga kriser genom beredskapslagstiftning.<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> SOU 2008:61 s. 107 ff.

<sup>157</sup> SOU 2008:125 s. 521 ff.

<sup>158</sup> Prop. 2009/10:80 s. 207

<sup>159</sup> MSB, Remissvar på betänkandet En reformerad grundlag.

<sup>160</sup> Juridiska fakultetsstyrelsen, Remiss: En reformerad grundlag.

## 4.2 Konstitutionell nödrätt – när lagstödet inte finns

De allmänna reglerna i RF sätter den yttersta gränsen för regeringens handlingsutrymme i civila kriser. Den premissen har dock blivit utmanad i flera fall när krisen väl har slagit till. Bland annat gav tre terrordåd under 70-talet upphov till att regeringen åsidosatte konstitutionella principer och regler för att hantera nödsituationerna. Det verkar vara fråga om ett tankesätt där regeringen i det enskilda fallet inte lyckas uppfylla sin författningensliga skyldighet att styra riket inom de ramar som ställts upp i lag och grundlag.<sup>161</sup> Det rörde sig om att regler om beslutsfattande inte iaktogs eller att de beslut som fattades stred mot stadgade kompetensregler.<sup>162</sup> De situationerna har skapat en utomkonstitutionell gråzon där regeringens handlingar som egentligen är olagliga blir både politiskt och rättsligt godtagbara.<sup>163</sup> Det har skett genom att KU i en efterhandsgranskning av regeringens författningsstridiga handlande avgör om det vad nödvändigt och försvarligt, och därför tillåtet. Har regeringen då agerat inom det tillåtna utrymmet för konstitutionell nödrätt kommer KU inte att anmärka på beteendet och regeringen får ansvarsfrihet.<sup>164</sup> Området är relativt obehandlat i svensk juridisk doktrin, till skillnad från exempelvis Norge, där konstitutionell nödrätt är en erkänd princip.<sup>165</sup> Nergelius hävdar att det kan ha att göra med att våra grannar har krigserfarenheter som Sverige saknar.<sup>166</sup>

Den konstitutionella nödrätten har aldrig prövats i domstol. Den har kommit att prövas av KU tre gånger. I *Bulltoftadramat* 1972 ledde en flygkapning till att regeringen lämnat över en lösensumma till terroristerna och släppt ut intagna från en anstalt i utbyte mot att passagerarna släpptes. KU konstaterade i sitt efterhandsgranskade att regeringen inte förhållit sig till det konstitutionella regelsystemet i sin krishantering. Utskottet nämner

---

<sup>161</sup> Bergling m.fl. (2016) s. 76.

<sup>162</sup> Jermsten (1992) s. 16, Wennerström (2012) s. 359.

<sup>163</sup> SOU 2008:125 s. 523.

<sup>164</sup> Bergling m.fl. (2016) s. 80.

<sup>165</sup> Se avsnitt 6.1.

<sup>166</sup> Nergelius (2018) s. 381.

frigivningen av de intagna och användandet av statliga medel till lösensumma som åtgärder som saknade stöd i lag. Mot bakgrund av den korta tid regeringen hade på sig att agera i den hotfulla situationen och av regeringens ansvar för de enskilda människornas säkerhet höll KU med om att det förelåg en uppenbar nödsituation och fann inte anledning att anmärka på regeringens agerande. KU efterlyste i samma veva ytterligare utredning av behovet av särskilda regler för regeringens handlande i extraordinära situationer.<sup>167</sup> Vid *Norrmalmstorgsdramat 1973* förhandlade polisen med en rånare som tagit gisslan vid en bank om att Clark Olofsson, som var dömd till internering för bland annat grovt rån och olaga vapeninnehav, skulle överföras till banklokalen. Justitieministern hade fått regeringens fullmakt att bestämma att Olofsson, med dennes samtycke, skulle få gå in i banklokalen i utbyte mot att gisslan släpptes. Polischefen uppfattade emellertid situationen så pass hotfull för gisslan att han på eget bevåg bestämde sig för att släppa in Olofsson i banklokalen, då utan att ha talat med justitieministern. Bankdramat varade från den 23 till 28 augusti och löstes slutligen när polisen lyckades frita gisslan och sedermera gripa rånaren och Olofsson.<sup>168</sup> I sin granskning av regeringens agerande framhöll KU att lämpligheten hos regeringsbeslutet att utelämna Olofsson skulle bestämmas mot bakgrund av polisledningens bedömning att det förelåg en uppenbar nödsituation. KU beslutade att regeringens agerande inte innebar något otillbörligt ingripande i polisens operativa uppgift samt att även de fortlöpande kontakterna med polisledningen på plats var naturlig. Slutligen menade KU att det vore önskvärt med en fastare beslutsordning i extraordinära situationer.<sup>169</sup> Den tredje krisen som utlöste konstitutionell nödrätt var den *Västtyska ambassadockupationen 1975*. Av misstag sprängde terroristerna delar av ambassaden och en av dem avled. De övriga terroristerna greps och utvisades till dåvarande Västtyskland. En av dem var däremot skadad från explosionen och fördes till sjukhus för att opereras. Efter operationen utvisades även hon enligt regeringsbeslut med stöd av en lag som enligt lagens lydelse skulle

---

<sup>167</sup> KU 1973:20 s. 17, KU 1973:26 s. 35.

<sup>168</sup> KU 1974:22 s. 17 f.

<sup>169</sup> KU 1974:22 s. 19 f.

bestämmas av länsstyrelse och inte regeringen. En lagändring som tillät regeringen att formellt ta sådana beslut trädde ikraft 1975. När KU granskade utvisningsbesluten nöjde de sig med att den behandlade frågan fått en lösning i och med lagändringen och riktade i övrigt ingen kritik mot regeringens handlande i ambassaddramat.<sup>170</sup>

### **4.2.1 Den konstitutionella nödrättens ställning**

Det är en vanskelig uppgift att försöka bestämma vad som ingår i den konstitutionella nödrätten och hur långt den politiska ledningen kan gå utanför RF:s ramverk i en fredstida kris. Från terrorattackerna på 70-talet är det principen om myndigheternas självständiga ställning och förbudet mot ministerstyre som har kunnat åsidosättas. I ockupationen av den västtyska ambassaden meddelade regeringen visserligen beslut som saknade lagstöd, men KU:s godkännande verkade hänga på att lagen vid tiden för granskningen hade ändrats. Grundlagsutredningen föreslog en regel om normgivning i civila kriser av den anledningen att det var osäkert om den konstitutionella nödrätten skulle täcka en sådan överträdelse.<sup>171</sup> Det får också konstateras att de andra två av nödsituationerna ägde rum innan 1974 års RF trädde i kraft och att det därför fanns andra konstitutionella förutsättningar, även om principerna om ministerstyre och förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning fanns då också. Slutsatser om den konstitutionella nödrättens räckvidd får av den anledningen dras extra försiktigt.

## **4.3 Krishantering på ett praktiskt plan**

Begreppet krishantering omfattar alla typer av åtgärder som berör hanteringen av krissituationen. Det kan röra sig om samhällets skadereducerande förberedelser, operativ krishantering och återhämtning efter krisens akuta fas.

---

<sup>170</sup> KU 1975/76:50 s. 34 f.

<sup>171</sup> Se avsnitt 4.1.1.

Regeringen har uttalat att det är väsentligt att människorna har ett förtroende för det demokratiska systemets förmåga att kunna hantera det inträffade.<sup>172</sup>

### 4.3.1 Mål och principer inom krishantering

De allmänna målen för Sveriges säkerhetsarbete är att värna

- befolkningens liv och hälsa,
- samhällets funktionalitet samt
- förmågan att upprätthålla grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter.

Det läggs till att den demokratiska rättsstaten och samhällsviktig verksamhet, såsom hälso- och sjukvården, informations- och kommunikationssystem, energiförsörjningen och flödena av varor och tjänster, är förutsättningar för ett fungerande samhälle och får inte bryta samman.<sup>173</sup>

Svensk krishantering bygger på tre övergripande principer: ansvars-, närhets- och likhetsprincipen. De är inte juridiska principer och står sig således inte om de hamnar i konflikt med gällande lagstiftning.<sup>174</sup> Ansvarsprincipen är en grundläggande princip för krishanteringssystemet och innebär att den som normalt ansvarar för en verksamhet ska fortsätta att göra det även i en krissituation.<sup>175</sup> Principen förutsätter således att myndigheter och statsorgan måste vara förberedda och ha en inbyggd krisberedskap inom sitt ansvarsområde. Ansvarsprincipen ska inte användas som en förevändning att inte agera i en krissituation eller att inte förbereda sig tillräckligt eftersom någon annan myndighet bar huvudansvaret.<sup>176</sup> I realiteten blir det förstas svårt att veta vad som förväntas av respektive myndighet och statsorgan i de fall ansvarsområden och uppgifter överlappar eller är otydligt definierade. I värsta fall kan ansvarsprincipen då leda till att ingen aktör antar fullt ansvar, vilket kan försvåra krisen.<sup>177</sup> Samverkan och samordning mellan nivåer och mellan

---

<sup>172</sup> Prop. 2001/02:158 s. 53.

<sup>173</sup> Ds 2006:1 s. 16, Prop. 2005/06:133 s. 44 ff. De upprepas i Prop. 2008/09:140 s. 14

<sup>174</sup> Bergling m.fl. (2016) s. 27.

<sup>175</sup> SOU 2001:41 s. 79, Bergling m.fl. (2016) s. 24.

<sup>176</sup> Prop. 2005/06:133 s. 51.

<sup>177</sup> Ericson och Wilske (2020) s. 1089.

myndigheter är därför av yttersta vikt för att krishanteringen ska fungera. Enligt närhetsprincipen ska kriser hanteras där de inträffar och på den ledningsnivå som är närmast berörda och ansvariga.<sup>178</sup> Slutligen ska en aktörernas organisation och lokalisering i en kris inte förändras mer än vad situationen kräver enligt likhetsprincipen. Här innefattas bland annat nyanställning av personal och tillkomst av nya uppgiftsområden.<sup>179</sup>

### 4.3.2 Regeringens ansvar i kriser

Regeringen och förvaltningsmyndigheterna ansvarar i princip för åtgärder på nationell nivå, och länsstyrelsen, regioner och kommuner bär ansvaret på regional respektive lokal nivå. Regeringen bestämmer den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Myndigheterna stöder regeringen i dess ansvarsutövande. I KU:s granskning av tsunamikatastrofen i Sydostasien 2004 uttalades att uppgiften att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning måste anses ingå i regeringens styrfunktion. Utskottet menade att i och med att regeringen styr riket och att förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, och att myndigheterna således agerar i egenskap av regeringens redskap för att hantera situationen, är det i slutändan regeringens uppgift att se till att myndigheterna klarar av det som föreskrivits dem. Av den anledningen menade KU att regeringen är ansvarig gentemot riksdagen för hur krisen hanteras.<sup>180</sup> Anna Jonsson Cornell och Iain Cameron benämner detta principen om den verkställande maktens prerogativ att besluta och agera i en nödsituation.<sup>181</sup> Trots att regeringen i princip inte har något operativt ansvar i en kris har de varit aktiva och har mellan 1 februari och 1 september tagit över 400 regeringsbeslut med anledning av coronakrisen.<sup>182</sup>

---

<sup>178</sup> SOU 2001:41 s. 80.

<sup>179</sup> SOU 2001:41 s. 79, Bergling m.fl. (2016) s. 25.

<sup>180</sup> 2005/06:KU8 s. 39.

<sup>181</sup> Jonsson Cornell, Cameron (2020) s. 1175.

<sup>182</sup> Statskontoret (2020) s. 5.



