



Covid-19-lag

(S2020/09214)

Länstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över promemorian ”Covid-19-lag”.

Övergripande ställningstagande

Länstyrelsen i Västra Götalands län tillstyrker förslaget till covid-19-lag.

Länstyrelsen lämnar dock synpunkter enligt nedan för beaktande i fortsatt beredning.

Länstyrelsens synpunkter

Inledning

Länstyrelserna har i olika sammanhang påtalat behov av utökad lagstiftning med syfte att brett kunna möta och begränsa smittspridningen av covid-19. Länstyrelsen välkomnar föreslagen lag. Länstyrelsen har hittills i sitt arbete med att minska smittspridning och effekter av sjukdomen covid-19 har upplevt att ordningslagen inte ger de möjligheter som behövs. Förslagen i covid-19-lagen innebär samtidigt att noggranna avvägningar måste göras mot de grundläggande fri- och rättigheterna.

Länstyrelsen ser mycket positivt på att regeringen i förslaget ger länstyrelserna en viktig roll på regional nivå. Givet att länstyrelserna ges förutsättningar genom resurstilldelning ser länstyrelserna att uppgifterna faller väl inom det geografiska områdesansvar som länstyrelserna har. Länstyrelsen menar däremot att det finns behov av att kunna samordna eller överlåta tillsyn mellan länstyrelserna eller till kommunerna.

Synpunkter på förslag till covid-19-lag och följdändring i övriga lagar

Föreskrifter från olika myndigheter

Länstyrelsen tillstyrker promemorians förslag att det för regeringen, Folkhälsomyndigheten och länstyrelserna för att motverka

smittspridningen ges möjlighet att reglera även arrangemang som faller utanför ordningslagens (1993:1617) regler om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Vidare är det positivt att även handelsplatser, parker, kollektivtrafik med mera nu föreslås kunna regleras. Det är i sak positivt att Folkhälsomyndigheten ges samma möjligheter när det gäller att utfärda föreskrifter som gäller nationellt, särskilt när smittspridningen är likartad nationellt. Länsstyrelsen ser dock vissa risker för att föreskrifter på regional nivå kan komma att delvis omfatta samma sak som de som gäller nationellt och vara oliklydande. Även om de inte är oliklydande kan föreskrifterna vara svåra att tolka för allmänheten om föreskrifterna delvis överlappar varandra. Detsamma gäller till exempel om regeringen har beslutat att sällskap över en viss storlek inte får samlas eller om en kommun beslutat att meddela föreskrifter om en specifik park eller en badstrand. Det bör därför regleras vilken föreskrift som då ska gälla före de andra, de nationella, de regionala eller de kommunala. Regeringen bör också överväga om någon samrådsskyldighet bör regleras redan i lagen mellan berörda aktörer, utöver den som följer generellt av förvaltningslagen för att i största möjliga mån undvika ”dubbelreglering”.

Tillstånd till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Polismyndigheten föreslås att inte få bevilja tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning om det av ansökan framgår att den ska hållas i strid med föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av den nya lagen. Avsikten med förslaget är inte att Polismyndigheten ska göra några bedömningar av vilken typ av smittskyddsåtgärder som är lämpliga att vidta vid ett visst evenemang. Tillstånd att hålla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vägras endast om det redan av en ansökan framgår att sammankomsten eller tillställning kommer att hållas i strid med gällande föreskrifter eller beslut. Länsstyrelsen kan dock enligt förslaget besluta att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett enskilt fall inte får hållas. Bestämmelsen ger myndigheterna i detta avseende delvis olika uppdrag eftersom Polismyndigheten inte ska göra konkreta bedömningar av smittskyddsåtgärder, medan länsstyrelsen kan göra detta. Även om regleringen tydliggjorts i promemorian vill länsstyrelserna ändå påpeka vikten av att Polismyndigheten redan under sin handläggning underrättar Länsstyrelsen om polismyndigheten är nödgad att bevilja tillstånd till ett evenemang där man starkt kan ifrågasätta lämpligheten ur ett smittspridningsperspektiv, men som inte strider mot gällande föreskrifter. Polismyndigheten kan också upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, som hålls i strid mot föreskrifter eller beslut enligt lagen.

