



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

2020-12-21

Dnr V 2020/2301

Socialdepartementet

Rektor

Yttrande över promemorian Covid-19-lag

(Ert dnr S2020/09214)

Lunds universitet har anmodats att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Lunds universitet avger härmed följande synpunkter.

Inledande synpunkter

Det ligger i skol- och universitetsvärldens intresse att verka för kraftfulla rekommendationer och restriktioner för att lärosätena ska kunna fortsätta bedriva verksamheten på ett säkert sätt. Om smittonivåerna ökar ytterligare kommer det att bli svårt att argumentera mot en nedstängning av universiteten och de långsiktiga konsekvenserna för en generation ungdomar i utbildningssystemet är svåröverblickbar. De psykosociala effekterna av en nedstängning, i synnerhet på unga människor, är påtagliga och universitetens roll i att förbereda nästa generation på ett yrkesliv är en viktig faktor för Sveriges framtida utveckling. Lunds universitet oroas över vad som riskerar att bli förlorade årskullar i utbildningssystemet och ser skärpta åtgärder mot smittspridning som välmotiverade.

Synpunkter särskilt gällande skrivningen i promemorian rörande bibliotek.

Det anges förslaget att bibliotek är exempel på fritids- och kulturverksamhet, men anger inte explicit att alla bibliotek inte sorterar under kulturdepartementet. Det är viktigt inte ange bibliotek i lag och kommande föreskrifter, om det är folkbibliotek som avses. Man bör också kunna stänga delar av verksamheter, så att man t ex kan möjliggöra fortsatt digital service. I annat fall kan lagen påverka tillgången till media inom universitetet.

Synpunkter ur ett juridiskt perspektiv

Juridiska fakulteten vid Lunds universitet har inkommit med ett särskilt yttrande över förslaget till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Detta yttrande bifogas i sin helhet i enlighet med bilaga 1.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande med tillhörande bilaga 1 har fattats av undertecknad prorektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av utredare Carina Wickberg, Universitetsledningens kansli

Sylvia Schwaag Serger



JURIDISKA FAKULTETEN

YTTRANDE

BILAGA 1

2020-12-17

Dnr V 2020/2301

Juridiska fakultetsstyrelsen

Lunds universitet
Rektor

Remiss: Promemoria Covid-19-lag

S2020/09214

Juridiska fakultetsstyrelsen, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande promemorian Covid-19-lag, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professorerna Titti Mattsson, Vilhelm Persson och Henrik Wenander, universitetslektor Lena Wahlberg, biträdande universitetslektor Ana Nordberg samt postdoktor Yana Litins'ka.

Förslaget till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Allmänt

Den föreslagna lagen avser att genom en tidsbegränsad reglering ge regeringen utökade befogenheter att vidta åtgärder mot spridningen av sjukdomen covid-19. Förslagen ger utrymme för långtgående inskränkningar, som till viss del avser fri- och rättigheter som skyddas i regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten. Om den föreslagna lagen antas ger den regeringen möjlighet att stänga ner stora delar av det svenska samhället på ett sätt som närmar sig de *lockdowns* som har förekommit i andra länder. Den ger också långtgående befogenheter till länsstyrelserna och gör det därutöver möjligt för regeringen att låta förvaltningsmyndigheter samt kommuner att vidta åtgärder som är ingripande för enskilda. Fakultetsstyrelsen beklagar därför att remisstiden har varit mycket kort och vill framhålla att det är viktigt att det finns tid för en omsorgsfull remissbehandling av förslag av denna typ. Det är vidare möjligt att den föreslagna tillfälliga regleringen i ett senare skede förlängs, vilket också gör det angeläget att nu överväga förslagen noga. Av promemorian framgår inte varför förslaget nu behöver behandlas brådsakande, särskilt med tanke på att lagen föreslås träda i kraft först den 15 mars 2021 och pandemin och avsaknaden av ett mer allmänt stöd för regeringen att vidta åtgärder har varit känd under längre tid. Inte heller framgår tydligt varför det inte har ansetts möjligt att, med vissa anpassningar, utgå från de bemyndiganden i 9 kap. 6 a § smittskyddslagen (2004:168) som gällde mellan den 18 april och 30 juni 2020 (SFS 2020:241 och 2020:242).

