

Motion till riksdagen 2021/22:4351

av **Linda Lindberg m.fl. (SD)**

med anledning av prop. 2021/22:69 Fortsatt beredskap genom förlängd giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen beslutar att anta regeringens förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, dels ändring i samma lag, med den ändringen att 12 § får den lydelse som framgår av motionens författningsförslag.
2. Riksdagen beslutar att anta regeringens förslag till lag om dels fortsatt giltighet av lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, dels ändring i samma lag, med ändringen att 15 § får den lydelse som framgår av motionens författningsförslag.

Sverigedemokraterna röstade nej till regeringens självständiga behörighet att fatta beslut på fri- och rättighetsområdet

I anslutning till att regeringen i januari 2021 överlämnade propositionen om införandet av den tillfälliga covid-19-lagen till riksdagen valde Sverigedemokraterna att föreslå begränsningar av regeringens självständiga mandat att besluta om föreskrifter eller att vidaredelegera normgivning på det grundlagsskyddade fri- och rättighetsområdet. Syftet var att i vart fall retroaktivt säkerställa parlamentarisk förankring när smittskyddsintresset motiverar att begränsa enskildas grundlagsskyddade fri- och rättigheter och att tillgodose att det mycket starka intresset av transparens och proportionalitet genomsyrar all normgivning som är av sådan inskränkande karaktär att det enligt regeringsformen normalt endast får ske genom lag.

Sverigedemokraterna konstaterade i det sammanhanget att lagstiftning som innebär att normgivningsmakt som normalt är förbehållen riksdagen delegeras till regeringen

måste ta sin utgångspunkt i krav om att ingripande åtgärder som har konsekvenser för enskildas grundlagsstadgade rättigheter, som t.ex. rörelse- och näringsfrihet, måste vara proportionerliga och precisa i förhållande till smittskyddsintresset och utifrån sådana kunskapsunderlag som kan redovisas. De delegationsbestämmelser som kom att röstas igenom av riksdagsmajoriteten innebär att det är regeringen själv som i praktiken har att pröva om en åtgärd är proportionerlig och motiverad, vilket Sverigedemokraterna redan då konstaterade är en otillfredsställande ordning. Sverigedemokraterna anförde i sin dåvarande motivering att även om det kan finnas behov för regeringen att i brådskande skeden snabbt meddela restriktioner, bör alla begränsningar som har direkt och betydande ingripande karaktär i förhållande till enskildas grundlagsfästa rättigheter eller ekonomiska förutsättningar underställas riksdagens prövning.

Sverigedemokraterna ansåg mot en sådan bakgrund *inte* att covid-19-lagen var acceptabel ur ett konstitutionellt hänseende och valde att rösta nej till regeringens förslag till förmån för ett antal tillägg. De viktigaste förändringar som Sverigedemokraterna föreslog innebar att det skulle framgå av lagen att föreskrifter och beslut som fattas med grund i delegationsbestämmelserna skulle bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet samt att föreskrifter som innebär stor begränsning av grundlagsskyddade fri- och rättigheter skulle underställas riksdagens prövning senast en vecka från den dag då föreskriften beslutades. En sådan ordning skulle höja trösklarna för regeringen att vidta åtgärder som syftar till att begränsa yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna, skyddet mot kroppsligt ingrepp eller rätten till rörelsefrihet och innebära att riksdagen skulle få möjlighet att ta ställning till proportionalitetsbedömningen av sådana förslag. Även åtgärder som påtagligt begränsar enskildas förutsättningar att bedriva näringsverksamhet skulle med Sverigedemokraternas förslag underställas riksdagen. Eftersom bara Sverigedemokraterna röstade för begränsningarna av normgivningsdelegationen till regeringen kom lagarna att träda i kraft i den utformning som regeringen föreslog. De har därefter förlängts vid ett tillfälle.

