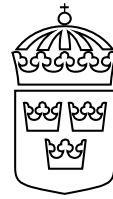


# Regeringens proposition

## 2020/21:79



En tillfällig covid-19-lag

Prop.  
2020/21:79

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 4 januari 2021

*Ibrahim Baylan*

*Anna Ekström*  
(Socialdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en ny och tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det allmänna ska enligt förslaget genom föreskrifter och beslut kunna vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Den nya lagen är avsedd att möjliggöra träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt.

Om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning, ska särskilda begränsningar kunna införas avseende följande verksamheter och platser:

- allmänna sammankomster och offentliga tillställningar
- platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten
- handelsplatser som är öppna för allmänheten
- kollektivtrafik och inrikes flygtrafik
- platser för privata sammankomster.

Det föreslås också en möjlighet för det allmänna att genom föreskrifter införa förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare föreslås en motsvarande möjlighet att införa förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

I lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen föreslås en ändring som innebär ytterligare möjligheter att införa begränsningar som avser serveringsställen. Med anledning av den nya lagen föreslås det även följändringar i ordningslagen.

Vissa av regeringens föreskrifter som har meddelats med stöd av den nya lagen ska inom en vecka, genom proposition i varje enskilt fall, underställas riksdagens prövning. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition. Regeringen ska i propositionen om underställning även redovisa en bedömning av de underställda föreskrifternas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer.

Den nya lagen och lagändringarna föreslås träda i kraft den 10 januari 2021. Den nya lagen ska gälla tillfälligt och upphöra att gälla vid utgången av september 2021.

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Lagtext .....	6
2.1	Förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) .....	11
2.3	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617) .....	12
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen .....	13
3	Ärendet och dess beredning .....	14
4	Det pågår en spridning i samhället av virussjukdomen covid-19 .....	15
5	Regeringen och riksdagen har vidtagit åtgärder .....	16
6	Det finns behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel .....	18
7	Det bör införas en tillfällig covid-19-lag.....	19
8	Förhållandet till annan lagstiftning .....	23
9	Skyldighet att förebygga smittspridning .....	25
10	Allmänna förutsättningar för särskilda begränsningar .....	26
11	Bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar .....	29
11.1	Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar .....	29
11.2	Platser för fritids- eller kulturverksamhet .....	35
11.3	Handelsplatser .....	39
11.4	Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik .....	41
11.5	Serveringsställen .....	45
11.6	Platser för privata sammankomster .....	47
11.7	Platser dit allmänheten har tillträde .....	50
11.8	Geografisk inskränkning .....	57
11.9	Underställning till riksdagen .....	58
12	Beslut om särskilda begränsningar i enskilda fall .....	62
12.1	Länsstyrelsen ska få besluta om särskilda begränsningar i enskilda fall.....	62
12.2	Tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar .....	65
13	Tillsyn och befogenheter.....	67
13.1	Länsstyrelsen ska ha tillsynsansvaret .....	67
13.2	Befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.....	71
13.3	Befogenheter i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik .....	73

Prop. 2020/21:79	14	När beslut får verkställas.....	75
	15	Straff .....	76
	16	Överklagande .....	78
	17	Tidsbegränsning samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	80
	18	Förslaget förhållande till grundläggande fri- och rättigheter och den kommunala självstyrelsen.....	82
	19	Ersättningsfrågor.....	86
	20	Konsekvenser.....	88
	20.1	Skyldighet att förebygga smittspridning .....	88
	20.2	Normgivningsbemyndiganden .....	88
	20.3	Beslut i enskilda fall.....	89
	20.4	Tillsyn och befogenheter .....	90
	21	Författningskommentar .....	91
	21.1	Förslaget till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.....	91
	21.2	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	112
	21.3	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	113
	21.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.....	113
	Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Covid-19-lag .....	115
	Bilaga 2	Lagförslagen i promemorian Covid-19-lag .....	116
	Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (promemorian Covid-19-lag) .....	125
	Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag .....	127
	Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	135
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 januari 2021 .....	141

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2020/21:79

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.  
Riksdagen beslutar att förkorta motionstiden till en dag.

## 2 Lagtext

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

Härigenom föreskrivs följande.

#### **Lagens innehåll och syfte**

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

#### **Förhållandet till annan lagstiftning**

**2 §** Denna lag gäller utöver smittskyddslagen (2004:168) och ordningslagen (1993:1617).

#### **Skyldighet att förebygga smittspridning**

**3 §** Var och en ska genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

**4 §** Den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 7–11 §§ ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Verksamheten ska så långt som möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra.

#### **Särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning**

**5 §** Särskilda begränsningar avseende följande verksamheter och platser får införas genom föreskrifter enligt 7–11 och 14 §§ eller genom beslut i enskilda fall enligt 16 §:

1. allmänna sammankomster och offentliga tillställningar,
2. gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker, campingplatser och andra platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten,
3. köpcentrum, varuhus, gallerior, butiker, serviceinrättningar och andra handelsplatser som är öppna för allmänheten,
4. kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, och
5. platser för privata sammankomster.

Användningen av platser dit allmänheten har tillträde får begränsas genom föreskrifter enligt 12–14 §§.

#### **Allmänna förutsättningar för särskilda begränsningar**

**6 §** Föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

## **Bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar**

### *Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*

**7 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som anordnar en sådan allmän sammankomst eller offentlig tillställning som omfattas av ordningslagen (1993:1617) ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser,
3. begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen, eller
4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

### *Platser för fritids- eller kulturverksamhet*

**8 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda.

### *Handelsplatser*

**9 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda.

### *Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik*

**10 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet personer på färdmedel,
2. begränsning av antalet personer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer,
3. begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs, eller
4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivnas.

#### *Platser för privata sammankomster*

**11 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. begränsning av tiden för sammankomsten, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om förbud mot sådan användning och upplåtelse som avses i första stycket.

Första och andra styckena gäller inte i fråga om sådana serveringsställen som avses i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

#### *Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek*

**12 §** Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

Sådana föreskrifter får inte innebära ett förbud som omfattar sällskap som tillhör samma hushåll. Föreskrifterna får inte heller innebära ett förbud som omfattar sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är befogade.

#### *Förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser*

**13 §** Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Sådana föreskrifter får inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Föreskrifterna får inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

Innan en kommun meddelar föreskrifter ska smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag.

#### *Geografisk inskränkning*

**14 §** Föreskrifter som meddelas med stöd av 7–12 §§ får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.



**15 §** En föreskrift om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av 7 § andra stycket, 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket eller 12 § ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

En föreskrift som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

### **Beslut om särskilda begränsningar i enskilda fall**

**16 §** Länsstyrelsen får i enskilda fall besluta om sådana särskilda begränsningar som avses i 7–11 §§.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

### **Tillsyn och befogenheter**

**17 §** Länsstyrelsen utövar tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § följs.

**18 §** På begäran av länsstyrelsen ska den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 7–11 §§ lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler, områden och utrymmen där verksamheten bedrivs.

**19 §** Polismyndigheten ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs vid tillämpningen av 18 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

**20 §** Länsstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § ska följas.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

**21 §** Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 § eller ett beslut enligt 16 §.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av föreskriften eller beslutet.

Om Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. Polismyndigheten får också, om det är nödvändigt för att syftet med beslutet ska uppnås, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

**22 §** Om det behövs för att en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 § eller ett beslut enligt 16 § ska kunna följas, får tillträde vägras till

1. färdmedel i kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik, och
2. lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik får ge resenärer och andra personer de anvisningar och tillsägelser som behövs för att föreskrifterna och besluten ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område.

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, en ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägssystem avvisa eller avlägsna honom eller henne.

### **När beslut får verkställas**

**23 §** Länsstyrelsens beslut enligt 16 och 20 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 21 § gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

### **Straff**

**24 §** Den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 12 eller 13 § döms till penningböter.

### **Överklagande**

**25 §** Länsstyrelsens beslut enligt 16 och 20 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 21 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.
  2. Lagen upphör att gälla vid utgången av september 2021.
  3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

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

Prop. 2020/21:79

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

*dels* att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 15 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### **7 §**

*Ansökan* om tillstånd att anordna och anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

*En ansökan* om tillstånd att anordna och *en* anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

*Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan även uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 16 § samma lag.*

#### **15 a §**

*I lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns det bestämmelser om särskilda begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.*

---

Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)<sup>1</sup>  
*dels att 2 kap. 15 a § ska upphöra att gälla,*  
*dels att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse.*

*Lydelse enligt lagförslag 2.2*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### **7 §<sup>2</sup>**

En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

*Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan även uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 16 § samma lag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2021.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av 2 kap. 15 a § 2021:000.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2021:000. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

## 2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Prop. 2020/21:79

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

*dels* att rubriken närmast före 10 § ska lyda "Bemyndiganden",

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 11 och 12 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.*

*Regeringen får under samma förutsättningar, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda.*

*Föreskrifter som meddelas med stöd av första och andra styckena får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.*

### 12 §

*En föreskrift om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av 11 § andra stycket ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. En föreskrift som innebär att en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.*

---

Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.

### 3 Ärendet och dess beredning

Promemorian Covid-19-lag har tagits fram inom Regeringskansliet (Socialdepartementet). I promemorian föreslås en ny och tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Socialdepartementet (S2020/09214).

Riksdagen har gett regeringen till känna att regeringen skyndsamt ska återkomma till riksdagen med ett förslag till en tillfällig lag som reglerar hur människor får samlas vid en epidemi eller pandemi, hur nedstängning av verksamheter får ske och att kompensation till de verksamheter som berörs ska ges (pandemilag). Enligt tillkännagivandet ska en sådan lag träda i kraft senast under första kvartalet 2021 och utgiftspåverkande beslut ska fattas inom ramen för den ordinarie budgetprocessen (bet. 2020/21:SoU18, rskr. 2020/21:155). Frågan behandlas i avsnitten 7, 9–12, 17 och 19. Genom förslagen i denna proposition anser regeringen att riksdagsskrivelsen med tillkännagivandet är slutbehandlad.

När det gäller beredningen av de aktuella lagförslagen vill regeringen, bl.a. med anledning av vad *Riksdagens ombudsmän, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Jönköpings kommun* anför om detta, framhålla följande.

För civila kriser finns, till skillnad från vad som gäller vid krig och krigsfara, ingen särskild reglering i regeringsformen. Grundlagen är dock utformad så att det finns möjligheter till snabbare beslutsfattande och normgivning, som bl.a. kan användas i civila krislägen.

Mot bakgrund av den rådande situationen med en pågående spridning i samhället av virussjukdomen covid-19, som situationen beskrivs i avsnitt 4, samt i ljuset av riksdagens tillkännagivande om att ny pandemilag ska träda i kraft senast under första kvartalet 2021, har regeringen genom ett skyndsamt förfarande inhämtat synpunkter på förslagen.

#### *Lagrådet*

Regeringen beslutade den 28 december 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter och förslag behandlas i avsnitten 6, 7, 11.1–6, 11.9, 15, 17 och 18 samt i författningskommentaren. Regeringen följer Lagrådets förslag.

#### *Skäl för förkortad motionstid*

Det är ytterst angeläget att det allmänna skyndsamt ges ytterligare möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Regeringen anser därför att det finns synnerliga skäl för riksdagen att besluta om förkortad motionstid. Regeringen föreslår att motionstiden förkortas till en dag.

## 4 Det pågår en spridning i samhället av virussjukdomen covid-19

Prop. 2020/21:79

Sverige och omvärlden befinner sig i en mycket svår situation och måste fortsätta att planera för och genomföra extraordinära åtgärder. Covid-19 är en allvarlig virussjukdom som i de svåraste fallen har en dödlig utgång. Virusets spridning är mycket snabbt och Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att utbrottet av sjukdomen covid-19 är en pandemi. Sjukdomen har sedan dess drabbat en mycket stor majoritet av världens länder. Alla måste så långt det är möjligt göra vad de kan för att minska spridningstakten i syfte att ge sjukvården mer tid att behandla de patienter som behöver vård och värna de grupper i befolkningen som riskerar att få särskilt allvarliga följder av sjukdomen.

Enligt Folkhälsomyndigheten har det hittills (t.o.m. den 30 december 2020) rapporterats över 430 000 fall av covid-19-infektion i Sverige. Över 8 700 personer har hittills avlidit med bekräftad covid-19-infektion. Efter en period med förhållandevis låg smittspridning har antalet fall som rapporteras ökat kraftigt under senare delen av hösten och inledningen av vintern 2020. Enligt Folkhälsomyndighetens allmänna råd gäller för närvarande bl.a. att var och en bör begränsa nya nära kontakter genom att endast umgås med de personer som man normalt träffar. Sverige befinner sig således alltför i en extraordinär situation. Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå. Det finns därför ett fortsatt behov av att säkerställa att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att bromsa spridningen av sjukdomen covid-19. Parallellt med detta verkar regeringen aktivt för att skapa bra förutsättningar för att skyndsamt erbjuda Sveriges befolkning vaccin mot covid-19-infektion. Regeringen har bl.a. ingått flera avtal om inköp av olika sorters vaccin. Därutöver har regeringen och Sveriges Kommuner och Regioner ingått en överenskommelse som innebär att staten åtar sig att betala för vaccin och vaccinationer medan regionerna ansvarar för att utföra vaccinationerna. Vaccineringen inleddes den 27 december 2020.

Om nödvändiga åtgärder inte kan vidtas, kan det innebära en risk för ökad smittspridning, vilket kan leda till ökad sjuklighet och dödlighet samt ökad belastning på sjukvården. Samtidigt har de begränsningar som införts och de beteendeförändringar som har uppkommit medfört svåra ekonomiska problem, t.ex. arbetslöshet för arbetstagare och egenföretagare och konkurser för företag. Alla åtgärder som vidtas behöver förhålla sig till företags möjligheter till överlevnad och återhämtning. Begränsningarna har även medfört att vissa verksamheter inom kultur och idrott inte har kunnat bedrivas. Det måste också beaktas att de begränsningar som har införts påverkar möjligheten att utöva grundlagsskyddade fri- och rättigheter, t.ex. rätten att demonstrera. Vidare måste det beaktas att begränsningarna i sig kan påverka folkhälsan negativt. Ett exempel är den tidigare rekommendationen till personer som är 70 år och äldre att begränsa sina sociala kontakter och undvika platser där många människor samlas. Folkhälsomyndighetens analys visar att rekommendationen har lett till sämre psykisk hälsa för vissa grupper, se Folkhälsomyndighetens

## 5 Regeringen och riksdagen har vidtagit åtgärder

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att hindra spridningen av sjukdomen covid-19. Den 1 februari 2020 beslutades förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarliga och samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på infektion med 2019-nCoV, dvs. den sjukdom som nu benämns covid-19. Beslutet gav Folkhälsomyndigheten och smittskyddsläkaren möjlighet att besluta om bl.a. extraordinära smittskyddsåtgärder om ett sådant behov skulle uppkomma. Riksdagen har därefter beslutat att godkänna regeringens förordning och att klassificera covid-19 som både en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom (prop. 2019/20:144, bet. 2019/20:SoU19, rskr. 2019/20:290).

Regeringen har även beslutat att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med ett visst antal deltagare inte får hållas, se förordningen (2020:114) om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (förbudsförordningen). Förbudet gäller tills vidare, men ska tas bort när det inte längre behövs. Förordningen innehåller vissa undantag och har ändrats vid flera tillfällen.

Lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen trädde i kraft den 1 juli 2020 (prop. 2019/20:172, bet. 2019/20:SoU25, rskr. 2019/20:360). Bestämmelserna i lagen och anslutande föreskrifter innebär att den som driver ett serveringsställe ansvarar för att vidta vissa åtgärder för att förhindra spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Lagen, som är tidsbegränsad och har förlängts, gäller till utgången av maj 2021 (prop. 2020/21:38, bet. 2020/21:SoU6, rskr. 2020/21:115).

Regeringen har vidare beslutat att införa ett tillfälligt förbud mot att servera alkohol under vissa tider på dygnet, se förordningen (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol. Under perioden den 24 december 2020–den 15 januari 2021 är det förbjudet att servera alkohol mellan kl. 20.00 och 11.00. Därefter gäller förbudet mellan kl. 22.00 och 11.00 fram till utgången av februari 2021.

Under perioden den 1 april 2020–den 30 september 2020 gällde ett nationellt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre, se förordningen (2020:163) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. Regeringen har i november 2020 gett Folkhälsomyndigheten möjlighet att införa motsvarande förbud i hela landet, ett län eller delar av ett län, se förordningen (2020:979) om tillfälligt förbud mot besök i särskilda boendeformer för äldre för att förhindra spridningen av sjukdomen covid-19. Förordningen är tidsbegränsad och upphör att gälla vid utgången av februari 2021.



Regeringen har även vidtagit en rad olika åtgärder för att förhindra smittspridning i särskilda verksamheter och för att öka tillgången på t.ex. sjukvårdsutrustning och annan sjukvårdsmateriel.

Den 19 mars 2020 beslutade riksdagen om en ny lag som bl.a. ger regeringen möjlighet att stänga förskolor och skolor och samtidigt säkrar omsorg för barn till vårdnadshavare som deltar i samhällsviktiga verksamheter, se lagen (2020:148) om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid. Regeringen har hittills inte funnit skäl att besluta om stängning av förskolor, skolor eller annan verksamhet på skolområdet med stöd av lagen. Den 13 mars 2020 beslutade regeringen en ny förordning om utbildning på skolområdet, se förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Förordningen gäller för förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialsolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan och viss annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta. Syftet med förordningen är bl.a. att ge huvudmän bättre förutsättningar att ge eleverna den utbildning de har rätt till även om en skola måste hållas stängd, exempelvis på grund av hög frånvaro bland personalen eller om huvudmannen i samråd med smittskyddsläkare har beslutat om att stänga skolan för att motverka smittspridning. Förordningen gör det möjligt för skolor att göra vissa undantag från bestämmelser som rör utbildningens utformning, omfattning och förläggning. Den nya förordningen gör det t.ex. möjligt att erbjuda fjärr- eller distansundervisning vid behov. Förordningen har ändrats flera gånger för att anpassas efter rådande förhållanden.

Regeringen har den 4 januari 2021 beslutat att ge Folkhälsomyndigheten i uppdrag att under 2021, utifrån rådande och bedömt framtida epidemiologiska läge samt ur ett hälsofrämjande perspektiv, analysera vilka smittskyddsåtgärder som bör vidtas vid olika nivåer av smittspridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Detta med anledning av denna proposition och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Uppdraget ska delredovisas senast den 20 varannan månad med start i januari 2021, eller mer frekvent vid behov utifrån myndighetens bedömning av det epidemiologiska läget, så länge den föreslagna covid-19-lagen kommer att gälla.

Med anledning av Europeiska kommissionens uppmaning har regeringen beslutat att tillfälligt stoppa icke nödvändiga resor till Sverige från en annan stat än en EES-stat eller Schweiz. Regeringen beslutade den 21 december 2020 förordningen (2020:1258) om tillfälligt inreseförbud vid resor från Danmark eller Förenade kungariket till Sverige och den 23 december och den 30 december 2020 om ändringar i samma förordning. Vidare avråder Utrikesdepartementet från alla icke nödvändiga resor till ett stort antal länder, bl.a. alla länder utanför EU, EES och Schengenområdet.

Regeringen har också, i nära dialog med partierna i riksdagen, vidtagit flera åtgärder för att mildra de negativa ekonomiska konsekvenserna av virusutbrottet för svenska företag och deras anställda. Exempel på åtgärder som har vidtagits är omsättningsstöd till enskilda näringsidkare, omställningsstöd till företag som har fått minskad omsättning, stöd vid korttidsarbete, utökat statligt ansvar för sjuklönekostnader, anstånd med

skatteinbetalningar, statlig lånegaranti för små och medelstora företag, tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter och egenavgifter, tillfällig rabatt för hyreskostnader i utsatta branscher och stöd till inställda eller uppskjutna kulturevenemang. Även på socialförsäkringsområdet har det vidtagits omfattande åtgärder. Regeringen följer utvecklingen noga och är beredd att vidta ytterligare åtgärder om det behövs. Åtgärder som har ekonomiska konsekvenser för staten förutsätter – som i alla andra fall – att riksdagen har tilldelat regeringen nödvändiga befogenheter enligt regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203).

## 6 Det finns behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel

**Regeringens bedömning:** Det finns behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna instämmer i eller har inga synpunkter på promemorians bedömning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Enligt Folkhälsomyndigheten sker spridning av sjukdomen covid-19 framför allt vid nära kontakt mellan personer genom så kallad droppsmitta. När en infekterad person nyser, hostar, talar eller andas ut sprids små droppar till omgivningen. Smittan kan ta sig in i kroppen via inandning eller genom att man rör med orena händer i ögon eller på slemhinnor i näsa och mun. Situationer där många människor samlas har visat sig kunna orsaka en omfattande smittspridning.

Nuvarande lagstiftning ger inte tillräckligt stöd för att begränsa verksamheter i syfte att motverka trängsel och därmed förhindra smittspridning. I smittskyddslagen finns bestämmelser om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor. Smittskyddslagen avser i huvudsak åtgärder i förhållande till enskilda personer som är eller misstänks vara smittade av en sjukdom. Lagen innehåller normgivningsbemyndiganden som ger utrymme för att meddela föreskrifter på lägre nivå än lag. Räckvidden i fråga om smittskyddslagens normgivningsbemyndiganden är emellertid oklar och det finns anledning att sätta i fråga om de ger tillräckligt stöd för att vidta de åtgärder som kan behövas för att hantera spridningen av sjukdomen covid-19 (prop. 2019/20:155 s. 12 och 38 och bet. 2019/20:SoU20 s. 13). Det har alltså visat sig att smittskyddslagen inte ger tillräckliga möjligheter att vidta förebyggande åtgärder för att motverka en omfattande spridning av den samhällsfarliga sjukdomen covid-19. Regeringen anser därför, i likhet med *Lagrådet*, att det finns behov av ytterligare normgivningsbemyndiganden.

Risk för smittspridning uppstår när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Vissa verksamheter och situationer medför särskilt stora risker för smittspridning. Trängsel är i det sammanhanget en viktig faktor. Verksamheter som bedrivs inomhus är typiskt sett mer riskfyllda än

verksamheter utomhus. Det har också betydelse under hur lång tid som människor uppehåller sig i närheten av varandra. Exempel på riskfyllda miljöer är evenemang med publik, köpcentrum, kollektivtrafik och fester. Vissa av dessa miljöer är inte möjliga att reglera med stöd av befintlig lagstiftning. Det är troligt att det epidemiologiska läget under överskådlig tid kommer att vara sådant att det är motiverat att vidta smittskyddsåtgärder i fråga om många olika typer av verksamheter. Det finns därför behov av lagstiftning som ger det allmänna ytterligare möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning.

## 7 Det bör införas en tillfällig covid-19-lag

**Regeringens förslag:** Det införs en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

**Regeringens bedömning:** Den tillfälliga lagen bör

- ge det allmänna möjlighet att vidta åtgärder för att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning
- möjliggöra träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskydssynpunkt säkert sätt
- så långt som möjligt göra det förutsebart vilka åtgärder som kan bli aktuella
- ge möjlighet att meddela föreskrifter, som vid behov får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område, och beslut i enskilda fall
- tillhandahålla verktyg för att upprätthålla begränsningarna, t.ex. i form av sanktioner och tillsyn.

Förslagen behöver utformas utifrån regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Även förhållandet till EU-rätten behöver beaktas.

Den tillfälliga lagen bör inte reglera serveringsställen.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian görs ingen bedömning om förhållandet till EU-rätten.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna, däribland *Barnombudsmannen*, *Göteborgs tingsrätt*, *Handelsanställdas förbund*, *Justitiekanslern*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Länsstyrelsen i Västmanlands län*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Myndigheten för stöd till trossamfund*, *Polismyndigheten*, *Region Stockholm*, *Rikssantikvarieämbetet*, *Smittskyddsläkarföreringen*, *Socialstyrelsen*, *Strömstads kommun*, *Sveriges advokatsamfund*, *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Svensk Scenkonst*, *Svensk Live* och *Svenska mässan*, är positiva till eller har inga synpunkter på promemorians förslag och bedömning. *Folkhälsomyndigheten* ser positivt på lagförslaget som ett komplement till befintliga regleringar, allmänna råd och rekommendationer. Folkhälsomyndigheten påpekar att de flesta fall av smitta med covid-19 sker i hemmet eller på arbetsplatsen, vilket innebär att det egna ansvaret och

frivilligheten även fortsatt kommer att vara helt avgörande för att bromsa smittspridningen. *Stockholms universitet* anser att lagförslaget är väl motiverat och ändamålsenligt.

*Riksdagens ombudsmän* avstyrker lagförslaget i dess nuvarande form mot bakgrund bl.a. av lagförslagets breda tillämpningsområde och begränsade kontrollmekanismer. Även *Civil Rights Defenders* avstyrker av liknande skäl lagförslaget så som det nu är utformat. Riksdagens ombudsmän uttrycker förståelse för att det kan vara svårt att uttömmande reglera vilka åtgärder som får vidtas med stöd av lagen, men anser att det är angeläget att riksdagen så långt som möjligt kan förutse omfattningen av en delegation och vilka föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av bemyndigandena. *Sveriges Hudterapeuters Riksorganisation* anser att införandet av lagen inte är en bra väg att gå eftersom det sker alldeles för sent.

*Jönköpings kommun* har ingen erinran mot förslaget i sak, men anser att lagen borde ha införts i ett betydligt tidigare skede av pandemin. *Fastighetsägarna Sverige* har förståelse för att regeringen mot bakgrund av smittläget överväger ytterligare restriktioner, men ifrågasätter om förslagen i promemorian har analyserats i erforderlig utsträckning. *Socialstyrelsen* anser att uttrycket den smittsamma sjukdomen covid-19 bör användas i lagen.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

#### *Det bör införas en tillfällig covid-19-lag*

Smittskyddslagen innehåller grundläggande bestämmelser om samhällets smittskydd. Enligt lagen har var och en ett personligt ansvar att förebygga smittspridning (2 kap. 1 och 2 §§). Smittskyddslagen kompletteras av Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd. Myndigheten har meddelat särskilda föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m.

Smittskyddslagens ramverk innehåller viktiga verktyg för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Befolkningen har under lång tid haft en hög benägenhet att följa Folkhälsomyndighetens föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer. Den svåra situation som har uppkommit till följd av den pågående pandemin har emellertid aktualiserat behov av tvingande åtgärder som inte kan vidtas inom ramen för smittskyddslagen. En sådan åtgärd är regeringens beslut att med stöd av ordningslagen förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med ett visst antal deltagare.

Regeringen bedömer att det finns behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning (avsnitt 6). En sådan reglering bör av systematiska skäl inte tas in i ordningslagen. De föreskrifter som behövs för att skapa sådana ökade möjligheter tar i huvudsak sikte på frågor som avser smittskydd, dvs. andra ämnen än de som huvudsakligen regleras i ordningslagen. En tänkbar lösning är att föra in regleringen i smittskyddslagen, på liknande sätt som gjordes i fråga om de tillfälliga normgivningsbemyndiganden som gällde under perioden den 18 april 2020–den 30 juni 2020 (prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214). Regeringen anser emellertid att regleringen blir mer överskådlig och lättillgänglig om den i stället tas in i en ny särskild lag. De

nya möjligheterna att motverka trängsel kan innebära betydande ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter och även i övrigt få stor betydelse för privatpersoner, civilsamhälle och företag. Möjligheterna bör därför bara finnas under en begränsad tid. Genom en särskild lag kan det tydliggöras att det är fråga om tillfälliga åtgärder för att hantera coronapandemin. Det bör mot denna bakgrund införas en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen).

*Riksdagens ombudsmän* och *Civil Rights Defenders* avstyrker lagförslaget i dess nuvarande form mot bakgrund bl.a. av lagförslagets breda tillämpningsområde och begränsade kontrollmekanismer. Regeringen anser att det är ytterst angeläget att det allmänna skyndsamt ges möjligheter att vidta ytterligare åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra spridning av sjukdomen covid-19. De frågor som Riksdagens ombudsmän väcker behandlas i avsnitten 3, 8, 10, 11.1, 11.9, 16 och 17. *Jönköpings kommun* och *Sveriges Hudterapeuters Riksorganisation* anser att lagen kommer för sent. Regeringen bedömer att den föreslagna lagen kommer att fylla en viktig funktion under förhållandevis lång tid framöver.

*Socialstyrelsen* anser att uttrycket den smittsamma sjukdomen covid-19 bör användas i lagen. Under den tid som den tillfälliga lagen föreslås gälla kan det dock antas vara allmänt känt att covid-19 är en smittsam sjukdom. Regeringen föredrar därför promemorians lagtextförslag.

### *Syftet med lagen*

Den tillfälliga covid-19-lagen bör ge möjlighet för det allmänna att vidta adekvata åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas och hur ingripande åtgärder som kan komma att bli nödvändiga. Lagen bör därför ge utrymme för långtgående åtgärder för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Lagen bör samtidigt vara flexibel. Den bör göra det möjligt att vidta träffsäkra åtgärder som förhindrar smittspridning utan att i onödan begränsa verksamheter som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt.

Lagen måste, som *Lagrådet* framhåller, utformas på ett sådant sätt att det så långt som möjligt blir förutsebart vilka åtgärder som kan bli aktuella. Som *Riksdagens ombudsmän* framhåller är det angeläget att riksdagen så långt det är möjligt kan förutse omfattningen av en delegation av normgivningsmakt och vilka föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av de aktuella bemyndigandena. Det är dock inte lämpligt att uttömmande ange vilka krav på smittskyddsåtgärder som får införas för olika typer av verksamheter. Vilka åtgärder som är mest adekvata beror både på den epidemiologiska utvecklingen och på det vid varje tidpunkt aktuella kunskapsläget avseende spridning av sjukdomen covid-19.

Det är troligt att det under förhållandevis lång tid framöver kommer att behöva finnas föreskrifter om särskilda begränsningar som tar sikte på att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. I vissa situationer kommer sådana särskilda begränsningar att behöva gälla nationellt, medan det i andra fall kan vara lämpligare med regionala eller

lokala åtgärder. Erfarenheterna av pandemin visar att smittläget kan förändras snabbt, vilket kan göra det nödvändigt att införa nya begränsningar med kort varsel. Om åtgärderna försenas kan det leda till ytterligare smittspridning, med ökad belastning på sjukvården och fler dödsfall som följd. För att nya begränsningar ska kunna införas så snabbt som möjligt bör de kunna beslutas av regeringen genom förordning och i vissa fall även genom myndighetsföreskrifter. Det bör också finnas möjlighet att vid behov inskränka föreskrifter till att gälla inom ett visst geografiskt område. För att skapa ytterligare flexibilitet och träffsäkerhet bör lagen även ge möjlighet att begränsa en viss verksamhet genom beslut i enskilda fall.