I viktiga delar är förslaget relativt obestämt i sina formuleringar, och förhållandet till annan lagstiftning är inte alltid tydligt. Dessutom är de närmare ramarna för lägre myndigheters, kommuners och regioners utnyttjande av de föreslagna bemyndigandena inte i alla delar klara, inte minst när det gäller förhållandet till proportionalitetsprincipen.

Fakultetsstyrelsen vill särskilt framhålla att följande aspekter av förslaget behöver förtydligas och behandlas mer fördjupat i den fortsatta beredningen för att lagen ska kunna uppfylla rättsstatliga krav på god och fungerande lagstiftning. Framställningen är disponerad efter den föreslagna lagens paragrafer.

2 §

Den föreslagna lagens förhållande till annan lagstiftning är inte tydligt. Att lagen ”gäller utöver” smittskyddslagen väcker frågor om den alltid ska tillämpas parallellt med regleringen i dessa lagar, eller om det finns situationer där bestämmelserna i lagen ska ha företräde framför dessa. Även om viss ledning ges i författningskommentaren, behöver förhållandet till dessa lagar, liksom annan lagstiftning, förtydligas. Hit hör lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen (jämför 12 § tredje stycket i lagförslaget), epizootilagen (1999:657) och lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m., de två sistnämnda särskilt med tanke på de situationer av covid-19 på minkfarmer som har aktualiserats.

Den fortsatta beredningen bör vidare uppmärksamma vilken betydelse – de i svensk rätt relativt vaga – principerna om *lex posterior* eller *lex specialis* kan ha i sammanhanget.

3 §

När det gäller definitionen av ord och uttryck anser fakultetsstyrelsen att lagen uttryckligen bör ange att dess definitioner av allmän sammankomst och offentlig tillställning är desamma som i ordningslagen (1993:1617), i syfte att undvika oklarheter. Även om det kan antas att detta är avsikten redan med gällande bestämmelser i förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, anger 2 kap. 1 och 3 §§ ordningslagen vad som avses med allmän sammankomst respektive offentlig tillställning ”enligt denna lag”.

En ytterligare lagteknisk aspekt som bör beaktas är att cirkusföreställningar i ordningslagen inte omfattas av termerna allmän sammankomst eller offentlig tillställning, men att det som sägs i ordningslagen om allmänna sammankomster gäller även för cirkusföreställningar (2 kap 2 § ordningslagen). En motsvarande reglering bör tas in i den nu föreslagna lagen.

I definitionen av ord och uttryck i lagen i den föreslagna 3 § är formuleringen ”platser för fritids- eller kulturverksamhet: gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker, campingplatser och andra liknande platser” inte tydlig. En möjlig tolkning är att de uppräknade platserna är sinsemellan lika och att med andra liknande platser avses platser som liknar alla de uppräknade platserna. Det finns emellertid väsentliga skillnader mellan t.ex. ett bibliotek och en djurpark, vilket gör att det är svårt att dra tydliga slutsatser om vad som ska anses vara andra liknande platser. En annan tolkning är att de platser som räknas upp i den föreslagna texten ska ses separat från varandra, så att definitionen avser gym- och sportanläggningar samt andra liknande platser, badhus och andra liknande platser, bibliotek och liknande platser, osv. I så fall förefaller det emellertid lämpligt att räkna upp fler slags platser för fritids- eller kulturverksamhet, för att säkert täcka alla de platser som avses.

En annan fråga som uppkommer är om formuleringen endast avser verksamhet som har en betydande omfattning. Exempelvis kan uppkomma osäkerhet avseende lokaler som bostadsrättsföreningar eller arbetsplatser har och som i liten skala används på samma sätt som gym- och sportanläggningar.

