

Motion till riksdagen 2020/21:3799

av **Sofia Nilsson m.fl. (C)**

med anledning av prop. 2020/21:79 En tillfällig covid-19-lag

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att subdelegerade föreskrifter inte bör gälla längre än vad som är absolut nödvändigt, och att giltighetstiden kontinuerligt bör omprövas var fjärde vecka, och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör överväga att ge en myndighet ett generellt samordningsansvar, och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en aktiv dialog med trossamfund om hur religionsfriheten samt möjligheten till att genomföra begravningar på ett meningsfullt och ansvarsfullt sätt kan säkerställas i största möjliga utsträckning, och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen på lämpligt sätt bör säkerställa att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigande i lagen inte reglerar likartade verksamheter med likartade förutsättningar på olika sätt, och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att föreskrifter som meddelas med stöd av lagens 11 § i största möjliga utsträckning tar avstamp i möjligheten att begränsa smittan, inte i vilken typ av sammankomst som berörs, och tillkännager detta för regeringen.

Motivering

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

innehålla ekonomisk kompensation för drabbade verksamheter. Kompensation vid rådgivningsinskränkningar är en grundlagsfäst rättighet som bör hanteras på ett tydligt sätt för att skapa trygghet och förutsebarhet för berörda verksamheter.

Först fyra dagar efter att Centerpartiet i mitten av oktober lade ett utskottsinitiativ till en pandemilag reagerade regeringen och meddelade genom ett pressmeddelande att man förberedde en pandemilag som skulle träda i kraft sommaren 2021. Den 18 december ställde sig en enig riksdag bakom Centerpartiets utskottsinitiativ, med krav på att lagen ska träda i kraft senast under mars 2021. Med tanke på det mycket allvarliga läget växlar nu regeringen upp med sikte på ikraftträdande den 10 januari. Vi välkomnar den påskyndade tidsplanen.

Beredningsprocessen

Redan i våras, när smittspridningen först fick fäste i det svenska samhället, stod det klart att nuvarande lagstiftning inte kunde tillhandahålla nödvändiga verktyg för att stoppa smittspridningen. Den tillfälliga s.k. bemyndigandelagen drevs igenom under tidspress med påfallande kort remisstid och begränsat utrymme för riksdagen att på ett tillfredsställande sätt bereda frågan. Riksdagens beredning var dessutom till stor del förpassad till påskhelgen. Även om det är väntat att arbete i det inledande skedet av en krishantering är oförutsebart och svårt att överblicka var beredningen, som såväl flertalet remissinstanser som Lagrådet också påpekade, bristfällig i avgörande delar.

Den tillfälliga lagen upphörde att gälla den 30 juni 2020, för ett halvår sedan. Centerpartiet har sedan i våras påtalat vikten av att inleda arbetet med en ny, genomarbetad pandemilag som fokuserar på möjligheterna att begränsa smittspridningen och som klarar rätten till ersättning för de som drabbas av begränsade, eller helt stängda, möjligheter att bedriva sin verksamhet. Vi välkomnar därmed att regeringen lyssnat och nu lagt fram förslag på en lag som kan få bättre träffsäkerhet, men det måste samtidigt konstateras att beredningsarbetet även denna gång brister i principiellt avgörande hänseenden. Remisstiden, två veckor, var återigen mycket kort i förhållande till promemorians långtgående förslag, och förlagd till perioden precis innan jul. Vad som är än mer anmärkningsvärt är förankringsprocessen med riksdagens partier. Inbjudan att lämna synpunkter på promemorian Covid-19-lag (S2020/09214) skickades ut per e-post till ordinarie ledamöter i socialutskottet och konstitutionsutskottet sent på kvällen fredagen den 18 december, med en svarstid om tre dagar förlagd till helgen vid den fjärde advent. Svarstiden gick dessutom ut innan remisstidens utgång, vilket innebär att partierna inte kunde ta del av samtliga remissinstansers yttranden innan de tog ställning till innehållet i promemorian. En genuin inbjudan om synpunkter hade inväntat remisstidens utgång och lämnat en rimlig svarsfrist.