Flera av de särskilda begränsningar som övervägs i detta lagstiftningsärende kan redan nu komma till uttryck genom sådana allmänna råd och rekommendationer som Folkhälsomyndigheten får besluta om. Avsikten med den nya lagen är att det ska bli möjligt att införa särskilda begränsningar även genom bindande föreskrifter och beslut. För att säkerställa att sådana föreskrifter och beslut följs, bör överträdelser av dem leda till någon form av konsekvens. Lagen bör därför innehålla verktyg för att upprätthålla de särskilda begränsningarna, t.ex. i form av sanktioner och tillsyn.

*Regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter – en nödvändig utgångspunkt*

Den nya covid-19-lagen bör ge möjlighet för det allmänna att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. De nya möjligheter som övervägs ger utrymme för betydande ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter. Frågor om grundläggande fri- och rättigheter regleras i regeringsformen och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som lag.

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad mötes- och demonstrationsfrihet. Mötesfrihet innebär frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas för att motverka farsot. En sådan begränsning får göras genom lag eller, efter bemyndigande i lag, annan författning. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 1, 20, 21 och 24 §§).

Regeringsformen anger att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (2 kap. 15 §). Rätten till egendom skyddas också genom Europakonventionen. Varje

fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatsar. Dessa bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse (artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen). I regeringsformen finns också en bestämmelse om näringsfrihet. Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 §).

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Ingen svensk medborgare får hindras att resa in i riket. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Rörelsefriheten får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 7, 8, 20 och 21 §§).

Covid-19-lagen behöver utformas utifrån regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Även förhållandet till EU-rätten behöver beaktas. Kraven i regeringsformen och Europakonventionen kommer att behöva beaktas även vid utformningen av föreskrifter som meddelas med stöd av de bemyndiganden som föreslås. I det arbetet kan också EU-rättsliga regler behöva beaktas (avsnitt 18).

#### *Serveringsställen bör inte regleras i lagen*

Enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ansvarar den som driver ett serveringsställe för att det vidtas vissa åtgärder för att förhindra spridning av det virus som orsakar sjukdomen covid-19. Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsyn och får besluta de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av maj 2021. Eftersom det redan finns ett särskilt regelverk för att förhindra smittspridning på serveringsställen, bör sådan verksamhet inte regleras i covid-19-lagen. Däremot finns det skäl att genom ändringar i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen utvidga möjligheterna att införa begränsningar som avser serveringsställen (avsnitt 11.5).

## 8 Förhållandet till annan lagstiftning

**Regeringens förslag:** Lagen gäller utöver smittskyddslagen och ordningslagen.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Riksdagens ombudsmän, Förvaltningsrätten i Malmö och Göteborgs tingsrätt* anser att det bör förtydligas att den nya lagen har företräde framför smittskyddslagen och ordningslagen. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*

har liknande synpunkter och väcker även frågan om förhållandet till vissa andra lagar.

**Skälen för regeringens förslag:** Det viktiga verktyg för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 som smittskyddslagens ramverk innebär bör behållas. Det finns ingen anledning att föra över alla bestämmelser som kan ha betydelse för hanteringen av coronapandemin till den nya lagen. Covid-19-lagen bör därför gälla utöver smittskyddslagen.

Regeringen får enligt ordningslagen föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om det är nödvändigt för att motverka epidemi. Under samma förutsättningar får en länsstyrelse, efter regeringens bemyndigande, i fråga om länet eller en del av det föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas (2 kap. 15 §). Vidare får Polismyndigheten vägra tillstånd till en allmän sammankomst om det är nödvändigt för att motverka epidemi (2 kap. 10 §). Den nya lagen bör ge möjligheter att generellt motverka trängsel för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. För att regleringen ska bli sammanhållen, enhetlig och överskådlig bör lagen behandla också sådant som för närvarande regleras i ordningslagen. Därmed blir det möjligt att upphäva förbudsförordningen och i stället införa begränsningar som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i syfte att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 med stöd av den nya lagen. Däremot är det inte aktuellt att ta bort bemyndigandena i ordningslagen, eftersom de kan behöva användas t.ex. om det skulle uppkomma en annan epidemi än coronapandemin. Ordningens reglering bör alltså finnas kvar och den nya lagen bör gälla utöver ordningslagen.

Som *Riksdagens ombudsmän, Förvaltningsrätten i Malmö och Göteborgs tingsrätt* uppmärksammar innebär förslaget att den nya lagen har företräde framför smittskyddslagen och ordningslagen. Det innebär bl.a. att det förslag till normgivningsbemyndiganden som behandlas i avsnitt 11.1 har företräde framför 2 kap. 15 § ordningslagen. Bestämmelserna i 2 kap. 15 § ordningslagen ska alltså inte användas för att för att vidta åtgärder relaterade till sjukdomen covid-19 under den tid som den tillfälliga lagen gäller.

*Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* väcker frågan om förhållandet till lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, epizootilagen (1999:657) och lagen (2006:806) om provtagning på djur, m.m. Serveringsställen bör inte regleras särskilt i den nya lagen (avsnitt 7). Det kan dock inte uteslutas att serveringsställen kan komma att omfattas av en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av lagen, t.ex. när det gäller restauranger i köpcentrum (avsnitt 11.3). Regeringen bedömer att det med undantag för förslaget avseende platser för privata sammankomster (avsnitt 11.6) saknas anledning att i den tillfälliga covid-19-lagen reglera förhållandet till lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Något sådant behov synes inte heller föreligga när det gäller epizootilagen eller lagen om provtagning på djur, m.m.



**Regeringens förslag:** Var och en ska genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet som omfattas av lagen ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Verksamheten ska så långt som möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt smittskyddslagen ska var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Den som vet eller har anledning att misstänka att han eller hon bär på en smittsam sjukdom är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att skydda andra mot smittrisk. Den som vet att han eller hon bär på en allmänfarlig sjukdom är skyldig att lämna information om smittan till andra människor som han eller hon kommer i sådan kontakt med att beaktansvärd risk för smittoöverföring kan uppkomma (2 kap. 1 och 2 §§). Enligt Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd är var och en skyldig att vidta försiktighetsåtgärder för att skydda sig själv och andra mot spridning av sjukdomen covid-19. För att undvika smittspridning bör var och en bl.a. stanna hemma vid symtom på sjukdomen covid-19, tvätta händerna ofta och noggrant eller använda handdesinfektion och hålla sig informerad om särskilda rekommendationer från Folkhälsomyndigheten och den regionala smittskyddsläkaren. Folkhälsomyndigheten har även beslutat specifika allmänna råd för exempelvis arbetsplatser, kollektivtrafik, handel och idrottsföreningar.

Smittskyddslagens bestämmelser och Folkhälsomyndighetens föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer är av central betydelse för samhällets möjligheter att motverka spridning av sjukdomen covid-19. Ett framgångsrikt smittskyddsarbete förutsätter att enskilda tar ett stort ansvar. Regeringen anser att alla människors ansvar för att förhindra smittspridning bör komma till uttryck inte bara i smittskyddslagen utan även i den nya lagen. I lagen bör det därför anges att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder ska medverka till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Folksamlingar och trängsel medför risker för smittspridning. Den som bedriver en verksamhet där människor samlas har därför ett särskilt ansvar för att förhindra smittspridning. Enligt Folkhälsomyndighetens föreskrifter ska alla verksamheter i Sverige säkerställa att de vidtar lämpliga åtgärder för att undvika spridning av sjukdomen covid-19. Många verksamheter kan bedrivas på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Om verksamhetsutövarna tar sitt ansvar och vidtar lämpliga smittskyddsåtgärder, minskar behovet av tvingande åtgärder. Det bör i den tillfälliga lagen komma till uttryck att smittskyddsåtgärder i första hand bör vidtas

på initiativ av den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet. Lagen föreslås omfatta många slags verksamheter och en lagreglering av vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas måste därför utformas mera övergripande. Regleringen kan lämpligen innebära att den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet som omfattas av lagen ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Vidare bör det i lagen anges att verksamheten så långt som möjligt ska bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra.

## 10 Allmänna förutsättningar för särskilda begränsningar

**Regeringens förslag:** Föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* ifrågasätter om den föreslagna proportionalitetsbestämmelsen behövs. *Barnombudsmannen* framhåller betydelsen av barns behov av att delta i fritidsverksamheter. *Folkhälsomyndigheten* anser att det av lagen eller förarbetena till lagen bör framgå att barns och ungas behov bör beaktas särskilt. Liknande synpunkter lämnas av *Riksidrottsförbundet*. *Visita*, *Svenska Nöjesparksföreningen*, *Riksidrottsförbundet* och *Jernhusen AB* betonar vikten av att det görs noggranna proportionalitetsbedömningar. Liknande synpunkter lämnas av *Statens Kulturråd* och *Svensk Handel*. *Svenska kyrkan* understryker att religionsfriheten och möjligheten att utöva religion, enskilt och tillsammans, är en grundlagsskyddad rättighet som inte ska begränsas. Det är därför av stor vikt att den nu föreslagna begränsningen endast gäller så länge som det är motiverat med hänsyn till smittspridningen. *Riksdagens ombudsmän* anför att de närmare bedömningarna av om enskilda åtgärder är ändamålsenliga för att förhindra smittspridning och av deras negativa konsekvenser för enskilda, företag och civilsamhället, till stora delar får göras i samband med att enskilda föreskrifter beslutas, vilket innebär en otydlighet som försvårar bedömningen av förslaget rimlighet. Riksdagens ombudsmän anser vidare att det är viktigt att föreskrifter och beslut inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt och att giltighetstiden omprövas kontinuerligt. Det bör enligt Riksdagens ombudsmän därför övervägas en reglering av

giltighetstiden i fråga om de föreskrifter och beslut som får meddelas med stöd av lagen. *Visita* är inne på samma linje. *Folkhälsomyndigheten* anser att föreskrifter om stängning av verksamheter bör vara föremål för en obligatorisk omprövning efter en viss tid, t.ex. två veckor.

**Skälen för regeringens förslag:** Ett av syftena med den nya covid-19-lagen är att ge det allmänna möjlighet att minska risken för smittspridning, utan att i onödan begränsa verksamheter som kan bedrivas på ett sätt som är säkert från smittskyddssynpunkt. För att detta syfte ska uppnås bör det ställas vissa grundläggande krav på särskilda begränsningar som införs med stöd av lagen.

En första förutsättning bör vara att de särskilda begränsningarna är nödvändiga för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det bör alltså finnas en koppling mellan begränsningen och den eftersträvade effekten på smittspridningen. *Riksdagens ombudsmän* och *Riksidrottsförbundet* anser att det är viktigt att föreskrifter och beslut inte gäller längre än vad som är absolut nödvändigt och att giltighetstiden omprövas kontinuerligt. Regeringen delar denna uppfattning och anser att det följer redan av det föreslagna kravet på nödvändighet. Det finns inte anledning att utöver detta reglera frågan om giltighetstiden av de föreskrifter och beslut som får meddelas med stöd av lagen. Av samma skäl bör det inte heller, som *Folkhälsomyndigheten* efterfrågar, införas ett krav på att föreskrifter ska omprövas efter en viss tid.

I smittskyddslagen finns bestämmelser om allmänna riktlinjer för smittskyddet. Riktlinjerna innebär bl.a. att smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet och inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors hälsa. Åtgärderna ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet. Med anledning av *Barnombudsmannens* synpunkter vill regeringen lyfta fram bestämmelsen om att när åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad barnets bästa kräver (1 kap. 4 § smittskyddslagen). Som Barnombudsmannen också framhåller är det av yttersta vikt att alla aktörer kontinuerligt genomför barnrättsliga analyser inför beslut och åtgärder med anledning av sjukdomen covid-19. Analyserna ska utgå från barnets rättigheter i enlighet med Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och beskriva vilka konsekvenser som en avsedd åtgärd kan få för barnets rättigheter.

De allmänna riktlinjerna för smittskyddet bör vara vägledande även vid beslut om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen. Av särskild vikt är att sådana begränsningar ska vara proportionerliga. Som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* påpekar finns det bestämmelser om proportionalitet i regeringsformen och förvaltningslagen (2017:900) som aktualiseras när föreskrifter och beslut meddelas med stöd av den föreslagna lagen. Regeringen ser trots detta ett stort värde i att frågan om proportionalitet regleras särskilt i lagen. I covid-19-lagen bör det därför uttryckligen anges att föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Kravet på proportionalitet innebär att det ska göras en avvägning mellan vad som kan uppnås genom åtgärden i fråga om minskad smittspridning och de negativa konsekvenser som åtgärden kan förväntas få. Tänkbara exempel på positiva effekter kan vara minskad sjuklighet och dödlighet i

sjukdomen covid-19 samt minskad belastning på sjukvården. Tänkbara exempel på negativa effekter kan vara försämrad folkhälsa i andra avseenden än sjukdom i covid-19, inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som mötesfrihet, demonstrationsfrihet, näringsfrihet och egendomsskydd, samt negativa ekonomiska konsekvenser för privatpersoner, civilsamhälle och företag. Vad som är en proportionerlig åtgärd beror bl.a. på hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Om det förekommer eller finns en överhängande risk för en omfattande smittspridning, kan det vara motiverat med mer långtgående åtgärder. Vid proportionalitetsbedömningen bör det, i enlighet med de allmänna riktlinjer för smittskyddet som anges i smittskyddslagen och som *Folkhälsomyndigheten* framhåller, särskilt beaktas vad barnets bästa kräver. Som *Barnombudsmannen* och *Riksidrottsförbundet* uppmärksammar innebär det bl.a. att barns behov av att delta i olika typer av fritidsaktiviteter ska tillmätas stor vikt.

Inom ramen för detta lagstiftningsärende kan det endast anges allmänna riktlinjer för hur proportionalitetsbedömningen bör göras. Den konkreta avvägningen måste, som *Riksdagens ombudsmän* anför, göras i samband med att föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar tas fram.

Åtgärder för att förhindra smittspridning bör inte i onödan begränsa verksamheter som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Hur stor risk för smittspridning som uppstår när människor samlas beror på en mängd olika faktorer, t.ex. hur lång tid aktiviteten pågår och om den äger rum inomhus eller utomhus. Olika verksamheter skiljer sig också åt i fråga om vilka smittskyddsåtgärder som är möjliga att vidta. Om behov av en särskild begränsning aktualiseras bör det alltid övervägas om vissa slags verksamheter helt kan undantas, eller om den särskilda begränsningen kan anpassas med hänsyn till de förutsättningar som finns i de aktuella verksamheterna.

Regeringen anser att det mot denna bakgrund bör anges i covid-19-lagen att föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

# 11 Bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar

## 11.1 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

- begränsning av antalet deltagare
- minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser
- begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen
- andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

Det införs en bestämmelse i ordningslagen som upplyser om detta.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians lagförslag anges inte uttryckligen att föreskrifter om förbud får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Svensk Scenkonst* och *Svensk Live* anser att det bör vara möjligt att meddela föreskrifter om en högsta tillåten andel av den totala publikkapaciteten. Även *Riksidrottsförbundet* ser positivt på möjligheten att införa mer träffsäkra begränsningar där hänsyn kan tas till olika typer av arrangemang och till arenakapacitet eller att ett arrangemang genomförs på stora ytor utomhus. *Folkhälsomyndigheten* anser att ordet personer ska användas i stället för ordet deltagare. *Svensk Scenkonst* anser däremot att ordet deltagare ska användas på samma sätt som enligt ordningslagen, dvs. att personal exkluderas. Andra definitioner skulle enligt föreningen medföra att en rad nya gränsdragningsproblem och praktiska svårigheter uppstår i samband med konserter och föreställningar.