### 4.3.3 Författningsberedskap i pandemier

Smittskyddslagen (2004:168) är det allmännas huvudsakliga rättsliga verktyg för att hantera smittspridning. Smittskyddslagen syftar att skydda befolkningen mot smittsamma sjukdomar genom att förhindra att smitta sprids mellan människor.<sup>183</sup> Enligt 1 kap. 4 § ska smittskyddsåtgärder bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och får inte gå längre än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Ansvaret för samhällets smittskydd ligger på olika aktörer. Enligt 2 kap. 1 § har var och en ansvar för att medverka till att förhindra smittspridning av smittsamma sjukdomar. FHM ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta nödvändiga initiativ för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Det ska enligt 1 kap. 9 § finnas en smittskyddsläkare som har befogenhet att fatta beslut riktade mot enskilda, exempelvis avseende hälsokontroller vid inresa till landet, karantän och tillfällig isolering enligt 3 kap. 8 och 9 §§ och 5 kap. 3 §. Möjligheterna att ingripa med stöd av smittskyddslagen är i de flesta fall begränsade till de sjukdomar som definierats som allmänfarliga sjukdomar i bilaga 1 och samhällsfarliga sjukdomar i bilaga 2 till lagen. Sedan 2 februari har covid-19 klassats som en allmänfarlig sjukdom och en samhällsfarlig sjukdom, först av regeringen med stöd av 9 kap. 2 § smittskyddslagen, i förordning (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen ska tillämpas covid-19, och sedan 1 juli i bilaga 1 och 2 i smittskyddslagen.<sup>184</sup>

Smittskyddslagen innehåller särskilda normgivningsbemyndiganden. Enligt 9 kap. 4 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter som krävs för ett ändamålsenligt smittskydd samt till skydd för enskilda. Enligt 9 kap. 6 § får regeringen meddela särskilda föreskrifter om smittskydd om det finns behov av samordnande nationella åtgärder eller ur ett nationellt perspektiv av andra särskilda insatser inom

---

<sup>183</sup> SOU 1999:51 s. 82.

<sup>184</sup> Rks. 2019/20:290, SFS 2020:430.

smittskyddet vid en fredstida kris som har betydande inverkan på möjligheterna att upprätthålla ett effektivt smittskydd.

I ordningslagen finns ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om förbudet är nödvändigt bland annat för att motverka epidemi. Alla inskränkningar av relativa fri- och rättighet ska som utgångspunkt ske i lagform.<sup>185</sup> Ett av endast tre undantag till denna huvudregel är en möjlighet att i 2 kap. 20 § 2 st. RF bemyndiga regeringen att utfärda föreskrifter som inskränker mötesfriheten och demonstrationsfriheten av hänsyn till rikets säkerhet eller gör att motverka farsot enligt 2 kap. 24 § RF. Öppningen i fri- och rättighetsskyddet har resulterat i ett bemyndigande i 2 kap. 15 § ordningslagen. Regeringen har alltså behörighet att begränsa sammankomster och tillställningar i coronapandemin. Paragrafen ger också regeringen möjlighet att bemyndiga länsstyrelse att utfärda strängare förbud för sitt län eller del av det, vilket får göras med stöd av 3 § i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen (1993:1617).

I och med att bemyndigandet finns i ordningslagen är regeringens möjligheter att begränsa folksamlingar begränsad till den lagens räckvidd, som omfattar det som kallas för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Definitionen av allmän sammankomst återfinns i 2 kap. 1 § ordningslagen och omfattar bland annat sammankomster som utgör demonstrationer eller som annars hålls för överläggning, opinionsyttring eller upplysning i allmän eller enskild lägenhet, föreläsningar och föredrag som hålls för undervisning eller för att meddela allmän eller medborgerlig bildning, sammankomster som hålls för religionsutövning, kulturevenemang inklusive teaterföreställningar och konserter, och andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. Med offentliga tillställningar avses enligt 2 kap. 3 § tävlingar och uppvisningar i sport, idrott och flygning, danstillställningar, tivolinöjen och

---

<sup>185</sup> Se avsnitt 2.4.4.1.

festtåg, marknader och mässor och andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar. För att en sammankomst ska anses som allmän eller en tillställning som offentlig krävs i princip att den anordnats för allmänheten eller att allmänheten i annat fall har tillträde till den. För överträdelser av ordningslagen får Polismyndigheten ställa in eller upplösa en sammankomst eller tillställning enligt 2 kap. 22 §. Överträdelser är även straffbelagda med böter eller fängelse i högst 6 månader enligt 2 kap. 29 §.

Det är inte närmare preciserat när bestämmelsen får användas, utan det är upp till regeringen att avgöra under vilka förutsättningar det är lämpligt, exempelvis utifrån krisens allvar och behov av begränsningar.<sup>186</sup>

Även 16 kap. 10 § första stycket 2 socialtjänstlagen (2001:435) innehåller ett relevant bemyndigande till regeringen för att hantera exempelvis smittspridning. Regeln bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter inom socialtjänsten som behövs till skydd för enskildas liv, personliga säkerhet eller hälsa i verksamhet som gäller äldre personer.

---

<sup>186</sup> Åberg (2017) s. 98 f.

# 5 Coronakrisen

## 5.1 Urval av lagar och förordningar

Nedan följer ett urval av lagar och förordningar som meddelats med syftet att begränsa smittspridningen av covid-19. Jag har valt de som har de mest långtgående effekterna på enskildas liv och samhället i stort, i synnerhet med hänsyn till att de gör inskränkningar på grundläggande fri- och rättigheter. De rör sig i princip om att minska sociala kontakter och minska risk för trängsel eftersom covid-19 tros spridas genom droppsmitta. Det sker när en infekterad person exempelvis nyser, hostar, talar eller andas. Stora folksamlingar har visat sig kunna orsaka stor smittspridning.<sup>187</sup> Jag tittar på syftet och omfattningen av lagen eller förordningen för att sätta detaljerna om beredning och kontrollmekanismer i ett sammanhang.

## 5.2 Förbud att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

### 5.2.1 Syfte och omfattning

Under coronakrisen har regeringen utfärdat förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med stöd av det befintliga bemyndigandet i 2 kap. 15 § ordningslagen. Förbudet trädde i kraft den 12 mars 2020 och gällde inledningsvis sammankomster och tillställningar med fler än 500 deltagare. Sedan 29 mars ändrades det högst tillåtna deltagarantalet till 50. Paragrafen kompletterades av ett andra stycke som trädde i kraft den 1 november 2020 som stadgade ett undantag för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för sittande publik om högst 300 deltagare. Justitiedepartementet konstaterade i promemorian att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar är

---

<sup>187</sup> Se till exempel Prop. 2020/21:79 s. 18.

riskfyllda från smittskyddssynpunkt eftersom de innebär att deltagarna är nära och tillbringar en längre tid nära okända personer. Det ansågs därför möjligt för fler människor att närvara en sammankomst eller tillställning utan alltför hög risk för smittspridning, om de kan hålla ett säkert avstånd till varandra. Det skulle ske genom att deltagarna anvisas sittplatser med visst avstånd till varandra, samt att rutiner ska finnas för att trängsel inte ska uppstå vid exempelvis toaletter och garderob.<sup>188</sup> Några veckor senare sänktes gränsen från 50 deltagare till 8 deltagare med anledning av att smittspridningen ökade i samhället under november och regeringen ville begränsa de sociala kontakterna i hela landet.<sup>189</sup> Enligt JO krävs det 5–10 personer för att en sammankomst ska anses bara allmän.<sup>190</sup> Utifrån det uttalandet kan den övre gränsen på 8 personer uppfattas som att allmänna sammankomster de facto är förbjudna. Det är dock möjligt att ha en demonstration med en endast person.<sup>191</sup> Enligt Ericson och Wilske har begränsningen varit den enskilt mest ingripande åtgärden i medborgerliga fri- och rättigheter hittills under pandemin.<sup>192</sup>

## 5.2.2 Beredning av förordningen

Mig veterligen föregicks inget av förslagen den 12 och 29 mars av ett remissförfarande. Ändringen den 1 november föregicks av en offentliggjord promemoria och remissförfarande. Svarstiden var sex dagar.<sup>193</sup> Även förordningen som sänkte gränsen till åtta personer föregicks av ett remissförfarande. Svarstiden var tre dagar. Bland remissinstanserna kunde jag identifiera JO, Linköpings universitet, Förvaltningsrätten i Stockholm och Stockholms tingsrätt som instanser med konstitutionell inriktning.<sup>194</sup> JO ansåg i sitt remissyttrande att förslaget saknade tillräcklig analys av i vad mån

---

<sup>188</sup> Ju2020/02984/L4 s. 9 f.

<sup>189</sup> Ju2020/04130 s. 10.

<sup>190</sup> Prop. 1992/93:210 s. 241.

<sup>191</sup> Prop. 1975/76:209 s. 112.

<sup>192</sup> Ericson och Wilske (2020)

<sup>193</sup> Remiss av promemorian Ändringar i det tillfälliga förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

<sup>194</sup> Remittering av promemorian Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare.

inskränkningen av de grundlagsfästa fri- och rättigheterna vore ändamålsenlig ur smittskyddssynpunkt och av konsekvenserna för företag, föreningar och enskilda. JO menade vidare att begränsningen inte var orimlig med tanke på den ökande smittspridningen men att en sådan extrem åtgärd inte borde gälla tills vidare. Dessutom anmärktes det på beredningsprocessen med hänvisning till det begränsade urvalet av remissinstanser med inriktning.<sup>195</sup>

### **5.2.3 Kontrollmekanismer**

Bemyndigandet i ordningslagen är inte försedd med några särskilda säkerhetsmekanismer avseende exempelvis begränsning i tid eller underställning. Det är således upp till regeringen att bestämma under vilka förutsättningar bemyndigandet ska nyttjas.<sup>196</sup>

## **5.3 Förbud mot servering av alkohol**

### **5.3.1 Innehåll och syfte**

Den 20 november trädde förordning (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol ikraft. Regeringen utfärdade förordningen med stöd av 3 kap. 10 § alkohollagen, där det framgår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat om det finns synnerliga skäl för det. ”Synnerliga skäl” tolkades utifrån förarbetena till den förra alkohollagen där det framgick att bestämmelserna skulle kunna tillämpas i till exempel krig eller krigsfara.<sup>197</sup> Det ansågs att smittspridningen av covid-19, som är en samhällsfarlig sjukdom, utgör ett sådant extraordinärt förhållande att det finns synnerliga skäl för regeringen att i en förordning inskränka serveringen av alkohol.<sup>198</sup>

---

<sup>195</sup> JO:s remissvar Dnr R 131-2020.

<sup>196</sup> Se avsnitt 4.3.3.

<sup>197</sup> Se Prop. 1994/95:89 s. 91.

<sup>198</sup> S2020/08228 s. 6 f.

Enligt förordningens 3 § är servering av alkoholhaltiga drycker och alkoholdrycksliknande preparat förbjuden från kl. 20 i hela landet. Förordningen motiverades med att serveringsställen ansågs särskilt riskfyllda ut smittskyddssynpunkt eftersom okända personer samlas och tillbringar en längre tid i varandra fysiska närhet på en begränsad yta. I promemorian framhålls att erfarenheter från tillsynen som bedrivits av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder visar att besökarnas alkoholkonsumtion i hög grad påverkar deras beteende.<sup>199</sup> Det i skrivande stund gällande förbudet sänktes från kl. 22 från och med den 24 december 2020, vilket motiverades i promemorian av samma argument som serveringsförbudet efter kl. 22. Det poängterades att det är extraordinära förhållanden och att det finns synnerliga skäl att begränsa alkoholserveringen.<sup>200</sup>

I promemorian konstaterades det att många verksamheter kommer påverkas i stor utsträckning av förordningen, inte minst barer och nattklubbar. Förslaget innebär således en begränsning av näringsfriheten i 2 kap. 17 RF. Förbudet ansågs nödvändigt för att förhindra smittspridningen och motiveras av ett angeläget allmänt intresse, och att inskränkningen på näringsfriheten därför var tillåten.<sup>201</sup>

Det skärpta förbudet som gäller efter kl. 20 är tidsbegränsad till och med den 15 januari. Därefter träder serveringsförbudet in efter kl. 22. Förordningen i sig är tidsbegränsad och upphör att gälla den 28 februari 2021. Promemorian framhåller att förbudet kan förlängas vid behov.<sup>202</sup>

### 5.3.2 Beredning

Förordningen föregicks av ett remissförfarande. Remissinstanserna fick fem dagar på sig att lämna yttrande.<sup>203</sup>

---

<sup>199</sup> S2020/08228 s. 5 f.