Ersättning

Regeringen menar, bl.a., att det mot bakgrund av lagens mycket breda tillämpningsområde "inte låter sig göras att i ett särskilt ersättningssystem reglera frågan om, och i så fall i vilken mån, ersättning ska lämnas till dem som omfattas av en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av den föreslagna lagen". Riksdagens tillkännagivande uppställer dock inget krav på att lagen ska reglera fullständiga ersättningssystem utan att den bör fastställa den principiella rätten till ersättning för verksamheter som

påverkas av begränsningar som beslutas i enlighet med lagen. Pandemilagen har karaktär av krislagstiftning och kan närmast jämföras med förfogandelagen, som också innehåller reglering av rätten till ersättning. Hänsyn måste också tas till det besvärliga läge som många verksamheter redan befinner sig i vilka drabbas hårt såväl mänskligt som ekonomiskt av ytterligare inskränkningar. Detta gäller inte minst fristående aktörer som utför samhällskritiska uppgifter och transporter, men även små aktörer i gränslandet mellan näringsliv och kultur som riskerar att hamna – och redan har hamnat – mellan stolarna i befintliga ersättningssystem.

Centerpartiet vill även påminna om att de stödsystem som har införts till följd av pandemins konsekvenser, som omställningsstöd, omsättningsstöd för enskilda näringsidkare, stöd vid korttidspermittering och hyresstöd, inte har haft som utgångspunkt att den ekonomiska nedgången orsakats av legala restriktioner utan snarare bygger på covid-19-krisens generella effekter för bl.a. företag. Dessa stöd är således inte nödvändigtvis lämpliga som grund för ersättning för begränsningar enligt den föreslagna lagen.

Centerpartiet anser att det är absolut nödvändigt att tydligt fastställa principen om att ersättning ska utgå till berörda verksamheter vid rådighetsinskränkningar. Det är inte bara en moralisk självklarhet att långtgående ingrepp från det allmänna i enskildas ekonomiska förhållanden ska utgöra grund för ersättning, utan också en rättsstatlig grund-sats som kommer till uttryck såväl i regeringsformens reglering av egendomsskydd som i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR).

En tydlig hantering som säkerställer principen om rätt till ersättning bidrar också till att skapa förutsebarhet och trygghet hos de verksamheter som berörs. Det skulle även skapa en ändamålsenlig incitamentsstruktur för alla normgivare att ta fram så avgränsade och träffsäkra begränsningar som möjligt. Mot bakgrund av detta anser vi, som framgår av den gemensamma motionen med Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, att regeringen ska återkomma med förslag som innebär att enskilda som drabbas av en föreskrift som meddelas med stöd av bemyndigande i denna lag som huvudregel ska ersättas.

Kontrollmekanismer

Lagen innebär en långtgående delegation av normgivningskompetens, främst från riksdagen till regeringen, men också vidare till olika förvaltningsmyndigheter på nationell, regional och lokal nivå. Rent konkret möjliggör lagen mycket långtgående åtgärder, bl.a. att helt förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt att hålla platser och verksamheter stängda. Det är avgörande att en sådan lagstiftning är förutsebar och förenlig med grundläggande konstitutionella principer och innehåller mekanismer som säkerställer dels riksdagens ställning i förhållande till regeringen, dels att åtgärderna inte blir för långtgående i enskilda fall. Föreskrifter om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av lagen ska därför underställas riksdagen genom proposition inom en vecka. Samtidigt saknar lagen mekanismer för underställning eller omprövning av föreskrifter beslutade efter bemyndigande från regeringen, s.k. subdelegation. Centerpartiet anser därför, till skillnad från regeringen, att det i lagen måste säkerställas någon form av kontroll eller begränsning avseende beslut fattade genom subdelegation.