*Kammarrätten i Stockholm* anser, mot bakgrund av de potentiellt långtgående åtgärder som möjliggörs, att promemorians lagförslag som innebär att föreskrifterna får avse andra åtgärder för att förhindra smittspridning bör snävas in och i stället avse andra åtgärder av liknande slag för att förhindra smittspridning. *Svenskt Näringsliv* och *Region Stockholm* lämnar liknande synpunkter. *Riksdagens ombudsmän* ifrågasätter varför de föreslagna bemyndigandena inte villkoras av att riksdagens beslut inte kan avvaktas. *Företagarna* lämnar liknande synpunkter. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att det i den föreslagna lagen uttryckligen bör anges att definitionerna av uttrycken allmän sammankomst och offentlig tillställning är desamma som enligt ordningslagen. Juridiska fakultetsstyrelsen ser också ett behov av en reglering om cirkusföreställningar som motsvarar den som finns i 2 kap. 2 § ordningslagen. *Stockholms universitet* och *Göteborgs tingsrätt* anser

att det bör klargöras om krav på munskydd kan införas med stöd av lagen. *Lunds kommun* anser att förbud ska få beslutas endast om det finns synnerliga skäl. *Svensk Live* anser att covid-19-lagen tydligare bör öppna för en möjlighet att låta arrangören få göra en bedömning av hur stor publik som kan tas emot på ett säkert sätt. *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* framhåller att fortsatt hänsyn bör tas till att begravningar ska kunna genomföras.

**Skälen för regeringens förslag:** Risk för spridning av sjukdomen covid-19 uppkommer när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Särskilt stora risker uppkommer om det samlas många människor under lång tid på en begränsad yta. Ett sammanhang där sådana situationer kan uppstå är vid sådana allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som omfattas av ordningslagen, t.ex. konserter, idrottsevenemang och demonstrationer. Mot bakgrund av de särskilda risker som finns i dessa sammanhang bör det vara möjligt att införa särskilda begränsningar som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i syfte att förhindra smittspridning.

Vad som utgör allmänna sammankomster och offentliga tillställningar regleras i ordningslagen. Med allmän sammankomst avses bl.a. demonstrationer, sammankomster som hålls för religionsutövning, teaterföreställningar, biograföreställningar, konserter och andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämförbar med en sådan sammankomst (2 kap. 1 §). Med offentlig tillställning avses bl.a. tävlingar och uppvisningar i sport och idrott, danstillställningar, tivolinöjen, marknader och mässor samt andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster. För att en tillställning ska anses som offentlig krävs med vissa undantag att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den (2 kap. 3 §). Definitionerna omfattar ett brett spektrum av verksamheter med skilda förutsättningar att bedriva verksamhet på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. En reglering som omfattar allmänna sammankomster och offentliga tillställningar måste därför ge utrymme för att kunna anpassa kraven utifrån de förutsättningar som gäller för olika typer av verksamheter.

Enligt ordningslagen får regeringen meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, om det är nödvändigt för att motverka epidemi (2 kap. 15 §). Bemyndigandet innebär en möjlighet för regeringen att begränsa vissa evenemang och har därmed fyllt en viktig funktion under den inledande delen av den pågående pandemin.

Samtidigt kan det konstateras att huvudsyftet med ordningslagen är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, inte att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. Vidare utgår bemyndigandet från att de föreskrifter som får meddelas ska innebära ett förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Regeringen anser att det därför är lämpligt att det i den tillfälliga covid-19-lagen införs ett särskilt normgivningsbemyndigande som på ett tydligare sätt ger utrymme för att ställa krav på smittskyddsåtgärder.

En annan konstaterad brist är svårigheten att göra åtskillnad mellan olika typer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar utifrån möjligheterna att bedriva en smittskyddssäker verksamhet. Ett närliggande problem är att bemyndigandet i ordningslagen inte ger utrymme för Folkhälsomyndigheten att meddela mer detaljerade föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder. Ordningslagen innehåller dessutom ett begränsat antal mekanismer för att upprätthålla begränsningar som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, främst i form av tillståndskrav, polisiära befogenheter och straffrättsliga sanktioner. Det finns exempelvis inte några bestämmelser i ordningslagen om tillsyn eller vitesförelägganden. Covid-19-lagen bör därför utformas på ett sätt som möjliggör detta.

En första fråga är om den nya regleringen bör använda ordningslagens uttryck allmän sammankomst och offentlig tillställning eller om verksamheterna bör definieras på något annat sätt. Regeringen anser att det finns starka skäl för att använda definitionerna i ordningslagen. Uttrycken allmän sammankomst och offentlig tillställning är invanda och avgränsade. Nya uttryck som helt eller delvis överlappar uttrycken i ordningslagen riskerar att skapa både oklarhet och bristande förutsebarhet. Polismyndigheten bör ha kvar myndighetens nuvarande uppgifter när det gäller tillståndsprövning och befogenhet att ställa in och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (se vidare avsnitten 12.2 och 13.2). Det finns därför ett värde i att terminologin i covid-19-lagen stämmer överens med ordningslagens terminologi. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att uttrycken allmän sammankomst och offentlig tillställning bör användas i den tillfälliga lagen. Uttrycken bör ges samma innebörd som de har i 2 kap. 1–3 §§ ordningslagen. Regeringen anser till skillnad från *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* att detta inte behöver komma till uttryck i lagtexten. Avsikten är att även cirkusföreställningar ska omfattas (jfr 2 kap. 2 § ordningslagen).

Vissa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan dra till sig tusentals deltagare. Den nya covid-19-lagen bör ge möjligheter att införa särskilda begränsningar i fråga om sådana typer av större arrangemang. Det finns också allmänna sammankomster och offentliga tillställningar där behovet av särskilda begränsningar kan vara mindre. Det är dock förenat med svårigheter att i lag ange dessa verksamheter. En sådan precisering skulle oundvikligen innebära att vissa verksamheter där risken för smittspridning är liten utelämnas. Det framstår inte heller som en lämplig lösning att uttömmande ange vissa typer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som ska kunna bli föremål för särskilda begränsningar, eftersom vissa verksamheter som kan vara riskfyllda ur ett smittskyddsperspektiv då skulle riskera att falla utanför lagens tillämpningsområde. Regeringen anser mot denna bakgrund att all verksamhet som omfattas av 2 kap. ordningslagen bör vara möjlig att begränsa med stöd av covid-19-lagen. Eventuella undantag för vissa typer av verksamheter bör regleras på lägre normgivningsnivå än lag.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar ska inte kunna begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Regeringen konstaterar att även under en pandemi måste eventuella ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter övervägas noga. Det bör beaktas att inskränkningar kan få betydelse för medborgarnas

möjligheter att genom demonstrationer uttrycka sina åsikter, att genom möten utöva sin religion och att vid kulturevenemang använda sin yttrandefrihet. Begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan dessutom påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet och kan därmed innebära ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Vilka särskilda begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Regeringen bedömer att det inte kan uteslutas att det epidemiologiska läget med anledning av den pågående pandemin tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för en begränsad tid helt förbjuda allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Den tillfälliga covid-19-lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan vara en proportionerlig åtgärd. Lagen bör därför ge utrymme även för sådana särskilda begränsningar. Det bör understrykas att en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten inte får sträcka sig så långt att begränsningen utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 21 § regeringsformen).

Regeringen bör mot denna bakgrund som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning (avsnitt 11.9). Som *Lagrådet* föreslår bör det av lagtexten uttryckligen framgå att sådana föreskrifter får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Regeringen anser, till skillnad från *Lunds kommun*, inte att det därutöver bör krävas synnerliga skäl för en sådan åtgärd. Utgångspunkten bör vara att de särskilda begränsningar som införs ska vara mindre långtgående än ett förbud. I de allra flesta fall kommer det att vara tillräckligt att verksamheter anpassas på ett sätt som minskar risken för smittspridning. Regeringen bör därför få meddela föreskrifter om att den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vidta smittskyddsåtgärder.

Sådana föreskrifter bör för det första få innebära krav på begränsning av antalet deltagare. En deltagarbegränsning kan vara utformad på flera olika sätt. Begränsningen bör t.ex. kunna göras beroende av storleken på den lokal eller det område där den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen ska hållas. Det förutsätter dock att det går att utforma en reglering som är tillräckligt tydlig för anordnaren. Det måste också vara möjligt att i praktiken kontrollera efterlevnaden av en särskild begränsning av antalet deltagare. Det bör vidare vara möjligt att beakta om aktiviteten ska anordnas inomhus eller utomhus och om det kommer att finnas sittplatser. För att inte i onödan begränsa möjligheterna bör covid-19-lagen utformas på så sätt att det anges att en föreskrift får innebära krav på begränsning av antalet deltagare. Som *Svensk Scenkonst* och *Svensk Live* efterfrågar innebär det en möjlighet att reglera en högsta tillåten andel av den totala publikkapaciteten. Det blir också möjligt att, som *Riksidrotts-*



*förbundet* efterfrågar, ta hänsyn till den yta som t.ex. en idrottstävling ska genomföras på.

Ordet deltagare används i ordningslagen och förbudsförordningen. Ordet är således vedertaget i förhållande till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och det framstår därför, trots de synpunkter som *Folkhälsomyndigheten* framför, som lämpligt att använda det även i den nya covid-19-lagen. Enligt Polismyndighetens tillämpning av förbuds-förordningen omfattar ordet som huvudregel de personer som samtidigt besöker en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Som deltagare räknas därför inte funktionärer, ordningsvakter eller annan personal som tjänstgör på uppdrag av arrangören. Vid exempelvis en teaterföreställning eller en konsert räknas således publiken som deltagare men däremot inte ensemblen eller de musiker som uppträder. Vid idrottstävlingar räknas dock idrottsutövare som deltagare när det gäller motionslopp, men inte när det gäller exempelvis fotbollsmatcher. Vilka som avses med ordet deltagare kan således variera beroende på vilken typ av allmän sammankomst eller offentlig tillställning det är fråga om. Om föreskrifter om krav på särskilda begränsningar av antalet deltagare tas fram bör det därför eftersträvas tydlighet i fråga om vilka personer som ska omfattas av begränsningarna.

Föreskrifter om särskilda begränsningar i fråga om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör enligt regeringens uppfattning vidare, på liknande sätt som enligt förbudsförordningen, kunna innebära krav på minsta tillåtna avstånd mellan personer med anvisade platser. Det bör också vara möjligt att begränsa tiden för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det kan t.ex. gälla hur lång tid en sådan sammankomst eller tillställning får pågå eller under vilka tider på dygnet den får hållas. Det finns även andra smittskydds-åtgärder som skulle kunna vara lämpliga, t.ex. möjligheter till handtvätt och rutiner för in- och utpassage. Vilka åtgärder som kommer att bedömas som mest adekvata beror både på verksamhetens karaktär och aktuellt kunskapsläge avseende spridningen av sjukdomen covid-19. Regeringen anser att det mot denna bakgrund inte är lämpligt att i den tillfälliga covid-19-lagen införa en uttömmande uppräknings åtgärder. I stället bör det anges att föreskrifterna får innebära krav på andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Som *Stockholms universitet* och *Göteborgs tingsrätt* uppmärksammar kan ett sådant krav t.ex. innebära att deltagarna vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska använda munskydd. Föreskrifter om krav på munskydd kan även meddelas med stöd av de bemyndiganden som behandlas i avsnitten 11.2–4 och 11.6. Regeringen anser att de föreslagna bemyndigandena bör utformas så att det är verksamhetsutövaren som ska se till att kravet följs. Covid-19-lagen ger inte stöd för att införa en föreskrift om krav på att använda munskydd som riktar sig till var och en i samhället.

Regeringen bedömer att en sådan avgränsning av det föreslagna normgivningsbemyndigandet som *Kammarrätten i Stockholm*, *Svenskt Näringsliv*, *Företagarna* och *Region Stockholm* efterfrågar skulle riskera att onödigt begränsa de krav på smittskyddsåtgärder som kan ställas. Regeringen föredrar därför promemorians lagtextförslag.

Vid utformningen av de föreskrifter som ska få meddelas med stöd av den föreslagna lagen bör det beaktas att ett visst arrangemang kan falla in

under flera olika kategorier i ordningslagen. Det kan t.ex. vara fråga om en danstillställning vid en demonstration eller en konsert i samband med en idrottstävling. Regeringen anser att det bör eftersträvas att verksamheter inte ska behöva förhålla sig till flera olika regelverk om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. I de fall som en viss verksamhet omfattas av flera regelverk måste det säkerställas att de krav på smittskyddsåtgärder som ställs inte är oförenliga med varandra. De särskilda begränsningarna bör också ges en så enkel och tydlig utformning som möjligt.

Enligt ordningslagen är det endast regeringen som har möjlighet att av smittskyddsskäl meddela föreskrifter om nationella begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Ett syfte med den nya covid-19-lagen är att ge utrymme för en mer detaljerad och träffsäker reglering än den som nu finns i förbudsförordningen. Enligt regeringen framstår det därför som ändamålsenligt att föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder ska kunna meddelas även på lägre normgivningsnivå än förordning. Den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela sådana föreskrifter. Det ligger nära till hands att i förordning ge ett sådant bemyndigande till Folkhälsomyndigheten, som är den myndighet som ansvarar för samordning av smittskyddet på nationell nivå. Förslaget ger även utrymme för regeringen att bemyndiga t.ex. länsstyrelserna att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på regional nivå.

*Riksdagens ombudsmän och Företagarna* väcker frågan om huruvida bemyndigandena bör villkoras av att riksdagens beslut inte kan avvaktas, i vart fall när det gäller de mest ingripande åtgärderna. Ett sådant villkor infördes i samband med riksdagsbehandlingen av propositionen Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19 (bet. 2019/20:SoU20 s. 14–16, 41 och 43, jfr prop. 2019/20:155). Enligt den nu föreslagna covid-19-lagen får regeringen, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas. Sådana föreskrifter får meddelas endast om det är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till syftet att förhindra smittspridning. Regeringen bedömer att en sådan åtgärd kan bli aktuell endast om smittspridningen vid den aktuella tidpunkten är eller kan förväntas bli mycket omfattande. Om åtgärderna försenas, kan det leda till ytterligare smittspridning, ökad sjuklighet och dödlighet samt ökad belastning på sjukvården. I en sådan situation torde riksdagens beslut inte kunna avvaktas. Regeringen anser att det därför inte finns behov av ett sådant villkor som fanns i de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen.

När det gäller mindre ingripande åtgärder, t.ex. ett krav på rutiner för in- och utpassage, är det i och för sig tänkbart att riksdagens beslut skulle kunna avvaktas. Det framstår dock enligt regeringens uppfattning inte som lämpligt att krav på smittskyddsåtgärder i ett sådant fall skulle behöva regleras i lag. En sådan ordning skulle motverka ett av covid-19-lagens syften, nämligen att ge utrymme för en flexibel och träffsäker reglering som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Motsvarande överväganden gör sig gällande för de normgivningsbemyndiganden som behandlas i avsnitten 11.2–7.

