

Motion till riksdagen 2020/21:3798

av Clara Aranda m.fl. (SD)

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

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen beslutar att anta regeringens förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 med den ändringen att 6 och 15 §§ får de lydelse som framgår av motionens författningsförslag.
2. Riksdagen beslutar att anta regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen med den ändringen att 12 § får den lydelse som framgår av motionens författningsförslag.
3. Riksdagen beslutar att lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 och ändringen i ordningslagen ska upphöra att gälla vid utgången av maj 2021.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen som huvudregel bör föreslå kompensation till enskilda som drabbas ekonomiskt av föreskrifter eller beslut som riktas mot dem med stöd av föreslagna delegationsbestämmelser och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen fortlöpande bör informera riksdagspartierna om åtgärder som planeras med stöd av föreslagna delegationsbestämmelser och tillkännager detta för regeringen.

Behovet av ny rättslig grund för fortsatta restriktioner med anledning av den pågående pandemin

Avsaknaden av undantagslagar som möjliggör en effektiv hantering av en samhällskris och införandet av restriktioner i samhället skiljer ut Sverige från många andra länder. Oförmågan att tidigt under pandemin införa ändamålsenliga åtgärder genom att involvera riksdagen har sannolikt bidragit till att Sverige drabbats värre än många jämförbara länder, särskilt när det gäller skyddet av sårbara grupper. De restriktioner som hittills genomförts under pandemin, primärt med stöd av delegationsbestämmelser i ordnings-

lagen och alkohollagen, är inte tillfredsställande vare sig sett till precision i förhållande till effekten för smittspridningen eller ur ett konstitutionellt perspektiv.

Ordningslagens möjligheter att begränsa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar träffar en snäv del av de mötesplatser där smitta riskerar att spridas. Trängsel i kollektivtrafik, på handelsplatser eller arrangemang som sker i privat regi träffas inte av de befintliga begränsningarna, samtidigt som restriktionerna slagit oproportionerligt hårt mot enskilda näringar och samhällsgrenar.

Det finns också allvarliga konstitutionella betänkligheter mot att använda ordningslagens delegationsbestämmelser som den primära legala grunden för smittskyddsåtgärder. Bestämmelserna om allmänna sammankomster speglar i hög grad de grundlagsskyddade demokratiska rättigheterna till mötesfrihet, yttrandefrihet och demonstrationsfrihet. Ordningen får den anmärkningsvärda följderna att grundlagsskyddade sammankomster, som manifestationer eller politiska möten, för närvarande är mer strikt begränsade än t.ex. privata fester.

Det går vidare att konstatera att man genom beslut om de rådande restriktionerna valt att tillämpa befogenheterna i ordningslagens 2 kap. 15 § mycket vidsträckt. Tidigare rättsutlåtanden ger vid handen att sammankomster med färre än tio deltagare sällan kan anses utgöra allmänna sammankomster. Ändå har förbud mot sammankomster ända ned till åtta personer meddelats i förordning. Ordalydelsen i 2 kap. 15 § ger vid handen att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får förbjudas inom ett visst område, men förbud har för närvarande utfärdats i hela riket.

Motiven till ordningslagen preciserar inte hur långtgående regeringens möjlighet att begränsa mötes- och demonstrationsfriheten är. Det har i stället överlåtits på regeringen att utifrån omständigheterna bedöma hur den ska användas. Det kan konstateras att det på grund av bristande lagförslag från regeringen varit nödvändigt att under rådande smittspridning använda de medel som finns tillgängliga för att minska risken för smitta. Det finns dock en borte tidsgräns i hur länge restriktioner lämpligen kan vila på de grunder på vilka nuvarande förordningar meddelats.

Mot bakgrund av den vaga rättsliga grund enligt vilken rådande restriktioner meddelats, samt de mycket ingripande effekter dessa får, är det nödvändigt att snarast möjligen skapa ett ramverk för hur restriktioner ska utformas och beslutas med stöd i en ny lagstiftning.