Covid-19-lagen innebär en extraordinär förskjutning av de folkvaldas normgivningskompetens till regeringen

Regeringsformens andra kapitel innehåller bestämmelser om sådana grundläggande fri- och rättigheter som var och en är tillförsäkrad gentemot det allmänna. Av 1 § framgår att var och en har rätt till bl.a. mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. I 6 § stadgas att var och en är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Av 8 § tillförsäkras envar rörelsefrihet och av 17 § följer rätten att driva näring. De nämnda fri- och rättigheterna är inte absoluta. Av 20 § följer att flertalet av de rättigheter som finns i regeringsformens andra kapitel får begränsas. Utgångspunkten är att begränsningarna får göras av riksdagen genom lag, förutsatt att det sker för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och inskränkningarna är proportionerliga. Att skydda samhället mot allvarliga hot eller smitta är typiskt sett ett sådant ändamål som är godtagbart.

Av 2 kap. 20 § andra stycket jämte 8 kap. 5 § 2 framgår att det är möjligt att efter bemyndigande i lag delegera till regeringen eller i ytterligare led att meddela föreskrifter om när delar av en lag som innebär inskränkningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter ska börja eller upphöra att tillämpas. Mötes- och demonstrationsfriheterna får där-

till begränsas genom bemyndigande om det sker för att motverka farsot enligt 2 kap. 20 § andra stycket jämte 24 §. Näringsfriheten får också begränsas för att skydda angelägna allmänna intressen.

Covid-19-lagen innebär att regeringen delegeras att på ett mycket brett område införa, eller i sin tur delegera till myndighet att införa, begränsningar vad gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt för omfattande delar av samhällslivet i verksamheter som räknas upp i 5 § 2–5. Även om delegationsbestämmelserna strikt inte står i uppenbar strid med regeringsformen, medför lagen att regeringen eller förvaltningsmyndighet ges möjlighet att fatta beslut som enligt regeringsformens huvudregel ska vara förbehållen riksdagen. Enligt Sverigedemokraterna bör en sådan ordning inte gälla eller tillämpas i större utsträckning än vad som är absolut nödvändigt. En förlängning av lagen måste bygga på att det löpande och fortsatt föreligger synnerligen extraordinära skäl som talar emot ordningen att regeringen vid tillfällen då man anser att det finns skäl att införa begränsningar söker stöd för sådana i riksdagen.

Flera remissinstanser har både inför lagens tillkomst och i anslutning till efterföljande förlängningar problematiserat covid-19-lagens utformning. Riksdagens ombudsmän (JO) anförde i en remissinlägga bl.a. att lagen är brett utformad och omfattar både åtgärder som redan kan vidtas med stöd av gällande lagstiftning och ingripande begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter som i dag inte ens kan förutses och påpekade att det är angeläget att riksdagen så långt det är möjligt kan förutse omfattningen av en delegation och vilka föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av de aktuella bemyndigandena. JO anförde att en rimlig utgångspunkt vore att regeringen endast bör meddela föreskrifter som inskränker grundläggande fri- och rättigheter när det krävs så snabba åtgärder att en riksdagsbehandling skulle riskera att fördröja åtgärderna i en utsträckning som kan få allvarliga konsekvenser. JO anförde vidare att krav på att vissa föreskrifter som regeringen meddelat efter delegation av normgivning underställs riksdagens prövning utgör en viktig markering och ett sätt att säkerställa riksdagens ställning i förhållande till regeringen. Det skulle också enligt JO ge riksdagen möjlighet att i nära anslutning till regeringens beslut ta ställning till den intresseavvägning som gjorts, vilket är särskilt angeläget vid ingripande åtgärder och bemyndiganden som inte i alla delar är förutsebara.

Lagrådet anförde i sitt yttrande över covid-19-lagen i december 2020 att det bör finnas mekanismer som säkerställer att riksdagen kan kontrollera att de åtgärder som vidtas håller sig inom den normgivningsmakt som delegerats och att åtgärderna i enskilda fall inte blir för långtgående.