I fråga om definitionen av handelsplatser bör det övervägas om torghandel ska omfattas. Enligt nu gällande regelverk anses torghandel falla utanför deltagarbegränsningen för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, medan tillfälliga marknader – som i övrigt kan fungera på samma sätt som torghandel – omfattas av deltagarbegränsningen, eftersom de utgör offentliga tillställningar.

4 §

Förslaget till 4 § anger vissa skyldigheter för var och en när det gäller förhindrande av smittspridning. Av författningskommentaren framgår det att bestämmelsen ”är utformad med 2 kap. 1 § smittskyddslagen (2004:168) som förebild”. Om avsikten är att enbart informera om en skyldighet som redan gäller enligt en annan lag bör det framgå av lagtexten.

6 §

Den föreslagna 6 § andra stycket har getts en olycklig språklig utformning. Den kan tolkas som att det är platserna som sådana som får begränsas, medan syftet får antas vara att det är verksamheter som bedrivs på dessa platser som får begränsas. Sist i uppräkningslistan anges att det är ”användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster”. Liknande formuleringar bör användas även avseende övriga platser.

Överlag är det osäkert om paragrafen tillför något utöver de paragrafer som den hänvisar till. Författningskommentaren anger att bestämmelsen informerar respektive upplyser om olika förhållanden. Om bestämmelsen enbart är avsedd att utgöra ett slags innehållsförteckning utan självständig betydelse bör detta framgå tydligare, exempelvis genom en anmärkning i författningskommentaren.

7 §

Bestämmelsen i 7 § i lagförslaget avser allmänna förutsättningar för begränsningar och omfattar bland annat ett proportionalitetskrav. I fråga om inskränkningar av medborgerliga fri- och rättigheter – när sådana överhuvudtaget är möjliga genom föreskrifter beslutade av regeringen, förvaltningsmyndighet eller kommun – framgår ett sådant krav av 2 kap. 21 § regeringsformen (se kommentaren till förslaget till 8–15 §§ nedan). Förvaltningsmyndigheterna omfattas i sin ärendehandläggning och faktiska verksamhet av proportionalitetskravet i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Det kan därför ifrågasättas om den föreslagna bestämmelsen behövs, eller om det räcker med att hänvisa till regeringsformen respektive förvaltningslagen.

I fråga om förvaltningslagen vill fakultetsstyrelsen särskilt påpeka att utgångspunkten är att det bör vara ovanligt med särregler som avviker från den lagens bestämmelser till skydd för enskilda och att det krävs ”starkt bärande sakliga eller funktionella motiv” för sådana undantag från de huvudregler som framgår av lagen (prop. 2016/17:180 s. 288 f.). Den fortsatta beredningen av förslaget bör uppmärksamma om det föreligger sådana skäl. Om så är fallet, bör det noteras att det nu aktuella lagförslaget inte särskilt uppmärksammar det lämplighetskriterium som ingår i 5 § tredje stycket förvaltningslagen, och även annars regelmässigt ingår i proportionalitetsprincipen. Här bör särskilt innebörden av kravet på vetenskap och beprövad erfarenhet för proportionalitetsbedömningen belysas.

För flera av de begränsningar som kan bli resultatet av det utrymme som ges i lagen kan krav på användning av munskydd framstå som en åtgärd som är mindre ingripande än andra tänkbara åtgärder. Med tanke på den diskussion i samhället som har förekommit avseende krav på användning av munskydd – vilket är väl etablerat i våra grannländer – bör i den vidare beredningen tydliggöras i vad mån den föreslagna regleringen ger möjlighet att föreskriva krav på munskydd.

Samlat avseende 8–15 §§

Samlat avseende 8–15 §§ i lagförslaget vill fakultetsstyrelsen påpeka att föreskrifter som beslutas med stöd i bemyndigandena i bestämmelserna kan innebära inskränkningar av enskildas fri- och rättigheter enligt regeringsformen, Europakonventionen eller EU-rätten. Det är då endast begränsning av demonstrations- och mötesfriheten i syfte att motverka farsot som kan bli aktuell i förhållande till förslagets regler (2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen). Även om detta framgår av grundlag, anser fakultetsstyrelsen att det kan vara av praktiskt värde att tydligt ange de konstitutionella gränserna för förvaltningsmyndigheters och kommuners föreskrifter som begränsar andra rättigheter än de nu nämnda. Detta gäller inte minst rätten för svenska medborgare att förflytta sig inom riket (2 kap. 8 § regeringsformen).

