

Kopia till

s.fs@regeringskansliet.se
david.brandell@regeringskansliet.seSocialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Promemoria S2020/09214 Covid-19-lag

Sammanfattning

Transportstyrelsen tillstyrker i huvudsak promemorians förslag men anser att det bör övervägas att låta även annan yrkesmässig persontrafik än kollektivtrafik omfattas av lagen. Transportstyrelsen har också i övrigt vissa synpunkter vilka redovisas nedan.

Transportstyrelsens synpunkter

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

Lagens tillämpningsområde i fråga om trafik

I promemorian finns inga övervägningar om bestämmelserna bör omfatta även annan trafik som bedrivs yrkesmässigt än kollektivtrafik.

Transportstyrelsen meddelade i maj i år Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2020:28) om tillfälligt förbud mot tillämpning av undantag i samband med skolavslutning, karnevalståg eller motsvarande. Mot bakgrund av att Folkhälsomyndighetens allmänna råd inom området har förlängts att gälla till den 30 juni 2021, har Transportstyrelsen genom TSFS 2020:89 förlängt det tillfälliga förbudet till samma datum.

Transportstyrelsen anser att det är viktigt att den som ska utfärda bestämmelser beträffande kollektivtrafik och inrikes flygtrafik analyserar vilka åtgärder den aktuella branschen redan har vidtagit för att bedöma om behov av bestämmelser finns. Exempelvis är flyget till sin natur en internationell bransch och det bör påpekas att de flesta svenska flygplatser och flygoperatörer som bedriver inrikestrafik redan idag följer internationella rekommendationer för att minska smittspridning. Åtgärderna går där utöver svenska rekommendationer, till exempel gällande munskydd. Eventuella övriga åtgärder framtagna genom den föreslagna lagen bör ta hela flödet i flygtrafiken i beaktande då det är en komplex process att få en

flygning att fungera från avgång till ankomst. Enskilda åtgärder kan därför orsaka ”flaskhalsar” och förseningar inom andra delar i processen.

Det bör också tas i beaktande att det är viktigt att se till att frekvens och kapacitet inom kollektivtrafik och inrikes flygtrafik upprätthålls trots minskat antal resenärer för att skapa förutsättningar för att hålla socialt avstånd mellan passagerare.

Även i andra fall än kollektivtrafik förekommer det beställningstrafik med buss¹, kryssningstrafik med fartyg där risk för trängsel och därigenom smitta kan bedömas föreligga. Därtill kommer vägfärjor som är väganordningar² samt färjetrafiken mellan Nynäshamn/Oskarshamn och Visby³. Gotlandstrafiken och vägfärjorna utgör inte heller kollektivtrafik⁴. Även här kan det uppstå trängsel och därigenom risk för smittspridning. I fråga om spårtrafik förekommer det, om än i begränsad utsträckning, persontrafik som inte alltid utgör persontrafik, till exempel museitrafiken⁵ och beställningstrafik till fjällvärlden under sport- och påsklov.

Det skulle kunna övervägas att införa en bestämmelse, förslagsvis i 2 § om att de bestämmelser i lagen som avser kollektivtrafik också omfattar annan yrkesmässig persontrafik som nämnts i stycket ovan. Med hänsyn till legalitetsprincipen kan det också vara lämpligt att det införs tydliga definitioner och hänvisningar till relevanta lagrum så att det är tydligt vilken trafik som omfattas.

Alternativt kan man utvidga omfattningen av lagen till att gälla yrkesmässig personbefordran oavsett trafikslag med undantag för viss internationell trafik.

Föreskrifter enligt 5 §, behov av vägledning

I författningskommentarerna till 5 § hänvisas till att vägledning i fråga om vilka åtgärder som bör vidtas finns i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. Här är det viktigt att den som bedriver eller ansvarar för en

¹ Se 1 kap. 5 § yrkestrafiklagen (2012:210).

² Se 2 § väglagen (1971:948).

³ Bedrivs av Destination Gotland AB enligt ett avtal med Trafikverket som sträcker sig mellan 2017–2027.

⁴ Skälet till att Gotlandstrafiken inte utgör kollektivtrafik är olika regler gäller beroende på om resenären är bosatt på fastlandet eller på Gotland. I fråga om vägfärjorna framgår det av förarbetena till lagen (2010:1065) om kollektivtrafik att de inte är kollektivtrafik. Det skulle inte heller vara möjligt att ha bestämmelser om förtur i trafikförordningen (1998:1276) och föreskrifter meddelade med stöd av den om det utgjorde kollektivtrafik.

⁵ Jämför artikel 2.2 b Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/798 av den 11 maj 2016 om järnvägssäkerhet

sådan verksamhet får hjälp med att bedöma vilka åtgärder som är lämpliga för att förhindra smittspridning inom just deras verksamhetsområde.

Föreskrifter enligt 9 § och 14 §, risk för påverkan på sjösäkerhet

Transportstyrelsen uppfattar att hamnar för fritidsbåtar omfattas av bestämmelsen i 9 § och vill därför framföra att stängning av hamnar för fritidsbåtar skulle kunna få en negativ påverkan på sjösäkerheten om möjligheterna för fritidsbåtar att t.ex. söka skydd vid dåligt väder eller att fylla på bränsle och andra förnödenheter därigenom inskränks.