De invändningar som anfördes mot lagens utformning vid dess tillkomst gör sig inte mindre gällande i dag. Kunskapen om pandemin har ökat och såväl förutsebarheten i smittspridningen som framförhållningen när det gäller potentiella åtgärder får antas vara bättre i dag än för ett år sedan. Brister i lagstiftning som kan tolereras i ett akut skede av en kris blir allvarligare ju längre tid som passerar. Sverigedemokraterna ser med oro på att en ordning som var tänkt att tillfälligt förenkla grundlagens ordning för normgivning successivt normaliseras.

I den proposition som nu lagts fram föreslås att de mest långtgående befogenheterna för regeringen att enligt covid-19-lagen respektive serveringslagen stänga ned verksamheter tas bort. Det är enligt Sverigedemokraterna positivt. Samtidigt är det, som Sverigedemokraterna tidigare anför, inte möjligt att göra en skarp gränsdragning när det kommer till en viss åtgärds ingripande karaktär, mellan å ena sidan uttryckliga och definitiva nedstängningar eller förbud mot att bedriva en viss typ av verksamhet eller aktivitet, och

å andra sidan andra åtgärder för att hindra smittspridning som för enskilda kan ha en jämförbar effekt. Lagens breda utformning innebär således att regeringen fortsatt föreslås behålla mycket långtgående självständig behörighet på fri- och rättighetsområdet.

Sverigedemokraterna anser att regeringen genom propositionen inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till de konstitutionella invändningar som under det senaste året framförts av såväl Sverigedemokraterna som tunga remissinstanser. Det gäller särskilt riksdagens möjligheter att utöva sin kontrollmakt och de värden som den demokratiska processen innebär för att skapa transparens och legitimitet i beslutsfattandet. En ordning där ingripande åtgärder underställs riksdagens prövning skulle också innebära en förstärkt konstitutionell granskning av varje åtgärd genom Lagrådets granskning och utgöra en andra ventil för att säkerställa åtgärdens proportionalitet utifrån de skäl som regeringen i så fall behöver redovisa.

Även om det finns skäl att befara att fortsatta begränsningar eller åtgärder kan vara nödvändiga för att möta den epidemiologiska utvecklingen, framstår inte skälen som övertygande för att dessa inte skulle kunna prövas av riksdagen. I ett läge då smittläget snabbt förvärras skulle det under alla omständigheter vara möjligt för riksdagen att på nytt utöka det område som delegeras till regeringen.

Den tillfälliga lagen innebär utplånat minoritetsskydd mot långtgående rättighetsinskränkningar

Det har i debatten om riksdagens kontrollmakt i förhållande till covid-19-lagen anförts att riksdagen om regeringen skulle sakna stöd för en åtgärd som vidtas genom delegationsbestämmelse har kvarstående möjlighet att ta initiativ för att undanröja en sådan åtgärd genom lagstiftning. Regeringen förde ett liknande resonemang i den första propositionen vid införandet av covid-19-lagen och i riksdagen har också i betänkande 2021/22:SoU3 tillkännagetts att man med stöd av sin initiativrätt avser att upphäva delegationslagarna om man anser att det saknas skäl att de fortsatt ska gälla.

Oaktat riksdagens möjligheter att med initiativrätt upphäva föreskrifter som beslutas av regeringen eller förvaltningsmyndighet innebär covid-19-lagens utformning en väsentligt försvagad möjlighet att i riksdagen stoppa långtgående inskränkningar på fri- och rättighetsområdet i förhållande till en ordning där regeringen vore skyldig att underställa sådana föreskrifter riksdagens prövning.