<sup>200</sup> S2020/09651 s. 2.

<sup>201</sup> S2020/08228 s. 10 f.

<sup>202</sup> S2020/08228 s. 9.

<sup>203</sup> Remiss av promemorian Förslag till förordning om tillfälligt förbud mot servering av alkohol.

### 5.3.3 Kontrollmekanismer

Förordningen är inte försedd med någon särskild kontrollmekanism utöver tidsbegränsningen.

## 5.4 Förbud mot besök i särskilda boendeformer

### 5.4.1 Syfte och innehåll

Regeringen införde ett nationellt besöksförbud genom förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19 som trädde ikraft den 1 april. Förordningen utfärdades med stöd av 16 kap. 10 § 1 stycket 2 SoL. Förordningen togs ur bruk den 30 september 2020. Sedan den 21 november 2020 har FHM möjlighet att besluta om nationellt eller lokala besöksförbud enligt förordning (2020:979) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av covid-19, som meddelats med samma lagstöd i SoL. Förbudet innebar en inskränkning av rätten till privatliv och familjeliv enligt art. 8 EKMR men tillkom från ett smittskyddsperspektiv.<sup>204</sup> Enligt socialminister Lena Hallberg var syftet med bemyndigandet att FHM skulle kunna meddela lokala besöksförbud eftersom situationen kan variera i landet. Socialministern menade också att besöksförbud inte får införas lättvindigt och att det är en avvägning mellan smittskydd, liv och hälsa och behovet av att kunna besöka nära och kära.<sup>205</sup> I övrigt är det kommunerna som ansvarar för äldreboenden enligt 5 kap. 5 § SoL. Det nationella besöksförbudet var tidsbegränsat till och med 30 juni. Den omprövades och förlängdes två gånger till och med den 31 augusti respektive 30 september 2020 genom förordning (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. Regeringen gav vid den första

---

<sup>204</sup> SOU 2020:80 s. 269, se även mål nr 24825-20.

<sup>205</sup> Digital presskonferens med Stefan Löven, 2020-11-19, Lena Hallberg citerad.



förlängningen FHM och Socialstyrelsen uppdrag att avge en rapport om besöksförbudet skulle bestå eller upphöra, vilket skedde i mitten av september.<sup>206</sup> Den nyare förordningen är också tidsbegränsad med giltighetstid på fyra månader.<sup>207</sup> Det kan nämnas att besöksförbudet granskades av Coronakommissionen<sup>208</sup> i sin första delrapport. Kommissionen kritiserade förbudet för att ha haft för lång giltighetstid och därmed omprövats för sällan. De menade att med en kortare giltighetstid hade man kunnat mer kontinuerligt väga det allmänna smittläget mot de negativa konsekvenserna för och påfrestningarna på de äldres allmänna välbefinnande och hälsa.<sup>209</sup>

### **5.4.2 Beredning**

Mig veterligen föregicks varken det nationella besöksförbudet eller den senare förordningen som bemyndigar FHM av ett öppet remissförfarande och ingen promemoria från Socialdepartementet är offentliggjord.

### **5.4.3 Kontrollmekanismer**

Förordningarna saknar särskilda kontrollmekanismer utöver tidsbegränsningen.

## **5.5 Smittskyddsåtgärder på serveringsställen**

### **5.5.1 Syfte och innehåll**

FHM har under pandemin meddelat föreskrifter och allmänna råd om att förhindra smitta av covid-19 med stöd i 12 § smittskyddsförordningen. De avsåg att säkerställa att det inte förekom trängsel eller långa köer i eller i anslutning till verksamhetens lokaler.<sup>210</sup> Det saknades möjlighet utifrån den

---

<sup>206</sup> Socialstyrelsen (2020) och FHM (2020).

<sup>207</sup> SFS 2020:979.

<sup>208</sup> En kommission tillsatt av regeringen med uppdrag att utvärdera vissa åtgärder för att hantera utbrottet av covid-19, se Dir. 2020/74.

<sup>209</sup> SOU 2020:80 s. 270 f.

<sup>210</sup> Se nu upphävda HSLF-FS 2020:9, Prop. 2019/20:172 s. 9.

existerande lagstiftningen att varna eller meddela en erinran till den som driver serveringsstället eller återkalla serveringstillståndet endast på grund av att föreskrifter om covid-19 inte följdes. Regeringen ansåg även att det vore lämpligt om kommunerna skulle ha tillsynsansvar eftersom de har kunskapen om och erfarenheten av praktisk tillsyn av serveringsställen. Det bedömdes att det fanns behov av en reglering som kan förtydliga vilka smittskyddsåtgärder som skulle vidtas samt en långsiktigt hållbar tillsynsorganisation med effektiva tillsynsverktyg.<sup>211</sup> Regeringen lade därför fram förslag till det som blev lag (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Lagen innehåller vissa generella ansvarsregler för den som driver ett serveringsställe att vidta vissa åtgärder för att förhindra smittspridning av covid-19 så att trängsel undviks. De ersatte delvis FHM:s föreskrifter. Det ansågs dock lämpligt att mer detaljerade bestämmelser skulle meddelas myndighetsföreskrifter eftersom de skulle kunna komma att ändras snabbt efter det rådande smittskyddsläget och kunskapsläget, både i skärpande och lättande riktning.<sup>212</sup>

Lagen kan innebära begränsningar av enskildas näringsfrihet och egendomsskydd enligt 2 kap. 15 och 17 §§ RF. Regeringen ansåg att det var nödvändigt för att förhindra smittspridningen med tanke på att serveringsställen är en plats med större risk för smittspridning. Detta ansågs vara ett sådant tungt vägande allmänintresse som går före näringsidkares rätt till skydd för egendom. Regeringen menade vidare att det inte fanns några mindre ingripande åtgärder som skulle tillåta serveringsställen att hålla öppet trots pandemin, och att den börda som kraven innebär på näringsidkare inte är oskälig.<sup>213</sup> Lagen är tidsbegränsad. Skälet angavs vara att åtgärderna inte bör vara mer långtgående än nödvändigt och att de krav som åläggs den som driver ett serveringsställe kan begränsa verksamhetens bedrivande och få ekonomiska konsekvenser.<sup>214</sup> Som ovan nämnt förlängdes lagens giltighetstid

---

<sup>211</sup> Prop. 2019/20:172 s. 11 ff.

<sup>212</sup> Prop. 2019/20:172 s. 16 ff.

<sup>213</sup> Prop. 2019/20:172 s. 35 f.

<sup>214</sup> Prop. 2019/20:172 s. 35.

med fem månader. Även giltigheten för förordningen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen förlängdes med samma tid.<sup>215</sup>

### **5.5.1.1 FHM:s föreskrifter och allmänna råd med anledning av lagen**

Regeringen har med stöd av 10 § i lagen utfärdat förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen som bemyndigar FHM att meddela föreskrifter om sådana smittskyddsåtgärder som avses i lagen. Enligt den nu gällande HSLF-FS 2020:37 är sällskap om högst fyra besökare tillåtna och sällskapen måste befinna sig minst en meter ifrån varandra. Innan ändringen HSLF-FS 2020:90 som ägde rum den 24 december 2020 var högst åtta personer per sällskap tillåtna.

## **5.5.2 Beredning**

Propositionen till lagen lämnades över till riksdagen den 4 juni och trädde ikraft den 1 juli 2020. Den föregicks av ett utkast till lagrådsremiss som skickades ut till remiss i form av ett remissmöte och skriftliga synpunkter. Remisstiden var fyra dagar. 26 remissinstanser var inbjudna, bland annat Förvaltningsrätten i Malmö, JO och JK.<sup>216</sup> Samtliga remissinstanser som inkom med yttranden tillstyrkte förslaget.<sup>217</sup> Lagrådet tillfrågades men yttrade inga synpunkter på förslaget.<sup>218</sup>

Lagen förlängdes från att gälla till och med 31 december 2020 till den 31 maj 2021.<sup>219</sup> Propositionen föregicks även den av ett remissförfarande, den här gången med en veckas svarstid. Remissinstanserna var i princip densamma.<sup>220</sup> Lagrådet hördes inte eftersom lagförslaget utgjorde en ändring lagens

---

<sup>215</sup> Prop. 2020/21:28 s. 8.

<sup>216</sup> Inbjudan till remissmöte angående utkastet till lagrådsremiss Tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen S2020/04470/FS.

<sup>217</sup> Prop. 2019/20:172 s. 12.

<sup>218</sup> Lagrådets yttrande En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen S2020/04470/FS.

<sup>219</sup> Prop. 2020/21:38, SFS 2020:1192.

<sup>220</sup> Remiss av promemoria om förlängning av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder samt inbjudan till remissmöte S2020/07039/FS.

giltighetstid, och var lagtekniskt och i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse.<sup>221</sup>

### **5.5.3 Kontrollmekanismer**

Lagen saknar särskilda kontrollmekanismer utöver att den är tidsbegränsad.

## **5.6 Tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen**

### **5.6.1 Syfte och omfattning**

Den 18 april infördes tre nya paragrafer i smittskyddslagen som tillfälligt bemyndigade regeringen att vidta långtgående åtgärder för att hantera smittspridningen av covid-19.<sup>222</sup> Regeringen motiverade behovet av ytterligare lagstöd med att smittskyddslagens normgivningsbemyndiganden var oklara och otillräckliga. Det ansågs att det på mycket kort sikt kunde uppkomma behov av adekvata och nödvändiga åtgärder för att hantera krisen som existerande lagstiftning inte täcker.<sup>223</sup> Enligt den tillfälliga 9 kap. 6 a § blev regeringen bemyndigad att utfärda vissa betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter om särskilda åtgärder om det behövdes för att hantera smittspridningen av covid-19 och riksdagens beslut inte kunde avvaktas. Bemyndigandet gav regeringen befogenhet att tillfälligt begränsa folksamlingar, tillfälligt stänga ned bland annat köpcentrum, nattklubbar, gym och museer, flygplatser och busstrafik samt tillfälligt kunna möjliggöra inbördes handel eller omfördelning av läkemedel eller skyddsmaterial och annan medicinsk utrustning när det gäller privata aktörer. De kunde med stöd 6 b § även meddela särskilda föreskrifter om samverkan och inbördes handel eller omfördelning av läkemedel och medicinsk utrustning när det gäller regioner och kommuner för att upprätthålla ett effektivt smittskydd och hantera spridning av viruset.

---

<sup>221</sup> Prop. 2020/21:38 s. 5.

<sup>222</sup> SFS 2020:241.

<sup>223</sup> Prop. 2019/20:155 s. 12, 22 f.

Regeringen förklarade det långtgående bemyndigandet med de mycket stora utmaningar för samhället som smittspridningen innebär. Regeringen menade att den extraordinära situationen visat att det skyndsamt måste säkerställas att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att kunna hantera smittspridningen och att det är svårt att förutse när läget förändras och det uppkommer behov av åtgärder som går längre än de som regeringen redan har vidtagit. De betonade vikten av att det finns ett regelverk som ger regeringen förutsättningar att skyndsamt fatta nödvändiga beslut om åtgärder så fort ett behov uppkommer.<sup>224</sup> Det breda bemyndigandet motiverades ytterligare av det är svårt att förutse alla tänkbara åtgärder som kan bli aktuella för att hantera smittspridningen och rimligt att utnyttja grundlagens delegationsmöjligheter för att komplettera den befintliga smittskyddslagstiftningen på ett sätt som är ändamålsenligt i den uppkomna situationen.<sup>225</sup>

I utkastet till lagrådsremissen var bemyndigandet betydligt mindre detaljerat. Regeringen skulle bland annat få meddela särskilda föreskrifter om ”förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, om det av smittskyddsskäl behövs för att hantera spridning av det virus som orsakar covid-19”.<sup>226</sup> Bemyndigandet skulle då omfatta i princip hela 8 kap. 2 § 1 st. 2 RF om betungande offentligrättsliga föreskrifter, så länge som föreskrifterna hade meddelats i syfte att hantera smittspridningen. Lagrådet godtog att det fanns behov av lagstöd för långtgående åtgärder och att sådant lagstöd behöver vara flexibelt med hänsyn till svårigheten att förutse exakt vad som behöver göras. Däremot ifrågasattes det om det fanns tillräckliga skäl för ett så allmänt hållet och brett utformat bemyndigande och föreslog att ta med exemplen på åtgärder som tagits upp i lagrådsremissen i författningstexten. Paragrafernas slutgiltiga utformning var

---

<sup>224</sup> Prop. 2019/20:155 s. 9.

