

Motion till riksdagen 2020/21:4110

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

med anledning av prop. 2020/21:219 Fortsatt giltighet av covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

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 detta tillkännager riksdagen för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör överväga att ge en myndighet generellt samordningsansvar och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen på lämpligt sätt bör säkerställa att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndiganden i lagen inte reglerar likartade verksamheter med likartade förutsättningar på olika sätt, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Motivering

Centerpartiet var redan våren 2020 pådrivande för framtagandet av en s.k. pandemilag, för att säkerställa att samhället har de verktyg som behövs för att hantera pandemin. Vi har hela tiden framhållit att utgångspunkten för begränsningar utifrån en sådan lag ska vara risken för smittspridning, och att den måste vara träffsäker, effektiv och rättvis. Först efter att Centerpartiet lagt ett utskottsinitiativ till en pandemilag meddelade regeringen att man förberedde en sådan lag. Efter att riksdagen sedan skyndsamt och effektivt handlagt regeringens proposition, trädde lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen) ikraft den 10 januari 2021. Lagen innebär en långtgående delegation av normgivningskompetens från riksdag till

regering och vidare till myndigheter och kommuner, samtidigt som den rent konkret möjliggör mycket långtgående åtgärder, bl.a. förbud mot allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, kraftiga begränsningar av förutsättningarna för verksamheter att hålla öppet eller att t.o.m. hålla platser och verksamheter stängda. På grund av dess omfattande konsekvenser och räckvidd är covid-19-lagen tidsbegränsad och upphör att gälla den 30 september 2021.

Covid-19-pandemin fortgår emellertid. Trots att vaccinationstakten stadigt ökat under våren och sommaren 2021, har smittspridningen åter tagit fart under sensommaren. Den nya deltavarianten utgör en ytterligare utmaning, och innebär ett fortsatt behov av vissa restriktioner och åtgärder. Smittläget kan fortfarande förändras, vilket ställer krav på fortsatt beredskap med ändamålsenliga verktyg. Mot den bakgrunden föreslås i den nu aktuella propositionen därför att giltighetstiden för covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska fortsätta att gälla i ytterligare fyra månader, till utgången av januari 2022. Med anledning av detta gör Centerpartiet följande ställningstaganden.

Lagrådsgranskning

Av 8 kap 21 § regeringsformen framgår att regeringen ska inhämta yttrande från Lagrådet innan riksdagen beslutar om bl.a. betungande offentlighetslagstiftning och fri- och rättighetsbegränsande lagstiftning. Enkla eller brådskande ändringar behöver inte lagrådsgranskas. Såsom framgår ovan innebär covid-19-lagen en långtgående delegation av normgivningskompetens i flera led, samtidigt som de begränsningar som både covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen möjliggör utgör fundamentala ingrepp i en rad grundlagsskyddade fri- och rättigheter.

Regeringen har emellertid beslutat att inte inhämta Lagrådets yttrande över propositionens lagförslag. Detta motiveras med att lagförslagen varken är författningstekniskt eller i övrigt av sådan beskaffenhet att det är av betydelse att höra Lagrådet.

Centerpartiet anser att det i ljuset av lagarnas extraordinära och ingripande karaktär är uppenbart att Lagrådets yttrande ska inhämtas, i synnerhet mot bakgrund av den remisskritik som förts fram. Såväl Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) som Sveriges advokatsamfund lyfter fram lagstiftningens ingripande karaktär, och betonar de negativa effekter en förlängning har för enskilda, företag och civilsamhället. Sveriges advokatsamfund framhåller att det saknas överväganden när det gäller behovet av förändringar eller förtydliganden av lagarna eller behovet av en bredare översyn av konstitutionella frågor i fredstid, medan Fastighetsägarna, Visita och Företagarna är starkt kritiska till bristen på tydligare motivering till behovet av förlängning. Det är således tydligt att lagstiftningen, trots att det här enbart rör sig om en förlängning av lagarnas giltighetstid, inte kan anses varken så enkel eller brådskande att Lagrådets granskning inte är påkallad. Just lagstiftningens tidsbegränsning var också ett av skälen till att många instanser – såväl remissinstanser som Sveriges riksdag – ansåg att de begränsningar som den innebär var acceptabla. Även om en förlängning är befogad, är det motiverat med en noggrann utvärdering och genomlysning av lagstiftningens konsekvenser, i synnerhet nu när det är möjligt att ta ställning till eventuella brister. Det är anmärkningsvärt att regeringen inte inser frågans dignitet och därmed inte inhämtat Lagrådets synpunkter.

Kontrollmekanismer

Mot bakgrund av den aktuella lagstiftningens omfattande och långtgående effekter är det av väsentlig vikt att den är förutsebar och förenlig med grundläggande konstitutionella principer. Därför måste den säkerställa mekanismer som dels tryggar riksdagens ställning i förhållande till regeringen och 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 fortfarande – precis som vi påtalade vid lagens tillkomst – att någon form av kontroll eller begränsning avseende beslut fattade genom subdelegation måste säkerställas.

