



Stockholm den 29 januari 2021

Till konstitutionsutskottet

Begäran om granskning av regeringens agerande avseende den svenska Coronastrategin

Hittills har covid-19-pandemin skördat drygt 2 178 000 människoliv runt om i världen. I Sverige har 11 520 människor hittills avlidit av bekräftad covid-19. Därtill har drygt 564 557 människor i Sverige bekräftats smittade med det virus som orsakar covid-19. Sverige sticker ut i jämförelse med andra länder, inte minst när vi ser till våra nordiska grannländer, vad gäller antalet döda och allvarligt sjuka. Antalet avlidna till följd av coronaviruset är 2072 i Danmark, 556 i Norge och 660 i Finland.

Det stod tidigt klart att den svenska regeringen valde en annan strategi än många andra länder för att bekämpa Coronaviruset. Den strategi som regeringen valde för Sverige fick stor internationell uppmärksamhet. Utöver den omedelbara kopplingen mellan valet av strategi och antalet smittade och avlidna, så har valet av strategi även haft inverkan på andra delar av samhället och ekonomin.

Regeringen har hittills varit ovillig att peka på brister i sin strategi. Mot bakgrund bland annat av det stora antalet människor som avlidit till följd av covid-19 i Sverige finns det anledning för konstitutionsutskottet att granska regeringens agerande under pandemin med särskilt avseende på den svenska strategin och regeringens krishantering

Vilka beslut har regeringen fattat om den svenska strategin?

Av 1 kap. 6 § RF följer att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen. Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder en förvaltningsmyndighet under regeringen om myndigheten inte är lagd under riksdagen. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet (prop. 1986/87:99 s. 25). Konstitutionsutskottet har vid ett flertal tillfällen uttalat sig om just det. Bland annat granskade utskottet hösten 2012 regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna (bet. 2012/13:KU10 s. 80 f.). Utskottet uttalade då bl.a. att regeringen måste följa myndigheternas verksamhet och vid behov vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv, givetvis i beaktande av myndigheternas självständighet enligt 12 kap. 2 § RF och med beaktande av ansvarsprincipen. Utskottet har också uttalat att det i regeringens styrfunktion också ingår att hantera konsekvenserna av en stor katastrof som drabbar riket och dess befolkning (bet. 2015/16:KU20 s. 398).

Det är oklart om regeringen - trots att den leder myndigheterna och har det yttersta ansvaret för den svenska hanteringen pandemin - fattat några beslut om själva den svenska strategin, och i förekommande fall vilka dessa beslut varit. Eller om ansvaret för att fatta beslut om strategin i

praktiken, genom beslut eller passivitet, delegerades till myndigheterna. Regeringen valde tidigt i hanteringen av pandemin att förlita sig på myndigheternas bedömningar och beslut. Det är oklart om och i vilken omfattning regeringen på egen hand fattat några beslut om hur pandemin skulle hanteras på en strategisk mer övergripande nivå – och vilken beredning som – i förekommande fall – föregått regeringens beslut. Konstitutionsutskottet bör därför granska vilka regeringsbeslut som ligger till grund för valet av strategi, regeringens målsättningar med hanteringen av pandemin, när dessa beslut om strategin fattades, om strategin uppdaterades någon gång samt vilka diskussioner som förts i övrigt inom regeringen vad gäller den svenska strategin.

Har regeringen baserat sina beslut på ett fullgott faktaunderlag?

Konstitutionsutskottet har tidigare konstaterat att regeringen styr riket och därför ansvarar att från myndigheterna dels efterfråga den information som behövs för att styrfunktionen ska kunna fullgöras och för att olika delar av statsapparaten får del av nödvändig information. Det kan enligt utskottet krävas ett proaktivt agerande av regeringen och Regeringskansliet för att få uppdaterad information i situationer som kräver snabba och kraftfulla åtgärder från regeringens och Regeringskansliets sida (bet. 2017/18:KU20).

