

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian Covid-19-lag

Externt diarienummer: S2020/09214

Stockholms tingsrätt har fått promemorian om en tidsbegränsad Covid-19 lag på remiss.

Inledning

Tingsrätten vill inledningsvis peka på att svensk lagstiftning saknar en sammanhållen reglering som innebär att det allmänna på ett ändamålsenligt sätt kan hantera svåra krissituationer i fredstid. Det remitterade förslaget med en tidsbegränsad Covid-19 lag är ett sätt att delvis hantera detta och ge ett mer sammanhållet regelverk för de föreskrifter och andra beslut som kan bli nödvändiga för att minska smittspridningen under den pågående pandemin.

Den föreslagna lagen innebär möjligheter för regeringen, de myndigheter som regeringen bestämmer, länsstyrelserna och kommunerna att fatta beslut om föreskrifter som alla har det gemensamt att de begränsar enskildas rätt att vistas inom vissa områden eller på vissa platser. Den föreslagna regleringen rör därmed med nödvändighet vissa av bestämmelserna i RF om grundläggande fri- och rättigheter och den kommunala självstyrelsen.

Tingsrätten framför i det följande inte synpunkter på utformningen av lagtexten som sådan utan synpunkter som tar sikte på regeringens och andra myndigheters möjligheter att använda de olika bestämmelserna i lagen på ett sätt som är förenligt med grundlagsskyddet.

Generella synpunkter

Lagen ger regeringen möjlighet att fatta beslut om föreskrifter eller bemyndiga en eller flera myndigheter eller kommuner att fatta beslut om föreskrifter. Den föreslagna lagen gör det möjligt att fatta snabba och också lokalt anpassade beslut om föreskrifter utefter vad som krävs för att minska smittspridningen. Det gör samtidigt att det inte går att förutse hur många beslut om föreskrifter som kommer att behöva fattas, hur beslut som gäller vissa geografiska områden eller vissa verksamheter i praktiken kommer att utformas och genomföras och hur alla dessa beslut kommer att förhålla sig till varandra. Det gör det svårt för remissin-

stanserna att bedöma hur pass ingripande beslut om föreskrifter som kommer att fattas och det finns en risk för att snabba beslut kommer att innebära bristande förutsebarhet för enskilda.

I det följande tar tingsrätten upp synpunkter på några av de förslag som framförs under promemorians olika rubriker.

Bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar

Enligt bestämmelserna i 8–14 §§ i den föreslagna lagen blir det möjligt att meddela föreskrifter i olika sammanhang där det typiskt sett samlas mycket människor. Bestämmelserna anger olika krav som kan ställas för att föreskriften ska bli tydlig och ge förutsättningar för minskad smittspridning. Tingsrätten vill understryka vikten av att det för den som föreskriften gäller blir klart och tydligt vad som är tillåtet eller inte. Ett exempel torde vara att det så klart som möjligt framgår vem som räknas som en deltagare vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning.

Enligt förslaget i 11 § som rör kollektivtrafik och inrikes flygtrafik kan antingen den som bedriver trafiken eller den som ansvarar för lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärerna genom föreskrifter åläggas att vidta smittskyddsåtgärder.

Det är enligt tingsrätten inte helt klart vilka som bör omfattas av ansvaret enligt den bestämmelsen. Det är inte ovanligt att en näringsidkare ansvarar för själva transporten av resenärer medan en annan näringsidkare kan ha ansvaret för t.ex. biljetthallar och vänthallar. När det gäller hållplatser torde det i många fall vara en markägare som har ansvaret. Det kan också i praktiken vara svårt för den som har ansvaret, t.ex. en samfällighetsförening som äger marken där en busshållplats ligger, att se till att trängsel inte uppstår.

Beslut om begränsningar i enskilda fall

Reglerna om att en länsstyrelse ska fatta beslut i enskilda fall innebär att det inom samma områden kommer att kunna finnas både föreskrifter och förvaltningsbeslut. Med tanke på att underlagen som ska ligga till grund för ställningstagandena kommer att skilja sig åt finns det risk för att tillämpningen över landet inte blir enhetlig.

Möjligen bör man, för att åstadkomma en större enhetlighet och för att undvika att föreskrifter på olika nivåer blir oförenliga, överväga att enbart låta den myndighet som regeringen utser, enligt förslaget Folkhälsomyndigheten, reglera detta genom den möjlighet som finns att meddela geografiskt avgränsade föreskrifter. Tingsrätten inser att en sådan ordning skulle innebära att möjligheten till beslut i enskilda fall tas bort.