Även flertalet remissinstanser, bl.a. JO och Folkhälsomyndigheten (FHM), framförde inför lagens införande vikten av kontrollfunktion så att föreskrifterna inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt. 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 därför problematiskt att lagen 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 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.

Inför covid-19-lagens införande påtalade också Lagrådet risken 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. Någon utvärdering av huruvida detta skett har såvitt framgår inte genomförts. För att motverka risken för överreglering anser Centerpartiet därför att det är av stor vikt att det finns en organisation på plats som garanterar en effektiv samordning inför antagandet av föreskrifter och beslut. Länsstyrelsen i Dalarna har tilldelats ett samordningsansvar för tillsynsarbetet, men detta är inte tillräckligt. För att till fullo få grepp om samordning, kartläggning och uppföljning av tillämpning av lagstiftningens konsekvenser, att överblicka subdelegerad reglering och att motverka överreglering, krävs ett sammanhållet ansvar över dessa aspekter. Detta är också avgörande för regeringens förmåga att löpande informera riksdagen om arbetet 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.

Överväganden om effekter och konsekvenser för begränsningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter

Centerpartiet delar inte regeringens bedömning att det inte finns något behov av förändringar eller förtydliganden av de aktuella lagarna ur ett konstitutionellt perspektiv med anledning av den förlängda giltighetstiden. Flertalet remissinstanser har, som framgår ovan, gjort kloka bedömningar av lagstiftningens ingripande karaktär med särskild betoning på effekterna av en förlängning för såväl enskilda som företag, civilsamhället och det allmänna. Regeringens bedömning av lagstiftningens konsekvenser är om möjligt än mer undermålig nu än vid lagarnas tillkomst – trots det faktum att man nu har haft såväl tid som möjlighet att utvärdera dess konsekvenser. Särskilt tydligt är detta när det gäller effekterna på rättighetsskyddet för våra grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Covid-19-lagen möjliggör omfattande ingrepp i några av våra mest fundamentala fri- och rättigheter såsom mötes- och demonstrationsfriheterna, föreningsfriheten och – inte minst – religionsfriheten. Propositionen saknar helt och hållet någon analys och diskussion om dessa frågor. Det avsnitt i propositionen som missvisande nog rubriceras konsekvensanalys utgör i stället till största delen en genomgång av genomförda åtgärder och antaganden om att dessa kan ha haft viss effekt, men saknar helt en analys värd namnet av vad konsekvenserna faktiskt varit. Det verkar nästan som att regeringen inte kan se några konsekvenser av den i fri- och rättighetshänseende mest ingripande och långtgående lagstiftning som Sverige haft sedan andra världskriget.

Det framstår tyvärr som att regeringen inte dragit några lärdomar av konstitutionsutskottets granskning under våren, där statsråden under utfrågningarna regelbundet hänvisade till Folkhälsomyndigheten i stället för att redovisa sina egna sammanvägda bedömningar och överväganden. Folkhälsomyndigheten saknar helt uppdrag i formell mening att beakta medborgerliga fri- och rättigheter i sina avvägningar, som till övervägande del grundas på enbart epidemiologi. Den svenska förvaltningsmodellen bygger på att regeringen tar det övergripande ansvaret för att styra riket, och att man därmed gör sammanvägda bedömningar utifrån en helhetsbild, sammanfogad utifrån flera perspektiv och intressen – i synnerhet när svårförenliga motstående intressen föreligger. Detta ansvar kan aldrig delegeras till myndigheterna. Det är därför anmärkningsvärt att regeringen uppvisar en sådan brist på analys och utvärdering när extraordinär lagstiftning introduceras och förlängs. Även vid temporära begränsningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter krävs noggrann genomgång och redovisade överväganden om begränsningarnas effekter och konsekvenser.

Närmare om lagens träffsäkerhet

Vid covid-19-lagens tillkomst framhöll Centerpartiet särskilt vikten av att säkerställa en så rättvis och enkel reglering av verksamheter som möjligt, för att inte likartade verksamheter med likartade förutsättningar regleras på olika sätt. Vi pekade på risken för gränsdragningsproblematik, och vikten av att covid-19-lagen implementeras på så sätt att inte dessa från smittskyddssynpunkt omotiverade skillnader kvarstår. Även om vissa åtgärder vidtagits i detta hänseende sedan lagens tillkomst, kvarstår risken för otydligheter. En viktig fråga när lagen tillkom var att den skulle ge regeringen och myndigheterna flexibla och träffsäkra verktyg. Det är emellertid svårt att säga om så blivit fallet. Det finns en rad konkreta exempel från tillämpningen av covid-19-lagen av ologisk tolkning och tillämpning. Till exempel har cruising varit tillåtet, medan bil-

demonstrationer inte varit det. Bristen på möjlighet till lokal avgränsning har inneburit att en ort med stor smittspridning inte kunnat hanteras inom ramen för lagstiftningen utan att hela länet måste bli föremål för samma restriktioner. Dessa inkonsekvenser hanteras inte överhuvudtaget i propositionen.

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

Sofia Nilsson (C)

Linda Modig (C)

Anders W Jonsson (C)

Per Schöldberg (C)