Utgångspunkter för de justeringar som föreslås i motionen

Ny 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. Syftet med att använda restriktioner måste vara att rädda liv och minska belastningen på sjukvården. Smittskyddsåtgärder bör användas för att möta den akuta krisen i vården, men också till att bidra till att samhällslivet och samhällsekonomin kan upprätthållas och på sikt stärkas. Restriktioner som beslutas måste därför kunna anpassas efter var åtgärderna har mest nytta utifrån ett smittskyddsintresse, med särskild hänsyn till att

undvika att smitta drabbar sådana samhällsgrupper som utifrån befintlig kunskap riskerar att drabbas allvarligast. Det är också viktigt att beslut som fattas med befogenheter som tillfälligt delegeras regeringen och de avvägningar som görs av regeringen i sådana ärenden så snart som möjligt får underställas riksdagens bedömning och kontrollmakt samt att politiskt ansvar för beslut som tas – eller underlåts – kan utkrävas.

Förutsättningarna för att införa särskilda begränsningar bör preciseras ytterligare

I 6 § regeringens förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covidlagen) stadgas allmänna förutsättningar för beslut och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Föreskrifter och beslut om begränsningar får enligt förslaget meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Föreskrifterna och besluten får vidare inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa, vilket innebär att regeringen eller beslutande myndighet behöver göra en proportionalitetsbedömning. Föreskrifterna och besluten bör slutligen enligt förslaget utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

I 1 kap. 4 § smittskyddslagen finns sedan tidigare andra villkor för smittskyddsåtgärder som meddelas enligt smittskyddslagen. Det stadgas i paragrafen bl.a. att sådana åtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Även om det vetenskapliga underlaget vad avser covid-19 ständigt förbättras, saknas skäl att göra avsteg från principen att ställa krav på att tillgänglig kunskap ska utgöra beslutsunderlag för sådana åtgärder som vidtas för att möta den pågående pandemin.

I smittskyddslagen finns också bestämmelser som innebär att barnets bästa särskilt ska beaktas när det gäller åtgärder som rör barn. I takt med att pandemin successivt blir ett nytt normalläge riskerar situationen att i mer betydande mån påverka barns uppväxtförhållanden och framtida förutsättningar. Det är viktigt att så långt som det är möjligt undvika att barn som växer upp under pandemin långsiktigt drabbas negativt av direkta konsekvenser av krisen eller av sådana som kan orsakas av åtgärder som sätts in för att möta den. Det finns därför starka skäl att överföra smittskyddslagens bestämmelse om hänsyn till barnets bästa till den tillfälliga covidlagen.

Ett styrande intresse vid utformningen av en strategi mot pandemin bör vidare vara att skydda särskilt sårbara grupper, som t.ex. äldre och andra riskgrupper, och att minska belastningen för sjukvården. Det finns därför anledning att vid beslut eller föreskrifter om restriktioner i samhället särskilt beakta intresset av att undvika smittspridning till befolkningsgrupper som har förhöjd risk att drabbas av ett allvarligt sjukdomsförlopp, där faran kan antas vara större att personer riskerar att avlida eller behöva sjukhusvård på grund av covid-19. Det innebär att restriktioner som genomförs bör anpassas med större precision i förhållande till de allvarligaste riskerna, samtidigt som samhällslivet och ekonomin inte behöver drabbas i högre utsträckning än nödvändigt. Regeringen har i utformningen av den svenska strategin misslyckats särskilt när det gäller att skydda de äldre. Även om all smittspridning i samhället är allvarlig bör åtgärder som

vidtas framgent i högre grad utformas för att hämma den smittspridning som har de allvarligaste konsekvenserna.

Fler föreskrifter eller beslut som meddelas med stöd av den nya lagstiftningen bör underställas riksdagens prövning

Förslaget i propositionen innehåller mycket långtgående delegationsbestämmelser som innebär att regeringen på egen hand eller genom subdelegation kan fatta beslut om restriktioner som i hög grad inskränker samhällslivet och enskildas rättigheter. Regeringen får enligt förslagen i propositionen ensam besluta om renodlade förbud eller nedstängning av de verksamheter eller platser som berörs av lagförslagen.