Samordning och samråd är här av största betydelse så att en arrangör inte riskerar att få olika beslut från myndigheterna kring samma arrangemang vilket skulle kunna leda till både förvirring och lägre tilltro till myndigheternas hantering av pandemin.

Allmänt om fördelningen av bemyndigande mellan aktörer och möjliga begränsningar

Det är rimligt att regeringen i förordning beslutar om stängning av verksamheter medan länsstyrelserna får föreskriva om begränsningar. Länsstyrelsen konstaterar att avvägningarna här kommer att bli svåra och kräva en omfattande samverkan mellan länsstyrelserna för att säkerställa en ensad tillämpning av lagen. Länsstyrelsen föreslår att Folkhälsomyndigheten får i uppdrag att vara tillsynsvägledande samt att en länsstyrelse pekas ut att vara sammanhållande. Det är viktigt att perspektivet mänskliga rättigheter och ett rättighetsbaserat arbetsätt tydligt införlivas i såväl tillsynsvägledning som annat stöd för tillämpning av lagen.

Vad gäller regleringen för kollektivtrafik och inrikesflyg menar Länsstyrelsen att den regleringen bör utvidgas och omfatta även annan passagerartrafik som till exempel turistbåtar, turistbussar eller motsvarande. Vad gäller föreslagen 11 § kan det behöva förtydligas vilken länsstyrelse som är behörig att besluta om tillämpningen av en föreskrift då trafiken kan vara länsöverskridande, till exempel en järnvägsförbindelse som sträcker sig över flera län.

I samband med begränsning av vänthallar, stationsbyggnader m.m. är det viktigt att också ta hänsyn till de sociala effekter som detta kan medföra. Det behöver finnas en samhällelig beredskap/vägledning för de personer som, ofta i en mycket utsatt position, mer frekvent uppehåller sig i sådana miljöer. Detta ska också ses i ljuset av att väsentlighetskrav inte ställs. Ur smittskyddssynpunkt kan det också handla om individer som har svårt att sätta sig själva i karantän eller isolering beroende på avsaknad av stadigvarande boende.

Vad gäller föreslagen reglering i 12 § anser Länsstyrelsen att beskrivningen ”inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt” kan lämna för stort utrymme för tolkning men också ett utrymme för att försöka gå runt gällande regler. Länsstyrelsen menar därför att även en lokal som endast några gånger per år hyrs eller lånas ut av en förening eller en kommun bör kunna träffas av reglerna då syftet är smittbegränsning och några enskilda fester med flera hundra deltagare kan bidra till stor smittspridning.

Beslut om begränsningar i enskilda fall

Länsstyrelsen ser risker för oklarheter kring begreppet ”begränsningar” i den föreslagna 17 §. I lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen skrivs uttryckligen ut ”förelägganden och förbud”, medan här anges istället beslut om ”begränsningar”. Samtidigt beskrivs vad gäller föreskrifter i 8-12 §§ att regeringen beslutar om att verksamheter ska hållas stängda vilket kan tolkas som att länsstyrelserna saknar mandat att stänga verksamheter, även i det enskilda fallet. Trots skrivelsen i författningskommentaren att Länsstyrelsen kan ”som en yttersta åtgärd besluta att en viss verksamhet ska förbjudas eller att en viss plats ska hållas stängd” så ser Länsstyrelsen

att texten borde förtydligas, lämpligen till att i stället lyda ”Beslut om förelägganden och förbud i enskilda fall”.

Även för 17 § bör övervägas om behörig länsstyrelse kan behöva pekas ut i vissa situationer, t.ex. om en verksamhetsutövare har verksamhetsställen i flera län och länsstyrelsen ser behov av att reglera begränsningar för flera verksamhetsställen. Eftersom lagen avser att förhindra spridning av covid-19 är samråd med smittskyddsläkaren bra. Det bör övervägas om regleringen kan begränsas till att samråd *bör* genomföras vid behov, istället för *ska* genomföras. Länsstyrelsen ser till exempel att det kan vara brådskande beslut eller att Länsstyrelsen redan har genomfört samråd i en likartad fråga och samråd därför inte behövs.

