

Dnr S2020/09214
Socialdepartementet

YTTRANDE ÖVER PROMEMORIA COVID-19-LAG (S2020/09214)

SAMMANFATTNING

Socialdepartementet har i promemorian föreslagit en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Med utgångspunkt i den ökade smittspridningen under hösten 2020 är syftet att regeringen och bemyndigade förvaltningsmyndigheter snabbt ska kunna vidta åtgärder för att förhindra trängsel och ansamling av människor som bidrar till sjukdomsfall och ökad belastning av sjukvård. Lagförslaget innebär möjlighet för regeringen eller bemyndigad förvaltningsmyndighet att införa begränsningar eller förbud som potentiellt medför långtgående inskränkningar av flertalet mänskliga fri- och rättigheter.

Civil Rights Defenders har full förståelse för den svåra situation som Sverige befinner sig i och vikten av att kunna vidta snabba åtgärder. Att bekämpa smittspridning är också en fråga om att tillförsäkra människor grundläggande rättigheter. Vi vill dock understryka vikten av att en grundlig nödvändighets- och proportionalitetsbedömning görs även i kristider och att rättssäkerhetsgarantier upprätthålls. En sådan bedömning måste innefatta att nyttan med en viss åtgärd på ett konkret sätt vägs mot de negativa konsekvenser som följer av åtgärden i fråga om individers möjligheter att åtnjuta fri- och rättigheter. Proportionalitetsbedömningen måste bli reell och inte bara illusorisk.

Lagförslaget har ett brett tillämpningsområde och innebär omfattande delegation av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen och i vissa fall även till förvaltningsmyndigheter. Samtidigt medger lagförslaget endast delvis kontrollmöjlighet för riksdagen av föreskrifter utfärdade av regeringen. Lagens giltighetstid om drygt ett år väcker också frågor utifrån ett människorättsperspektiv liksom det faktum att föreskrifter som utfärdas med stöd av lagen inte har någon bortre tidsgräns eller koppling till nödvändighet. Förslaget saknar också en tydlighet kring hur proportionalitetsbedömningen ska göras i de enskilda fallen och av de olika aktörerna som kan komma att utfärda föreskrifter. I promemorian saknas även analys av viktiga frågor som till exempel hur lagförslaget kan komma att drabba vissa grupper i samhället särskilt hårt och hur detta ska hanteras. Mot den bakgrunden avstyrker Civil Rights Defenders lagförslaget så som det nu är utformat.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders har kommenterat lagförslaget övergripande i de delar där vi har synpunkter.

Vi har förståelse för behovet av flexibilitet och effektivitet vad gäller åtgärder för att förhindra smittspridning under en pandemi. Civil Rights Defenders vill dock understryka att det är av vikt att åtgärder är förutsebara, nödvändiga och proportionerliga och i enlighet med de krav på

rättssäkerhet som följer av Sveriges skyldigheter enligt grundlag och internationella förpliktelser.

Möjligheten till långtgående inskränkningar ska ses mot bakgrund av att lagförslaget även innebär en omfattande delegation av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen och i vissa fall även till förvaltningsmyndigheter. Det är utifrån detta anmärkningsvärt att lagförslaget endast delvis medger kontrollmöjlighet för riksdagen. Förslaget skiljer sig därigenom från den lag som gällde under våren 2020 och som ställde krav på att alla beslut skulle underställas riksdagen. En sådan ordning är att föredra när det är fråga om åtgärder som begränsar grundläggande fri- och rättigheter. I det fall beslut ska underställas riksdagen är tiden för när detta ska göras alltför generöst tilltagen.

Regeringen kan förutom förbud att vistas på vissa platser även besluta om föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Civil Rights Defenders är kritisk till att promemorian inte i denna del berör hur marginaliserade grupper i samhället riskerar att drabbas hårdare av sådana förbud och hur detta ska hanteras i praktiken. Detta är särskilt anmärkningsvärt då det i lagen föreslås att bötesstraff ska införas för brott mot dessa två förbud.

Civil Rights Defenders vill också peka på risken att de föreskrifter och beslut som kan komma ifråga med stöd av den föreslagna lagen inverkar negativt på rättsväsendet och möjligheten att hålla rättegångar. Åtgärder behöver vidtas för att så långt som möjligt säkerställa att det inte leder till att häktetider förlängs eller att individers rätt till en rättvis rättegång och till domstolsprövning påverkas.

