

Remissyttrande

Socialdepartementet
David Brandell
103 33 Stockholm

S2020/09214

Promemorian *Covid-19-lag*

Företagarna har beretts möjlighet att avge remissyttrande om den angivna promemorian. Här följer våra synpunkter.

Sammanfattning

Företagarna anser att:

- Begränsande åtgärder, i synnerhet sådana som inskränker grundläggande fri- och rättigheter, måste för att vara legitima och godtagbara, grundas i en koppling till en faktisk risk för sådan smittspridning som sjukvården inte klarar att hantera.
- Förslaget är mycket bristfälligt ur beredningssynpunkt och den korta remisstiden är uppseendeväckande, sett till förslagets långtgående betydelse.
- En konkret mekanism för ekonomisk ersättning till de företag som drabbas av de begränsningar som kan meddelas med stöd av lagen måste presenteras, för att Företagarna ska kunna överväga förslaget som grund för lagstiftning.
- Den befogenhet att utfärda ingripande föreskrifter som delegeras genom lagen är alltför långtgående.
- Inskränkningen i grundlagsfästa fri- och rättigheter är för långtgående sett till de definitioner av vad som utgör ett allmänt intresse som presenteras i promemorian.
- En uttrycklig och definierad proportionalitetsbestämmelse bör föras in i lagstiftningen.
- Föreskrifter som meddelas med stöd av lagen bör ställas inför riksdagsprövning inom maximalt en vecka, och lagen ska ställas inför riksdagen för fråga om förlängning var tredje månad.

Förslagets innehåll i korthet

I promemorian föreslås en särskild lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Begränsningar föreslås kunna införas avseende bland annat allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik och platser för privata sammankomster.

Det föreslås också en möjlighet att införa förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde samt mot att vistas i parker, på badplatser eller på andra liknande platser, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. I lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen föreslås ändringar som innebär ytterligare möjligheter att införa begränsningar som avser serveringsställen.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 15 mars 2021 och upphöra att gälla vid utgången av mars 2022.

Företagarnas inställning

Företagarna har stor förståelse för att regeringen anser att ytterligare laglig grund behövs för mer långtgående restriktioner i samhället, med anledning av covid-19-krisen. Detta förslag kommer vid en tid då såväl restriktioner som rekommendationer som redan är i kraft, innebär kraftiga begränsningar av verksamheter inom såväl näringsliv som civilsamhälle. Ytterligare begränsande åtgärder behöver därför vara väl utredda och belagda utifrån tillgänglig empiri, samt vara ändamålsenliga sett till ett berättigat syfte.

Att förhindra ytterligare spridning av covid-19 är av stor vikt i ett läge där sjukvården inte har kapacitet att hantera fler inskrivna fall av covid-19. Begränsande åtgärder, i synnerhet sådana som inskränker grundläggande fri- och rättigheter, måste för att vara legitima och godtagbara grundas i en koppling till en faktisk risk för sådan smittspridning som sjukvården med nuvarande resurser inte klarar att hantera.

Trots den långa tid som regeringen har haft på sig för beredning, brister promemorian i underlag på väsentliga punkter. Promemorian innehåller inget empiriskt underlag om hur smittspridningen går till på de olika platser och verksamheter som tas upp i förslagen. Promemorian saknar också utredning om de olika åtgärdernas effektivitet och alternativa åtgärder som skulle vara tänkbara. Proportionaliteten mellan åtgärden och ingreppet i den enskildes fri- och rättigheter ska åläggas myndigheter att bedöma för de enskilda besluten, men någon vägledning för hur denna proportionalitetsbedömning ska genomföras ges inte. Det är oklart vilka åtgärder som de facto kan bli aktuella och vilka avvägningar som ska vägleda beslutet om dessa. Promemorian saknar därtill konkret beskrivning av vilken ersättning som ska utgå till de verksamhetsutövare som drabbas av begränsningarna. Flera av dessa synpunkter utvecklas nedan, men det övergripande omdömet är att promemorian av dessa skäl har ett stort antal allvarliga brister.

Beredningsförfarandet

Frågan om en särskild covid-19-lag har diskuterats åtminstone sedan den tillfälliga bemyndigandelagen lades fram i april 2020. Regeringen har således haft god tid på sig att utarbeta ett lagförslag. Därför är det anmärkningsvärt att det nu aktuella förslaget, som rör centrala konstitutionella aspekter om maktutövning och rättighetsinskränkningar, remitteras med enbart två veckors svarstid, därtill precis innan jul.¹

Beredningsprocessen för lagstiftning kräver att berörda aktörer – i detta fall i synnerhet de inom näringslivet och civilsamhället som kan komma att bli direkt föremål för de föreslagna begränsningarna – har möjlighet att avge synpunkter, och att tid finns för beaktande av dessa synpunkter samt offentlig debatt. I likhet med Hovrätten för Nedre Norrland (remissvar 2020-12-22) vill Företagarna inskräpa nödvändigheten av att förslaget också underställs Lagrådets granskning, vilket vi utgår från kommer att ske. Nyligen uppgifter i media gör

¹ Detta noteras också i remissvaret från Riksdagens ombudsmän/JO (2020-12-18).

gällande att regeringen vill forcera beslutsprocessen och förkorta Lagrådets granskningstid.² Företagarna invänder kraftigt mot detta.