<sup>225</sup> Prop. 2019/20:155 s. 13.

<sup>226</sup> S2020/02922/RS s. 3.

med få undantag identiskt med Lagrådets förslag på författningstext.<sup>227</sup> Lagen var även tidsbegränsad till ungefär tre månader. Regeringen motiverade den begränsade tidsrymden med att åtgärderna vidtagna med stöd i lagen kan potentiellt vara av ingripande natur. Lagen skulle inte gälla längre än nödvändigt men fick inte vara så kort så att syftet med en viss åtgärd inte kan uppnås. Regeringen framhöll även behovet av att tidsbegränsa föreskrifter meddelade med stöd i lagen så att de inte gällde längre än den.<sup>228</sup> I slutändan användes aldrig lagen, som inte förnyades innan den trädde ur kraft den 30 juni 2020.

## 5.6.2 Beredning

Lagen föregicks av ett exceptionellt kort remissförfarande där lagförslaget skickades ut på lördagskvällen med en svarstid på drygt ett dygn. Remissinstanserna med inriktning på konstitutionella frågor utgjordes endast av JO och Förvaltningsrätten i Stockholm. Bland annat Stockholms universitets juridiska fakultet och Sveriges advokatsamfund lämnade dock synpunkter på eget bevåg.<sup>229</sup> JO kommenterade beredningsprocessen med att bemyndigandet avser ingripande föreskrifter som kan ha stor inverkan på enskildas personliga och ekonomiska förhållanden, och att det därför är särskilt angeläget att den demokratiska processen respekteras. JO menade också att den uppkomna situationen visar på behov av mer långsiktiga överväganden rörande konstitutionella frågor vid samhällskriser i fredstid.<sup>230</sup> Socialutskottet ansåg att beredningskravet var uppfyllt med hänsyn till den svåra situationen med pågående smittspridning i samhället och att det var viktigt att regelverket var på plats.<sup>231</sup>

Lagrådet uttalade att det korta remissförfarandets ingav vissa betänkligheter avseende om beredningskravet kan anses uppfyllt. Lagrådet framhöll att

---

<sup>227</sup> Lagrådets yttrande Tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen s. 4 f., Prop. 2019/20: 155 s. 16 ff.

<sup>228</sup> Prop. 2019/20:155 s. 22 f.

<sup>229</sup> Prop. 2019/20:155 bilaga 3.

<sup>230</sup> JO:s remissyttrande R 45-2020 (S2020/02922/RS).

<sup>231</sup> 2019/20:SoU20 s. 17.

förslaget innehåller frågor av principiellt viktigt slag som kräver noggrann genomlysning, och menade att när det anses nödvändigt med en mycket kort remisstid är det mer än väsentligt med ett väl anpassat urval och antal remissinstanser.<sup>232</sup>

KU yttrade sig om lagförslaget med särskilt fokus på de konstitutionella aspekterna på begäran av Socialutskottet som en del av riksdagens beredning av ärendet. Utskottet ansåg att det fanns skäl att påminna om vikten av att bevara balansen mellan regering och riksdag, där riksdagen har en konstitutionell särställning inom normgivningsmakten.<sup>233</sup>

### **5.6.3 Kontrollmekanismer**

Enligt 6 c § i lagen ska föreskrifter som meddelats med stöd av 6 a eller 6 b §§ omedelbart underställas riksdagens prövning. I utkastet till lagrådsremissen var lydelsen ”snarast” men det ansågs otydligt av Lagrådet och flera remissinstanser. Lagrådet ansåg att det vore lämpligt mot bakgrund av bemyndigandets utformning och extraordinära karaktär att föreskriften underställs riksdagen samma dag eller efterföljande veckodag, vilket borde uttryckligen framgå av författningskommentarerna.<sup>234</sup> På Socialutskottets och KU:s initiativ kompletterades lagtexten med att föreskrifterna bara fick utfärdas om riksdagens beslut inte kunde avvaktas för att förstärka riksdagens ställning i ljuset av det breda bemyndigandet.<sup>235</sup>

## **5.7 Föreslagen covid-19-lag**

### **5.7.1 Syfte och omfattning**

Regeringen har lagt fram förslag till en tillfällig lag som ska bemyndiga regeringen och den myndighet regeringen väljer som ska användas endast för

---

<sup>232</sup> Lagrådets yttrande s. 2.

<sup>233</sup> KU:s yttrande 2019/20:SoU20 bilaga 3 s. 43.

<sup>234</sup> Utkast till lagrådsremiss s. 3, Lagrådets yttrande s. 6 f.

<sup>235</sup> 2019/20:SoU20 s. 1, KU:s yttrande 2019/20:SoU20 bilaga 3 s. 43.

syftet att hantera smittspridningen av covid-19. Under tiden den här uppsatsen lämnas in är lagförslaget uppe till förhandling hos riksdagen.<sup>236</sup> Behovet av lagen motiveras på liknande sätt som det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen. Regeringen menar att nuvarande lagstiftning inte ger tillräckligt stöd för att begränsa verksamheter i syfte att motverka trängsel, att smittskyddslagens normgivningsbemyndiganden är för otydliga och otillräckliga för att motverka spridningen av covid-19.<sup>237</sup>

Covid-19-lagen föreslås bemyndiga regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter med krav för olika verksamheter i olika paragrafer. De omfattar allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, och lagen ska således gälla utöver ordningslagen. Dessutom omfattas platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik och platser för privata sammankomster. Utöver detta föreslås bemyndigandet omfatta förbud mot att samlas i ett sällskap i en viss storlek och förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser. Kraven kan gälla exempelvis begränsning av antalet tillåtna personer, vilken tid verksamheten får utövas, men även andra åtgärder för att förhindra smittspridning ska enligt förslaget vara tillåtna. Föreskrifterna ska kunna gälla inom visst geografiskt område. Länsstyrelsen ska få befogenhet att besluta om sådana begränsningar i enskilda fall.<sup>238</sup>

Det föreslagna bemyndigandet är brett utformat med utrymme att vidta långtgående åtgärder eftersom det inte med säkerhet går att förutse hur pandemin utvecklas och hur ingripande åtgärder som kan bli nödvändiga. Föreskrifterna föreslås meddelas genom regeringsförordning eller myndighetsföreskrifter för att nya begränsningar ska kunna införas så snabbt som möjligt. Lagen föreslås vara tidsbegränsad och upphöra att gälla vid utgången av september.<sup>239</sup>

---

<sup>236</sup> Den här uppsatsen lämnades in 7 januari 2021.

<sup>237</sup> Prop. 2020/21:79 s. 18.

<sup>238</sup> Prop. 2020/21:79 s. 6 ff.

<sup>239</sup> Prop. 2020/21:79 s. 21f.



## 5.7.2 Beredning

Utkastet till lagrådsremiss för den nya lagen föregicks av ett remissförfarande. Remissinstanserna fick två veckor på sig. Det är den längsta tiden av de nya lagarna och förordningarna som meddelats med anledning av coronapandemin som tagits upp i den här uppsatsen. JO menade att det ändå är en anmärkningsvärt kort remisstid, inte minst på grund av den ägde rum strax innan jul.<sup>240</sup> Lagrådet fick som framgår av det ovan anförda också tillfälle att yttra sig.<sup>241</sup>

## 5.7.3 Kontrollmekanismer

Föreskrifter som meddelas med stöd i lagen föreslås underställas riksdagen. I utkastet till lagrådsremiss föreslogs en tidsrymd på en månad.<sup>242</sup> Efter kritik från remissinstanser sänktes det till två veckor i lagrådsremissen, och efter kritik från Lagrådet sänktes det en än gång till en vecka när förslaget lades fram till riksdagen av regeringen.<sup>243</sup> Till lagförslagets nuvarande lydelse finns inget krav på att riksdagens beslut inte kan avvaktas, som det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen hade. Möjligheten att överklaga beslut som meddelats med stöd i lagen föreslås vara begränsat till Länsstyrelsens beslut angående enskilda fall och förelägganden som behövs för tillsyn respektive för att besluten i enskilda fall ska efterföljas. Även Polismyndighetens beslut om att upplösa vissa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får överklagas. Övriga beslut får inte överklagas. Regeringen motiverade den föreslagna bestämmelsen med att den omfattar alla de förvaltningsbeslut som kan ha betydande effekt på enskilda och att bestämmelsen anses uppnå kraven för att säkerställa rätten till domstolsprövning enligt art. 6.1 EKMR.<sup>244</sup>

---

<sup>240</sup> JO:s yttrande över promemorian Covid-19-lag, R 114-2020.

<sup>241</sup> Lagrådsremiss Covid-19-lag.

<sup>242</sup> S2020/09214 s. 42.

<sup>243</sup> Lagrådsremiss Covid-19-lag s. 102, Lagrådets yttrande Covid-19-lag s. 7, Prop. 2020/21:79 s. 61.

<sup>244</sup> Prop. 2020/21:79 s. 78 ff.



# 6 Komparativ utblick

## 6.1 Norge

Civila kriser är i princip inte positivt reglerade i Norges grundlag (grunnloven).<sup>245</sup> Enligt § 68 får Norges parlament (Stortinget) vid ”overordentlige omstændigheder” så som smittsam sjukdom sammanträda i annan stad än huvudstaden. Norge har en generell beredskapslag (LOV-1950-12-15-7) från 1950 som utökar regeringens befogenheter att vidta åtgärder under krig, krigsfara och liknande förhållanden.<sup>246</sup> Vad ”liknande förhållanden” innefattar framgår inte av lagen. De omfattande bemyndigandena i beredskapsloven kommer dock endast ifråga om Stortinget inte kan verka i vanlig ordning på grund av att landet befinner sig i krigssituation eller liknande. Lagen motsvarar Elverumsfullmakten som utfärdades 9 april 1940 och gav regeringen långtgående förordningsmakt när Stortinget inte kunde fullgöra sina plikter. Det var en så kallad derogationsfullmakt, som avviker från normhierarkin i och med att den tillåter regeringen att åsidosätta vanlig lag genom sina förordningar. Sådana fullmakter hör inte till vanligheterna i norsk konstitutionell rätt.<sup>247</sup> Det har varit bred juridisk konsensus att den generella beredskapslagen inte kan användas i pandemin.<sup>248</sup> Det är därför, likt Sverige, grundförutsättningarna i Grunnloven och grundläggande mänskliga rättigheter som utgör grunden för det allmännas befogenheter att vidta åtgärder i civila kriser. Dessa går att inskränka så länge det finns tillräckligt lagstöd och att tilltaget är proportionerligt.<sup>249</sup>

Det kan nämnas att Norge har en mer accepterande inställning till konstitutionell nödrätt än Sverige.<sup>250</sup> Nödrätten är främst baserad på landets

---

<sup>245</sup> LOV-1814-05-17.

<sup>246</sup> LOV-1950-12-15-7.

<sup>247</sup> Knudsen, (2020 s. 259.

<sup>248</sup> Høgberg (2020) s. 1133.

<sup>249</sup> Høgberg (2020) s. 1133.