Flera remissinstanser har också framfört vikten av att föreskrifterna inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt. Riksdagens ombudsmän (JO) föreslår att subdelegerade föreskrifter bör ha en i förväg fastställd giltighetstid. Folkhälsomyndigheten (FHM)

understryker att åtgärderna saknar historiskt motstycke i en modern svensk kontext och framhåller, mot bakgrund av att de kortsiktiga effekterna och följdeffekterna inte kan överblickas, nödvändigheten av en kontrollfunktion. En sådan skulle kunna vara begränsningar i giltighetstid eller obligatorisk omprövning efter viss tid. I sammanhanget kan nämnas att regeringen i promemorian *Förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med fler än åtta deltagare* ansåg att utgångspunkten var att en sådan begränsning inte skulle gälla längre än fyra veckor.

Det är problematiskt att förslaget helt saknar rättssäkerhetsgarantier, såsom återkoppling eller kontroll, vad gäller subdelegerade föreskrifter. Att delegera så omfattande befogenheter till betydande inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter, utan medföljande kontrollfunktion, innebär en avsevärd maktförskjutning från riksdagen till regeringen och vidare till myndigheter. En sådan ordning försvårar riksdagens möjligheter att förutse och bedöma lagens tillämpning.

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

Lagrådet påtalar risk för att föreskrifter och beslut bestäms på flera olika nivåer, vilket kan leda till att det blir svårt att dels överblicka det samlade ingreppet i de grundläggande fri- och rättigheterna, dels få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra. För att motverka denna risk delar Centerpartiet Lagrådets bedömning att det är av stor vikt att det finns en organisation på plats som garanterar en effektiv samordning inför antagandet av föreskrifter och beslut. Det är ytterst regeringens ansvar att tillse samordning, kartläggning och uppföljning av lagstiftningens konsekvenser och att löpande informera riksdagen om detta arbete för att säkerställa riksdagens insyn i, och yttersta kontroll över, den omfattande normgivningsdelegationen och dess konsekvenser.

Centerpartiet anser mot denna bakgrund att regeringen bör överväga att ge en myndighet ett generellt samordningsansvar. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Närmare om religionsfrihet och mötesfrihet

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion (2 kap. 1 § första stycket 6 regeringsformen, RF). Religionsfriheten kan, till skillnad från de övriga positiva opinionsfriheterna, inte inskränkas för svenska medborgare genom lag. Den absoluta religionsfriheten är emellertid snävt definierad, vilket innebär att många aspekter av religionsutövning i stället skyddas av de övriga opinionsfriheterna såsom yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten och föreningsfriheten. De moment i religionsfriheten som närmast är utflöden av andra friheter kan därmed begränsas enligt vad som gäller för dessa friheter. De inskränkningar som här kan bli aktuella måste därmed med säkerhet rymmas inom ramen för övriga opinionsfriheter, men det är samtidigt avgörande att vara uppmärksam på hur religionsfriheten i sig kan påverkas. Det är därför av stor vikt att den nu föreslagna begränsningen endast gäller så länge som det är motiverat med hänsyn till smittspridningen.

Såväl Svenska kyrkan som Sveriges kristna råd påtalar, med rätta, att det i promemorian saknas ett resonemang kring religionsfriheten som en absolut rättighet och dess förhållande till bl.a. mötesfriheten. Fysisk närvaro i en regelbunden gemensam gudstjänst, tillsammans med delaktighet i förvaltandet av och mottagandet av sakramenten,

är för medlemmar av många trossamfund en del i det religiösa livet som inte till fullo kan ersättas med digitalt förmedlade alternativ. Inte minst är det avgörande att de begränsningar som vidtas med stöd av lagen tar hänsyn till att begravingar fortfarande ska kunna genomföras på ett värdigt och meningsfullt sätt, om än i begränsad form. Ett flertal remissinstanser har lyft dessa, och liknande, frågor i sina remissvar. Religionsfriheten utgör grunden för den själsliga tillhörighet och andliga gemenskap som är en omistlig del av vardagen för många invånare i vårt land. Frågan om hur den kan värnas under dessa omvälvande omständigheter är för stor för att tappa bort i en lagstiftning som denna. Trots detta lämnar regeringen inga kommentarer eller kompletterande förslag till hur detta bör hanteras i propositionen.

