

Konstitutionsutskottets yttrande 2020/21:KU11y

Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Till socialutskottet

Socialutskottet beslutade den 1 september 2021 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2020/21:219 Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen och eventuella följdmotioner.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till propositionen och vissa frågor som tas upp i följdmotionerna.

Utskottets överväganden

Propositionen

Lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) och lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen gäller till utgången av september 2021. Regeringen föreslår i proposition 2020/21:219 att lagarna ska fortsätta att gälla till utgången av januari 2022.

Som skäl för förslaget anför regeringen att det fortfarande är angeläget med god beredskap för att kunna vidta åtgärder och hantera ett försämrat smittläge under hösten 2021.

Regeringen framhåller att eftersom lagarna är av extraordinär karaktär och möjliggör betydande inskränkningar av människors grundläggande fri- och rättigheter bör giltighetstiden även fortsättningsvis vara begränsad. Det är inte möjligt att förutse hur länge pandemin kommer att pågå och därför är det svårt att bedöma hur lång förlängningen bör vara. Att lagarna är extraordinära och möjliggör betydande inskränkningar talar dock för en kortare tids förlängning. Regeringen anser att en förlängning med fyra månader är väl avvägd.

Regeringen framhåller att den löpande överväger behovet av de vidtagna åtgärderna och kontinuerligt, efter dialog med Folkhälsomyndigheten, omprövar bestämmelserna i förordningarna¹ utifrån rådande smittläge. Av 6 § covid-19-lagen följer att åtgärderna inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa och i detta ligger att begränsningar inte ska gälla längre än vad som är absolut nödvändigt. Ju längre tid en begränsning är i kraft, desto starkare skäl krävs för att begränsningen ska betraktas som proportionerlig.

I propositionen framhåller regeringen att Länsstyrelsen i Dalarnas län fått ett ansvar att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt covid-19-lagen och att Folkhälsomyndigheten har fått ett nationellt tillsynsvägläsningsansvar och i uppdrag att föra en förteckning över föreskrifter som har meddelats med stöd av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Myndigheten delredovisar uppdraget varannan månad så länge de nämnda lagarna gäller.

Regeringen bedömer att förslagen är förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten.

Regeringen föreslår inga ändringar i sak i lagen.

Motionerna

Det har lämnats sex motioner med anledning av propositionen:

¹ Förordning (2021:8) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (begränsningsförordningen) och förordning (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

- motion 2020/21:4111 av Camilla Waltersson Grönvall m.fl. (M)
- motion 2020/21:4106 av Clara Aranda m.fl. (SD)
- motion 2020/21:4110 av Sofia Nilsson m.fl. (C)
- motion 2020/21:4108 av Nooshi Dadgostar m.fl. (V)
- motion 2020/21:4109 av Acko Ankarberg Johansson m.fl. (KD)
- motion 2020/21:4107 av Lina Nordquist m.fl. (L).

I flera av motionerna framställs yrkanden som rör frågan om den fortsatta giltighetstiden av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

I vissa motioner framställs yrkanden om förslag till ändringar i lagarna som syftar till att begränsa möjligheten att meddela föreskrifter och beslut med stöd av lagarna för att undvika inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Bland yrkandena finns både lagförslag om ändringar i de nu gällande lagarna och tillkännagivanden till regeringen om framtida ändringar av lagarna.

Andra motionsyrkanden rör frågan om behovet av att regeringen har en samlad bild av vilka föreskrifter som har meddelats med stöd av lagarna, att regeringen löpande följer vilka föreskrifter som meddelas samt att regeringen säkerställer att de föreskrifter som meddelas är träffsäkra och inte reglerar likartade verksamheter med likartade förutsättningar på olika sätt.

Flera yrkanden i motionerna tar sikte på behovet av olika slag av åtgärder för att förhindra smittspridning.