Sanktioner

I lagen används penningböter som sanktion för den som bryter mot föreskrifter enligt 13 eller 14 §§. Tingsrätten noterar att föreskrifter enligt dessa bestämmelser kan behövas med kort varsel. Samtidigt måste en förutsättning för straffansvaret vara att föreskriften har offentliggjorts i rimlig tid innan föreskriften träder i kraft.

När det gäller vitesförelägganden inom ramen för länsstyrelsens tillsyn noterar tingsrätten att tillsyn som kan förenas med vitesförelägganden innebär en ändring jämfört med gällande ordning om straffrättsliga sanktioner för arrangörer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i vissa fall. Tingsrätten har inga synpunkter på detta men konstaterar att en arrangör i andra situationer, enligt ordningslagen drabbas av de straffrättsliga sanktioner som anges där, nämligen böter eller fängelse.

Överklagande

Möjligheten att överklaga beslut enligt lagen är begränsad. Frågan om denna begränsning berörs endast övergripande i promemorian (s. 53). Tingsrätten efterfrågar en djupare analys av denna fråga.

Tidsbegränsning av reglerna

Tingsrätten har inte någon synpunkt i sig på den tidsbegränsning av lagen som föreslås.

Möjligen bör man – med tanke på de frågor som tingsrätten tar upp under nästa rubrik – överväga en mekanism i syfte att utvärdera lagens tillämpning redan efter exempelvis sex månader.

Förslagets och tillämpningens förhållande till grundläggande fri- och rättigheter

De skilda nivåerna för normgivning och beslut enligt lagen torde innebära svårigheter när det gäller att överblicka vad tillämpningen av regelverket innebär för enskilda.

Förslaget ger stora möjligheter att snabbt och parallellt meddela föreskrifter för olika typer av verksamheter och i olika fall och dessutom på flera olika nivåer; av regeringen, av den myndighet som regeringen bestämmer, av kommunerna och av länsstyrelserna. Det är effektivt när behovet av snabba och precisa beslut är stort men det måste samtidigt beaktas att den sammanlagda effekten av de åtgärder som är möjliga att vidta med stöd av lagen blir svåra att överblicka.

Tingsrätten noterar att inget hindrar regeringen att om det behövs underställa riksdagen en föreskrift inom kortare tid än en månad och också att det torde finnas ett behov av att kontinuerligt följa tillämpningen av regelverket på alla beslutsnivåer.

Genom förslaget kommer regeringen eller kommuner ha möjlighet att besluta att människor inte får vistas på vissa platser.

En inskränkning i rörelsefriheten enligt regeringsformen får göras endast i lag. Frågan är därför om föreskrifter enligt lagen faktiskt kan komma att innebära en otillåten inskränkning.

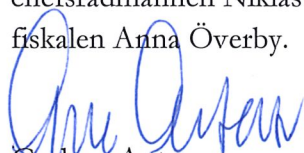
I promemorian uttalas på s. 57 att den föreslagna möjligheten att införa förbud mot att vistas på vissa platser inte kan användas för att begränsa rörelsefriheten i grundlagens mening.

Tingsrätten efterfrågar en mer ingående analys av denna fråga. Det bör nämligen i detta sammanhang beaktas att en kumulerad effekt av föreskrifter och beslut kan komma att tangera gränsen för en otillåten begränsning av rörelsefriheten. Ett exempel på när denna gräns möjligen nås är om en eller flera angränsande kommuner skulle införa förbud mot att vistas på flera eller alla parker eller badplatser i kommunen.

Tingsrätten noterar att föreskrifter enligt den nyssnämnda paragrafen inte ska underställas riksdagen. Det bakomliggande skälet till det är förmodligen att sådana föreskrifter, enligt vad som sägs i paragrafens andra stycke, inte får innebära ett förbud av en sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket och inte heller innebära obehövade inskränkningar i enskildas frihet.

Enligt tingsrätten finns det också fog för att överväga om regeringens föreskrifter enligt 14 § bör underställas riksdagen. Även om sådana föreskrifter bör bli mindre ingripande för enskilda bör man nämligen beakta den kumulerade effekt som kan uppstå.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Gudrun Antemar och chefsrådmannen Niklas Wågnert efter föredragning av administrativa fiskalen Anna Överby.


Gudrun Antemar


Anna Överby