Vidare ser Länsstyrelsen här farhågor för att omfattningen av dessa ärenden kan komma att bli mycket stor, se mer under konsekvenser.

Det nya tillsynsuppdraget för länsstyrelserna

Vad gäller länsstyrelsernas föreslagna tillsynsuppgifter i 18 § är det stora krav som ställs på länsstyrelserna. Föreslagen lag, eller tillhörande förordning, bör möjliggöra för att länsstyrelserna ska kunna samordna eller överlåta tillsyn mellan länsstyrelserna eller till kommunerna för att effektivisera tillsynen och ta tillvara på varandra kompetens. Till exempel utövar kommunerna tillsyn över serveringsställen. I anslutning till det stora flertalet handelscentrum finns det serveringsställen och då kanske rimligen kommunen istället ska utöva den tillsynen. Många län sträcker sig över stora geografiska områden och tillsynsresor kan därmed ta onödigt mycket arbetstid i anspråk för länsstyrelserna. Det är heller inte orimligt att anta att den här typen av tillsyn kommer behöva bedrivas i princip dagligen, till skillnad från mycket av länsstyrelsens befintliga tillsyn som kanske bedrivs någon gång per år och tillsynsobjekt.

Behov av stöd från polismyndigheten i tillsynen

Vad gäller föreslagen reglering i 20 § menar Länsstyrelsen att länsstyrelserna bör ha möjlighet att begära polismyndighetens hjälp om det finns *särskilda* skäl. Att ställa krav på *synnerliga* skäl kan snarare leda till onödig diskussion mellan polismyndigheten och länsstyrelsen. Samtidigt bör det finnas en tillit till att länsstyrelserna inte i onödan påkallar polismyndighetens hjälp.

De föreslagna ändringarna i ordningslagen

Vad gäller förslag till ändring i ordningslagen (1993:1617) ser länsstyrelsen att det behöver förtydligas vad som gäller för länsstyrelsernas tillstånd enligt ordningslagen för tävling på väg. Det framgår inte tydligt om samma sak ska gälla som för polisen, att länsstyrelsen inte heller får bevilja tillstånd som strider mot förordning eller föreskrift utifrån aktuell lag. Samtidigt ska länsstyrelsen meddela beslut i viss tid innan arrangemanget enligt Transportstyrelsens föreskrifter vilket innebär att om länsstyrelsen förbjuds meddela tillstånd utifrån gällande förordningar eller föreskrifter kan de begränsningar som beaktats redan ha upphävts vid datumet för arrangemanget. Länsstyrelsen

anser således att det ska övervägas om tillstånd istället kan ges med villkor om att tillstånd ges under förutsättning att arrangemanget är tillåtet enligt lag, förordning eller föreskrift vid tidpunkten för arrangemanget.

Befogenhet att hämta in handlingar i tillsynen

När det gäller Länsstyrelsens befogenhet att hämta in handlingar och upplysningar påtalar Länsstyrelsen att det kan behövas tillämpliga sekretessbestämmelser. Vidare skulle Länsstyrelsen se positivt på att det uttryckligen i lagen anges att samtliga offentliga aktörer, såväl kommun, region som statliga myndigheter ska samverka och lämna information till tillsynsmyndigheterna när de ser att föreskrifter inte följs eller när de ser behov av föreskrifter från statlig myndighet eller kommun.

Överklagande

Utifrån Europakonventionens regler är det alltid möjligt att överklaga alla beslut som på ett otillåtet eller överdrivet sätt påverkar de rättigheter som skyddas av konventionen. Bestämmelsen bör justeras så att detta framgår.

Övriga synpunkter

Regeringen bör överväga om det redan i lagtexten ska ges tydligare definitioner och hänvisningar, till exempel vad gäller hur kollektivtrafik och ”platser dit allmänheten har tillträde” ska tolkas, till exempel utifrån lag om kollektivtrafik eller kameraövervakningslagen. Vidare behöver författningskommentaren förstärkas vad gäller hänvisningar till Europakonventionens regler om mänskliga rättigheter som betydelsefulla för tolkning och tillämpning av lagen, samt i övrigt betona betydelsen av diskrimineringslagen, barnkonventionen och annan rättighetslagstiftning.