Bakgrund

Proposition 2020/21:79

I proposition 2020/21:79 föreslog regeringen en ny tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

I lagen finns bl.a. bestämmelser som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som innebär begränsningar i rätten att bl.a. hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och att använda eller upplåta platser för privata sammankomster. Regeringen får vidare, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser ska hållas stängda eller verksamheter inte ska få bedrivas. Länsstyrelsen föreslås i enskilda fall få besluta om de särskilda begränsningarna.

Föreskrifter som innebär förbud eller nedstängning måste underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften meddelades.

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

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

Regeringen bedömde att förslaget var förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten.

Konstitutionsutskottets yttrande

Konstitutionsutskottet avgränsade sitt yttrande till förslagen i propositionen och till frågan om det fanns något hinder i konstitutionellt hänseende mot att bifalla propositionen (yttr. 2020/21:KU6y). Utskottet uppmärksammade den extremt korta tidsramen för riksdagens behandling av ärendet.

Utskottet bedömde förslagens förenlighet med gällande bestämmelser om skyddet för fri- och rättigheter och uttalade sig särskilt om skyddet för mötes- och demonstrationsfrihet, egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen. Utskottet såg inga hinder i förhållande till föreskrivna möjliga begränsningar av rättigheterna. Utskottet konstaterade vidare att regeringen gjort en proportionalitetsprövning som innebär en avvägning mellan skyddet för fri- och rättigheter och intresset av skyddet för folkhälsan.

Utskottet tog även ställning till om det fanns något hinder i regeringsformen mot föreslagen delegation av normgivningskompetens till regeringen och medgivande för regeringen att vidaredelegera normgivningskompetens till förvaltningsmyndighet och kommun. Utskottet bedömde inte att det fanns något hinder mot den delegation som föreslogs.

Utskottet fann inte skäl att från grundlagsperspektiv ifrågasätta regeringens bedömning om den föreslagna giltighetstiden. Utskottet betonade vidare att en proposition om underställning ska överlämnas senast inom en vecka och att utgångspunkten måste vara att regeringen så snart som möjligt inkommer till riksdagen med propositionen. Utskottet framhöll även riksdagens suveränitet som lagstiftare, och påminde om att riksdagen genom lag kan upphäva ett bemyndigande eller meddela en lag som upphäver en föreskrift som meddelats med stöd av ett bemyndigande.

Utskottet framhöll också att det är angeläget att det finns en samlad bild av vilka föreskrifter som har meddelats för att regeringen dels vid behov ska kunna vidta åtgärder om ingreppen i grundläggande fri- och rättigheter bedöms vara för långtgående, dels ska kunna informera riksdagen om aktuella inskränkningar om så begärs. Utskottet förutsatte att regeringen ser till att det finns en organisation för att säkerställa en sådan samlad bild.

Utskottet påminde också om behovet av en översyn av förutsättningarna för legalt handlande i fredstida kriser.

Utskottet hade med hänsyn till den gjorda avgränsningen till hinder i konstitutionellt hänseende inget att invända mot att propositionen bifölles.

Socialutskottets betänkande

Socialutskottet ställde sig bakom regeringens lagförslag i propositionen (bet. 2020/21:SoU23). Utskottet föreslog även bl.a. ett tillkännagivande till regeringen om att det borde tydliggöras att regeringen ska informera utskottet löpande då arbete pågår inom Regeringskansliet med att ta fram nya föreskrifter med stöd av bemyndigandena. Utskottet biföll därmed delvis motionsyrkanden (M, C, KD, L och SD).

I ett yrkande i en motion föreslogs även ett tillkännagivande om att regeringen borde överväga att ge en myndighet ett generellt samordningsansvar för att få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra. Socialutskottet delade konstitutionsutskottets uppfattning att det är angeläget med en samlad bild av vilka föreskrifter som har meddelats för att regeringen dels vid behov ska kunna vidta åtgärder om ingreppen i grundläggande fri- och rättigheter bedöms vara för långtgående, dels ska kunna informera riksdagen om aktuella inskränkningar om så begärs. Utskottet förutsatte i likhet med konstitutionsutskottet att regeringen ser till att det finns en organisation för att säkerställa en sådan samlad bild. Något initiativ från riksdagen behövdes därför inte och motionsyrkandet avslogs.