Enligt 2 kap. 22 § regeringsformen ska ett förslag som innebär begränsningar av sådana grundlagsfästa fri- och rättigheter som omfattas av 20 § vilandeförklaras i minst tolv månader om det yrkas av minst tio ledamöter av riksdagen och det samtidigt inte finns en kvalificerad riksdagsmajoritet om fem sjättedelar för att anta förslaget. Det särskilda lagstiftningsförfarandet innebär alltså att en minoritet har möjlighet att fördröja genomförandet av sådana lagförslag som innebär att enskildas grundlagsfästa rättigheter beskärs, i syfte att ge ytterligare tid för genomlysning och allmän debatt. Förfarandet innebär att skyddet för enskilda från att få sina rättigheter beskurna av det allmänna tillförsäkras med en ytterligare säkerhetsventil.

Eftersom covid-19-lagen ger regeringen långtgående behörighet att begränsa sådana fri- och rättigheter som avses i 2 kap. 20 § regeringsformen utan att underställa dem riksdagen, kan det särskilda förfarandet i 22 § inte tillämpas vid situationer där en minoritet

i riksdagen skulle finna skäl att aktivera ventilen. Som konstaterats vid covid-19-lagens tillkomst, och därefter av hur den kommit att tillämpas, är lagen brett utformad på ett sätt som medger ingripande begränsningar som inte är möjliga att fullt ut förutse av riksdagen. Att möjligheten utplånats för en riksdagsminoritet att tillämpa minoritetsskyddet i det särskilda lagstiftningsförfarandet utgör enligt Sverigedemokraterna en potentiellt allvarlig brist när det kommer till demokratins funktionssätt. Det är i tider av oro som betydelsen av de skyddsmekanismer som införts för att bejaka grundlagsstadgade intressen är som störst.

Det kan vidare konstateras att det särskilda lagstiftningsförfarandet inte heller kan antas vara tillämpligt i det nu aktuella ärendet, då undantag enligt 22 § gäller vid förlängningar av tillfälliga lagar i högst två år. De skyddshänsyn som ligger bakom det särskilda lagstiftningsförfarandet har ansetts vara på annat sätt tillgodosedda när det är fråga om en tidsbegränsad lag. Själva tidsbegränsningen bedömdes enligt förarbeten vara ett sätt att åvägbringa ett rättighetsskydd och skyddet ansågs ligga i den parlamentariska insyn och kontroll som aktualiseras varje gång en tillfällig lag ska förlängas.¹ Det går enligt Sverigedemokraterna att problematisera rimligheten i en sådan avvägning när det gäller tillfällig lagstiftning som innehåller så pass bred och svåröverskådlig delegation av normgivningsmakt till regeringen som covid-19-lagen.

Demokratisk legitimitet fordrar att långtgående begränsningar prövas av folkvalda representanter

Under hösten 2021 har regeringen med stöd i covid-19-lagen fattat beslut om införandet av vaccinationsbevis för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt remitterat förslag som skulle innebära att förvaltningsmyndighet ges möjlighet att föreskriva vaccinationsbevis i en lång rad ytterligare verksamheter. Ordningen innebär dels föreskrifter som innebär långtgående begränsningar av möjligheten att bedriva vissa typer av verksamheter, dels undantag för desamma vid användningen av vaccinationsbevis. Enligt Sverigedemokraterna måste de båda delarna av åtgärds paketet – begränsningarna och undantagen – ses som en samlad åtgärd som genomförs med effekten att en del av Sveriges befolkning utestängs från potentiellt stora delar av samhällslivet. Proportionalitetsbedömningen måste således göras på ett sätt där nyttan sedd till smittskyddsintresset och bedömd utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet ställs mot det intrång som åtgärden innebär för enskilda. Endast en åtgärd som utgör den minst ingripande i förhållande till effekten bör betraktas som nödvändig och därmed godtagbar utifrån den delegation som riksdagen gett regeringen.