Enligt förslaget i propositionen blir det i regel regeringen själv som i praktiken kommer att pröva om en åtgärd är proportionerlig och motiverad enligt de allmänna förutsättningarna för särskilda begränsningar som stadgas i 6 §. Mot bakgrund av de långtgående befogenheter som föreslås delegeras till regeringen är det inte en tillfredsställande ordning. De potentiellt omfattande och under alla förutsättningar svåröverskådliga konsekvenserna av föreslagna delegationsbestämmelser i förhållande till samhällslivet, enskildas fri- och rättigheter och näringslivets förutsättningar innebär att det finns demokratiska behov av att de bedömningar som regeringen gör, bl.a. i fråga om proportionalitet, underkastas folkvalda representanter. 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.

Gränsdragningen mellan förbud och nedstängning i förhållande till andra föreskrifter eller beslut är heller inte självklar, vilket ytterligare talar för att fler beslut än de som tagits upp i 16 § i den föreslagna covidlagen respektive 12 § lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (serveringslagen) ska underställas riksdagens prövning. Långtgående begränsningar som kan meddelas med stöd av föreslagna delegationsbestämmelser kan i praktiken göra det omöjligt att t.ex. bedriva en viss verksamhet. Lagrådet anför i sitt yttrande att det kan diskuteras om underställningen borde omfatta fler situationer, t.ex. föreskrifter med särskilt långtgående krav på antalet personer och öppettider, vilka i det närmaste blir att jämställa med en nedstängning. Det finns i förhållande till de invändningar som regeringen anför i propositionen lite som tyder på att det i första hand varit riksdagen som under pandemins första tio månader omöjliggjort snabba och flexibla åtgärder. Utgångspunkten bör tvärtom vara att en nära samverkan mellan regering och riksdag kring de åtgärder som vid vart tillfälle är påkallade och transparens kring de underlag som ligger till grund för bedömningar som löpande görs kan bidra till en mer ändamålsenlig strategi för att möta pandemin.

Vid en samlad bedömning talar demokratiska intressen för att riksdagens kontrollmakt behöver förstärkas i förhållande till regeringens proposition. En sådan ordning tillåter också riksdagen att löpande ta ställning till behovet av kompensation och ersättning till dem som kan komma att drabbas ekonomiskt av regeringens restriktioner.

Gränsdragningen för vilka beslut eller föreskrifter som ska prövas av riksdagen görs 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.

En konsekvens av det vidgade underställandekravet blir att sådan normgivning enligt 7–11 §§ covidlagen som påtagligt begränsar enskildas grundlagsfästa fri- och rättigheter eller ekonomiska förutsättningar inte i praktiken kommer att kunna delegeras vidare till myndighet utan nära samverkan mellan regeringen och de myndigheter som eventuellt berörs. Det innebär att regeringens ansvar gentemot såväl medborgarna som riksdagen blir tydligare. Lagrådet har i sitt yttrande särskilt betonat risken att föreskrifter och beslut som bestäms på flera olika nivåer 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. Otydlighet när det gäller ansvarsfördelning har upprepade gånger under pandemin bidragit till misslyckanden, varför det är ett intresse i sig att det tydliggörs att regeringen, som styr riket, förväntas garantera en effektiv samordning.

Föreskrifter om förbud eller nedstängning bör underställas riksdagen omgående

Enligt 16 § i den föreslagna covidlagen ska en föreskrift om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av 7 § andra stycket, 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket eller 12 § underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. Motsvarande gäller i 12 § serveringslagen.

I Lagrådets yttrande avseende den tillfälliga delegationsbestämmelse som infördes i smittskyddslagen under våren 2020 angavs att en föreskrift mot bakgrund av det då föreslagna bemyndigandets utformning och extraordinära karaktär borde underställas riksdagens prövning så fort som möjligt efter det att en föreskrift meddelats. Motsvarande skäl bör, mot bakgrund av de föreslagna bemyndigandenas potentiellt långtgående karaktär och den längre tid som lagen föreslås vara i kraft, i allt väsentligt kunna göras gällande i förhållande till den aktuella propositionen.