<sup>250</sup> Nergelius (2018) s. 381.

erfarenheter från ockupationsåren under andra världskriget. Den innebär bland annat att regeringen kan utöva befogenheter som normalt tillkommer Stortinget, till exempel att använda statens finanser utan beviljande för att hantera en nödsituation. Regeringen kan även komma att få meddela föreskrifter som enligt Grunnloven normalt kräver lagform. Exakt när det är försvarligt att agera med grund i den konstitutionella nödrätten är oklart, men måste vara fråga om en verklig nödsituation där den vanliga ordningen riskerar att skada väsentliga intressen.<sup>251</sup> Coronakrisen har hittills inte utlöst den konstitutionella nödrätten.<sup>252</sup>

### **6.1.1 Förslag till generell fullmaktslag**

Innan pandemins utbrott var fanns det planer att ta fram generell beredskapslag under utredning. I ett betänkande från 2019 föreslog utredningsgruppen en tvärsektionell fullmaktslag som skulle bemyndiga det allmänna att vidta ingripande och nödvändiga åtgärder för att minska stort och allvarligt skadeomfång vid krissituationer. Förslaget handlade om en lag som kan avvika från, komplettera och stifta lag. Det tog sikte på att konkretisera den konstitutionella nödrätten – när och på vilka villkor regeringen får frångå gällande lagstiftning i extraordinära krissituationer. Nackdelarna som identifierades var risk för missbruk, där bemyndiganden riskeras användas utöver behovet situationen skulle kräva. Det allmännas krisberedskap med genomtänkta och konkreta bemyndiganden skulle också riskera att bli otillräcklig av ett generellt bemyndigande att luta sig tillbaka på. Bland fördelarna såg utredningsgruppen exempelvis att den generella lagen skulle ge rättsligt utrymme att hantera en allvarlig och eventuellt svårförutsedd kris där speciallagstiftningen inte ger tillräckligt rättsligt utrymme och där dröjsmål med vanlig lag riskerar att förvärra krisen.

För att minska riskerna med lagen skulle den förses med vissa materiella begränsningar och säkerhetsmekanismer. Det allmänna skulle inte ha rätt att

---

<sup>251</sup> Andenæs och Fliflet (2017) s. 659 ff.

<sup>252</sup> Høgberg (2020) s. 1132.

frånga grundlagens bestämmelser eller mänskliga rättigheter i internationella konventioner där Norge är fördragande part och som gjorts till norsk lag. Lagen skulle aktiveras av regeringen i statsråd med samtliga ministrar närvarande, så att hela regeringen är införstådd med situationens allvar och vilka verktyg de önskar använda. Det skulle även tjäna till att säkra skriftlig dokumentation för behovet av ikraftträdandet och regeringen kan hållas kollektivt konstitutionellt och parlamentariskt ansvariga. Dessutom skulle en motivering till ikraftträdandet läggas fram till Stortinget inom 10 dagar, och om så inte sker skulle föreskriften bli ogiltig. Därtill skulle Stortinget få möjlighet att ogiltigförklara regeringens beslut om 1/3 av ledamöterna röstade för, vilket skulle kunna stoppa en majoritetsregering. Slutligen skulle lagen kunna aktiveras högst sex månader. Utredningsgruppen ansåg att om ytterligare behov fanns kunde en regering med demokratiska intentioner se till att lagstifta om de nödvändiga föreskrifterna på vanligt vis under sexmånadersperioden.<sup>253</sup>

## 6.1.2 Koronaloven

Den 18 mars lade regeringen fram en proposition om ett tillfälligt bemyndigande för att hantera konsekvenserna av covid-19 – lagen som kom att kallas koronaloven.<sup>254</sup> Åtgärderna innan koronaloven fattades främst med stöd i existerande lagstiftning, till exempel smittevernloven<sup>255</sup> och helseberedskapsloven<sup>256</sup>. Regeringen såg behov för ytterligare åtgärder och ansåg att befintligt lagstöd inte räckte till och ville skapa rättslig grund för att kunna vidta dem. Syftet med bemyndigandet var att försäkra att det kan genomföras försvarliga och effektiva åtgärder som är nödvändiga för att begränsa störningen av de normala samhällsfunktionerna och är att avhjälpa negativa konsekvenser för befolkningen, näringslivet, offentlig sektor och samhället i övrigt. I propositionen föreslogs ett vitt utformat bemyndigande vars enda materiella begränsning skulle vara att de endast kunde meddelas

---

<sup>253</sup> NOU 2019:13 s. 20 ff.

<sup>254</sup> LOV-2020-03-27-17.

<sup>255</sup> LOV-1994-08-05-55.

<sup>256</sup> LOV-2000-06-23-56.

som en följd av utbrottet av covid-19. Föreskrifterna skulle få frångå gällande lagstiftning men inte strida mot eller ändra grundlag eller mänskliga rättigheter. Eftersom befogenheterna blir långtgående skulle föreskrifterna snarast meddelas Stortinget, som skulle ha möjlighet att upphäva föreskriften om en tredjedel av de röstande röstare för. Bemyndigandet skulle användas på ett sätt som respekterar domstolsverksamhetens självständiga ställning och skulle inte kunna användas på ett sätt som utmanar rättsstatsprinciper och rättssäkerheten.<sup>257</sup> Propositionen föregicks inte av någon allmän höring, det vill säga motsvarande remissförfarande, eftersom det inte ansågs finnas tid.<sup>258</sup>

Stortinget tillsatte den 16 mars en särskild kommitté för coronakrisen. Kommittén tillfrågade en rad jurister och organisationer med inriktning på konstitutionell rätt att komma med uppfattningar och synpunkter till regeringens förslag om koronalov avseende inriktning, verksamhetsområde, och mekanismer med hänsyn till att tillvarata grundläggande demokratiska principer. De skulle belysa konstitutionella sidor av förslaget och få synpunkter på hur Stortinget kan tillvarata sin kontrollfunktion över regeringen. Juristerna fick ett dygn på sig att ge sina synpunkter.<sup>259</sup> En av de tillfrågade experterna var Professor Hans Petter Graver vid Oslo Universitet. Graver var kritisk till lagförslagets tillkomst och innehåll, och menade att förslaget var präglad av hastverk och var svårt tunn. Graver efterlyste resonemang om vilket stöd koronaloven hade för att avvika från maktodelningsläran, avvägning mellan effektivitet och rättssäkerhet, och analys över hur långt kompetensen skulle räckas. Vidare framgick propositionens uttalanden om domstolarnas oavhängighet och rättsstatens principer bara av förarbetet, och inte i själva lagtexten. Graver kritiserade även att den enda parlamentariska kontrollmekanismen var att Stortinget kunde rösta end förslaget med en tredjedel av rösterna.<sup>260</sup>

---

<sup>257</sup> Prop. 56 L (2019-2020) s. 5 f.

<sup>258</sup> Prop. 56 L (2019-2020) s. 7.

<sup>259</sup> Innst. 204 L – 2019-2020 s. 9.

<sup>260</sup> Skriftlige innspill til Prop. 56 L (2019-2020) s. 1 ff.

Kommittén skrev med stöd av juristernas och organisationernas utlåtanden en närmast fullständig omskrivning av lagen. De erkände ett behov för snabbt beslutsfattande för regeringen, men menade att det måste balanseras mot Stortingets roll som lagstiftare och landets översta statsmakt. Bland annat fick lagen i sin slutgiltiga lydelse endast användas om Stortingets beslut inte kunde avvaktas. Istället för en generell möjlighet att frångå och ändra gällande lagstiftning räknades en rad specifika lagar upp som kunde få ge vika för föreskrifter meddelade av de nya lagen. Föreskrifterna skulle träda ikraft först efter Stortinget meddelats skriftligt under förutsättning att Stortinget då inte upphävt den.<sup>261</sup> Koronaloven röstades igenom den 21 mars och förlängdes den 17 april fram till den 27 maj 2020 då den slutade gälla.<sup>262</sup>

## 6.2 Finland

Finlands grundlag (11.6.1999/731) innehåller en särskild bestämmelse om de grundläggande fri- och rättigheterna under undantagsförhållanden. Grundlagens 23 § stadgar att tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna kan införas så länge de är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Fri- och rättigheterna kan begränsas genom lag eller genom förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde. Paragrafen stadgar även ett krav på att förordningar utfärdade av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska föreläggas riksdagen utan dröjsmål och riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet. Grunderna för tillfälliga undantag får bestämmas genom lag. De undantagsförhållanden grundlagen tar sikte på anges vidare i beredskapslagen (1552/2011), men det är också möjligt för riksdagen att lagstifta under en kris med stöd av 23 §. Det kan konstateras att grundlagen inte ställer något krav

---

<sup>261</sup> Innst. 204 L – 2019-2020 s. 10 ff.

<sup>262</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/koronaloven-forlenget-med-en-maned/id2699640/>.

på att en särskild lag som bemyndigar regeringen (statsrådet) att vidta åtgärder under undantagsförhållanden ska finnas, utan 23 § ger riksdagen möjlighet att stifta en sådan lag.<sup>263</sup> Paragrafen innehåller en slags grundlagsstadgad definition av kris, eller ”undantagsförhållanden” – ”ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen.”

## 6.2.1 Beredskapslagen

Den finska lagstiftningsstrategin avseende krisberedskap bygger, precis som den svenska regleringen, på författningsberedskap. I det fall att det inte är fråga om en sådan kris som enligt beredskapslagen föranleder införande av undantagstillstånd, utan istället mindre allvarliga situationer som icke desto mindre är ansträngande för samhällsfunktionerna, hämtas rättsligt stöd till regeringens krishanteringsåtgärder i andra lagar än beredskapslagen.<sup>264</sup> Det är först när dessa lagar inte ger tillräckligt stöd för nödvändiga åtgärder som beredskapslagen ska kunna användas enligt 4 §. I propositionen till beredskapslagen nämns att de befogenheter som gäller under normala förhållanden kan vara otillräckliga i akuta situationer och att rättssystemet måste innefatta bestämmelser om ”exceptionella befogenheter” som kan komma ifråga i undantagsförhållanden. Det framhålls att de befogenheterna bör grunda sig på en lagstiftning som beretts på förhand och under normala förhållanden. På det viset kan man i undantagsförhållanden snabbt vidta de exceptionella åtgärder som situationen kräver. Dessutom säkerställs det att befogenheterna inte är överdimensionerade eller att de i onödigt stor utsträckning begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna.<sup>265</sup>

Den grundlagsstadgade definitionen av undantagsförhållanden i 23 § ger riksdagen möjlighet att närmare definiera begreppet i vanlig lag. I beredskapslagens 3 § definieras fem olika scenarion som utgör

---

<sup>263</sup> Jonsson Cornell och Salminen (2018) s. 239.

<sup>264</sup> Emergency Laws in Comparative Constitutional Law (2018) s. 238.

<sup>265</sup> RP 3/2008 rd s. 5.



undantagsförhållanden, bland annat en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka i 3 § 5 p.

Beredskapslagen förstärker myndighetsbefogenheter och innehåller bestämmelser om styrning av bland annat social- och hälsovården, tjänste- och arbetsförhållanden.<sup>266</sup> Lagen innehåller 122 paragrafer som tar sikte på olika situationer. Beroende på vilken av punkterna i 3 § som åberopats för att förklara undantagstillstånd är olika paragrafer tillämpningsbara, och regeringen får aktivera de paragrafer som de anser nödvändiga och som är kopplade till respektive punkt i 3 §.

Enligt 6 § är det statsrådet som i samverkan med republikens president ska konstatera att undantagsförhållanden råder i landet. Statsrådet ska då genom förordning föreskriva att bestämmelserna i avdelning II av lagen ska börja tillämpas. Undantagstillstånd som utlyses enligt lagen gäller tills vidare. I Finland har statsrådet förlängt det veckovis vid sina möten. De förordningar som utfärdas med stöd av lagen, så kallade ibruktagningsförordningar, ska enligt 6 § tredje stycket omedelbart föreläggas riksdagen som beslutar om förordningen får förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis. Förordningen förfaller om den inte förelagts riksdagen inom en vecka efter det att den har givits. Riksdagen får även ändra förordningens giltighetstid, som enligt 6 § första stycket inte får vara längre än högst sex månader. Finns det behov av att de ska gälla längre måste statsrådet förlänga dem med riksdagens godkännande enligt 8 §, dock högst 6 månader åt gången. Enligt 7 § får ibruktagningsförordningar som utfärdats i brådskande fall inte gälla längre än tre månader. Grundlagsutskottet konstaterade i samband med beredningen av lagen att ibruktagningsförfarandet är befogat med tanke på säkerhetsmekanismerna och att riksdagen tillförsäkras påverkningsmöjligheter. I sista hand är det alltså riksdagen som beslutar om villkoren för att ibrukta förordningen, dess innehåll och giltighetstid.<sup>267</sup>

---

<sup>266</sup> Salminen (2020) s. 1118 f.