Bortom de materiella invändningar som Sverigedemokraterna i andra sammanhang har uttryckt mot utformningen av de genomförda och föreslagna föreskrifterna för användandet av vaccinationsbevis – och oaktat att vaccination fortsatt bör betraktas som en viktig åtgärd för att bekämpa pandemins följdverkningar – finns principiella problem med hur besluten beretts och beslutats. Flera remissinstanser, däribland Justitiekanslern och JO, har i sina remissvar till den promemoria som regeringen remitterade i september 2021 efterfrågat en mer djuplodande analys av hur införande av vaccinationsbevis förhåller sig till regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundlägg-

¹ SOU 1978:34 s. 74 f.

gande rättigheterna. Givet relativt låga nivåer på konstaterad smitta, vårdade och avlidna under senhösten och samtidiga tecken på tydliga infektionsgenombrott framstår samtidigt inte proportionalitetsbedömningen som uppenbar. Trots dessa faktorer beslutades föreskrifterna om användning av vaccinationsintyg utan att utrymme gavs för parlamentarisk genomlysning och debatt, av en minoritetsregering som dessutom vid tillfället var en övergångsregering. Förutom att det politiska ansvarsutkrävandet vid ett sådant förfarande blir svårt, befarar Sverigedemokraterna att konsekvensen blir ökad polarisering och ökad misstro mot samhällsinstitutionerna i betydande grupper av befolkningen. Det är olyckligt i ett läge där målet bör vara att som ett enat samhälle ta Sverige igenom pandemin. Anständigheten fordrar enligt Sverigedemokraterna att beslut som i hög grad inverkar på enskildas fri- och rättigheter eller tillgång till samhällslivet fattas av folkets demokratiskt valda representanter när så är möjligt. Det gäller särskilt beslut som av stora grupper uppfattas som kontroversiella.

Fortsatta behov finns att vidta breda åtgärder för att möta pandemin

För att fortsätta mitigera smittspridningen, belastningen i vården och följderna av pandemin för samhällslivet och ekonomin är det viktigt att fortsatt vidta åtgärder från samhällets sida. Andelen vaccinerade är oproportionerligt låg i vissa samhällsgrupper och bostadsorter. Ytterligare bör göras för att öka kunskapsnivån om vaccinationers resultat när det gäller att bekämpa infektioner och förhindra spridning av smitta. Det gäller inte minst i utanförskapsområden och i förhållande till grupper som står långt ifrån det svenska samhället. Sverigedemokraternas utgångspunkt är att förtroendet för vaccinationer ökar med transparens, kunskapsspridning och ett tydligt ansvar för den enskilde att göra ett medvetet val att vaccinera sig.

Även andra åtgärder måste vidtas. Sverige tillhör de jämförbara länder som genomför testning för covid-19 i lägst utsträckning. Tecken på infektionsgenombrott borde föranleda en betydligt mer omfattande provtagning, även av icke-symtomatiska. Aktiv smittspårning bör också genomföras på ett betydligt mer rigoröst sätt än vad som i praktiken sker i dag. Efter att det snart gått två år sedan pandemin bröt ut borde infrastrukturen för provtagning och smittspårning vara avsevärt större än vad den är. Sverigedemokraterna konstaterar vidare att riksdagen fortsatt har möjlighet att vid behov snabbt fatta beslut som är nödvändiga för att möta ett försämrat epidemiologiskt läge.

Förlängning av de tillfälliga lagarna bör kombineras med krav på att fler föreskrifter underställs riksdagens prövning

Av skäl som redovisats ovan bör fler föreskrifter som meddelas med grund i delegationsbestämmelserna i de tillfälliga lagarna underställas riksdagens prövning. Sverigedemokraterna föreslår därför att en bestämmelse införs i covid-19-lagens 15 § med innebörden att föreskrifter som innebär påtaglig begränsning av enskildas fri- och rättigheter eller

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

Förslaget innebär inte att regeringen är förhindrad att besluta om sådana åtgärder som begränsar enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter om det i ett brådskande skede är nödvändigt, men att regeringen därefter inom en vecka genom att lägga proposition till riksdagen behöver söka stöd hos en riksdagsmajoritet för åtgärden.

