

Regeringskansliet
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
david.brandell@regeringskansliet.se

Dnr: S2020/09214

Promemorian Covid-19-lag

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att förslagen som finns i promemorian kan komma att inskränka flera grundläggande fri- och rättigheter. Domstolen har dock förståelse för att det är av stor vikt att nödvändiga beslut kan fattas snabbt och effektivt för att förhindra smittspridningen av sjukdomen covid-19. Förvaltningsrätten har därutöver följande påpekanden och synpunkter.

Bemyndigande till Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna

I den föreslagna covid-19-lagen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndiganden att genom föreskrifter meddela olika åtgärder för att motverka smittspridning. Av promemorian framgår att det ligger nära till hands att i förordning ge ett sådant bemyndigande till Folkhälsomyndigheten och att länsstyrelserna bör få möjligheter att meddela regionala föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder. Det anges vidare i avsnitt 9.8 att utgångspunkten bör vara att regler som ska gälla för hela landet införs genom föreskrifter som gäller nationellt, dvs. förordningar som meddelas av regeringen eller föreskrifter som meddelas av Folkhälsomyndigheten samt att föreskrifter som ska gälla ett län eller en del av ett län i första hand bör meddelas av en länsstyrelse. I promemorian framgår även att Folkhälsomyndigheten bör få tillfälle att yttra sig innan en länsstyrelse meddelar regionala föreskrifter och att en sådan ordning bör kunna säkerställa att regelverket som helhet blir så ändamålsenligt och överskådligt som möjligt.

Enligt promemorians förslag bör således både Folkhälsomyndigheten och länsstyrelserna få möjlighet att genom föreskrifter meddela krav på smittskyddsåtgärder. Domstolen vill framhålla att det är av stor vikt att det klart framgår vilka föreskrifter som gäller och vilka föreskrifter som har företräde för det fall Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsernas föreskrifter skiljer sig åt.

12 och 13 §§ i den föreslagna covid-19-lagen

Förvaltningsrätten anser att 12 § i den föreslagna covid-19-lagen är svår att förstå och kan medföra stora gränsdragningsproblem.

Även 13 § i den föreslagna covid-19-lagen är enligt domstolen svår att förstå. Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Föreskrifterna får emellertid inte innebära ett förbud som omfattar sällskap som tillhör samma hushåll och får inte heller innebära ett förbud som omfattar sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är att anse som befogade. Förvaltningsrätten konstaterar att 13 § i den föreslagna covid-19-lagen delvis kommer att träffa sådana allmänna platser som omfattas av andra bestämmelser i bl.a. den föreslagna covid-19-lagen. Vidare anser domstolen att undantagen i bestämmelsen gör den rörig och inte tillräckligt förutsägbar. Enligt förslaget ska överträdelse av förordningar som regeringen meddelat med stöd av paragrafen leda till en straffrättslig påföljd. Mot bakgrund av det ovan anförda anser förvaltningsrätten att det kan ifrågasättas om paragrafen är nödvändig och, om den anses vara det, huruvida det är lämpligt att använda kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse.

Underställning till riksdagen

De förbud eller nedstängningar som regeringen meddelat med stöd av 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket, 12 § andra stycket och 13 § i den föreslagna covid-19-lagen ska underställas riksdagens prövning inom en månad från den dag då föreskriften beslutades. En föreskrift om nedstängning av serveringsställen som regeringen har fattat med stöd av en ny föreslagen paragraf i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska underställas riksdagens prövning inom en månad från den dag då föreskriften beslutades.

Enligt de tillfälliga bestämmelserna som infördes i smittskyddslagen (2004:168) genom lagen (2020:241) om ändring i smittskyddslagen skulle föreskrifter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 a och b §§ smittskyddslagen underställas riksdagens prövning omedelbart.

I promemorian anges att en kort tidsfrist för underställning motverkar ett av lagens syften, nämligen att ge utrymme för en flexibel och träffsäker reglering samt att beroende på utvecklingen av pandemin kan regeringen komma att behöva meddela ett stort antal föreskrifter vid olika tillfällen och att det skulle kunna ta betydande resurser i anspråk att i varje enskilt fall omedelbart underställa föreskrifterna genom en proposition. Förvaltningsrätten anser emellertid att det är befogat att förbud och nedstängningar som regeringen meddelat med stöd av ovanstående paragrafer i den föreslagna covid-19-lagen underställs riksdagens prövning snabbt och anser att en månad är för lång tid. Vidare anser domstolen att det saknas tillräckliga skäl för att i denna lagstiftning införa en längre tidsfrist för underställning än den som gällde enligt de ovan nämnda tillfälliga bestämmelserna i smittskyddslagen.