<sup>267</sup> GrUU 6/2009 rd s. 13.

Janne Salminen menar att den finska beredskapslagen medför de sedvanliga problem som är typiska vid reglering i kristider och särskilt under undantagsförhållanden. Dessa identifieras som risk för grundläggande fri- och rättigheter, förstärkning av regeringens och experters makt, samt en ökad användning av myndighetsbefogenheter vilket kan medföra förvirring beträffande ansvarskedjan inom den regelbundna förvaltningen.<sup>268</sup>

## 6.2.2 Undantagstillståndet under covid-19

Beredskapslagen togs i bruk genom utfärdandet av förordningen (125/2020) om ibruktagning av beredskapslagen som utfärdades den 17 mars 2020. Utbrottet av covid-19 utgör den första situationen där beredskapslagen har använts. Statsrådets helhetsbedömning var att det var fråga om en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka, som stadgas i 3 § 5 p. i beredskapslagen. Statsrådet ansåg även att 3 § 3 p. – sådana synnerligen allvarliga händelser eller hot mot befolkningens försörjning eller mot grunderna för landets näringsliv som innebär en väsentlig risk för samhällets vitala funktioner – var för handen.<sup>269</sup> Ibruktagningsförordningen godkändes av riksdagens grundlagsutskott eftersom utbrottet av covid-19 utgjorde grund för undantagsförhållande. Utskottet kommenterade inte vidare på statsrådets bedömning angående 3 § 3 p. eftersom inga paragrafer kopplade till ekonomisk kris blev aktiverade i den förordningen.<sup>270</sup> Statsrådets och presidentens konstaterande att det råder undantagsförhållande avseende ekonomisk kris kritiserades av Salminen för att vara förhastat och oförsiktigt eftersom det inte behövdes för ibruktagningsförordningarna.<sup>271</sup> Beredskapslagen var ikraft i tre månader när statsrådet ansåg att krisen kunde hanteras med vanlig lagstiftning.<sup>272</sup>

---

<sup>268</sup> Salminen (2020) s. 1117.

<sup>269</sup> Statsrådets kansli promemoria 31.03.2020 s. 1.

<sup>270</sup> GrUB 2/2020 rd s. 2 f.

<sup>271</sup> Salminen (2020) s. 1124.

<sup>272</sup> Statsrådets kansli promemoria 31.03.2020 s. 1

# 7 Analys

## 7.1 Kontroll av lagenlighet och kvalitet hos normgivningsbemyndiganden

### 7.1.1 Normgivningsbemyndigandenas principiella lämplighet

Grundlagen anger inte någon begränsning för hur stor del av riksdagens fakultativa område kan bli föremål för delegation. De yttre gränserna för normgivningen bestäms av skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna och riksdagens obligatoriska område. I och med den offentliga maktens lagbundenhet måste normgivningen även inte stå i strid med högre gällande normer. Av den anledningen måste det konstitutionella ramverket avseende exempelvis förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning gentemot statsmakterna och den kommunala självstyrelsen respekteras.

I ljuset av folksuveränitetsprincipen och riksdagens konstitutionella särställning som lagstiftare är det lämpligt att normgivning som är av stor betydelse för enskilda ska beslutas av riksdagen.<sup>273</sup> Ett avsteg till detta synsätt är det svenska krishanteringssystemet med författningsberedskap som lagstiftningsteknik. När krisen slår till gäller det att regeringen har det rättsliga utrymmet för att uppfylla sitt uppdrag att styra riket effektivt och kraftfullt för att avvärja krisen och dess konsekvenser i enlighet med de allmänna målen för krishantering.<sup>274</sup> Regeringen och förvaltningen kan då bli bemyndigande att meddela föreskrifter som har stor bäring på enskilda och samhället i stort, där grundläggande fri- och rättigheter kan komma att inskränkas. Med anledning av utbrottet av covid-19 har grundläggande fri- och rättigheter som rörelsefrihet, demonstrationsfrihet rätt till privatliv och familjeliv, egendomsskydd och näringsfrihet har blivit inskränkta på ett långtgående sätt som vi knappast sett i modern tid.<sup>275</sup> Det blir fråga om en

---

<sup>273</sup> Se avsnitt 2.4.1.

<sup>274</sup>

<sup>275</sup> Se avsnitt 5.

förflyttning av lagstiftningskompetens från riksdag till regering och förvaltning. Det kan därför sägas att regeringens exekutiva funktion – att styra riket – och de grundläggande principer som framhäver riksdagens särställning i det svenska statsskicket hamnar i ett spänningsförhållande i en krissituation.

Det har funnits bred enighet om att landet befinner sig i en extraordinär situation som kräver långtgående och effektiva åtgärder, och att ett legitimt syfte att förhindra smittspridningen av covid-19 har motiverat de långtgående bemyndigandena och föreskrifterna. Konstitutionella principer om folksuveränitet och rättssäkerhetsgarantier inom lagstiftningsprocessen har således fått ge vika för effektiviteten, vilket visar prov på den pragmatism som är typisk för nordisk rättstradition.<sup>276</sup> Situationen förblir dock principiellt känslig. Folkets förtroende för det allmännas krishantering är viktig för den offentliga maktutövningens legitimitet och demokratiska förankring.<sup>277</sup> Att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut och att enskilda kan få sin sak prövad i domstol är dessutom grundläggande för rättsstatsprincipen.<sup>278</sup> För att rättfärdiga regeringens utökade befogenheter ur principiell synpunkt, och för att så långt som möjligt kunna garantera att förordningarna är lagenliga och inte är av för låg kvalitet, måste det finnas konstitutionellt garanterade möjligheter till kontroll över förordningarna.

## **7.1.2 Olika sorters kontroll av laglighet och kvalitet**

I och med att det svenska statsskicket vilar på folksuveränitetsprincipen och parlamentarism är den parlamentariska kontrollen särskilt central för att legitimera regeringens maktutövande i civil kris. Riksdagen utövar sin kontroll dels genom lagstiftningsförfarandet där de godkänner bemyndigandet, dels på ett mer politiskt plan genom utfrågningar och

---

<sup>276</sup> Se avsnitt 1.3.1.

<sup>277</sup> Se avsnitt 1.1 och 4.3.

<sup>278</sup> Se avsnitt 1.3.1.

misstroendeförklaringar. I förlängningen kan riksdagen ogiltigförklara förordningar eller stifta egna lagar som ersätter förordningarna.<sup>279</sup>

Domstolarnas kontrollerande roll är traditionellt inte betonad i svensk rätt. Normprövningsrätten ger emellertid domstolarna ett kraftigt verktyg för att kontrollera lagligheten hos lagar och lägre normer och de kan vägra tillämpa normen i det fall en normkonflikt anses finnas. Normprövning kan exempelvis komma ifråga om en förordning antas med tveksamt lagstöd. I och med att det är en form av konkret normkontroll krävs det att det föreligger ett faktiskt fall i domstol där ett beslut taget i lagen överklagas. Regeringsförordningar kan inte i sig överklagas, utan kan endast prövas av domstol genom normprövning.<sup>280</sup>

Det ska också nämnas att det finns viktiga kontrollmekanismer inbyggda i lagstiftningsförfarandet som ska garantera lagenliga normer med hög kvalitet. En öppen process och offentlig debatt med deltagare från exempelvis civilsamhället, myndigheter och universitet legitimerar beslut som tas om viktiga frågor och ger normgivningen demokratisk förankring. Trögheten i den svenska beslutsprocessen har ansetts vara en rättssäkerhetsgaranti för att förhindra förhastade beslut. Beredningsprocessen bidrar till ett brett kunskapsunderlag för beslutsfattandet, och ökar förutsättningar för att eventuella normkonflikter upptäcks och diskuteras. Här har Lagrådet en särskild uppgift att bidra med juridisk expertis som en utpräglat rättslig kontrollinstans. I krissituationer kan det dock bli fråga om extremt snabba lagstiftningsprocesser. Ett för långsamt förfarande kan vara negativt i rättssäkerhetssynpunkt i det fall beslut inte kan avvaktas, exempelvis med hänsyn till befolkningens liv och hälsa eller upprätthållandet av samhällets funktioner. Den faran kan avvärjas i och med att beredningskravet är utformat så att det kan anpassas för rådande situation, vilket möjliggör mycket snabb lagstiftning. Krissituationer påverkar också beredningskravet eftersom principiellt viktiga beslut som fattas av regeringen efter delegation medför en

---

<sup>279</sup> Se avsnitt 2.4.2.

<sup>280</sup> Se avsnitt 3.3.2 och 3.3.3.

mindre öppen process än vad som normalt gäller för lagstiftning. En stängd och koncentrerad beslutsprocess ökar risken för bristande kvalitet och lagenlighet och därmed godtycklig maktutövning.<sup>281</sup> Beredskapslagar med långtgående bemyndiganden till regeringen kan således sägas sätta den allmänna kontrollmekanismen med lagstiftningsprocessen ur spel.

## 7.2 Kontrollmekanismer för bemyndiganden under coronakrisen

För att väga upp för normgivningsbemyndigandena och den långtgående överföringen av lagstiftningskompetens till regeringen som tagits upp i avsnitt 5 och det komparativa avsnittet i avsnitt 6 har olika kontrollmekanismer satts in. I det här avsnittet analyserar jag hur de har använts.

### 7.2.1 Beredning

Alla de undersökta lagarna och förordningarna präglades av begränsad beredning. Remisstiden för det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen har förmodligen slagit något slags rekord med 24 timmars svarstid, dessutom under en helg. Det längsta remisstiden av de lagarna och förordningarna som undersöktes var den föreslagna covid-19-lagen som hade svarstid om två veckor precis innan jul. Det ligger mycket långt från det allmänna kravet på tre månader, där helgdagar ska tas hänsyn till.<sup>282</sup>

Både i det norska fallet med koronaloven och det svenska tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen visar lagstiftningsförfarandet på att det är möjligt att på mycket kort tid går att skapa nytt lagstöd med hjälp av flexibla grundlagsregleringar. Båda lagarna skilde sig mycket åt från hur de såg ut när de lades fram som förslag och när de var färdig lag. Båda bemyndigandena begränsades både gällande kontrollmekanismer och till utformningen efter synpunkter från riksdag och andra synpunkter utifrån. Erfarenheterna visar på

---

<sup>281</sup> Se avsnitt 2.4.3.

<sup>282</sup> Se avsnitt 5.7.2.

vikten av synpunkter för lagstiftningens kvalitet och principiella lämplighet, även vid mycket snabb lagstiftning.

Flera av regeringsförordningarna föregicks inte av öppna remissförfaranden eller offentliggjorda promemorior. Exempel är förordningarna om besöksförbud på äldreboenden och de första förordningarna om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. De har såvitt jag förstår det endast beretts internt. Det är anmärkningsvärt med tanke på de långtgående inskränkningarna för enskilda båda förbuden inneburit. Förordningar omfattas av beredningskravet precis som alla andra regeringsbeslut. Det verkar dock inte finnas samma uttalade krav på yttre beredning och öppenhet som för lagstiftning. Förordningar är en lägre norm än lagstiftning, men är i övrigt rättsligt bindande på samma sätt. Bristen på transparens och inhämtande av yttranden är problematiskt på ett principiellt plan så väl som ett praktiskt, där bristen på yttre beredning kan leda till bristande förutsättningar för kvalitet och lagenlighet.

## **7.2.2 Parlamentarisk kontroll**

Under coronakrisen har den tidigare sparsamt använda underställningsmekanismen i 8 kap. 6 § RF använts för det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen och den föreslagna covid-19-lagen. Det tjänar till att öka förutsättningarna parlamentariskt inflytande och kontroll över normgivningen samt markera riksdagens konstitutionella särställning. Det får dock konstateras att underställningsmekanismen i RF är inte särskilt utredd. Underställningen så som de ser ut i den föreslagna covid-19-lagen och det tillfälliga bemyndigandet i smittskyddslagen verkar inte medföra någon egentlig påföljd om förordningarna inte underställs riksdagens prövning i tid. De blir således föremål för sedvanlig parlamentarisk kontroll. Den finska beredskapslagen går längre och kombinerar underställningen med lagteknisk möjlighet för riksdagen att ändra eller ogiltigförklara regeringsförordningen. Beredskapslagen har även en kontrollmekanism som innebär att förordningarna tas ur bruk om de inte underställs riksdagen i tid, något den

har gemensamt med den föreslagna norska krisberedskapslagen. Jag ser inget hinder i svensk rätt att införa en liknande bestämmelse i förening med underställningen. På så vis hade det varit riksdagen som i slutändan bestämmer hur förordningarna ska se ut, vilket hade varit mer principiellt lämpligt särskilt när det är fråga om regler som inskränker enskildas rättigheter och skyldigheter. Det hade också tjänat till att öka förutsättningarna för parlamentarisk kontroll över förordningarnas lagenlighet och kvalitet.