Bestämmelsen motsvarar den ordning som Sverigedemokraterna föreslog till följd av regeringens proposition 2020/21:79 om införandet av en tillfällig covid-19-lag, med förändringen att förslaget förhåller sig till att möjligheten för regeringen att besluta om förbud eller nedstängning tagits bort. Som Sverigedemokraterna då anförde görs gränsdragningen för vilka beslut eller föreskrifter som ska prövas av riksdagen lämpligen där de innebär påtaglig begränsning av sådana fri- och rättigheter som omfattas av 2 kap. 20 § regeringsformen eller som påtagligt begränsar enskildas förutsättning att bedriva näringsverksamhet. Det innebär att i första hand sådana föreskrifter omfattas som begränsar mötes- eller demonstrationsfrihetens demokratiska funktioner eller som genom att de direkt riktas mot näringsidkares verksamheter innebär påtagliga begränsningar av förutsättningarna att bedriva verksamheten. En föreskrift behöver genom rekvisitet om påtaglighet vara kvalificerad i förhållande till dess ingripande följd för att innebära krav om underställande. Det innebär att ingrepp av begränsad karaktär accepteras utan underställande. Ytterst blir det med en sådan gränsdragning emellertid riksdagens konstitutionsutskott som hypotetiskt får att avgöra den precisa gränsdragningen för vilka beslut eller föreskrifter som ska underställas riksdagen, vilket talar för att regeringen har intresse av att tillämpa bestämmelsen med marginal.

Sverigedemokraterna föreslår också att motsvarande krav på att föreskrifter underställs riksdagen införs i 12 § serveringslagen när det gäller vissa åtgärder som påtagligt begränsar enskildas förutsättningar att bedriva näringsverksamhet. Detta innebär att åtgärder som påtagligt begränsar enskildas förutsättningar att bedriva näringsverksamhet ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

Det går enligt Sverigedemokraterna att anta att följderna av de förändringar som föreslås i motionen blir att den demokratiska legitimiteten och möjligheten till politiskt ansvarsutkrävande för beslut som fattas med anledning av pandemin ökar. Kravet på regeringen att underställa de mest långtgående åtgärderna riksdagens prövning och genomlysning kan därtill antas leda till mer nyanserade och genomarbetade proportionalitetsavvägningar samt att endast sådana föreskrifter eller beslut om begränsningar som är nödvändiga kommer att meddelas.

Längden av förlängningen

Regeringen föreslår i propositionen att de två tillfälliga lagarna förlängs fram till utgången av maj 2022. Sverigedemokraterna anser att det är i grunden olämpligt att förlänga lagarna längre än vad som är nödvändigt. Riksdagens förutsättningar att över tid ta ställning till fortsatt behov av de tillfälliga lagarna utifrån såväl det epidemiologiska läget som hur man bedömer att regeringen på ett sätt som är sakligt och återhållsamt förvaltats de långtgående befogenheterna är viktiga att bevaka. En kortare förlängning hade i det avseendet varit att föredra. Med de justeringar som Sverigedemokraterna

föreslår förstärks dock riksdagens kontrollmakt väsentligt på ett sätt som gör en förlängning fram till utgången av maj acceptabel.

Författningsförslag

Förslag till justerad lydelse av 15 § lagen (2021:4) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Föreskrifter som ska underställas riksdagen

15 § En föreskrift som meddelats med stöd av denna lag och som innebär påtaglig begränsning av sådana fri- och rättigheter som omfattas av 2 kap. 20 § regeringsformen eller som påtagligt begränsar enskildas förutsättningar att bedriva näringsverksamhet ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

Förslag till justerad lydelse av 12 § lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

12 § En föreskrift om att begränsa serveringsställens öppettider enligt 11 § första stycket vilken påtagligt begränsar enskildas förutsättningar att bedriva näringsverksamhet ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

Linda Lindberg (SD)

Carina Ståhl Herrstedt (SD)

Clara Aranda (SD)

Per Ramhorn (SD)