Givet den svåra situation som det nya coronaviruset orsakade stod det tidigt klart att ny kunskap och gedigen faktainhämtning skulle vara avgörande för att kunna landa rätt i de strategiska vägvalen i bekämpandet av pandemin. Folkhälsomyndigheten har som expertmyndighet haft ett centralt inflytande på den svenska strategin. Det är i huvudsak Folkhälsomyndigheten som försett regeringen med fakta och förslag på åtgärder för att hantera pandemin. Det visade sig dock tidigt att flera av myndighetens analyser och slutsatser motsades från andra experter både internationellt men också från forskare och andra experter i Sverige. Det har framkommit att även andra myndigheter haft synpunkter på den svenska strategin. Bland annat har Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) tidigare generaldirektör uttalat i media att regeringen inte lyssnat när MSB haft en motsatt uppfattning i olika frågor som rörde hanteringen av Coronapandemin.

Mot bakgrund av detta bör konstitutionsutskottet granska om regeringen har säkerställt att den haft korrekt information tillgänglig, om och i vilken utsträckning regeringen har beräknat data och värderat fakta och underlag från olika källor mot varandra samt hört och agerat på varningssignaler och bedömningar från olika aktörer.

Har regeringens kommunikation rörande den svenska strategin varit korrekt och tillräckligt tydlig?

Konstitutionsutskottet har genom åren granskat en rad olika uttalanden av regeringens statsråd. Ministrar har i likhet med andra medborgare rätt att göra uttalanden, men de kan behöva ta särskild hänsyn. En självklar utgångspunkt är att uttalandena ska vara korrekta. Mot bakgrund av detta finns det anledning för konstitutionsutskottet att granska hur regeringen vid olika tidpunkter kommunicerat kring den svenska strategin.

Trots att den svenska strategin har beskrivits på olika sätt över tid har regeringen och dess myndigheter vägrat erkänna det, vilket riskerar ha bidragit till en större förvirring kring den svenska strategin. Exempelvis har regeringen på senare tid fokuserat sin kommunikation på att den svenska strategin syftar, och har syftat, till att begränsa smittspridningen *så mycket som möjligt*. Under stora delar av året beskrevs dock strategin som att den syftade till att begränsa smittspridningen till en sådan nivå som sjukvården klarade av. Regeringen har alltså kommunicerat två olika, med varandra inte helt förenliga, målsättningar. Med bredare ordalag har regeringen dessutom beskrivit att strategin syftar till att skydda liv och hälsa eller att skydda personer i riskgrupp. Statsministern har också vid återkommande tillfällen hävdade att den svenska strategin handlar om att fatta rätt beslut vid rätt tidpunkt, dock utan att precisera vad målet med dessa beslut skulle vara. Det framstår sammantaget

som oklart exakt vad regeringens strategi varit, och är, och regeringens förändrade kommunikation bidrar till den otydligheten.

Har regeringens krishantering och krisledning skett i enlighet med försiktighetsprincipen?

Konstitutionsutskottet har tidigare pekat på vikten av tydlighet och enkelhet i hanteringen av kriser. Kriskommissionen efter tsunamikatastrofen lyfte i sin rapport Sverige och tsunamin – granskning och förslag (SOU 2005:104) fram den s.k. försiktighetsprincipen och konstaterade bland annat följande: ”Ett av de återkommande felen i krishanteringen är som nämnts att välja ett passivt förhållningssätt med hänvisning till att man inte har fullständig information” och kommissionen slog vidare fast att ”det i osäkra lägen är bättre att agera, för att därefter modifiera sina insatser i ena eller andra riktningen beroende på vilken ny information som kommer in”.

Sammantaget tycks regeringens krishantering även vad gäller den nu aktuella pandemin snarare präglas av en ”vänta och se-mentalitet” än att tillämpa försiktighetsprincipen. Trots att starka skäl talar för att den motsatta hållningen borde ha intagits. Det gäller inte minst initialt i en krissituation, då det oftast saknas evidens att grunda beslut på. Vid sådana förhållanden talar starka skäl för ett centraliserat beslutsfattande som utgår från just försiktighetsprincipen. Regeringarna i Danmark, Norge och Finland har under coronakrisen alla tillämpat en sådan metod.