Konsekvenser av förslaget

Länsstyrelsen anser att regeringen behöver göra en samlad utvärdering/översyn avseende kraven på länsstyrelserna för 2021-2022. Länsstyrelserna har under hela 2020 varit kraftigt påverkade av krishanteringens gällande covid-19. Flera uppgifter och verksamhetsområden har fått prioriteras ner och prioriteras bort, inte minst vad gäller tillsyn som svårligen kunnat genomföras utifrån befintliga resurser, men inte heller kunnat genomföras på ett smittsäkert sätt. Med andra ord är det redan hårt belastade länsstyrelser som föreslås få både omfattande och helt nya arbetsuppgifter. Länsstyrelserna har olika förutsättningar redan i dag, delvis beroende på storlek på länet men också beroende på att vissa uppgifter redan koncentrerats. De föreslagna 50 mnkr till länsstyrelserna ger länsstyrelserna en möjlighet att förstärka organisationerna, men Länsstyrelsen vill samtidigt påtala att anslaget för nu aktuella arbetsuppgifter bör utvärderas löpande då det inte bedöms som tillräckligt för det fall vi fortsatt har en hög smittspridning och bristande följsamhet till föreskrifter då lagen träder ikraft.

Föreslagen lagstiftning ger arbetsuppgifter för länsstyrelsen i flera led.

Länsstyrelsernas måste tillskjutas resurser för att kunna meddela föreskrifter i denna omfattning.

Länsstyrelsen ges en mycket långtgående möjlighet att genom tillsyn besluta om förelägganden och viten. Ett sådant förbud ges i ett förvaltningsbeslut som därigenom kan innebära en inskränkning för verksamheten utöver vad som beslutats i föreskrifter. Dessa beslut kommer att kräva stora utredningsresurser. Även förvaltningsrätten bör ges ytterligare resurser för att dessa beslut snabbt ska kunna överprövas vid överklagan. Vidare upplevs smittskyddsläkarna vara hårt belastade varför det särskilt bör övervägas om resurser finns för föreskrivet samrådsförfarande. Ärendena kommer dessutom behöva handläggas skyndsamt.

Länsstyrelserna har förvisso tillsynspersonal men i olika omfattning, där till exempel koncentrationslänen har fler tillsynsuppgifter. Detta är samtidigt ett angeläget och viktigt tillsynsuppdrag. Länsstyrelserna behöver få besked om tillkommande resurser i god tid före lagens ikraftträdande för att kunna säkerställa rekrytering av ny personal men också omställning av befintlig personal.

Regeringen bör i detta hänseende särskilt se över regleringsbrev för 2021 och säkerställa att så få uppdrag som möjligt detaljregleras utan att det i stället tydligt framgår att länsstyrelsernas primära uppdrag för 2021 blir att säkerställa att arbetet för att begränsa smittspridningen av covid-19 bedrivs på bästa sätt.

Länsstyrelsens övriga synpunkter

Länsstyrelsen ser stora behov av att kunna samverka i dessa nya uppdrag. Således bör en förändring av 25 § förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion genomföras så att i vart fall länsstyrelserna kan samverka kring covid-19-lagen, till exempel vad gäller föredragande av föreskrifter, tillsynsbeslut med mera utan att det föreligger jäv eller synnerliga skäl. Länsstyrelserna har föreslagit en allmän ändring av 25 § länsstyrelseinstruktionen till Enheten för statlig förvaltning tidigare under året som i sig skulle underlätta även för detta syfte.

Slutligen kan det finnas skäl att utreda om förordning (1956:296) om ersättning från staten i vissa fall vid ingripanden för att förhindra spridning av en smittsam sjukdom ska vara tillämplig i beslut enligt 17 §.

Detta yttrande har beslutats av landshövding Anders Danielsson efter föredragning av rättschefen Claire Melin. I den slutliga handläggningen medverkade även länsöverdirektören Lisbeth Schultze.

Anders Danielsson

Claire Melin

Detta beslut har bekräftats digitalt varför namnunderskrifter saknas.