Transportstyrelsen uppfattar att en kommunal småbåtshamn eller gästhamn skulle kunna vara en sådan plats som kommunen kan besluta om enligt 14 §, se därför kommentaren till 9 § ovan. Vid läsning av avsnitt 9.7 så framgår det att det är platser dit allmänheten har tillträde som avses. Det görs en jämförelse med kamerabevakningslagen. Här har man inkluderat bussar i allmän trafik och taxibilar. Det låter därmed som att även fartyg i kollektivtrafik kan omfattas, vilket skulle innebära att kommunen får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på fartyg. Transportstyrelsen anser att det bör framgå tydligt om det är avsikten.

Föreskrifter enligt 11 § och beslut enligt 17 § om flygtrafik eller kollektivtrafik

I enlighet med vad som anförts ovan bör bemyndiganden att meddela föreskrifter enligt 11 § och beslut enligt 17 § även avse de andra yrkesmässiga persontransporter på väg, spår och vatten som nämns ovan.

Transportstyrelsen bör ges tillfälle att yttra sig innan föreskrifter enligt 11 § meddelas.

I 15 § anges att föreskrifter enligt 11 § får begränsas till ett geografiskt område. I fråga om kollektivtrafik förekommer i stor utsträckning linjer som sträcker sig över mer än ett län. Det är lämpligt att det anges i 15 § att föreskrifterna får begränsas till att gälla linjer.

I en förordning behövs bestämmelser om vem som meddelar föreskrifter för trafik som rör mer än ett län. En länsstyrelse fattar normalt beslut som endast rör det egna länet. Det kan också behövas bestämmelser som avgränsar beslut i enskilda fall enligt 17 §.

Föreskrifter enligt 12§

Det bör säkerställas att bestämmelsen också omfattar fartyg och andra färdmedel. Det kan annars finnas risk för att reglerna kringgås genom att en fest hålls på t.ex. en hyrd båt, spårvagn eller buss.

Redan i år har vi noterat att företag erbjuder tjänster med så kallade partybussar och även motsvarande partybåtar. Detta torde innebära risk för trängsel och därigenom smittspridning.

Ovanstående skulle kunna täckas av föreskrifter enligt 11 § om den utökas att inte endast gälla kollektivtrafik.

Tillsyn

Länsstyrelsen föreslås bli tillsynsmyndighet för föreskrifter som meddelats med stöd av 8–12 §§ och beslut som meddelas med stöd av 17 §.

I 19 § finns bestämmelser om tillträde till områden och lokaler för tillsynen. Det är svårt att se att färdmedel kan innefattas i begreppet *lokaler*, dessutom nämns både lokaler och färdmedel i 23 § i fråga om passagerares tillträde. För att tillsyn på plats för verksamheten ska bli ändamålsenlig bör tillsynspersonalen även kunna få tillträde till bussar, tåg och så vidare. 19 § bör därför kompletteras med att det uttryckligt anges att tillträdet gäller även färdmedel.

I en förordning kan det behövas bestämmelser som reglerar vem som är tillsynsmyndighet för föreskrifter som rör mer än ett län.

Bestämmelser om sanktioner för överträdelser av föreskrifter och beslut

Det framgår av 21 § att länsstyrelsen får meddela de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter enligt 8–12 §§ och beslut enligt 17 § ska följas. I fråga om föreskrifter enligt 11 § och beslut enligt 17 § kommer tillsynsobjekt bli de företag som bedriver trafiken. Det saknas bestämmelser för den som överträder föreskrifter som är meddelade med stöd av 11 § och beslut meddelade med stöd av 17 §. Det framgår inget av promemorian om detta. Eftersom föreskrifterna riktar sig till den som bedriver trafiken borde det övervägas om det inte vore mer effektivt om överträdelser, istället för genom förelägganden och viten, istället beivrades med att länsstyrelsen beslutar sanktionsavgifter på ett motsvarande sätt som Transportstyrelsen i den numera upphävda förordningen (2017:16) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Det är också i linje med den sanktionsväxling som redan har skett i stor utsträckning inom bland annat yrkestrafik på väg.

Anvisningar och tillsägelser enligt 23 §

I 23 § finns bestämmelser om att den som bedriver kollektivtrafik eller flygtrafik får ge anvisningar och tillsägelser för att föreskrifter eller beslut i fråga om vägrat tillträde till färdmedel, områden och lokaler ska följas. Den som inte följer anvisningen eller tillsägelsen är skyldig att lämna färdmedlet,

lokalen eller området. Det sägs också att om den som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område inte gör som han eller hon blir tillsagd, får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna honom eller henne.

Transportstyrelsen ställer sig frågande till vilka överväganden om särskilda straffbestämmelser (lex specialis) för den som inte hör samman anvisningar och tillsägelser som gjorts eller om det finns allmänna straffbestämmelser (lex generalis) som kan vara tillämpliga.