I ett annat motionsyrkande föreslogs ett tillkännagivande om en aktiv dialog med trossamfund om hur religionsfriheten samt möjligheten att genomföra begravningar på ett meningsfullt och ansvarsfullt sätt kan säkerställas i största möjliga utsträckning. Socialutskottet delade motionärernas uppfattning om vikten av en aktiv dialog med trossamfunden när det gäller frågor som aktualiseras med anledning av den pågående pandemin men ansåg inte att riksdagen borde ta något initiativ. Motionsyrkandet avslogs.

Information till socialutskottet enligt tillkännagivandet

Till efterkommande av riksdagens tillkännagivande har regeringen lämnat information till socialutskottet bl.a. inför antagandet av begränsningsförordningen och efterföljande ändringar av förordningen.

Gällande ordning

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheter som den enskilde är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Ett skydd för fri- och rättigheter finns också i Europakonventionen. När det gäller regleringen av skyddet av fri- och rättigheter hänvisas även till utskottets tidigare yttrande (yttr. 2020/21:KU6y).

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet. Med religionsfrihet avses frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Religionsfriheten är den enda av de positiva opinionsfriheterna som inte får begränsas genom lag enligt 2 kap. 20 § regeringsformen. I en kommentar till regeringsformen anförts att detta hänger samman med det sätt på vilket friheten har definierats i grundlagstexten: Definitionen syftar uteslutande på vad som är specifikt just för religionsfriheten – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Vidare anförts att begränsningar kan göras av de moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter, såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten (Isberg och Eliason, Grundlagarna, Juno, version: 3A, kommentar till 2 kap. 1 § regeringsformen). Av 2 kap. 20–24 §§ regeringsformen framgår under vilka

förutsättningar och i vilken utsträckning sådana fri- och rättigheter får begränsas.

Europakonventionens artikel 9 behandlar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Enligt punkt 1 har var och en rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor eller ritualer.

Enligt punkt 2 får friheten att utöva sin religion eller tro endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra människors fri- och rättigheter.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att utskottet inte såg några hinder i konstitutionellt hänseende mot propositionen med förslag till en tillfällig covid-19-lag (yttr. 2020/21:KU6y). I den nu aktuella propositionen föreslås en förlängning av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen till utgången av januari 2022. Skäl för att den föreslagna förlängningen om fyra månader är väl avvägd redovisas. I flera av följdmotionerna framställs yrkanden som rör frågan om lagarnas fortsatta giltighetstid och om ändringar i lagarna som syftar till att begränsa möjligheten att meddela föreskrifter och beslut med stöd av lagarna för att undvika inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. För att ta ställning till dessa yrkanden krävs en intresseavvägning mellan behovet av smittskyddsåtgärder och inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter. Bedömningen av behovet av smittskyddsåtgärder i det läge samhället nu befinner sig i och den proportionalitetsbedömning som måste göras är en fråga för det utskott som bereder propositionen. Detsamma gäller behovet av olika slag av åtgärder för att minska smittspridningen, vilket flera yrkanden i motionerna tar sikte på. Mot denna bakgrund tar konstitutionsutskottet inte ställning till yrkandena utan detta är en uppgift för socialutskottet.