Delegation av befogenheter

I förslaget ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, rätt att meddela föreskrifter om begränsningar av allmänna sammankomster, fritids- och kulturverksamheter, handelsplatser, m.m. I första stycket sista punkten i paragraferna §§ 8-12 i den föreslagna lagtexten anges att föreskrifterna får innebära krav på ”andra åtgärder för att förhindra smittspridningen”. Företagarna anser, i likhet med Kammarrätten i Stockholm (remissvar 2020-12-18), att detta är en alltför bred och ospecificerad formulering, särskilt då det avser potentiellt långtgående åtgärder.

Det kan också noteras att promemorian anser att även enskilda överträdelser betraktas som så allvarliga handlingar att de måste straffsanktioneras (avsnitt 13). Detta ska, av vad som framgår av promemorian, även appliceras på föreskrifter som inte har ställts under riksdagsprövning. Att regeringen eller dess myndigheter ska genom föreskrifter kunna belägga aktiviteter med straffrättsliga sanktioner framstår som mycket tveksamt ur konstitutionellt perspektiv.

Förslaget lämnar, som nämnts, betydande befogenheter för regeringen att meddela föreskrifter som inskränker grundlagsfästa fri- och rättigheter. Företagarna instämmer i riksdagens ombudsmäns/JO:s hållning (remissvar 2020-12-18) att regeringen endast bör meddela sådana föreskrifter när det krävs så snabba åtgärder att en riksdagsbehandling skulle riskera att fördröja åtgärderna i en utsträckning som kan få allvarliga konsekvenser. Sådana akuta omständigheter kan svårigen synas uppstå i hela landet samtidigt, vad avser till exempel fritids- och kulturverksamheter, kollektivtrafik eller upplåtelse av platser för privata tillställningar. Den rätt som lagen medger för regeringen att genom föreskrift hålla alla sådana funktioner i hela landet stängda anser Företagarna inte gå att motivera. Sådana betydande och allomfattande ingrepp måste genomgå lagstiftningsprocessen.

I väsentliga delar finns också betydande oförutsebarhet i de föreslagna reglerna. I exempelvis förbudet mot att samlas i sällskap av en viss storlek anges att de föreskrifter som regeringen kan delegera till myndigheter att utfärda inte bör få omfatta sammankomster ”som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är att anse som befogade”. Hur och av vem bedömningen om huruvida en sammankomst är befogad ska göras, anges inte i promemorian. Likaså ges kommunerna rätt att meddela föreskrift om förbud mot att vistas på en viss plats, om det finns ”en påtaglig risk för trängsel” – men vad som utgör trängsel definieras inte i lagen eller promemorian. Företagarnas ståndpunkt är att breda och långtgående bemyndiganden som innebär möjlighet till delegerad normgivning måste begränsas av tydliga definitioner, för att undvika godtycklig maktutövning. För att uppfylla smittskyddslagens krav på vetenskaplig grund (se nedan) kan inte begrepp om smittorisk som är centrala för den rättsliga bedömningen föras in i lagstiftningen utan definitioner och avgränsningar.

Inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter

Företagarna anser att analysen om inskränkningen i grundlagsskyddade fri- och rättigheter, så som rätten att samlas, rörelsefrihet och egendomsskydd, är alltför kortfattad i promemorian.

² Lapidus, ”Riksdagen kan tvingas avbryta julleddigheten”, *Expressen* 22 december 2020

Egendomsskyddet är grundlagsskyddat genom bestämmelsen i 2 kap. 15 § Regeringsformen. Av bestämmelsen följer att var och ens egendom är skyddad på så sätt att ingen ska kunna tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller liknande sådant förfarande. Endast om det är motiverat av ett angeläget allmänt intresse kan inskränkningar i äganderätten tillåtas. Detta stadgas också, så som anges i promemorian, av Europadomstolens praxis, som likaså ställer upp krav på en proportionalitetsbedömning.