Ytterligare en förbisedd aspekt är det faktum att kyrkovalet till Svenska kyrkans folkvalda församlingar kommer att äga rum under den tid pandemilagen gäller. Det är utomordentligt viktigt att en analys av lagstiftningens effekter på formerna och möjligheterna att bedriva valrörelse genomförs och att det finns beredskap för att minimera eventuella begränsningar som riskerar att påverka den demokratiska processen.

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

Närmare om risk för att verksamheter med lika förutsättningar regleras på olika sätt

För att säkerställa en så rättvis och enkel reglering av verksamheter som möjligt är det även viktigt att inte likartade verksamheter med likartade förutsättningar regleras på olika sätt. Även här finns risk för gränsdragningsproblematik. Det är viktigt att covid-19-lagen implementeras på så sätt att inte dessa från smittskyddssynpunkt omotiverade skillnader kvarstår.

I nuläget lyder exempelvis loppmarknader generellt under ordningslagen som en offentlig tillställning och begränsas till åtta personer enligt gällande reglering, men kommunalt arrangerade loppmarknader, som exempelvis Söndagsloppisen på Hötorget i Stockholm, inte lyder under ordningslagen och inte har några antalsbegränsningar. Centerpartiet delar vissa remissinstansers synpunkt om att resonemangen och förslagen i regeringens promemoria inte löser dessa problem. Tyvärr kvarstår oklarheterna i propositionen. Till exempel hänvisar regeringen till att marknader är en offentlig tillställning som regleras enligt lagens 7 § (s. 30) men fastslår även att torghandel utomhus räknas som en handelsplats och regleras enligt lagens 9 § (s. 40).

Centerpartiet anser mot denna bakgrund att regeringen på lämpligt sätt bör säkerställa att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigande i lagen inte reglerar likartade verksamheter med likartade förutsättningar på olika sätt. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Närmare om privata sammankomster

En viktig del av en träffsäker pandemilag är möjligheten att förebygga smittspridning på fester och liknande arrangemang. Lagförslagets 11 § ger möjlighet att meddela

föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för ”en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst”.

För att regleringen ska vara rättvis och enkel att förstå för medborgare och verksamheter som upplåter lokaler till ändamålen är det även här avgörande att den tar avstamp i principen om att möjligheten att begränsa smittan ska stå i centrum, inte vilken typ av privat sammankomst som berörs. Det skulle också förenkla och effektivisera bedömningsprocessen för myndigheter och tjänstepersoner. Bara på så sätt kan det säkerställas att sådana sammankomster inte begränsas i vare sig större eller mindre utsträckning än det som är nödvändigt.

Centerpartiet delar därför Förvaltningsrätten i Stockholms oro för att de föreslagna bestämmelserna kan medföra gränsdragningsproblem. Som Lagrådet påpekar kan inte en allmänspråklig tolkning av uttrycket ”tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst” ges en så begränsad innebörd att t.ex. föredrag och spelturneringar inte omfattas. I propositionen instämmer regeringen i ”att en spelturnering vid en sådan tolkning i många fall kan anses utgöra en tillställning” men hävdar att föredrag ”typiskt sett inte omfattas”. Det är svårt att följa regeringens resonemang här. Som Folkhälsomyndigheten skriver i sitt remissvar är det viktigare ur smittskyddssynpunkt att begränsa antalet deltagare i en lokal, så att de kan hålla avstånd till varandra, än vilket slags aktivitet som bedrivs. Vi delar därför Folkhälsomyndighetens bedömning att regleringen bör omfatta alla slags privata sammankomster.

Centerpartiet anser mot denna bakgrund att föreskrifter som meddelas med stöd av lagens 11 § i största möjliga utsträckning bör ta avstamp i möjligheten att begränsa smittan, inte vilken typ av sammankomst som berörs. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Sofia Nilsson (C)

Anders W Jonsson (C)

Linda Modig (C)

Per Schöldberg (C)