Förslaget innebär att både ordningslagen och den nya covid-19-lagen kommer att innehålla bestämmelser om begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. För tydlighets skull bör det i ordningslagen införas en bestämmelse som upplyser om att det i covid-19-lagen finns bestämmelser om särskilda begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

## 11.2 Platser för fritids- eller kulturverksamhet

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

- begränsning av antalet besökare
- begränsning av öppettider
- andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda.

I lagtexten anges gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker och campingplatser som exempel på platser för fritids- eller kulturverksamhet. Lagen omfattar endast platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians lagförslag anges inte uttryckligen att föreskrifter om nedstängning får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. I promemorian föreslås en definition av uttrycket platser för fritids- eller kulturverksamhet. I promemorians lagförslag anges inte att enbart platser för fritids- eller kulturverksamhet som öppna för allmänheten omfattas.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Svensk biblioteks-förening* ställer sig bakom förslaget att den föreslagna lagen ska omfatta landets bibliotek, men anser att biblioteken bör regleras skilt från exempelvis gym och campingplatser. *Kungl. biblioteket* anser att begreppet bibliotek inte är tillräckligt tydligt definierat. Vidare framhåller *Kungl. biblioteket* det samhällsviktiga uppdrag som biblioteken har. *Lunds universitet* väcker frågan om även andra bibliotek än folkbibliotek omfattas av förslaget. *Region Kalmar län* anser att även nöjesparker bör anges som exempel på en plats för fritids- eller kulturverksamhet. *Stockholms universitet* anser att det bör klargöras att lagen kan användas för att införa särskilda begränsningar avseende skidanläggningar. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att definitionen av uttrycket platser för fritids- eller kulturverksamhet inte är tydlig. Juridiska fakultetsstyrelsen väcker också frågan om lokaler som tillhör bostadsrättsföreningar och arbetsplatser omfattas. *Försvarsmakten* anser att det i lagtexten bör förtydligas att det endast är platser dit allmänheten har tillträde som avses. *Sveriges Kommuner och Regioner* anför att det i fråga

om campingplatser bör beaktas att sådana kan inrymma permanenta boenden. *Umeå universitet* anser att det bör finnas en undantagsregel som möjliggör för universitetsbibliotek att hålla öppet för universitetets anställda och studenter. *Stockholms universitet* anser att många av förslagen som avser delegation av normgivningsmakt kan komma att påverka rörelsefriheten, antingen var för sig eller sedda tillsammans.

**Skälen för regeringens förslag:** När människor kommer i fysisk kontakt med varandra uppkommer risk för smittspridning. Det gäller särskilt när många människor samlas under lång tid på en begränsad yta. En typ av plats där sådana situationer kan uppstå är platser för fritids- eller kulturverksamhet, t.ex. gym, badhus, bibliotek och museer. Mot bakgrund av de särskilda risker som finns i dessa sammanhang anser regeringen att det bör vara möjligt att införa särskilda begränsningar som avser platser för fritids- eller kulturverksamhet i syfte att förhindra smittspridning.

Det finns vissa författningstekniska svårigheter med att tydligt avgränsa vilka typer av verksamheter som bör kunna bli föremål för särskilda begränsningar med stöd av covid-19-lagen. En uttömmande uppräkningsriskerar att utelämnat verksamhetstyper som i ett senare skede visar sig medföra stora risker för smittspridning. Det framstår därför som ett bättre alternativ att låta regleringen omfatta alla platser för fritids- eller kulturverksamhet. För att bidra till ökad tydlighet anser regeringen att det i den tillfälliga lagen bör anges flera exempel på sådana platser: gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker och campingplatser. I promemorian föreslås att detta ska göras genom en definition av uttrycket platser för fritids- eller kulturverksamhet. Som *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* framhåller kan promemorians förslag uppfattas som otydligt. Det framstår därför som lämpligare att i stället för en definition ta in en exemplifierande uppräkningslagen. De ord som används som exempel på platser för fritids- eller kulturverksamhet bör ges samma innebörd som de har i allmänt språkbruk. Regleringen bör endast omfatta platser som är öppna för allmänheten. Som *Lagrådet* och *Försvarsmakten* föreslår bör detta krav av tydlighetsskäl föras in i lagtexten. Lokaler som tillhör bostadsrättsföreningar eller arbetsplatser och som inte är tillgängliga för utomstående omfattas inte av förslaget. Riskerna för smittspridning kan skilja sig åt mellan olika typer av verksamheter, men eventuella undantag bör regleras på lägre normgivningsnivå än lag.

Som *Stockholms universitet* uppmärksammar är skidanläggningar ett exempel på sportanläggningar.

Regeringen anser att ordet bibliotek bör ha den innebörd som det har i allmänt språkbruk, dvs. en plats där allmänheten får låna eller på annat sätt får tillgång till litteratur och får tillgång till information. Ordet bibliotek kan omfatta t.ex. folkbibliotek, men också andra bibliotek som är öppna för allmänheten. Det bör inte ha någon betydelse om verksamheten är finansierad med privata eller offentliga medel.

Med ordet museum bör, i linje med definitionen i 2 § museilagen (2017:563), avses en institution som är öppen för allmänheten och som ställer ut materiella och immateriella vittnesbörd om människan och människans omvärld.

*Region Kalmar län* anser att även nöjesparker bör anges som exempel på en plats för fritids- eller kulturverksamhet. Regeringen instämmer i att nöjesparker är en plats för fritids- eller kulturverksamhet, men anser att det

inte behöver komma till uttryck i lagtexten. Regeringen delar *Sveriges Kommuner och Regioners* uppfattning att det i fråga om eventuella överväganden kring särskilda begränsningar för campingplatser, bör beaktas att sådana kan inrymma boenden som är mer eller mindre permanenta.

Platser för fritids- eller kulturverksamhet bör inte kunna begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det måste i det sammanhanget beaktas att särskilda begränsningar av platser för fritids- eller kulturverksamhet med stöd av den tillfälliga covid-19-lagen kan komma att påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet. Sådana begränsningar kan därmed innebära ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Vilka särskilda begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Regeringen bedömer att det inte kan uteslutas det epidemiologiska läget med anledning av den pågående pandemin tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid besluta att alla platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda. Lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående särskilda begränsningar av platser för fritids- eller kulturverksamhet kan vara en proportionerlig åtgärd. Covid-19-lagen bör därför ge utrymme även för sådana särskilda begränsningar.

Regeringen bör mot denna bakgrund som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning (avsnitt 11.9). Som *Lagrådet* föreslår bör det av lagtexten uttryckligen framgå att sådana föreskrifter får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Utgångspunkten bör alltså vara att de särskilda begränsningar som införs ska vara mindre långtgående än en nedstängning. Av samma skäl som anförs ovan avseende allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis i första hand Folkhälsomyndigheten, även få meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter bör få innebära krav på begränsning av antalet besökare, begränsning av öppettider eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Förslaget ger även utrymme för att bemyndiga t.ex. länsstyrelserna att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på regional nivå.

Många allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan också sägas utgöra fritids- eller kulturverksamhet. Det gäller t.ex. teaterföreställningar och konserter. Sådan verksamhet kan enligt regeringens förslag begränsas med stöd av den reglering som behandlas i avsnitt 11.1. I vissa fall kan en verksamhet dock omfattas av flera regelverk samtidigt, t.ex. ett kulturhus som inrymmer både ett museum och en teaterscen. I likhet med vad regeringen anför när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som faller in under flera olika kategorier, bör detta beaktas vid utformningen av de föreskrifter om särskilda

begränsningar som får meddelas med stöd av lagen. Det bör eftersträvas att verksamheter inte ska behöva förhålla sig till fler regelverk än nödvändigt. I de fall som verksamheter omfattas av flera regelverk måste det säkerställas att de krav på smittskyddsåtgärder som ställs inte är oförenliga med varandra. Motsvarande överväganden gör sig gällande för övriga verksamheter som föreslås omfattas av lagen.

Förslaget innebär att det kan införas särskilda begränsningar som påverkar allmänhetens tillgång till verksamheter som enligt lag ska vara tillgängliga för alla. Av 6 § första stycket bibliotekslagen (2013:801) framgår att varje kommun ska ha ett folkbibliotek och att folkbiblioteken ska vara tillgängliga för alla. Av 7 § museilagen framgår att utställningar och annan publik verksamhet vid ett museum ska vara tillgänglig för alla. Bibliotekslagen och museilagen är utformade som ramlagar som anger övergripande principer och riktlinjer för det offentligt finansierade biblioteksväsendet och för det allmänna museiväsendet. Bestämmelserna i bibliotekslagen och museilagen utgör inte något hinder mot att införa särskilda begränsningar avseende dessa verksamheter med stöd av den tillfälliga covid-19-lagen. Däremot måste regleringen i de lagarna beaktas för det fall att föreskrifter om särskilda begränsningar som avser bibliotek och museer ska tas fram med stöd av den tillfälliga lagen. Som *Kungl. biblioteket* och *Svensk biblioteks förening* framhåller bör det också, inom ramen för en proportionalitetsbedömning, beaktas att bibliotek fyller en viktig demokratisk funktion genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Kungl. biblioteket framhåller också att biblioteken har en avgörande roll för utbildning, informations- och kunskapsinhämtning. Vid bedömningen av vilka särskilda begränsningar som bör införas bör det därför enligt regeringen beaktas den viktiga verksamhet som biblioteken bedriver, bl.a. genom att ge allmänheten möjlighet att använda internet och söka information. Hänsyn bör också tas till att riskerna för smittspridning kan skilja sig åt mellan olika typer av biblioteksverksamheter och att olika verksamheter kan ha olika förutsättningar att bedriva sin verksamhet på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Regeringen anser dock att eventuella undantag bör regleras på lägre normgivningsnivå än lag. Det bör därför inte, som *Umeå universitet* föreslår, i lagen införas ett undantag som avser universitetsbibliotek. Det bör också framhållas att bibliotekens möjligheter att tillhandahålla digital service inte påverkas av förslaget.

Regeringen finner inte anledning att, som *Svensk biblioteks förening* föreslår, särreglera bibliotek i förhållande till andra platser för fritids- och kulturverksamhet.

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

- begränsning av antalet besökare
- begränsning av öppettider
- andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda.

I lagtexten anges köpcentrum, varuhus, gallerior, butiker och serviceinrättningar som exempel på handelsplatser. Lagen omfattar endast handelsplatser som är öppna för allmänheten.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians lagförslag anges inte uttryckligen att föreskrifter om nedstängning får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. I promemorian föreslås en definition av handelsplatser, i vilken gallerior inte anges. I promemorians lagförslag anges inte att enbart handelsplatser som är öppna för allmänheten omfattas.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* anser att det bör övervägas om torghandel ska omfattas. *Helsingborgs kommun* anser att handelsplatser utomhus bör omfattas. *Försvarsmakten* anser att det i lagtexten bör förtydligas att det endast är platser dit allmänheten har tillträde som avses. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det är oklart om livsmedelsbutiker och apotek omfattas av bestämmelsen. *Kronofogdemyndigheten* anser att det bör klargöras att exekutiva auktioner och andra myndighetsföretag inte utgör handelsplatser. *Fastighetsägarna Sverige* anser att mindre ingripande smittskyddsåtgärder måste prövas i första hand.

**Skälen för regeringens förslag:** Det kan uppkomma stora risker för smittspridning när många människor samlas under lång tid på en begränsad yta. En typ av plats där sådana situationer kan uppstå är köpcentrum, butiker och andra handelsplatser. Visserligen uppehåller sig människor typiskt sett inte i en viss butik under särskilt lång tid. Handelsplatser får trots detta allmänt betraktas som en så pass riskfylld miljö att de bör omfattas av den nya covid-19-lagen. Regeringen anser att det mot denna bakgrund bör vara möjligt att införa särskilda begränsningar som avser handelsplatser i syfte att förhindra smittspridning.

En första fråga är vilka typer av handelsplatser som bör omfattas av regleringen. En reglering som är alltför vid riskerar å ena sidan att medföra bristande förutsebarhet. En reglering som är alltför snäv riskerar å andra sidan att utelämna vissa verksamheter som i ett senare skede visar sig medföra stora risker för smittspridning. Enligt regeringens bedömning bör vid denna avvägning smittskyddsskälen väga tyngst. Den tillfälliga covid-19-lagen bör därför inte innehålla någon uttömmande uppräknings av vilka typer av handelsplatser som ska kunna omfattas av särskilda begränsningar enligt lagen. För att bidra till ökad tydlighet bör köpcentrum, varuhus,

gallerior, butiker och serviceinrättningar i den tillfälliga lagen anges som exempel på handelsplatser. I promemorian föreslås att detta ska göras genom en definition av ordet handelsplatser. Regeringen anser att det är lämpligare att i stället ta in en exemplifierande uppräkningslista i lagen. De ord som används som exempel på handelsplatser bör ges samma innebörd som de har i allmänt språkbruk. Regleringen bör endast omfatta platser som är öppna för allmänheten. Som *Lagrådet* och *Försvarsmakten* föreslår bör detta krav av tydlighetsskäl föras in i lagtexten. Riskerna för smittspridning kan skilja sig åt mellan olika typer av verksamheter, men eventuella undantag bör regleras på lägre normgivningsnivå än lag.

Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* uppmärksammar bör även torghandel omfattas av regleringen i den tillfälliga lagen. Regeringen anser att torghandel bör omfattas av ordet handelsplats, men att detta inte behöver komma till uttryck i lagtexten. Som *Helsingborgs kommun* är inne på innebär detta att handelsplatser utomhus omfattas av regleringen. Med anledning av *Förvaltningsrätten i Malmös* synpunkt kan det förtydligas att även livsmedelsbutiker och apotek bör omfattas. Som *Kronofogdemyndigheten* uppmärksammar är exekutiva auktioner och andra myndighetsförrättningar inte att anse som handelsplatser.

Särskilda begränsningar som avser handelsplatser bör inte kunna införas med stöd av den tillfälliga covid-19-lagen i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det måste i det sammanhanget beaktas att sådana särskilda begränsningar kan påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet. Begränsningarna kan därmed innebära ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Vilka särskilda begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Regeringen bedömer att det inte kan uteslutas att det epidemiologiska läget med anledning av den pågående pandemin tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid besluta om stängning av alla handelsplatser, med undantag för t.ex. livsmedelsbutiker och apotek. Covid-19-lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående särskilda begränsningar som avser handelsplatser kan vara en proportionerlig åtgärd. Den tillfälliga lagen bör därför ge utrymme även för sådana särskilda begränsningar.

Regeringen bör mot denna bakgrund som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning (avsnitt 11.9). Som *Lagrådet* föreslår bör det av lagtexten uttryckligen framgå att sådana föreskrifter får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. I första hand bör alltså, som *Fastighetsägarna Sverige* framhåller, mindre långtgående särskilda begränsningar övervägas. Som regeringen anför avseende allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis i första hand Folkhälsomyndigheten, få meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Regeringen anser att sådana föreskrifter bör få innebära krav på



begränsning av antalet besökare, begränsning av öppettider eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Prop. 2020/21:79

Enligt *Stockholms universitet* skulle de bemyndiganden som regeringen föreslår, om de används samtidigt, kunna komma påverka enskildas rörelsefrihet i sådan omfattning att rättighetsskyddet enligt regeringsformen aktualiseras utan att det rör sig om ett utgångsförbud. Regeringen instämmer i att detta är något som behöver beaktas om eventuella föreskrifter om särskilda begränsningar ska tas fram.