Många av de undersökta svenska lagarna och förordningarna innehöll säkerhetsmekanismer i form av tidsbegränsning. Det ger riksdagen då möjlighet att regelbundet omvärdera huruvida lagarna borde gälla eller inte. Att förordningarna är tidsbegränsade kan ha fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt, där regeringen ofta får ta ställning till nödvändigheten av de inskränkande reglerna, men innebär ingen ökning av parlamentarisk kontroll.

### **7.2.3 Domstolskontroll**

Domstolarna kan utföra de sedvanliga kontrollfunktionerna med att pröva förvaltningsbeslut och utföra laglighetsprövningar i civila kriser. Möjligheten till normprövning finns också alltså. Den enda avvikande komponenten är att den föreslagna covid-19-lagen är försedd med visst överklagandeförbud. Jag ser personligen ingen egentlig anledning för förbudet. Regeringen motiverade inte förbudet mer än att de ansåg att rätten till domstolsprövning enligt art. 6.1 EKMR var uppfyllt trots remisskritik. Risken att otillbörligt vägra en enskild domstolsprövning borde väga tungt vid överväganden om författningstextens utformning.



## 7.3 Är det konstitutionella ramverket tillräckligt?

Grundlagen ger stöd för en rad kontrollmekanismer som från en principiell synpunkt kan rättfärdiga överflyttande av lagstiftningsmakt från riksdag och regering som sker på ett svåröverblickbart sätt. I coronakrisen har bland annat underställningsmekanismen använts för att öka riksdagens inflytande över regeringen vid normgivningsbemyndiganden. För att förstärka den parlamentariska kontrollen ytterligare skulle underställningsmekanismen kunna förenas med en ogiltighetsbestämmelse. Det fragmenterade lagstiftningssystemet som författningsberedskapen medför innebär att regeringen och riksdagen får ta ställning till utformningen av bemyndigandena inför varje lagstiftningstillfälle. Kontrollmekanismerna är därmed inte garanterade vid långtgående normgivningsbemyndiganden. De regeringsförordningar som meddelas med stöd i bemyndigande i lagstiftning som saknar kontrollmekanismer kan medföra att förhandskontrollen av föreskrifterna i princip faller bort helt. Det konstitutionella ramverket bygger på att regeringen respekterar det demokratiska behovet av transparens i beredningen. Bristen på skarpa regler som begränsar den offentliga maktutövningen står i enlighet med den nordiska rationella positiva blicken på staten.<sup>283</sup> Ur konstitutionell synpunkt är bristen på säkerhetspärar däremot problematiskt, särskilt med tanke på att de förordningar som meddelas under pandemin innehåller kraftigt inskränkande av de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagen kan därför sägas inte uppställa särskilda garantier mot att den demokratiska ordningen rubbas under orostider.

Ett sätt att stärka grundlagens förutsättningar för kontroll hade varit att införa en bestämmelse om att regeringen måste höra Lagrådet vid meddelande av förordning som inskränker grundläggande fri- och rättigheter, på samma sätt som reglerna idag kräver vid lagstiftning. Lagrådets granskning skulle kunna bidra till starkare förutsättningar för lagenlighet och kvalitet vid lagstiftning

---

<sup>283</sup> Se avsnitt 1.3.1.

som gäller viktiga frågor. Jag ser inget särskilt principiellt hinder för att utöka Lagrådets befogenheter på det viset, annat än motsättningarna som finns angående lämpligheten för Lagrådet att uttala sig om områden med rättspolitiska dimensioner. Det hade även kunnat ses som begränsande för regeringens uppdrag att styra riket. Lagrådets yttranden är dock inte bindande, och fördelarna med normkontrollen hade kunnat väga upp det principiellt känsliga. Något annat som talar emot förslaget är att bemyndiganden av regeringen ofta sker i ett effektivitetssyfte, där Lagrådets uttalande hade kunnat sakta ner beslutsprocessen på ett sätt som är ovälkommet i en kris som kräver snabba åtgärder. Det hindret skulle kunna överkommas med ett undantag om brådskande fall där inhämtandet av yttrande hade kunnat verka negativt.

Ett annat sätt hade kunnat vara att mer ingående reglera beredningskravet av olika regeringsärenden. Det skulle kunna skapa bättre förutsättningar för ett bredare kunskapsunderlag. Det vore särskilt angeläget gällande regeringsförordningarna, vars förarbeten ofta inte är offentliggjorda och som inte står under samma krav som ett lagstiftningsförfarande avseende exempelvis öppet remissförfarande. Ett förfarande som är stängt och brister i transparens, särskilt när det reglerar långtgående inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter, är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv och kan potentiellt leda till illegitim maktutövning som saknar förtroende hos samhället. Bristen på flexibilitet som ett mer detaljerat beredningskrav medför kan dock verka hämmande för en snabb och effektiv krishantering, där snabb lagstiftning spelar en nyckelroll för att tillförsäkra att tillräckligt lagstöd finns.

Ett tredje sätt att tillförsäkra kvalitet och lagenlighet hos beredskapslagar och föreskrifter som meddelas med stöd av dem är att istället utöka förutsättningarna för efterhandskontroll. Det hade kunnat göras genom införande av abstrakt efterhandsprövning av normer i svensk rätt, antingen genom att utveckla normprövningsinstitutet eller genom inrättande av en författningsdomstol. Lagligheten hos lagar och förordningar hade på så vis

kunnat kontrolleras direkt när de utfärdas. Möjligheten till sådan efterhandsprövning hade även kunnat verka förebyggande för att skapa incitament hos regeringen att utreda frågorna så långt som den knappa tiden tillåter och på så vis minska risken för potentiellt lagstridiga bestämmelser. Det hade även underlättat för enskilda att kunna hävda sin rätt gentemot staten. Att förstärka domstolarnas ställning på det här sättet hade stått i strid med den svenska traditionen av folksuveränitet och parlamentarism. Riksdagen har en konstitutionellt högre ställning än alla andra offentliga organ i egenskap av folkets främsta företrädare. Det blir av den anledningen principiellt olämpligt att ge domstolarna med icke-folkvalda juristdomare mandat att underkänna parlamentariskt godkända normer. Utifrån det synsättet är det lämpligare att överlåta den sortens kontroll på politikerna som i efterhand kan bestämma om annan lagstiftning utifrån de ordinarie reglerna. Nackdelen här blir naturligtvis att skadan av godtyckligt maktutövande i värsta fall redan är skedd. I och med utvecklingen med judifieringen och europiseringen av rätten har det skett en maktförskjutning från riksdagen. Det är därför inte otänkbart att en sådan rättlig utveckling kan komma ifråga även i Sverige.

Jag anser att det inte är orimligt att ställa högre krav på kontroll och insyn på regeringens normgivning när det är fråga om synnerligen långtgående åtgärder med stor inverkan på enskildas liv och samhället i stort. Det kan ske genom att regeringen i större utsträckning respekterar beredningskravet och demokratiska ideal på öppenhet, samt sin konstitutionella ställning som exekutiv och inte lagstiftande makt. Hur en sådan respekt upprätthålls är emellertid en mer politisk än juridisk fråga. Det kan också ske med mer detaljerade regler om beredningskrav och utökad normprövning. Dessa förslag kräver dock en grundlagsändring och är därför långsiktiga lösningar som kan vara lämpliga att överväga i ljuset av erfarenheterna från coronakrisen.

# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

### Propositioner

Prop. 1968:27 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till ändringar i regeringsformen m.m.

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen

Prop. 1992/93:210 Om ny ordningslag m.m.

Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

Prop. 1994/95:89 Förslag till alkohollag

Prop. 2001/02:158 Samhällets säkerhet och beredskap

Prop. 2002/03:87 Vissa alkohol och tobaksfrågor

Prop. 2005/06:56 En moderniserad rättsprövning

Prop. 2005/06:113

Prop. 2007/08:92 Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.

Prop. 2008/09:140 Ett användbart försvar.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

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

Prop. 2019/20:172 En ny lag om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Prop. 2020/21:28

Prop. 2020/21:38

Prop. 2020/21:79

### Riksdagstryck

KU 1973:20 Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.

KU 1973:26 Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner.

KU 1974:22 Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.

KU 1975/76:50 Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av granskning av statsrådets ämbetsutövning och regeringsärendenas handläggning.

1999/00:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning

2005/06:KU8 Regeringens krisberedskap och krishantering i samband med flodvågskatastrofen 2004.

2008/09:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

2009/10:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

2013/14:KU6y Nya åtgärder som kan utföras utan krav på bygglov.

2014/15:KU20 Konstitutionsutskottets betänkande

2015/16:KU20 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

2017/18:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

2019/20:SoU20 Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

### Skrivelser

Regeringens skrivelse 2000/01:151 Regeringens förvaltningspolitik

Riksdagsskrivelse 2019/20:290

### Statens offentliga utredningar

SOU 1967:26 Partiell författningsreform

SOU 1972:15 Ny regeringsform, ny riksdagsordning

SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter

SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet

SOU 1985:26 JO-ämbetet

SOU 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor: delbetänkande

SOU 1999:51 Smittskydd, samhälle och individ

SOU 2001:41 Säkerhet i en ny tid

SOU 2007:31 Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser

SOU 2007:75 Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning

SOU 2008:42 Normgivningsmakten

SOU 2008:61 Krisberedskapen i grundlagen

SOU 2008:125 En reformerad grundlag

SOU 2010:29 En ny förvaltningslag

SOU 2010:87 Skadestånd och Europakonventionen

SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden!

SOU 2020:80 Äldreomsorgen under pandemin

#### Departementspromemorior

Ds 1997:1 Propositionshandboken

Ds 2005:9 En moderniserad rättsprövning

Ds 2006:1 En strategi för Sveriges säkerhet

#### Andra myndighetsrapporter

RiR 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser

Statskontoret, Förvaltningsmodellen under coronapandemin, 2020. Finns tillgänglig på:

[https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2020/oos41\\_coronapandemin.pdf](https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2020/oos41_coronapandemin.pdf)

(Citeras Statskontoret (2020))

Enhetlig terminologi för fackområdet samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, 2013. Finns tillgänglig på:

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2013-12-32.pdf>

(Citeras Socialstyrelsen (2013))

Socialstyrelsen, Analys av det tillfälliga förbudet mot besök inom särskilda boendeformer för äldre, den 15 september 2020

<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2020-9-6902.pdf>

(Citeras Socialstyrelsen 2020)

Folkhälsomyndigheten, Analys av det tillfälliga förbudet mot besök i särskilda boendeformer för äldre, den 15 september 2020.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/6d68a0d14c1f43faa31a617554664149/aterrapportering-regeringsuppdrag-att-analysera-det-tillfalliga-forbudet-mot-besok-sarskilda-boendeformer-for-aldre.pdf>

(Citeras FHM 2020)

## **Handlingar från lagstiftningsprocessen och promemorior**

### Promemorior

Ju2020/02984/L4 Ändringar i det tillfälliga förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Ju2020/04130 Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare.

S2020/08228 Förslag till förordning om tillfälligt förbud mot servering av alkohol.

S2020/09651 Förslag till Ändring av förordningen om tillfälligt förbud mot servering av alkohol.

S2020/07039/FS Promemorian Förlängning av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder.

S2020/09214 Promemoria Covid 19-lag.

### Utkast till lagrådsremiss

S2020/02922/RS Utkast till lagrådsremiss Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

S2020/04470/FS Utkast till lagrådsremiss Tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

### Lagrådsremiss

Lagrådsremiss Covid 19-lag.