Fakultetsstyrelsen vill i anslutning till Europadomstolens praxis påpeka att den faktiska effekten av begränsningar i vissa situationer kan bli en inskränkning av den enskildes rättigheter, exempelvis om en kommun meddelar förbud att vistas på en plats med följden att någon inte kan ta sig till eller från sin bostad (jfr artikel 5 och tilläggsprotokoll 4 artikel 2 i Europakonventionen angående rätt till frihet och rätt att fritt röra sig; jfr *Guzzardi v. Italy*, Application no. 7367/76, Judgment of 6 November 1980 och *De Tommaso v. Italy* [GC], Application no. 43395/09, Judgment of 23 February 2017). Vad som nu anges i 14 § i lagförslaget angående att föreskrifter inte får ”innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket” kan lämpligen omfatta också övriga begränsningar.

Även i de fall då en begränsning inte omfattar några fri- och rättigheter är det värt att understryka att det ur demokratisk synvinkel framstår som olämpligt att regeringen överlämnar alltför stora områden till förvaltningsmyndigheter att reglera, då ju dessa saknar ett direkt demokratiskt mandat. Fakultetsstyrelsen anser därför att det är lämpligt att begränsa det område som är möjligt för regeringen att subdelegera till förvaltningsmyndigheter.

I fråga om den lagtekniska utformningen kan det uppfattas som en onödig upprepning att dela upp regler som är så sinsemellan lika i olika paragrafer. Det finns en risk för att uppdelningen mellan olika paragrafer som har nästan – men inte helt – identiskt innehåll sätter onödigt mycket fokus på gränsdragningen mellan de olika paragrafernas tillämpningsområden.

Ytterligare frågor uppkommer på grund av att uppräkningsarna av vad föreskrifterna får innebära inte är helt lika. Exempelvis anges i 8 § att föreskrifter får innebära minsta avstånd mellan deltagare. Det är möjligt att föreskrifter med sådant innehåll kan vara lämpliga även avseende platser för fritids- eller kulturverksamhet, trots att det inte finns med i det särskilt uppräknade innehållet. Förmodligen skulle sådana föreskrifter falla in under den sista punkten i uppräkningsarna, ”andra åtgärder för att förhindra smittspridning”. Om alla slags åtgärder ändå kan omfattas av denna sista punkt är det emellertid otvetydigt vilken funktion de övriga punkterna fyller.

De föreskrifter som regeringen beslutar med stöd av dessa föreskrifter kan bland annat beröra kommuner. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör inskränkningar av

den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Mekanismen för kontroll av denna bestämmelse är att riksdagen vid lagstiftning tar hänsyn till om avvägningen har genomförts på ett godtagbart sätt. Enligt promemorian är det svårt att på förhand bedöma vilka åtgärder som regeringen kommer att vidta eller på vilket sätt bemyndigandet kommer att användas. Därför anges att ”de närmare konsekvenserna av förslaget för kommuner, gällande t.ex. den kommunala självstyrelsen, får bedömas i samband med att regeringen bemyndigar en kommun att meddela föreskrifter”. Enligt fakultetsstyrelsens mening är detta tillvägagångssätt inte förenligt med bestämmelsen i 14 kap. 3 § regeringsformen.

10 §

Den föreslagna bestämmelsen i 10 § avser handelsplatser. Som handelsplats ska enligt förslaget räknas bland annat köpcentrum. Det är inte tydligt hur föreskrifter beslutade med stöd i denna bestämmelse förhåller sig till föreskrifter som beslutas med stöd av lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen vad gäller sådana serveringsställen som finns på handelsplatsen. Enligt förslaget (s. 19) bör serveringsställen inte regleras i covid-lagen, vilket kan uppfattas som att begränsningar för en handelsplats inte omfattar serveringsställena på handelsplatsen. Serveringslagen nämns inte heller i 2 § (om förhållandet till annan lagstiftning), men till skillnad från i 12 § finns i 10 § inget undantag för serveringsställen.