Förslaget ger även utrymme för att bemyndiga t.ex. länsstyrelserna att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på regional nivå.

## 11.4 Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

- begränsning av antalet personer på färdmedel
- begränsning av antalet personer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer
- begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs
- andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians lagförslag anges inte uttryckligen att föreskrifter om förbud får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Svensk kollektivtrafik* är positiv till att det införs en tillfällig lag för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 men anser att det i promemorian saknas en analys av hur förslaget om begränsning av antalet personer i de kollektiva färdmedlen eller i resenärslokaler och på resenärsområden ska kunna genomföras rent praktiskt. *Svensk kollektivtrafik* framhåller att det i Sverige finns över 50 000 hållplatser och stationer för kollektivtrafik och att det med undantag för de största saknas personal på dessa bytespunkter. Till detta kommer enligt föreningen att det i många kollektivtrafikfordon inte finns någon personal i fordonens resenärsutrymmen. Det gäller exempelvis för pendeltåg, tunnelbana och lokalbanor i Stockholm samt i fråga om spårvagnar och stadsbussar i Västra Götalandsregionen. *MTR Nordic AB* lämnar liknande synpunkter. *Svensk kollektivtrafik*, som anser att även annan kollektivtrafik än sådan som regleras i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik bör omfattas av den nya lagen, anför vidare att kollektivtrafiken är en samhällsviktig verksamhet och att inskränkningar av den trafiken genom att begränsa antalet personer i färdmedel, begränsa

den tid under vilken trafiken får bedrivas och införa reglering om att kollektivtrafik inte får bedrivas kan komma att slå hårt mot exempelvis vårdpersonals möjligheter att ta sig till och från arbetet. Föreskrifter och beslut enligt promemorians förslag måste därför föregås av en analys av hur en begränsning påverkar kollektivtrafikresor som kan anses vara samhällskritiska transporter. Liknande synpunkter lämnas av *Trafikverket*. Flera *länsstyrelser* anser att regleringen enligt promemorians förslag bör utvidgas till att omfatta även annan passagerartrafik som t.ex. turistbåtar, turistbussar eller motsvarande. Även *Transportstyrelsen* anser att det bör övervägas att låta annan yrkesmässig persontrafik än kollektivtrafik omfattas av lagen. *SJ AB* anser att det bör klargöras om avsikten är att även kommersiell kollektivtrafik ska omfattas. *Destination Gotland* uppfattar att lagen omfattar bolagets verksamhet. Enligt *Stockholms tingsrätt* är det inte helt klart vilka som bör omfattas av ansvaret att vidta smittskyddsåtgärder enligt den föreslagna bestämmelsen. *Trafikverket* och *Region Stockholm* anför att samråd bör ske med den regionala kollektivtrafikmyndigheten innan föreskrifter meddelas. *Transportföretagen* anser att länsstyrelsens beslut om föreskrifter eller i enskilda fall bör föregås av samråd med sakkunnig transportmyndighet. *Swedavia* instämmer i promemorians förslag att föreskrifterna ska inskränkas till inrikes flygtrafik. *Swedavia* anför vidare att undantaget från lagens tillämpningsområde för internationell flygtrafik, även bör omfatta utrikespassagerare vad avser begränsningen av antalet personer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer. Då utrikesflygtrafiken inte kan begränsas kommer *Swedavia* att sakna rådgighet över hur många utrikespassagerare som anländer till flygplatserna från andra länder. *Swedavia* kan därför inte begränsa antalet utrikesresenärer som anländer till terminalerna. *Swedavia* anför vidare att begränsningar av öppet-hållandetider riskerar att rubba passagerarflödena på flygplatserna när fler passagerare ska hanteras under kortare tid. Detta kan komma att leda till ökad trängsel och därmed ökad risk för smittspridning. *MTR Nordic AB* väcker frågan om eventuella föreskrifter ska riktas mot den regionala kollektivtrafikmyndigheten eller mot den som efter upphandling utför trafiken i fråga. Även *SJ AB* tar upp frågan om vem som olika typer av föreskrifter om särskilda begränsningar bör riktas mot. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anför att begränsningar av kollektivtrafik har nära samband med frågor om rörelsefrihet.

**Skälen för regeringens förslag:** När många människor samlas på en begränsad yta kan det, som anføres ovan, uppstå stora risker för smittspridning. En typ av plats där sådana situationer kan uppkomma är inom kollektivtrafik och flygtrafik. Visserligen uppehåller sig människor typiskt sett inte på ett visst färdmedel under särskilt lång tid, i vart fall inte i lokal kollektivtrafik. Å andra sidan kan det i rusningstrafik uppstå stor trängsel. Kollektivtrafik och flygtrafik får enligt regeringens mening mot denna bakgrund allmänt betraktas som så pass riskfyllda miljöer att de bör omfattas av den nya covid-19-lagen. Det bör mot denna bakgrund vara möjligt att införa särskilda begränsningar som avser kollektivtrafik och flygtrafik i syfte att förhindra smittspridning.

Risk för smittspridning kan uppstå i många olika trafikslag. Regeringen anser att ordet kollektivtrafik i lagen bör ges en så vidsträckt innebörd som möjligt. Det framstår därför inte som lämpligt att använda den definition

som finns i lagen om kollektivtrafik. Utgångspunkten bör i stället vara att kollektivtrafik är trafik med allmänna färdmedel. Eventuella undantag bör regleras på lägre normgivningsnivå än lag.

Det kan för det första vara fråga om sådan regional kollektivtrafik som regioner och kommuner ansvarar för och som bedrivs med t.ex. buss, spårvagn, tunnelbana, pendeltåg eller båt. Som *SJ AB* uppmärksammar bör även kommersiell kollektivtrafik omfattas, t.ex. taxitrafik och långväga tågtrafik. Som *Svensk kollektivtrafik* uppmärksammar bör också färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och skolskjuts omfattas. Regeringen bedömer att färjetrafiken mellan Gotland och fastlandet är sådan trafik som kan omfattas. Regeringen anser inte att regleringen, som flera *länsstyrelser* och *Transportstyrelsen* efterfrågar, bör omfatta annan yrkesmässig persontrafik än kollektivtrafik och flygtrafik, t.ex. chartertrafik med buss.

Viss kollektivtrafik bedrivs internationellt, t.ex. i form av tåg och färjor som passerar nationsgränser. De praktiska och rättsliga möjligheterna att reglera sådan kollektivtrafik kan skilja sig från vad som gäller för inrikes kollektivtrafik. Regeringen anser emellertid att det inte finns skäl att i den tillfälliga lagen införa särskilda bestämmelser om internationell kollektivtrafik. När det gäller flygtrafik gör sig delvis andra överväganden gällande. Det är förenat med betydande svårigheter att genom nationell reglering införa vissa typer av krav på smittskyddsåtgärder i internationell flygtrafik. Den reglering om särskilda begränsningar som nu föreslås bör därför avse enbart inrikes flygtrafik. Det finns inte heller förutsättningar att inom ramen för detta lagstiftningsärende behandla frågor om exempelvis karantänsregler.

På färdmedel i kollektivtrafik och flygtrafik befinner sig personer ofta nära varandra, vilket innebär en risk för smittspridning. Regleringen bör därför omfatta sådana färdmedel. Trängsel kan emellertid uppstå även i lokaler och på områden som är avsedda att användas av resenärer, t.ex. perronger, busshållplatser, stationshus och flygplatser. Det gäller inte minst i samband med av- och påstigning och vid byte av färdmedel. Även sådana områden bör därför omfattas av regleringen. När det gäller lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i flygtrafik, saknas anledning att göra skillnad på inrikes och internationell flygtrafik. Bestämmelserna om särskilda begränsningar i den tillfälliga covid-19-lagen bör alltså enligt regeringens uppfattning omfatta även sådana delar av flygplatser som är avsedda att användas av resenärer i internationell flygtrafik.

Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik bör inte kunna begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det bör i det sammanhanget beaktas att sådan trafik, som *Svensk kollektivtrafik* och *Trafikverket* betonar, kan utgöra samhällsviktig verksamhet och att många människor är beroende av kollektivtrafik för att kunna ta sig till arbets- och utbildningsplatser. Med anledning av synpunkter från *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* kan det tilläggas att frågor om den grundlagsskyddade rörelsefriheten kan aktualiseras när det gäller personer som bor på sådana platser som främst kan nås med hjälp av kollektivtrafik. Det måste också beaktas att en särskild begränsning av kollektivtrafik och inrikes flygtrafik kan påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet och därmed kan innebära ett ingrepp i egendoms-skyddet och näringsfriheten. De särskilda begränsningar som införs får

alltså inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Vilka särskilda begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Regeringen gör bedömningen att det inte kan uteslutas att det epidemiologiska läget med anledning av den pågående pandemin tidvis kan komma att vara så allvarligt att det i förhållande till näringsfriheten skulle vara en proportionerlig åtgärd att för en viss kortare tid införa ett förbud mot att bedriva kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik. Den tillfälliga covid-19-lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Ett sådant eventuellt förbud behöver också föregås av överväganden kring rörelsefriheten enligt regeringsformen.

Även mindre långtgående särskilda begränsningar av kollektivtrafik och inrikes flygtrafik kan vara en proportionerlig åtgärd. Covid-19-lagen bör därför ge utrymme även för sådana särskilda begränsningar.

Regeringen bör mot denna bakgrund som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning (avsnitt 11.9). Som *Lagrådet* föreslår bör det av lagtexten uttryckligen framgå att sådana föreskrifter får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Utgångspunkten bör alltså vara att de särskilda begränsningar som införs ska vara mindre långtgående än ett förbud. På liknande sätt som föreslås för de verksamheter som behandlas ovan bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis i första hand Folkhälsomyndigheten, få meddela föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder. Regeringen konstaterar att det inte är givet vilka typer av smittskyddsåtgärder som skulle vara mest effektiva inom kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik. Frågan om vem föreskrifterna bör riktas mot, som *MTR Nordic AB* och *SJ AB* väcker, bör vara beroende av vilka särskilda begränsningar som aktualiseras och får prövas inom ramen för beredningen av det ärende där begränsningarna övervägs. Avsikten är att uttrycket bedriver kollektivtrafik i detta sammanhang inte bör tolkas alltför snävt. Även den som ansvarar för kollektivtrafik och upphandlar sådana tjänster bör alltså enligt regeringens uppfattning kunna anses bedriva kollektivtrafik i den föreslagna lagens mening. Som *Svensk kollektivtrafik* uppmärksammar kan det finnas praktiska svårigheter för den som bedriver trafiken att följa bestämmelser om en särskild begränsning av antalet resenärer på tåg, bussar, spårvagnar eller tunnelbanetåg, vilket måste beaktas om föreskrifter om särskilda begränsningar övervägs.

Trängsel kan uppstå inte bara på färdmedel utan även på andra platser som används av resenärer, t.ex. perronger, vänthallar och stationshus. Föreskrifter om särskilda begränsningar med stöd av covid-19-lagen bör därför kunna omfatta även lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer. En konsekvens av detta är att föreskrifterna måste kunna rikta sig till den som ansvarar för sådana lokaler och områden. Som *Stockholms tingsrätt* uppmärksammar kan det i många fall vara så att den som ansvarar för exempelvis ett stationshus eller en bussterminal inte är den som bedriver trafiken. Som ansvarig bör den betraktas som i egenskap av ägare eller på någon annan grund disponerar över lokalen eller området och har möjlighet att vidta smittskyddsåtgärder. Regeringen anser, till

skillnad från SJ AB, att föreskrifter om särskilda begränsningar, om det bedöms lämpligt, bör kunna rikta sig även mot den som disponerar över en lokal eller ett område på någon annan grund än äganderätt. Mot denna bakgrund bör föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder enligt den tillfälliga lagen få innebära krav på begränsning av antalet personer på färdmedel eller begränsning av antalet personer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer. Föreskrifterna bör vidare få innebära krav på begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs. Vidare bör föreskrifterna få innebära krav på andra åtgärder för att förhindra smittspridning, t.ex. att resenärer ska använda munskydd.

Vad gäller behovet av samråd med regionala kollektivtrafikmyndigheter innan föreskrifter om särskilda begränsningar beslutas, som *Trafikverket* och *Region Stockholm* uppmärksammar, bedömer regeringen att det behovet kan tillgodoses inom ramen för den sedvanliga beredningen av ärenden om föreskrifter och beslut. Detsamma gäller i fråga om sådant samråd med sakkunnig transportmyndighet som *Transportföretagen* efterfrågar.

Som *Swedavia* framhåller kräver flygtrafik särskilda överväganden. Sådana överväganden kan enligt regeringen lämpligen göras om och när föreskrifter om särskilda begränsningar i fråga om flygtrafik aktualiseras.

Förslaget ger även utrymme för att bemyndiga t.ex. länsstyrelserna att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på regional nivå.

## 11.5 Serveringsställen

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Regeringen får under samma förutsättningar, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians lagförslag anges inte uttryckligen att föreskrifter om nedstängning får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Sveriges Kommuner och Regioner* tillstyrker att det införs möjligheter att genom förordning meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda. Sveriges Kommuner och Regioner anför vidare att en möjlighet för länsstyrelsen att i förebyggande smittskyddssyfte besluta om förbud i enskilda fall skulle vara ett bra komplement till föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

**Skälen för regeringens förslag:** På restauranger och andra serveringsställen kan det samlas många människor under lång tid på en begränsad yta. Därmed kan det uppstå stora risker för smittspridning. Genom lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen har det därför införts krav på att den som driver ett serveringsställe ska vidta vissa

smittskyddsåtgärder. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om smittskyddsåtgärder. Avsikten är inte att det bemyndigandet ska användas för att meddela föreskrifter som generellt stänger ned viss serveringsverksamhet (prop. 2019/20:172 s. 18). Mot bakgrund av regeringens förslag avseende andra typer av verksamheter bör det övervägas om det bör införas en möjlighet att införa mer långtgående begränsningar som avser serveringsställen.

Föreskrifter om särskilda begränsningar som avser serveringsställen bör inte kunna införas i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det måste i det sammanhanget beaktas att sådana begränsningar kan påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet och därmed kan innebära ett ingrepp i egendoms skyddet och näringsfriheten. Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Regeringen bedömer att det inte kan uteslutas det epidemiologiska läget med anledning av den pågående pandemin tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid besluta att alla serveringsställen ska hållas stängda. Lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående begränsningar som avser serveringsställen kan vara en proportionerlig åtgärd.

Regeringen bör mot denna bakgrund som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning (avsnitt 11.9). Det bör, i linje med *Lagrådets* synpunkter avseende de förslag som behandlas i avsnitten 11.1–4 och 11.6, av lagtexten uttryckligen framgå att sådana föreskrifter får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Det bör även, om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning, vara möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis i första hand Folkhälsomyndigheten, att meddela föreskrifter om att öppettider för serveringsställen ska begränsas. I övrigt bedömer regeringen att lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen redan för närvarande ger möjlighet att besluta om åtgärder för att förhindra smittspridning på motsvarande sätt som enligt förslaget till den tillfälliga covid-19-lagen. Regeringen anser, till skillnad från *Sveriges Kommuner och Regioner*, inte att det är lämpligt att ge länsstyrelsen befogenhet att i enskilda fall besluta om att serveringsställen ska hållas stängda. De möjligheter i detta avseende som lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen redan ger, får anses tillräckliga.