Domstolen vill även framhålla följande i fråga om tiden för underställning till riksdagen. Av 21 § i den föreslagna covid-19-lagen framgår att länsstyrelsen får besluta om de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 8–12 §§ och beslut enligt 17 § ska följas. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Enligt 26 § i den föreslagna covid-19-lagen får länsstyrelsens tillsynsförelägganden överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 24 § framgår att

länsstyrelsens beslut enligt 21 § gäller omedelbart, om inte annat anges i beslutet. Detta innebär att domstolen måste hantera ett överklagat tillsynsföreläggande skyndsamt. I dessa fall anser förvaltningsrätten att det är av stor vikt att föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket samt 12 § andra stycket, vilka ska underställas riksdagens prövning enligt 16 § i den föreslagna covid-19-lagen, har underställts riksdagens prövning innan domstolen tar ställning till om länsstyrelsen har haft fog för att exempelvis förena ett föreläggande om förbud mot att använda en viss verksamhet med vite som grundar sig på en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av någon av ovanstående bestämmelser. Även mot denna bakgrund bör således en kortare tid för underställning övervägas.

Lagens giltighetstid

I promemorian föreslås att covid-19 lagen ska upphöra att gälla vid utgången av mars 2022, vilket måste anses vara en lång tid för en tillfällig lag som medger så ingripande befogenheter. Förvaltningsrätten noterar också att lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen upphör att gälla vid utgången av 2020. Det finns dock ett förslag (prop. 2020/21:38) om att lagen ska gälla till utgången av maj 2021. Förvaltningsrätten anser att giltighetstiden för dessa båda lagar bör vara överensstämmande och att det bör övervägas om inte covid-19-lagen ska ges en kortare giltighetstid, med möjlighet till förlängning om behov uppstår.

Konsekvensanalys

Enligt 26 § i den föreslagna covid-19-lagen kan länsstyrelsens beslut i enskilda fall och förelägganden som länsstyrelsen beslutat inom ramen för tillsynen samt Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I promemorians konsekvensanalys anges att bedömningen är att förslagen inte kommer att innebära någon nämnvärd ökad arbetsbelastning för domstolarna samt att omfattningen av sådana domstolsprocesser till stor del beror på i vilken utsträckning eventuella bemyndiganden kommer att användas. Det anges vidare att den ökade måltillströmningen som kan förutses bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Förvaltningsrätten anser att förslagen kan komma att innebära en ökad arbetsbelastning beroende på hur många tillsynsförelägganden och beslut i enskilda fall som länsstyrelserna kommer att fatta och som överklagas. Länsstyrelsernas beslut och tillsynsförelägganden ska gälla omedelbart, vilket innebär att domstolarna måste hantera eventuella överklaganden skyndsamt. Det finns också skäl att anta att ett ökat antal interimistiska yrkanden kan komma in till domstolen. Vidare ska även mål som rör utdömande av vite prövas av allmänna förvaltningsdomstolar enligt 6 § lagen (1985:206) om viten, vilket kan medföra en ökad måltillströmning.

Enligt promemorians förslag ska två nya paragrafer införas i ordningslagen (1993:1617). En av dessa paragrafer innebär att Polismyndigheten inte får bevilja tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning om det av ansökan framgår att den kommer att hållas i strid med en föreskrift som meddelats med stöd av 8 § i den föreslagna covid-19-lagen eller ett beslut enligt 17 § samma lag. Förvaltningsrätten vill framhålla att Polismyndighetens beslut enligt andra kapitlet ordningslagen får överklagas

till allmän förvaltningsdomstol enligt 2 kap. 28 § ordningslagen. Det innebär att anordnare av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som fått avslag på sin ansökan enligt den nya föreslagna paragrafen i 2 kap. 10 a § ordningslagen kan överklaga detta beslut till allmän förvaltningsdomstol, vilket kan innebära att förvaltningsrätterna kan få en viss ökad arbetsbelastning.

Förvaltningsrätten vill även framhålla att domstolen på kort tid har fått en ökad måltillströmning med anledning av nya författningar och författningsändringar som gjorts med anledning av sjukdomen covid-19. Enbart ändringarna som gjordes i lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete har genererat över 1 500 mål hos förvaltningsrätten, vilket har medfört en ökad arbetsbelastning på domstolen.

Sammantaget innebär detta att förslagen, även om lagstiftningen är tillfällig, kan ge upphov till en resurskrävande hantering för förvaltningsdomstolarna, vilket kan behöva beaktas vid kommande medelstillsdelning.

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Ulrika Melin efter föredragning av förvaltningsrättsfiskalen Helena Akers.

Ulrika Melin