Om man tänker sig att det inte ska vara straffbart att inte hör samman anvisningar och tillsägelser kan paragrafen skrivas på ett enklare sätt. Det borde då räcka att ange en skyldighet att följa anvisningar och tillsägelser och på uppmaning lämna färdmedlet, område eller lokalen.

När det gäller fartyg som lämnat kaj är ju möjligheterna att avvisa en passagerare mycket begränsade. Frågan kan därför ställas vilka befogenheter en befälhavare bör ha för att säkerställa ordningen ombord, sett ur ett smittskyddsperspektiv. Det bör klargöras om bestämmelsen i 15 kap. 9 § sjölagen (1994:1009) blir tillämplig (*"Passageraren är skyldig att följa föreskrifter om ordning och säkerhet under resan. Bestämmelserna i 24, 53 och 54 §§ sjömanslagen (1973:282) om undersökning med anledning av brott ombord och tvångsmedel mot besättningsmedlem ska även tillämpas i fråga om passagerare."*).

Det vore rimligt att befälhavaren ska kunna vidta åtgärder mot en eller flera passagerare som inte följer de anvisningar ombord som syftar till att förhindra smittspridning.

Finansiering av tillsyn

I promemorian anges att tillkommande uppgifter för länsstyrelsen inte ryms inom befintliga anslag. Idag är i vart fall en del av länsstyrelsens uppgifter inom tillsyn finansierad genom avgifter. Det saknas överväganden i promemorian om även denna tillsyn borde vara avgiftsfinansierad. Om så ska vara fallet behöver lagen tillföras en bestämmelse om att regeringen och den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om detta.

Kungörande av föreskrifter

I promemorian finns inga överväganden om föreskrifter som meddelas med stöd av lagen behöver kungöras på något sätt som avviker från lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar och författningssamlingsförordningen (1976:725). Det skulle kunna bedömas råda utomordentliga omständigheter med anledning av pandemin och då föreskrifter behöver meddelas med kort varsel som behöver nå ut till dem som ska tillämpa föreskrifterna. I samband med att en förordning tas fram i

anslutning till lagen kan det vara lämpligt att göra överväganden det finns behov av särskilda bestämmelser om kungörande.

Lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

I lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen föreslås en ny 11 § enligt vilken regeringen får meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. I fråga om öppettider får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer under samma förutsättningar meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas. Föreskrifter som meddelas med stöd av första och andra styckena får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

Transportstyrelsen vill peka på att det i mer långväga persontrafik med tåg finns vagnar med servering som torde omfattas av lagen och som också kan bli föremål för föreskrifter enligt 11 §. Några överväganden kring detta finns inte i promemorian. Här bör då beaktas att serveringsstället rent geografiskt förflyttas när tåget rör sig längs en linje varför föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen bör kunna begränsas även på annat sätt, till exempel för olika linjer. I sammanhanget bör nämnas att på till exempel nattåg färdas passagerare långa sträckor över landet och under många timmar, vilket leder till behov av förtäring under resan.

Transportstyrelsen ställer sig också frågande till hur 11 § är avsedd att tillämpas i förhållande till serveringar på fartyg, särskilt på svenska fartyg som används på annat lands sjöterritorium och på utländska fartyg på svenskt sjöterritorium. Det är t.ex. av stor betydelse att serveringar på "färjor" mellan Sverige och våra grannländer har öppet så att chaufförer m.fl. kan äta ombord under överfarten till eller från Sverige.

Vidare skulle ett tydliggörande behövas gällande serveringsställen och restauranger på fartyg som inte ingår i kollektivtrafiken. Det bör framgå om dessa är att anse som serveringsställen/restauranger även om de är ombord på fartyg.

I promemorian framgår inte vilken myndighet som ska ges bemyndigande att meddela föreskrifter om begränsning av öppettider. I förordningen (2020:527) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen har Folkhälsomyndigheten bemyndigande att meddela föreskrifter av vissa slag enligt förordningen. Vi har inget erinra om även detta bemyndigande skulle ges till Folkhälsomyndigheten.

Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

I ordningslagen föreslås en ny 10 a § med bestämmelser om att Polismyndigheten inte får bevilja tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning om det av ansökan framgår att den ska hållas i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 8 § lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 17 § samma lag.

8 § rör bemyndigande att meddela föreskrifter som begränsar allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Beslut enligt 17 § innefattar inte endast frågor kring allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i 8 § utan även de frågor som regleras i 9–12 §§. Det kan inte uteslutas att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning skulle kunna komma i konflikt med föreskrifter som meddelas enligt 11 § som rör trafik. Det är inte ovanligt att besökare till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar begagnar sig av kollektiva färdmedel för att ta sig till platsen för sammankomsten eller tillställningen. Det bör därför övervägas om Polismyndigheten ska beakta även föreskrifter enligt 11 § vid tillståndsgivningen.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog utredare Ingrid Almén, jurist Jonas Malmstig samt utredare Ann-Sofi Lorefält, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
generaldirektör