Förslaget ger även utrymme för att bemyndiga länsstyrelserna att meddela föreskrifter om begränsning av öppettider på regional nivå.

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst. Sådana föreskrifter får innebära krav på

- begränsning av antalet deltagare
- begränsning av tiden för sammankomsten
- andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om förbud mot användning och upplåtelse av lokaler, områden och utrymmen för privata sammankomster.

Regleringen gäller inte serveringsställen.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians lagförslag anges inte uttryckligen att föreskrifter om förbud får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. I promemorians lagförslag används ordet fest och inte ordet tillställning. I promemorians lagförslag anges inte att indirekta upplåtelser omfattas. Promemorians lagförslag omfattar inte utrymmen utan endast lokaler och områden.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. Flera *länsstyrelser* anser att även en lokal som endast några gånger per år hyrs ut av en förening eller en kommun bör kunna träffas av reglerna. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att den föreslagna bestämmelsen är svår att förstå och kan medföra stora gränsdragningsproblem. *Bostadsrätterna* anser att det klart bör framgå om föreningsstämmor berörs av bestämmelsen. *Folkhälsomyndigheten* anser att bestämmelsen bör omfatta alla slags privata sammankomster. Folkhälsomyndigheten förordar vidare ett solidariskt ansvar mellan uthyrare och hyresgäst. Folkhälsomyndigheten anser också att serveringsställen inte bör undantas från tillämpningsområdet.

**Skälen för regeringens förslag:** Fester och andra tillställningar är miljöer där det kan uppstå stora risker för smittspridning, eftersom det i sådana sammanhang ofta samlas många människor under lång tid på en begränsad yta. Mot bakgrund av de särskilda risker som finns i dessa sammanhang anser regeringen att det bör införas en reglering som syftar till att förhindra smittspridning på fester och liknande arrangemang.

Regleringen bör enligt regeringens mening omfatta tillställningar och andra liknande privata sammankomster. Det valda uttrycket innebär att t.ex. middagar, födelsedagsfester och studentfester kommer att omfattas. Regeringen anser inte att regleringen, som *Folkhälsomyndigheten* efterfrågar, bör omfatta alla slags privata sammankomster.

*Lagrådet* ifrågasätter om en allmänspråklig tolkning av uttrycket tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst kan ges en så begränsad innebörd att t.ex. föredrag och speltureringar inte omfattas. Regeringen instämmer i att en spelturering vid en sådan tolkning i många

fall kan anses utgöra en tillställning. Detsamma gäller dock inte i fråga om föredrag, som typiskt sett inte omfattas.

Sådana sammankomster som omfattas av förslaget bör inte kunna begränsas i större utsträckning än nödvändigt. Regleringen bör därför ta sikte på arrangemang med många deltagare. Sådana sammankomster äger i många fall rum i lokaler som har hyrts eller lånats för ändamålet. En lämplig avgränsning kan i detta avseende vara användning eller upplåtelse som görs inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt. Ordet yrkesmässigt bör förstås på samma sätt som i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229). Det innebär att verksamheten ska bedrivas regelbundet och varaktigt samt att den ska ha viss omfattning. En sådan avgränsning skulle innebära att den föreslagna regleringen exempelvis kan omfatta verksamhet som bedrivs av aktiebolag, handelsbolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, stiftelser och trossamfund, under förutsättning att den verksamhet som bedrivs är att anse som yrkesmässig. Även verksamhet som bedrivs i offentlig regi är att betrakta som yrkesmässig. Däremot kommer rent privat verksamhet, t.ex. att en privatperson lånar ut sin bostad till en bekant, att falla utanför tillämpningsområdet.

Regeringen anser att det inte bör ställas krav på att verksamheten bedrivs med vinstsyfte. Kravet på att verksamheten bedrivs yrkesmässigt innebär inte att användningen eller upplåtelsen som sådan måste vara yrkesmässig. Som flera *länsstyrelser* efterfrågar innebär det att även en lokal som endast några gånger per år hyrs ut av exempelvis en kommun bör träffas av regleringen. Exempel på lokaler som mot denna bakgrund bör omfattas är festlokaler som hyrs ut på kommersiell grund, gemensamhetslokaler i hyres- och bostadsrättsfastigheter, föreningslokaler samt lokaler som tillhör universitet, högskolor och studentkårer. En förutsättning är dock att lokalen används eller upplåts för en sådan privat sammankomst som avses i bestämmelsen. Regleringen kommer t.ex. inte att omfatta den situationen att styrelsen i bostadsrättsförening håller ett sammanträde i en gemensamhetslokal i fastigheten. Som *Bostadsrätterna* uppmärksammar är avsikten inte heller att föreningsstämmor ska omfattas. Det framstår vidare som lämpligt att avgränsa tillämpningsområdet för bestämmelsen till att omfatta användning eller upplåtelse som sker i syfte att hålla en viss sammankomst. Uthyrning av en bostad bör t.ex. inte omfattas, även om bostaden används för privata sammankomster. Mot denna bakgrund föreslår regeringen en möjlighet att begränsa verksamhet som består i att, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använda eller upplåta lokaler och områden för tillställningar och andra liknande privata sammankomster.

*Lagrådet* noterar att bestämmelsen enligt lagrådsremissens förslag bara omfattar den som i yrkesmässigt bedriven verksamhet bl.a. upplåter en lokal. Denna begränsning gör att det finns risk för att föreskrifterna skulle kunna kringgåas av den verkliga verksamhetsutövaren genom att lokalen eller området upplåts i ett eller flera led till någon som inte anses bedriva verksamhet yrkesmässigt och som i sin tur upplåter lokalen eller området för en tillställning. Denna risk bör enligt Lagrådet kunna motverkas genom att det anges att även indirekta upplåtelse omfattas av bestämmelsen. Regeringen instämmer i Lagrådets bedömning och anser att bestämmelsen



bör justeras så att det uttryckligen framgår att även indirekta upplåtelser omfattas.

Vidare påpekar *Lagrådet* att bestämmelsen enligt lagrådsremissens förslag, genom att den endast omfattar en lokal eller ett område, inte synes omfatta den som använder eller upplåter t.ex. en buss eller en båt för en fest. Även i detta hänseende finns det således en risk för att bestämmelsen kan kringgås. *Lagrådet* förordar därför att bestämmelsen också ska tillämpas i fråga om ett utrymme som används eller upplåts. Regeringen delar *Lagrådets* uppfattning.

*Folkhälsomyndigheten* förordar ett solidariskt ansvar mellan uthyrare och hyresgäst. Regeringen bedömer dock att föreskrifter om särskilda begränsningar med stöd av covid-19-lagen som tar sikte på lokaluthyrning, i linje med förslagen i fråga om övriga verksamheter, bör rikta sig till verksamhetsutövare och inte till privatpersoner.

Det är inte ovanligt att privata sammankomster hålls på restauranger och andra serveringsställen. Serveringsställen omfattas av lagen om särskilda smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Även serveringsställen som abonneras eller som på annat sätt används eller hyrs ut till slutna sällskap omfattas av lagen (prop. 2019/20:172 s. 41). I den lagen och anslutande föreskrifter till lagen anges vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas på serveringsställen. I avsnitt 11.5 behandlas förslaget att regeringen ska få meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda eller få begränsade öppettider. Förslaget innebär att det kommer att finnas tillräckliga möjligheter att begränsa privata sammankomster som hålls på serveringsställen. Om serveringsställen skulle omfattas av tillämpningsområdet för de föreslagna bestämmelserna skulle det även innebära en dubbelreglering, vilket bör undvikas. Regeringen anser därför, till skillnad från *Folkhälsomyndigheten*, att serveringsställen bör undantas från regleringen i den tillfälliga covid-19-lagen om särskilda begränsningar för platser som används för privata sammankomster.

Användning och upplåtelse av lokaler, områden och utrymmen för privata sammankomster bör inte kunna begränsas i större utsträckning än vad som är nödvändigt och proportionerligt. Det måste i det sammanhanget beaktas att begränsningarna kan påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet och därmed kan innebära ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Vilka särskilda begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Regeringen bedömer att det inte kan uteslutas att det epidemiologiska läget med anledning av den pågående pandemin tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid förbjuda sådan användning eller upplåtelse av lokaler, områden och utrymmen för privata sammankomster som sker inom ramen för en yrkesmässig verksamhet. Den tillfälliga covid-19-lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående begränsningar kan vara en proportionerlig åtgärd. Den tillfälliga lagen bör därför ge utrymme även för sådana särskilda begränsningar.

Regeringen bör mot denna bakgrund som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om förbud mot att, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använda eller upplåta lokaler, områden eller utrymmen för tillställningar och andra liknande privata sammankomster. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning (avsnitt 11.9). Som *Lagrådet* föreslår bör det av lagtexten uttryckligen framgå att sådana föreskrifter får meddelas endast om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga. Utgångspunkten bör alltså vara att de särskilda begränsningar som införs ska vara mindre långtgående än ett förbud. Av de skäl som anförs ovan i fråga om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis i första hand Folkhälsomyndigheten, även få meddela föreskrifter om att den som använder eller upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter om särskilda begränsningar bör få innebära krav på begränsning av antalet deltagare, begränsning av tiden för sammankomsten eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Vid utformningen av föreskrifter om särskilda begränsningar bör det beaktas vilka praktiska möjligheter verksamhetsutövaren har att se till att smittskyddsåtgärder vidtas. En tänkbar åtgärd är att en lokal hyrs ut under villkor att arrangören ska begränsa antalet deltagare eller tiden för sammankomsten. I de fall som verksamhetsutövaren har personal på plats under sammankomsten bör det kunna ställas högre krav på vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas.

Förslaget ger även utrymme för att bemyndiga t.ex. länsstyrelserna att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på regional nivå.

## 11.7 Platser dit allmänheten har tillträde

**Regeringens förslag:** Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Sådana föreskrifter får inte innebära ett förbud som omfattar sällskap som tillhör samma hushåll. Föreskrifterna får inte heller innebära ett förbud som omfattar sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är befogade.

Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Sådana föreskrifter får inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Föreskrifterna får inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

Innan en kommun meddelar föreskrifter ska smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås inte att frågan om samråd med smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ska regleras i lagen.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Civil Rights Defenders* anser att marginaliserade grupper riskerar att drabbas hårdare av förbud.

*Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att promemorians förslag om förbud mot att samlas på platser dit allmänheten har tillträde är svårt att förstå och ifrågasätter om bestämmelsen om detta är nödvändig. *Folkhälsomyndigheten* avstyrker promemorians förslag i den aktuella delen bl.a. eftersom tillsynsmyndigheten enligt Folkhälsomyndighetens bedömning måste ställa ingående personliga frågor till personer om deras inbördes relationer. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* lämnar liknande synpunkter. *Försvarsmakten* utgår från att en sammankomst i samband med myndighetens verksamhet är att anse som befogad. *Försvarsmakten* ser också ett behov av en likartad undantagsbestämmelse när det gäller förbud mot att vistas på en viss plats.

*Folkhälsomyndigheten* anser att promemorians lagtextförslag om förbud mot att vistas på en viss plats bör förtydligas så att det uttryckligen anges att bedömningen ska göras på förhand och inte när behov av åtgärder uppstår. Enligt Folkhälsomyndigheten bör det föreslagna bemyndigandet användas med försiktighet, eftersom det riskerar att leda till att t.ex. festande ungdomar flyttar inomhus där smittriskerna är större. Vidare anser Folkhälsomyndigheten att samrådet bör vara obligatoriskt och att endast en samrådsinstans bör väljas, lämpligen Folkhälsomyndigheten. *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att lagtexten tydligare än i promemorians förslag bör ge uttryck för att det ska vara fråga om en plats dit allmänheten har tillträde och där det inte bedrivs näringsverksamhet eller offentlig verksamhet av mer betydande omfattning. *Åklagarmyndigheten* framhåller att det är viktigt att de platser som avses beskrivs noggrant, inte bara på platsen i form av skyltning och avspärningar utan även i föreskrifterna om förbud. *Helsingborgs kommun* väcker frågan om vem som ska utöva tillsyn i fråga om föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss plats. *Transportstyrelsen* väcker frågan om förslaget innebär att en kommun får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på ett fartyg. *Båstads kommun* ser svårigheter när det gäller möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av ett förbud. Kommunen anser också att ett förbud riskerar att bli delvis verkningslöst eftersom problemet kommer att flyttas till en plats som inte är avstängd. *Stockholms tingsrätt* anser att det bör beaktas att en kumulerad effekt av föreskrifter om förbud mot att vistas på vissa platser kan komma att tangera gränsen för en otillåten begränsning av rörelsefriheten. Enligt *Förvaltningsrätten i Malmö* kan det, om föreskrifter om förbud aktualiseras, uppstå gränsdragnings svårigheter som har betydelse för rörelsefriheten.

### Skälen för regeringens förslag

*Det behövs möjligheter att motverka trängsel på platser dit allmänheten har tillträde*

Regeringens förslag om en ny och tillfällig covid-19-lag tar sikte på att reglera en rad situationer där det kan uppkomma trängsel. En gemensam nämnare är att risken för trängsel och smittspridning uppstår i samband med verksamheter där det typiskt sett finns en fysisk eller juridisk person som kan betraktas som ansvarig för verksamheten. Föreskrifter om

särskilda begränsningar kan då riktas mot den personen. Detsamma gäller i fråga om sanktioner och tillsynsåtgärder som kan aktualiseras vid eventuella överträdelser av bestämmelserna. Folksamlingar och trängsel kan emellertid uppstå även i andra situationer, t.ex. i parker eller på badplatser. Enligt regeringens bedömning är det i en sådan situation enbart fastighetsägaren, som i många fall är en kommun, som är den som kan anses ansvarig. Det är dock svårt att se att kommuner och andra fastighetsägare skulle ha möjligheter att i den praktiska tillämpningen se till att det inte uppstår trängsel på deras mark. Samtidigt är det angeläget att kunna vidta smittskyddsåtgärder även på platser där det inte finns någon ansvarig verksamhetsutövare. Regeringen anser att det därför bör vara möjligt att med stöd av covid-19-lagen införa en reglering som riktar sig mot var och en som rör sig i samhället.

En första fråga är på vilka platser det bör vara möjligt att vidta åtgärder för att motverka trängsel. Regeringen anser att regleringen, i linje med covid-19-lagen i övrigt, bör ta sikte på smittspridning som sker i det offentliga rummet. Regleringen bör alltså inte omfatta sammankomster i privata hem. En sådan reglering skulle innebära ett ingrepp i rätten till privatliv och skulle dessutom vara svår att utöva tillsyn över. En lämplig avgränsning kan därför enligt regeringens mening vara att åtgärder för att förhindra trängsel får vidtas på platser dit allmänheten har tillträde. Uttrycket används bl.a. i kamerabevakningslagen (2018:1200) och avser där bl.a. gator, torg, parker, butiker, banker, restauranger, biografer och badhus. Även bussar i allmän kommunikation och taxibilar har ansetts vara platser till vilka allmänheten har tillträde. Gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus anses däremot inte vara platser dit allmänheten har tillträde. Detsamma gäller många arbetsplatser (prop. 2012/13:115 s. 28).