11 §

Bestämmelsen i lagförslagets 11 § avser begränsningar av kollektivtrafik och inrikes flygtrafik. Promemorian behandlar inte frågan om sådana begränsningar, särskilt föreskrifter om att sådan trafik inte får bedrivas, kan innebära en inskränkning av rätten för svenska medborgare att förflytta sig inom riket (2 kap. 8 § regeringsformen) eller rätten att fritt röra sig enligt tilläggsprotokoll 4 artikel 2 i Europakonventionen. I sammanhanget ska det noteras att det inte är möjligt för regeringen eller lägre organ att besluta föreskrifter om inskränkning av 2 kap. 8 § regeringsformen (jämför 2 kap. 20 § andra stycket regeringsformen).

Frågor om begränsningar av kollektivtrafik i Sverige kan ha nära samband med frågor om rörelsefrihet för personer som bor på platser som främst kan nås med hjälp av kollektivtrafik. Sådana begränsningar kan vidare aktualisera skyddet av rätten till liv enligt Europakonventionen (se exempelvis *İlbeyi Kemaloğlu and Meriye Kemaloğlu v. Turkey*, Application no. 19986/06, Judgment of 10 April 2012). Frågan om betydelsen av konventionen för situationen när trafiken stoppas bör belysas i den fortsatta beredningen.

13 §

Av 13 § första stycket i lagförslaget framgår att förbud mot att samlas i sällskap av viss storlek inte får omfatta sällskap som tillhör samma hushåll. Den som bryter mot förbudet kan enligt 25 § dömas till penningböter. Termen sällskap ska enligt förslaget förstås som en grupp människor som träffas för att göra något och termen hushåll som personer som stadigvarande bor på samma adress. Fakultetsstyrelsen anser att det är tveksamt om dessa termer uppfyller det krav på klarhet som den straffrättsliga legalitetsprincipen uppställer.

Vidare behöver de praktiska förutsättningarna och gränserna för kontroll av regelefterlevnad belysas. Om regeringen antar föreskrifter som begränsar möjligheten att samlas i ett sällskap av en viss storlek – som enligt lagens

formulering kan begränsas till två personer (se även författningskommentaren s. 73 i förslaget) – kan det krävas att en polisman behöver bedöma, och ställa integritetskänsliga frågor om, huruvida personer som befinner sig på samma plats tillhör samma hushåll. Vidare anser fakultetsstyrelsen att den fortsatta beredningen av förslaget mer fördjupat behöver ta ställning till de sociala konsekvenserna av sådana föreskrifter, bland annat när det gäller ekonomiskt svaga grupper samt ensamboende, exempelvis äldre.

14 §

Lagförslagets 14 § andra stycke, sista meningen lyder: ”Föreskrifterna [om förbud mot att vistas på vissa platser] får heller inte i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.” Det är oklart hur denna bestämmelse förhåller sig till de allmänna förutsättningar för begränsningar som framgår av 7 §.

15 §

Förslaget i 15 § innebär att föreskrifter enligt 8–13 §§ får begränsas till ett visst geografiskt område. Enligt författningskommentaren kan en anledning till sådana bestämmelser vara att smittspridningen skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Fakultetsstyrelsen noterar att varken denna eller någon annan bestämmelse ger stöd för att stänga av hela områden eller städer såsom har skett i andra länder, exempelvis avseende Helsingfors. Med tanke på att inte heller smittskyddslagen har ansetts ge stöd för en sådan åtgärd bör de rättsliga möjligheterna till sådana nedstängningar behandlas i den fortsatta beredningen.