Som utskottet tidigare uttalat möjliggör lagen föreskrifter som kan leda till omfattande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter, bl.a. i mötes- och demonstrationsfriheten. I lagstiftningsärendena har skyddet för religionsfriheten inte närmare berörts vilket har kritiserats av några remissinstanser. Utskottet noterar att religionsfriheten är snävt definierad i regeringsformens 2 kap. 1 § första stycket 6 och att rättigheten utgör en s.k. absolut rättighet som inte får begränsas. Rätten att utöva religion omfattas dock även av andra fri- och rättigheter. I doktrinen talas om moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter. Detta innebär att begränsningar med stöd av covid-19-lagen kan få betydelse för medborgarnas möjligheter att t.ex. genom möten utöva sin religion såsom att samlas för en gudstjänst. Detta är en av

flera konsekvenser som måste beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras när föreskrifter meddelas med stöd av lagen.

Utskottet vill återigen understryka vikten av träffsäkra och proportionerliga åtgärder för att begränsningarna av fri- och rättigheter ska vara så få som möjligt. Som utskottet konstaterade i samband med lagens tillkomst innebär lagen en förhållandevis långtgående delegation av normgivningskompetens till regeringen och även medgivande för regeringen att vidaredelegera normgivningskompetens till förvaltningsmyndigheter och kommuner (s.k. subdelegation). Syftet med delegationen är att åstadkomma ett regelverk som möjliggör åtgärder som kan ta hänsyn till olika behov, risker och förutsättningar i olika delar av landet och för olika verksamheter och platser.

Utskottet konstaterade i sitt förra yttrande att möjligheten till subdelegation innebär att förvaltningsmyndigheter och kommuner kan komma att ges rätt att meddela föreskrifter av förhållandevis ingripande slag och att normgivningskompetensen fördelas på flera nivåer. Detta kan leda till att det blir svårt att överblicka det samlade ingreppet i de grundläggande fri- och rättigheterna och att få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra. Utskottet framhöll att det är angeläget att det finns en samlad bild av vilka föreskrifter som har meddelats för att regeringen dels vid behov ska kunna vidta åtgärder om ingreppen i grundläggande fri- och rättigheter bedöms vara för långtgående, dels ska kunna informera riksdagen om aktuella fri- och rättighetsinskränkningar, om så begärs. Socialutskottet delade konstitutionsutskottets uppfattning. Såväl konstitutionsutskottet som socialutskottet förutsatte att regeringen ser till att det finns en organisation för att säkerställa en sådan samlad bild.

Att löpande följa utvecklingen och vilka föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av lagen är även viktigt för att säkerställa att de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndiganden i lagen är träffsäkra och inte reglerar likartade verksamheter med likartade förutsättningar på olika sätt. Detta har stor betydelse för lagstiftningens legitimitet.

Konstitutionsutskottet kan konstatera att regeringen har vidtagit vissa åtgärder för att få fram en samlad bild och åstadkomma samordning. Regeringen har bl.a. gett Länsstyrelsen i Dalarna i uppdrag att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete enligt covid-19-lagen och Folkhälso-myndigheten har fått ett nationellt tillsynsvägledningsansvar och i uppdrag att föra en förteckning över föreskrifter som har meddelats med stöd av bl.a. covid-19-lagen. Till efterkommande av ett tillkännagivande från socialutskottet lämnar regeringen även löpande information till socialutskottet om ändringar i den s.k. begränsningsförordningen.

Någon närmare analys eller bedömningar av det samlade ingreppet i de grundläggande fri- och rättigheterna eller av hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra redovisas inte i propositionen. Det har inte heller närmare redovisats hur regeringens arbete har bedrivits. Utskottet avser att inom ramen för höstens granskning återkomma till frågan om hur regeringen har arbetat med samordning och kontroll av normgivning.

Från de utgångspunkter konstitutionsutskottet har att beakta och med hänvisning till vad utskottet uttalat i sitt tidigare yttrande har utskottet inget att invända mot att propositionen bifalls.

Stockholm den 9 september 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

Karin Enström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Karin Enström (M), Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Lars Jilmstad (M), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Linda Modig (C), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Anna Sibinska (MP), Erik Ottoson (M), Erik Ezelius (S) och Jessica Wetterling (V).