I promemorian konstateras utan djupare diskussion att förhindrande av spridning av covid-19 är ett angeläget allmänt intresse. Detta må vara sant som övergripande förhållningssätt, men kan inte tas som intäkt för vilka inskränkningar som helst. Att ett stort antal personer avgett positiva PCR-test för covid-19 i Haparanda kan inte under någon rimlig bedömning motivera ett beslut om att stänga igen en camping i Ystad. Promemorians konstaterande i avsnitt 16 att förhindrandet av spridning av covid-19 ”vid en intresseavvägning går före verksamhetsutövarens rätt till näringsfrihet och rätt till skydd för sin egendom” är således en oacceptabelt långtgående inskränkning i näringsfriheten och egendomsskyddet, så länge begreppet ”spridning av covid-19” inte kan definieras på ett sätt där orsakssamband mellan en viss aktivitet och spridning av covid-19 kan påvisas.

Proportionalitetsbedömning

Även om proportionalitetsprincipen framhålls i promemorian, är det oklart vilka värden som ska vara vägledande för bedömningen. I inledningen (avsnitt 2) slås till exempel fast att alla åtgärder ”behöver förhålla sig till företags möjligheter till överlevnad och återhämtning”, men denna avvägning återspeglas inte i den föreslagna lagtexten.

En meningsfull proportionalitetsbedömning måste ske utifrån den potentiella skadan. Promemorians förslag ger ingen vägledning i hur skadebedömningen ska göras, och därmed inte vad som ska ligga till grund för proportionalitetsbedömningen. Promemorian anger (avsnitt 8) utifrån smittskyddslagen att ”smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa”. Samtidigt anges (avsnitt 9.2 m.fl.) att ett ingrepp i fri- och rättigheter inte får ”gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av covid-19”. Ingen hänvisning görs i detta till vetenskaplig grund, och i praktiken ges ingen vägledning om vad denna nödvändighetsprövning ska bygga på.

I likhet med Fastighetsägarna (remissvar 2020-12-18) anser Företagarna att det i lagen bör inkluderas en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse. Denna ska innehålla en vägledning för hur bedömningen ska göras av att det allmänna intresset överstiger skadan som begränsningen innebär för den eller dem som blir föremål för den, i det enskilda fallet.

Tidsgränser

Vid behandlingen av lagrådsremissen *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19* under våren 2020, angav Lagrådet i sitt yttrande (2020-04-06) att en beslutad föreskrift ska underställas riksdagens prövning så fort som möjligt efter det att en föreskrift meddelats; helst samma dag, men i vart fall senast efterföljande veckodag. Företagarna anser detta vara relevant även för den nu föreslagna lagen. En vecka bör vara den maximala tid mellan föreskriftens meddelande och att den underställs riksdagsprövning.

Företagarna anser att ett drygt år är för lång giltighetstid för lagen utan att den omprövas, sett till dess ingripande karaktär. Vi anser att det i lagen ska anges att den bör prövas i

riksdagen var tredje månad under det år den gäller. Om riksdagen vid sådan prövning inte godkänner förlängning upphör lagen att gälla, liksom föreskrifter meddelade utifrån den.³

Ekonomisk kompensation

Vid inskränkning i egendomsskyddet genom expropriation, ska förlusten kompenseras med full ersättning. Råder osäkerhet om huruvida det handlar om expropriation eller rådhetsinskränkning, talar mycket för att - med utgångspunkt i ändamålet med grundlagsbestämmelsen (RF 2 kap. 15 §), rättssäkerhetsaspekten och Sveriges förpliktelser under Europakonventionen - välja det som ger den enskilde ett bättre skydd mot ingrepp från det allmännas sida.⁴

Promemorian glider undan från ett ställningstagande om kompensation till de näringsidkare som blir skadelidande av begränsningar som beslutas enligt lagen. Uttrycket att ersättningsfrågan lämpligen bör ”hanteras inom ramen för det löpande arbetet med att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av covid-19” är otillräckligt och oinsatt. Ett antal andra europeiska länder har infört stödsystem som baseras på att stödmottagaren har lidit ekonomisk skada på grund av legala restriktioner.

De stödsystem som har införts i Sverige – exempelvis omställningsstöd, omsättningsstöd för enskilda näringsidkare, stöd vid korttidspermittering och hyresstöd – har *inte* haft som kriterium att den ekonomiska nedgången orsakats av legala restriktioner, utan tagit sikte på covid-19-krisens generella effekter för bl.a. företag. Dessa stöd är således inte lämpliga som grund för ersättning för begränsningar enligt den föreslagna lagen. Företagarna kräver att regeringen återkommer med ett konkret förslag till ersättningsmekanism, för att vi ska anse att detta förslag ska kunna övervägas som grund för lagstiftning.

Konsekvensutredningen, som upptar knappt tre sidor och helt saknar bedömningar om konsekvenser för bland annat företag, är behäftad med så stora brister att den inte är möjlig att använda som beslutsunderlag.

Günther Mårder
VD
Företagarna

Fredrik Östbom
Samhällspolitisk chef
Företagarna

³ Denna typ av solnedgångsklausul fanns i bemyndigandelagen tidigare i år, som upphörde att gälla 30 juni.

⁴ Se SOU 2013:59, s. 43.