För de mest långtgående föreskrifter som regeringen bemyndigas att meddela med stöd av den föreslagna lagstiftningen att förbjuda eller stänga ned verksamheter eller platser bör samma omedelbarhetsrekvisit gälla, innebärande att regeringen genom proposition ska underställa riksdagen föreskriften helst samma dag, men i vart fall senast efterföljande veckodag. Sådana föreskrifter som inte är att betrakta som förbud eller nedstängning, men som i enlighet med vad som föreslås ovan ska underställas riksdagens prövning, bör prövas av riksdagen inom en vecka. Det innebär ett skyndsamhetskrav som är relativt i förhållande till hur ingripande en viss föreskrift är.

En kontrollstation bör inrättas före sommaren 2021

Den föreslagna lagstiftningen innebär, även med de justeringar som föreslås i motionen, att långtgående befogenheter delegeras till regeringen. Utgångspunkten bör vara att den tillfälliga ordningen inte bör gälla under längre tid än vad som är nödvändigt.

Det är omöjligt att med säkerhet bedöma hur långvariga behoven av restriktioner kommer att vara. Smittans genetiska utveckling, pågående vaccineringskampanj och säsongsvariationer kan påverka behovet såväl av fortsatta restriktioner som av förändrade bemyndiganden den kommande tiden. Regeringens förslag innebär att covidlagen upphör att gälla vid utgången av september 2021. Enligt riksdagens beslut gäller serveringslagen till utgången av maj 2021. Ovan redovisade skäl föranleder att förkorta även giltighetstiden vad avser covidlagen och följdändringarna i ordningslagen till utgången av maj 2021, inför vilken tidpunkt riksdagen får möjlighet att förlänga lagarna om behov kvarstår.

Regeringen bör som huvudregel lämna förslag om kompensation till enskilda som drabbas ekonomiskt som en direkt följd av föreskrifter om restriktioner

Föreskrifter som innebär särskilda begränsningar och som meddelas med stöd av de bestämmelser som föreslås i propositionen kan komma att innebära svåra negativa ekonomiska konsekvenser för enskilda. Någon allmän princip för om eller hur sådana konsekvenser ska ersättas föreslås inte i propositionen. I stället noterar regeringen att man har för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag om ersättningar inom ramen för gällande rutiner för budgetprocessen.

Eftersom dröjsmål med utbetalningar av ersättning snabbt kan få stora konsekvenser för enskilda är det viktigt att skapa både förutsebarhet för den enskilde och förutsättningar för riksdagen att snabbt fatta beslut om nödvändiga ersättningar. För att öka förutsebarheten bör det därför uttalas att regeringen som huvudregel redan i anslutning till att en föreskrift ställs inför riksdagens prövning ska föreslå en kompensationsmodell och förbereda praktiska utbetalningar enligt en ordning som inte medför dröjsmål.

Riksdagen bör hållas informerad om åtgärder som planeras av regeringen med stöd av föreslagen lagstiftning

För att stärka den demokratiska förankringen av beslut som tas med stöd av föreslagna delegationsbestämmelser och för att öka samverkan mellan regeringen och riksdagen i de tänkbara brådskande beredningsprocesser som vidtas för att möta den pågående pandemin bör regeringen löpande och vid behov hålla riksdagspartierna informerade om pågående eller planerat arbete för att genomföra föreskrifter och beslut med stöd i de föreslagna lagarna.

Författningsförslag

Förslag till justerad lydelse av 6 och 15 §§ lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

6 § Föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Föreskrifterna och besluten bör byggas på vetenskap och beprövad erfarenhet och får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter, förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning samt intresset att undvika smittspridning till befolkningsgrupper som har förhöjd risk att drabbas av ett allvarligt sjukdomsförlopp.

När föreskrifter eller beslut påverkar barn ska det särskilt beaktas vad hänsyn till barnens bästa kräver.

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.

En föreskrift om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av 7 § andra stycket, 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket eller 12 § ska underställas riksdagens prövning omedelbart.

En föreskrift som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

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. En föreskrift om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av 11 § andra stycket ska underställas riksdagens prövning omedelbart.

En föreskrift som innebär att en nedstängning eller begränsning av öppettider helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

Clara Aranda (SD)

Per Ramhorn (SD)

Carina Ståhl Herrstedt (SD)

Christina Östberg (SD)