## Remisser

Remiss av promemorian Ändringar i det tillfälliga förbudet mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Remittering av promemorian Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare.

Remiss av promemorian Förslag till förordning om tillfälligt förbud mot servering av alkohol.

Inbjudan till remissmöte angående utkastet till lagrådsremiss Tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Remiss av promemoria om Förlängning av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder samt inbjudan till remissmöte.

## Remissvar

Juridiska fakultetsstyrelsen genom universitetslektor Bengt Lundell,  
Remiss: En reformerad grundlag (SOU 2008:125), Dnr J 2009/92,  
Ju2008/10662/L6.

MSB, Remissvar på betänkandet En reformerad grundlag (SOU 2008:125),  
diariennr 2009-2594-3, Ju2008/10662/L6.

JO:s yttrande över promemorian Förbud att hålla allmänna sammankomster  
och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare, Dnr R 131-2020 JO.

JO:s yttrande över utkastet till lagrådsremiss Ett tillfälligt bemyndigande i  
smittskyddslagen, Dnr R 45-2020.

JO:s yttrande Covid-19-lag, Dnr R 144-2020.

### Lagrådets yttranden

Lagrådets yttrande den 27 februari 2014 Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

Lagrådets yttrande Tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Lagrådets yttrande Tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen

Lagrådets yttrande Covid-19-lag

### Kommittédirektiv

Utvärdering av åtgärderna för att hantera utbrottet av det virus som orsakar sjukdomen covid-19

### **Norskt offentligt tryck**

NOU 2019:13 När krisen inntreffer

Prop. 56 L (2019-2020) Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven).

Innst. 204 L (2019-2020) Innstilling till Stortinget fra den særskilte komité for å behandle spesielle saker vedrørende korona-krisen om Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven).

### **Finskt offentligt tryck**

GrUU 6/2009 rd Grundlagsutskottets utlåtande – Regeringens proposition med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den

GrUU 2/2020 rd Grundlagsutskottets betänkande

RP 3/2008 rd Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till beredskapslag samt vissa lagar som har samband med den

Statsrådets kansli promemoria 31.03.2020 Utövningen av befogenheter i enlighet med beredskapslagen avslutas och undantagsförhållandena enligt beredskapslagen upphör

## Litteratur

Ahlbeck Öberg, Shirin, *Förvaltningen*, Mattson, Ingvar, Petersson, Olof (red.), Svensk författningsspolitik, 5 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2020.

Andenæs, Johs., Fliflet, Arne, *Statsforfatningen i Norge*, 11 uppl., Universitetsforlaget, Oslo, 2017.

Applbaum, Arthur Isak, *Democratic Legitimacy and Official Discretion*, *Philosophy & Public Affairs*, Summer, 1992 Vol. 21 no. 3, s. 240–274.

Beckman, Ludvig, *Krishantering och legitimitet: Den legitima krishanteringen – inte enbart effektiv och förtroendeskapande*, *Politologen*, Nr 1, s. 15–24, 2004.

Bengtsson, Bertil, *Om domstolarnas lagprövning*, *SvJT* 1987 s. 229–247.

Bengtsson, Bertil, *Departementen och Lagrådet*, *SvJT* 2009 s. 216–255.

Bergling, Per, Engberg, Jan, Naarttjärvi, Markus, Wennerström, Erik, Wimelius, Malin, *Krisen, myndigheterna och lagen: krishantering i rättens gränsland*, Gleerups Utbildning, Malmö, 2016.

Bergman, Torbjörn, *Parlamentarism*, Mattson, Ingvar, Petersson, Olof (red.), Svensk författningsspolitik, 5 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2020.

Bernitz, Ulf, Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 6 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2014.

Bremdal, Patrik, *Riksdagens kontroll av regeringsmakten*, Juridiska institutionen, Uppsala universitet, Uppsala, 2011.

Bull, Thomas, Sterzel, Fredrik, *Regeringsformen: en kommentar*, 4 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2019.

Cameron, Iain, *Några reflektioner över lagberedning ur ett jämförande perspektiv*, SvJT 2020 s. 14–25.

Derlén, Mattias, Lindholm, Johan, Naarttijärvi, Markus, *Konstitutionell rätt*, Wolters Kluwer Sverige, Stockholm, 2016.

Deverell, Edward, Hansén, Dan, Olsson, Eva-Karin, *Perspektiv på krishantering – en introduktion*, Deverell, Edward, Hansén, Dan, Olsson, Eva-Karin (red.), *Perspektiv på krishantering*, Studentlitteratur AB, Lund, 2015.

Eka, Anders, Hirschfeldt, Johan, Jermsten, Henrik, Svahn Starrsjö, Kristina, *Regeringsformen: med kommentarer*, 2 uppl., Karnov Group, Stockholm, 2018.

Ericson, Marika, Wilske, Olof, *Covid-19 i Sverige – rättsliga perspektiv på krisberedskap och de åtgärder som vidtagits för att hantera pandemin*, SvJT 2020 s. 1080–1097.

Hirschfeldt, Johan, *Mänskliga rättigheter och andra konstitutionella kärnvärden när krisen slår till*, Lind, Anna-Sanna, Namili, Elena (red.), *Mänskliga rättigheter i det offentliga Sverige*, Studentlitteratur AB, Lund, 2017.

Holmberg, Erik, Stjernquist, Nils, Isberg, Magnus, Eliason, Marianne, Regner, Göran, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, Norstedts juridik, Stockholm, 2012.

Husa, Jaakko, Nuotio, Kimmo, Pihlajamäki, Heikki (red.), *Nordic Law: Tradition and Dynamism*, Intersentia, Antwerpen, 2007.

Husa, Jakko, *Constitutional Mentality*, Letto-Vanamo, Pia, Tamm, Ditlev, Gram Mortensen, Bent Ole (red.), *Nordic Law in European Context*, Springer, Cham, 2019.

Høgberg, Benedikte M., *Lockdown og kriseregulering i Norge*, SvJT 2020 s. 1130–1147.

Jermsten, Henrik, *Konstitutionell nödrätt*, Juristförlaget, Stockholm, 1992.

Jonsson Cornell, Anna, Salminen, Janne, *Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland*, German Law Journal, 2018, Vol. 19, No. 02, s. 219–249.

Jonsson Cornell, Anna, Cameron, Ian, *Fredstida kriser i en konstitutionell kontext – en komparativ analys och en försiktig framåtblick för Sveriges del*, SvJT 2020 s. 1172–1190.

Knudsen, Gudmund, *Koronakrisen og juss*, Lov og rett, vol. 59, 5, 2020, s. 259–260.

Nergelius, Joakim, *Svensk statsrätt*, 4 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2018.

Modéer, Kjell-Åke, *Juristernas nära förflutna - rättskulturer i förändring*, Santérus Förlag AB, Stockholm, 2009.

Pettersson, Thomas, *Inledning*, SvJT 2020 s. 1077.

Pripp, Nina, Hur granskar Lagrådet?, SvJT 2009 s. 204–209.

Rothstein, Bo, *Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet*, Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem, Dahlström, Carl (red.), 6 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2018.

Salminen, Janne, *Finsk krishantering i fredstid – beredskapslagen tillämpas för första gången*, SvJT 2020 s. 1116–1129.

Sandgren, Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, 4 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Smith, Eivind, *Jugér l'administration, c'est aussi administrer - Om förvaltningen och dess domare i Sverige*, Marcusson, Lena (red.), God förvaltning – ideal och praktik, De lege, Iustus, Uppsala, 2006.

Sterzel, Fredrik, *Rikets styrelse och förvaltning*, Författning i utveckling – tjugo studier kring Sveriges författning, Iustus, Uppsala, 2009.  
(Citeras Sterzel (2009) I)

Sterzel, Fredrik, *Legalitetsprincipen*, Författning i utveckling – tjugo studier kring Sveriges författning, Iustus, Uppsala, 2009  
(Citeras Sterzel (2009) II)

Sterzel, Fredrik, Mattson, Ingvar, Petersson, Olof (red.), *Svensk författningspolitik*, 5 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2020.

Strandberg Mattson, Ingvar, Petersson, Olof (red.), *Svensk författningspolitik*, 5 uppl., Studentlitteratur AB, Lund, 2020.

Strömberg, Håkan, *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform*, 3 uppl., Juristförlaget, Lund, 1999.

Strömberg, Håkan, Lundell, Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 27 uppl., Liber, Stockholm, 2018.

Strömholm, Sig, *General Features of Swedish Law*, Bogdan, Michael (red.), *Swedish Legal System*, Norstedts Juridik A, Stockholm, 2010.

Warnling-Nerep, Wiweka, Bernitz, Hedvig, Sandström, Lena, Åhman, Karin, *Statsrättens grunder*, 7 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2018.

Warnling-Nerep, Wiweka, *Rättsmedel: om- & överprövning av förvaltningsbeslut*, Jure, Stockholm 2015.

Wenander, Henrik, *Rättsliga ramar för styrning av förvaltningen i Danmark och Sverige*, NAT nr. 1/2016, s. 57.

Wenander, Henrik, *Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland – pragmatism och principer*, JFT 2019, s. 103–150.

Wennergren, Bertil, *Den svenska modellen och grundlagen*, FT 3–4/1998 s. 97. 2012

Wennerström, Erik, *Inget undantag utan regel – den konstitutionella nödrätten och Sverige*, Vänbok till Sten Hekscher, 2012.

Åberg, Kazimir, *Ordningsslagen – kommentarer och rättspraxis*, 4 uppl., Wolters Kluwer Sverige IB, Turenki, 2017.

## **Rättsfall**

Mål nr 24825-20

NJA 1996 s. 370

NJA 2012 s. 1038

NJA 2018 s. 743

RÅ 1998 not 205

RÅ 2005 not 119

RÅ 2007 not 8

### **Internet**

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/mars/spridningen-av-covid-19-ar-en-pandemi>

Folkhälsomyndigheten, Spridningen av covid-19 är en pandemi, 2020-03-11, besökt, 4 januari 2021.

<https://www.expressen.se/premium/politik/kristerissons-utbrott-pa-lofven-under-krismotet/>

Nilsson, Torbjörn, Strömberg, Maggie, Kristerissons utbrott på Löfven, Expressen, 2020-04-10, besökt: 2021-01-04.

<https://www.svd.se/regeringens-maktlag-avslutas--anvandes-aldrig>

Larsson, Lars, Regeringens maktlag avslutas – användes aldrig, Svenska dagbladet, 2020-06-30, besökt: 2021-01-04.

<https://www.svd.se/krislagen-anvands-inte--restauranger-stangs-anda>

Gummesson, Jonas, Krislagen används inte – restauranger stängs ändå, Svenska dagbladet, 2020-04-28, besökt: 2021-01-04.

<https://www.dn.se/nyheter/sverige/ulf-kristersson-m-kritisk-till-utokad-regeringsmakt-vill-helt-och-hallet-runda-riksdagen/>

Lindkvist, Hugo, Dahl, Amanda, Efter kritiken – regeringen ändrar förslag om coronaåtgärder, Dagens nyheter, 2020-04-04, besökt: 2021-01-04.

<https://www.dn.se/nyheter/sverige/ewa-stenberg-regeringens-krislag-ar-mycket-kontroversiell/>

Stenberg, Ewa, Regeringens kontroversiella krislag kan snart bli verklighet, Dagens nyheter, 2020-04-05, besökt: 2021-01-04.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/koronaloven-forlenget-med-en-maned/id2699640>

Regjeringen, Pressemelding Nr: 78-2020 Koronaloven forlenget med én måned, 2020-04-24, besökt: 2021-01-04.

## **Övrigt**

Skriftlige innspill til Prop. 56 L (2019-2020) Midlertidig lov om forskriftshjemmel for å avhjelpe konsekvenser av utbrudd av Covid-19 mv. (koronaloven). Finns tillgänglig på:

[https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/korona/vurderinger\\_og\\_innspill.pdf](https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/korona/vurderinger_og_innspill.pdf)

Digital pressträff med statsministern, 2020-11-19 Lena Hallberg. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/11/digital-presstraff-med-statsministern-19-november-2020/>