Civil Rights Defenders välkomnar att civilsamhället getts möjlighet att föra fram synpunkter på lagförslaget. Det är angeläget att beredningen av lagförslag som potentiellt innebär långtgående inskränkningar i mänskliga fri- och rättigheter bereds omsorgsfullt och att organisationer som verkar för respekten och efterlevnaden av dessa involveras. Även i tider av kris måste demokratiska processer värnas. Den anmärkningsvärt korta tid som getts för att inkomma med synpunkter på lagförslaget är därvid ett problem; ideella organisationer har begränsade resurser och möjligheter att snabbt genomföra analyser och utforma remissyttranden. De givna förutsättningarna påverkar därför Civil Rights Defenders och andra organisationers möjligheter att på ett ingående och meningsfullt sätt bidra till lagstiftningsprocessen. Med det sagt har Civil Rights Defenders förståelse för den rådande situationen och angelägenheten i att beredningsprocessen sker skyndsamt.

LAGENS TILLÄMPNINGSSOMRÅDE

Lagförslaget innebär en omfattande delegation av normgivningskompetens från riksdagen till regeringen och i vissa fall även till förvaltningsmyndigheter. Samtidigt möjliggör förslaget ingripande begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter. Vilka konsekvenser framtida regleringar som utfärdas med stöd av lagen kommer att ha går inte att fullt ut bedöma. Det finns alltså ett stort mått av osäkerhet vilket innebär att lagförslaget brister i fråga om förutsebarhet. Det är därför anmärkningsvärt att lagförslaget endast delvis medger kontrollmöjlighet för riksdagen av föreskrifter och förbud som meddelats. Möjligheterna att överklaga föreskrifter eller beslut är också alltför begränsade. Det är av stor vikt att säkerställa möjligheten till domstolsprövning av de rättighetsfrågor som kommer att aktualiseras.

Promemorian berör de ur ett människorättsperspektiv centrala frågorna om nödvändighet och proportionalitet endast på ett övergripande sätt. Den mer ingående bedömningen kommer att behöva göras i förhållande till respektive åtgärd som kommer att vidtas med stöd av den föreslagna lagen. Promemorian saknar dock en ingående redogörelse för hur denna bedömning ska göras av de olika aktörer som kommer att utfärda föreskrifter. Detta leder till betydande osäkerhet kring hur dessa viktiga bedömningar kommer att göras och att garantier saknas för att, så långt möjligt, säkerställa att inskränkningar i mänskliga fri-och rättigheter är nödvändiga och proportionerliga.

De begränsningar som kan komma i fråga med stöd av den föreslagna lagen rör aktiviteter och handlingar som utgör fundament i en demokrati, till exempel möjligheterna att framföra åsikter och delta i det demokratiska samtalet genom deltagande i demonstrationer och allmänna sammankomster. Att på det sätt som föreslås möjliggöra begränsningar av individers och civilsamhällets utrymme att agera inom är mycket långtgående i en demokrati. Civil Rights Defenders uppmanar därför regeringen att möjliggöra för undantag från generella förbud mot allmänna sammankomster.

TIDSBEGRÄNSNINGAR

Lagförslagets giltighetstid sträcker sig till mars 2022 och regeringen har nyligen aviserat att lagen är avsedd att träda i kraft redan i januari 2021. Det är naturligt svårt att bedöma hur länge situationen kommer vara sådan att det behövs extraordinära åtgärder för att förhindra smittspridning. Mot bakgrund av kravet på att begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter ska vara tidsbegränsade och endast i kraft så länge det är nödvändigt får den föreslagna giltighetstiden om drygt ett år anses lång. Civil Rights Defenders uppmanar därför regeringen att överväga en kortare giltighetstid som går att förlänga om behovet kvarstår.

Vad gäller giltighetstiden för de föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av den föreslagna lagen noteras att förslaget inte klargör hur länge dessa kan vara i kraft, annat än att de begränsas av den föreslagna lagens giltighetstid. Mot bakgrund av att det är fråga om mycket ingripande regleringar utifrån ett rättighetsperspektiv och att sådana begränsningar inte får vara i kraft längre än absolut nödvändigt behöver regeringen överväga att införa en begränsning av giltighetstiden för åtgärderna i lagen och krav på att behovet av åtgärderna omprövas regelbundet.

Stockholm som ovan,

John Stauffer
Chefsjurist