16 §

Enligt lagförslagets 16 § ska regeringens föreskrifter om förbud underkastas riksdagens prövning inom en månad från den dag då föreskriften beslutades. Enligt fakultetsstyrelsens mening är detta en alltför lång tid med tanke på behovet av direkt demokratiskt grundad kontroll av de mycket ingripande åtgärder som kan komma ifråga. I sammanhanget är det av betydelse att regeringen för närvarande är en minoritetsregering. Såvitt kan förutses kommer så att vara fallet under den tid som lagen avses gälla. Det är olyckligt om det kan vara osäkert under en hel månad om de mycket ingripande föreskrifter som det här kan bli fråga om ska bestå.

Vidare avser lagförslagets formulering om underställning endast regeringens föreskrifter. Förvaltningsmyndigheters eller kommuners föreskrifter om att den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder eller om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller liknande plats, som antas med stöd av förordningar meddelade enligt lagen, ska däremot inte omfattas av någon underställningsmekanism. Förslaget motiverar skillnaden med att myndigheters föreskrifter inte kan betraktas som långtgående eftersom de syftar till att hantera en svår pandemi (s. 42 f.). Enligt fakultetsstyrelsens uppfattning kan sådana åtgärder både vara långtgående och syfta till att hantera en svår pandemi, vilket motiverar en kontroll av ett högre organ. Som exempel kan nämnas de smittskyddsåtgärder som en myndighet får föreskriva som innebär en kraftig begränsning av den tid under vilken en verksamhet får bedrivas. Därför är motsvarande kontrollmekanism, då i form av ett krav att föreskrifterna ska underställas regeringen (8 kap. 12 § regeringsformen) lika befogad för dessa.

17 §

Enligt bestämmelsen kan en länsstyrelse, utan något ytterligare författningsstöd än denna bestämmelse, i enskilda fall besluta om begränsningar som anges i 8–12 §§ i den föreslagna lagen. En motsvarande behörighet saknas för regeringens del. Enligt fakultetsstyrelsens mening är det olämpligt att på ett så övergripande sätt överlämna viktiga former av myndighetsutövning till länsstyrelserna. Dels är det inte lämpligt att en förvaltningsmyndighet ges så obegränsade befogenheter, dels kan det kanske finnas lägen när regeringen bör kunna få fatta sådana beslut. Till detta kommer att det inte alltid är tydligt vad som utgör enskilda fall, i motsats till generell normgivning (se RÅ 1986 ref. 108 och HFD 2016 ref. 59). Behörigheten att fatta beslut i enskilda fall bör därför definieras tydligare.

Av andra stycket i den föreslagna bestämmelsen framgår att länsstyrelsen vid behov ska samråda med smittskyddsläkaren. Eftersom syftet med lagen är att bekämpa smittspridning av covid-19 är det svårt att tänka sig situationer där det inte finns behov av att samråda med smittskyddsläkaren. Fakultetsstyrelsen anser därför att ”vid behov” ska strykas.

23 §

Utrymmet att vägra tillträde till färdmedel med mera är i förslaget till 23 § formulerat med en passiv verbform. Det gör att det inte framgår vem det är som får vägra tillträde på detta sätt. Förslaget bör omfattas så att detta blir tydligt.

26 §

Lagförslagets 26 § behandlar överklagande och omfattar ett förbud mot överklagande av andra beslut än länsstyrelsens beslut enligt 17 och 21 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 22 § i den föreslagna lagen. Fakultetsstyrelsen anser att promemorian inte tillräckligt tydligt redogör för övervägandena angående vilka andra beslut som inte ska kunna överklagas, och vad skälet till detta är. Det är vidare inte klart om avsikten är att beslut som fattas med stöd av regeringens förordningar eller förvaltningsmyndigheters eller kommuners föreskrifter ska kunna överklagas. När det handlar om så ingripande åtgärder som lagförslaget ger stöd för, är det viktigt att det finns så vida möjligheter som möjligt till prövning i domstol.

Enligt delegation

Titti Mattsson

Vilhelm Persson

Henrik Wenander

Lena Wahlberg

Ana Nordberg

Yana Litins'ka