De olika vägvalen och åtgärderna som den svenska regeringen vidtagit under pandemin har – jämfört med exempelvis våra grannländer – varit svåra att förstå och har dessutom vid ett flertal tillfällen fått utstå stark kritik från bland annat utländsk expertis. Världshälsoorganisationen, WHO, har kontinuerligt kommit med riktlinjer för hur pandemin ska bekämpas. Trots larm om smittspridning i bland annat Italien sattes inte resenärer som återvände från Alperna efter sportlovsveckan i karantän. Den 16 mars 2020 manade Världshälsoorganisationens generalsekreterare i ett numera berömt citat att ”Testa, testa, testa. Testa varje misstänkt fall”. Trots det ingrep inte regeringen när testningen och smittspårningen i princip upphörde. Därtill har regeringen vid flera tillfällen avvikit från Världshälsoorganisationens rekommendationer om alltifrån munskydd till förekomsten av asymtomatisk smittspridning. Dessutom fattades beslut om besöksförbud på äldreboenden först efter att smittan redan tagit sig in på många boenden.

Regeringens agerande under hösten 2020 bör därvid särskilt vara föremål för Konstitutionsutskottets granskning. Förberedelsen inför en potentiell andra våg kom igång sent – liksom nödvändiga åtgärder för att dämpa smittspridningen. Under oktober 2020 ökade smittan kontinuerligt. Trots det upphävde regeringen besöksförbudet för äldreboenden från och med den 1 oktober – och först den 19 november såg regeringen till att nya regler kom på plats som innebär att Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om besöksförbud på äldreboenden. Däremellan hotades kommuner som på egen hand införde besöksförbud på grund av den eskalerande smittspridningen av rättsliga åtgärder. Vidare höjde regeringen taket för allmänna sammankomster (sittande publik) från 50 till 300 personer den 22 oktober 2020. Strax därefter tvingades regeringen istället sänka gränsen för allmänna sammankomster till åtta personer. Sammanfattningsvis finns det anledning för Konstitutionsutskottet att granska om Sveriges krishantering och krisledning hanterats med utgångspunkt i försiktighetsprincipen.

Borde regeringen ha haft en mer robust författningsberedskap?

Regeringens arbete med den tillfälliga covid-19-lagen påbörjades först i augusti 2020, trots att den tillfälliga s.k. krislagen upphörde att gälla den 30 juni och trots att risken för en andra våg kunde förutses redan när smittspridningen avtog under våren 2020. Regeringens tidsplan vittnade också om en anmärkningsvärd passivitet. Först skulle den tillfälliga covid-19-lagen beredas med sikte att träda i kraft sommaren 2021. Sedan ändrades detta till mars, och sedan till början av januari. Konsekvensen blev en forcerad beredningsprocess som skulle ha kunnat undvikas om arbetet påbörjats i juni. Något som Lagrådet också och flera remissinstanser också påpekat.

Regeringens arbete med att lägga fram lagförslag och förordningsändringar har även i övrigt karaktäriserats av tafatthet och betydande osäkerhet. Konstitutionsutskottet bör därför – vid sidan av hanteringen av den tillfälliga covid-19-lagen – även granska regeringens arbete med författningsberedskap i stort. Vilka åtgärder har exempelvis vidtagits för att kartlägga de möjligheter för att förhindra smitta som finns inom ramen för befintlig lagstiftning – samt när och i vilken omfattning gjordes en analys av de legala möjligheter som står till buds på kort sikt genom enkla förändringar av lagstiftningen.

Sammanfattning

Med anledning av vad som ovan anförts menar jag att konstitutionsutskottet bör granska statsministerns, regeringens och de enskilda statsrådets agerande under coronapandemin särskilt med avseende på det som ovan beskrivits om de beslut och icke-beslut som lett fram till det höga antalet döda och svårt sjuka med covid-19 i Sverige.



Tobias Billström