En annan fråga är vilka krav som bör kunna ställas för att motverka trängsel. Det finns flera tänkbara lösningar. Ett alternativ är att i föreskrifter ange att endast ett visst antal människor samtidigt får vistas på vissa angivna platser, exempelvis att högst 50 personer samtidigt får vistas på en badplats. Det kan emellertid vara svårt för enskilda att överblicka hur många personer som vistas på en viss yta. Ett annat alternativ är att ställa krav på att människor ska hålla ett visst avstånd från varandra när de vistas på platser dit allmänheten har tillträde. Regeringen bedömer dock att det skulle vara förenat med svårigheter att kontrollera efterlevnaden av ett sådant krav. Det är exempelvis svårt att avgöra vem eller vilka som har orsakat trängseln när en folksamling uppstår. Någon möjlighet att meddela sådana föreskrifter bör därför inte införas.

Enligt regeringens bedömning finns det ett par andra alternativ som kan ge större möjligheter att utforma en ändamålsenlig reglering. Det första är att meddela föreskrifter om förbud mot att människor samlas på platser dit allmänheten har tillträde. Det andra är att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats. Dessa alternativ bör därför övervägas närmare.

#### *Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek*

Regeringen ser flera fördelar med en ordning som innebär en möjlighet att införa förbud mot att människor samlas på platser dit allmänheten har tillträde. Ett sådant förbud skulle kunna genomföras snabbt och enkelt

inom ett visst större område eller, om nödvändigt, inom hela landet. Bestämmelserna kan utformas på ett tydligt sätt och blir därmed enkla för enskilda att följa. Enligt regeringen finns det skäl att anta att ett sådant förbud även skulle kunna få en bredare effekt på så sätt att det gör enskilda individer mindre benägna att delta i sociala sammanhang i hemmiljö. En nackdel är att det kan vara svårt att kontrollera efterlevnaden av förbudet. Det framstår dock som enklare att avgöra om människor avsiktligt har samlats i strid med ett förbud än om för varandra obekanta människor av enbart en tillfällighet uppehåller sig för nära varandra. Sammantaget anser regeringen att övervägande skäl talar för att det bör finnas en möjlighet att införa ett förbud mot att samlas på platser dit allmänheten har tillträde. En sådan ordning bör därför införas i den nya och tillfälliga covid-19-lagen.

Förbudet bör utformas på ett sätt som tillgodoser syftet att förhindra smittspridning. Samtidigt bör förbudet inte vara mer långtgående än vad som är nödvändigt för att syftet med det ska tillgodoses. Det bör i detta sammanhang beaktas att ett förbud kan innebära ett ingrepp i mötes- och demonstrationsfriheten. Förbudet bör vidare ges en så enkel och tydlig utformning som möjligt.

En utgångspunkt bör enligt regeringens uppfattning vara att det som ska kunna förbjudas är att samlas i ett sällskap av en viss storlek. En förutsättning bör alltså vara att ett antal personer träffas för att göra något tillsammans, t.ex. umgås eller ägna sig åt någon aktivitet. Det blir med en sådan konstruktion enkelt för den enskilde att förstå vad som är otillåtet. Ett förbud bör också gälla generellt och inte endast på vissa särskilt angivna platser. En annan sak är att ett förbud kan inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område, t.ex. ett län eller en kommun (avsnitt 11.8). Det bör mot denna bakgrund vara möjligt att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar i form av förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

Ett sådant förbud bör vidare utformas så att det inte leder till orimliga konsekvenser. Regeringen gör i likhet med promemorian bedömningen att det redan av den tillfälliga covid-19-lagen bör framgå vissa begränsningar för vad ett sådant förbud får omfatta. Det uppstår inte några beaktansvärda risker för smittspridning om personer som bor tillsammans, t.ex. en familj, umgås i offentligheten. Föreskrifterna bör därför inte få innebära ett förbud som omfattar sällskap som tillhör samma hushåll. Vidare finns det situationer där det kommer att vara nödvändigt för människor att samlas på platser dit allmänheten har tillträde. Ett exempel kan vara att det sker i tjänsten, vilket t.ex. kan vara fallet för polis eller räddningstjänst. Som *Försvarsmakten* uppmärksammar kan det även inom den myndighetens verksamhet vara nödvändigt med sammankomster på platser dit allmänheten har tillträde. Ett annat exempel är sammankomster mellan personer med en nära familjerelation. Det kan t.ex. gälla sammankomster mellan ett barn och en vårdnadshavare eller någon annan vuxen som tar del i vården av barnet. Det kan också vara fråga om sammankomster mellan minderåriga syskon eller sammankomster mellan personer med andra typer av familjerelationer, t.ex. inom ramen för sådana konstellationer som ibland benämns stjärnfamiljer. Vidare måste personer som har behov av särskilda stödsatser, t.ex. personlig assistans eller ledsagarservice, ha rätt att röra sig i samhället under samma förutsättningar som andra människor. En sammankomst mellan personer som tillhör

samma hushåll och en av hushållsmedlemmarnas stödperson, exempelvis en personlig assistent eller ledsagare, bör t.ex. alltid vara tillåten. Föreskrifter om särskilda begränsningar som avser förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek bör enligt regeringen mot denna bakgrund inte få omfatta sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är befogade. Dessa begränsningar bör utgöra en bortre gräns för vad ett förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde får omfatta. Det finns inget hinder mot att införa ett förbud som är mindre långtgående än vad den föreslagna lagen ger utrymme för. Det skulle t.ex. kunna vara tillåtet att samlas i sällskap som består av personer från högst två hushåll.

*Folkhälsomyndigheten* avstyrker förslaget och pekar på att tillsynsmyndigheten kan behöva ställa ingående personliga frågor till personer om deras inbördes relationer. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* lämnar liknande synpunkter. Ett övergripande syfte med den tillfälliga covid-19-lagen är att ge det allmänna möjlighet att vidta åtgärder för att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning och samtidigt möjliggöra träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Regeringen gör vid en sammantagen avvägning bedömningen att de integritetsrisker som remissinstanserna uppmärksammar därför får tolereras.

Ett förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde kommer att omfatta allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, eftersom sådana typiskt sett hålls på platser dit allmänheten har tillträde. I likhet med vad regeringen anför ovan när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som faller in under flera olika kategorier, bör detta beaktas vid utformning av sådana föreskrifter om särskilda begränsningar som får meddelas med stöd av den tillfälliga covid-19-lagen. Det bör eftersträvas att verksamheter inte ska behöva förhålla sig till fler regelverk än nödvändigt. I de fall som verksamheter omfattas av flera regelverk måste det säkerställas att de krav på smittskyddsåtgärder som ställs inte är oförenliga med varandra.

Ett förbud mot att samlas på platser dit allmänheten har tillträde är en mycket ingripande åtgärd, särskilt om gränsen för hur många personer som får samlas bestäms till ett lågt antal. Föreskrifter om ett sådant förbud bör därför endast kunna meddelas av regeringen. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning (avsnitt 11.9).

#### *Förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats*

Det bör också övervägas att göra det möjligt att införa förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats. En fördel med en sådan reglering är att den skulle vara tydlig, särskilt om allmänheten informeras om förbudet genom skyltning eller avspärningar vid de aktuella platserna. En nackdel, som *Båstads kommun* uppmärksammar, är att det finns risk för att enskilda i stället väljer att samlas på platser som inte omfattas av förbudet och att det därmed uppstår trängsel på de platserna. En svårighet kan också vara att det skulle krävas ett till viss del omfattande arbete på lokal nivå för att ett sådant förbud ska kunna upprätthållas. Regeringen anser dock, till

skillnad från Båstads kommun, att några svårigheter av avgörande betydelse inte kan förutses i fråga om att kontrollera efterlevnaden av ett sådant förbud.

Regeringen anser sammantaget att övervägande skäl talar för att den tillfälliga covid-19-lagen, vid sidan om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek, bör ge utrymme för ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats. Det blir då möjligt att välja det alternativ som framstår som mest ändamålsenligt med hänsyn till smittspridningen och den rådande kunskapen om effekten av olika typer av åtgärder. Det blir också möjligt att använda båda åtgärderna i kombination.

En första fråga är på vilka platser det bör vara möjligt att införa vistelseförbud. Som regeringen anför ovan bör ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats endast kunna omfatta platser dit allmänheten typiskt sett har tillträde. Det bör alltså inte vara möjligt att förbjuda enskilda från att vistas i bostäder eller på arbetsplatser. Syftet med förbudet ska vara att motverka trängsel. För att regleringen inte ska bli onödigt långtgående bör det krävas att det på den aktuella platsen finns en påtaglig risk för trängsel. En sådan risk kan t.ex. uppstå på badplatser och i parker, i vart fall under vissa delar av året. Som *Folkhälsomyndigheten* uppmärksammar måste en sådan riskbedömning göras på förhand. Regeringen anser att detta följer redan av uttrycket påtaglig risk och att det därför inte behöver anges särskilt i lagtexten. Vidare bör ett vistelseförbud inte kunna införas på platser som omfattas av andra bestämmelser om särskilda begränsningar i lagen, t.ex. köpcentrum eller bibliotek. En sådan avgränsning kan lämpligen göras genom att i lagtexten peka ut parker, badplatser och andra liknande platser. Regeringen anser, till skillnad från *Förvaltningsrätten i Malmö*, att det på så sätt tillräckligt tydligt framgår det att det ska vara fråga om platser där det inte bedrivs näringsverksamhet eller offentlig verksamhet av mer betydande omfattning. Det framgår också att det inte ska vara fråga om platser som framför allt används för att förflytta sig från en plats till en annan, t.ex. gågator och bilvägar. Av uttrycket får också anses framgå att det ska vara fråga om platser dit allmänheten har tillträde. Regeringen föredrar därför, till skillnad från *Förvaltningsrätten i Malmö*, promemorians lagtextförslag. Med anledning av *Transportstyrelsens* synpunkter kan det tilläggas att avsikten är att fartyg och andra färdmedel inte ska omfattas av det föreslagna normgivningsbemyndigandet. Det bör också vara möjligt att begränsa ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats till att gälla under vissa tider på dygnet. Regeringen bedömer att detta dock inte är något som behöver regleras särskilt. Sammanfattningsvis anser regeringen att det bör införas en möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Som *Aklagarmyndigheten* anför är det viktigt att de platser som omfattas av ett sådant förbud noga anges, inte bara på platsen i form av skyltning och avspärningar utan även i den enskilda föreskriften om förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats.

Enligt regeringsformen är den som är svensk medborgare tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket. Rörelsefriheten får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 8, 20 och 21 §§). Regeringens förslag innebär att det ska bli möjligt att genom föreskrifter på lägre

normgivningsnivå än lag införa förbud mot att vistas på vissa platser. Av grundlagen följer att ett sådant förbud inte får omfatta områden av sådan omfattning att förbudet skulle innebära en inskränkning av rörelsefriheten. De avgränsningar som regeringen föreslår bedöms vara tillräckliga för att säkerställa att en användning av normgivningsbemyndigandet inte riskerar att inskränka den grundlagsskyddade rörelsefriheten. För att det inte ska råda någon tveksamhet om detta bör det emellertid i den föreslagna bestämmelsen uttryckligen anges att föreskrifterna inte får innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Det bör i bestämmelsen också uttryckligen anges att föreskrifterna inte heller i övrigt får innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet. Som *Stockholms tingsrätt* är inne på är det den sammanlagda effekten av föreskrifterna som ska bedömas i förhållande till rörelsefriheten. Även förbud som var för sig framstår som väl avvägda kan alltså innebära en inskränkning i rörelsefriheten när de bedöms i ett sammanhang. Det är alltså den sammanlagda effekten som är avgörande. Det är därför, som *Förvaltningsrätten i Malmö* är inne på, inte möjligt att allmänt uttala sig om huruvida ett förbud kan få betydelse för rörelsefriheten när det gäller en viss enskild plats.

Enligt *Försvarsmakten* talar ändamålsskäl för att det i den tillfälliga covid-19-lagen bör införas en bestämmelse som innebär att föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats inte får innebära ett förbud mot sådan vistelse som med hänsyn till syftet med vistelsen och övriga omständigheter är att anse som befogad. Regeringen anser att det av allmänna principer följer att myndigheters personal i tjänsteutövning får vidta nödvändiga och trängande åtgärder på en plats som omfattas av ett vistelseförbud. Det gäller t.ex. polis, sjukvård och totalförsvar. Det finns därför inget behov av en sådan bestämmelse om undantag som *Försvarsmakten* efterfrågar.

Om det blir aktuellt att meddela föreskrifter som innebär ett förbud mot att vistas på en viss plats kommer det inte att vara möjligt att hålla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning på den plats som förbudet avser.

Ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats framstår enligt regeringens mening inte som en lika ingripande åtgärd som ett förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek. Det kommer också att krävas en betydande lokalkännedom för att kunna avgöra var och när det finns en påtaglig risk för trängsel. Sådana föreskrifter bör därför få meddelas av regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer.

För att säkerställa att ett sådant förbud är motiverat av smittskyddsskäl bör en kommun, innan den efter subdelegation meddelar föreskrifter, ge smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten tillfälle att yttra sig över kommunens förslag. Enligt *Folkhälsomyndigheten* bör endast en samrådsinstans väljas, lämpligen Folkhälsomyndigheten. Regeringen anser dock att upplysningar från såväl Folkhälsomyndigheten som smittskyddsläkaren kan tillföra ärendet uppgifter av betydelse innan kommunen tar ställning i sak. I promemorian görs bedömningen att möjligheten till samråd lämpligen kan regleras i förordning. Regeringen anser, i likhet med Folkhälsomyndigheten, att samrådet bör vara obligatoriskt. Eftersom en sådan skyldighet innebär ett åliggande för kommunerna bör samrådskravet i stället regleras i covid-19-lagen.



*Helsingborgs kommun* väcker frågan om vem som ska utöva tillsyn i fråga om föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss plats. Regeringen, som konstaterar att straffet för den som bryter mot ett sådant förbud ska vara penningböter, anser inte att det finns anledning att införa särskilda bestämmelser om tillsyn (jfr avsnitt 15).

## 11.8 Geografisk inskränkning

**Regeringens förslag:** Föreskrifter som meddelas med stöd av den nya lagen får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Detsamma gäller föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda eller att deras öppettider ska begränsas.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Lunds kommun* anser att det bör finnas ett krav på att regeringen samråder med den kommun som berörs av en geografiskt inskränkt föreskrift.

**Skälen för regeringens förslag:** Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur spridningen av sjukdomen covid-19 kommer att utvecklas. En möjlig utveckling är att smittspridningen kommer att skilja sig åt mellan olika delar av landet. Lokala utbrott kan komma att vara begränsade till ett visst län, en viss kommun eller en viss stadsdel. Regeringen anser att det därför finns behov av att införa bestämmelser i den tillfälliga covid-19-lagen som innebär att föreskrifter om särskilda begränsningar med stöd av lagen får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Det innebär att inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kan begränsas till att avse enbart de platser där sådana inskränkningar bedöms nödvändiga. Det bör mot denna bakgrund finnas en möjlighet att inskränka förordningar och myndighetsföreskrifter som får meddelas med stöd av den nya lagen till att gälla inom ett visst geografiskt område. Detsamma gäller i fråga om sådana föreskrifter om serveringsställen som får meddelas med stöd av de bestämmelser som behandlas i avsnitt 11.5.

Regeringens förslag som behandlas i avsnitten 11.1–6 ger utrymme att bemyndiga länsstyrelsen att i fråga om det egna länet meddela föreskrifter om krav på att den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder eller om att öppettider för serveringsställen ska begränsas. För att säkerställa att länsstyrelsen får ett tillräckligt underlag bör det i dessa fall ställas krav på att smittskyddsläkaren och Folkhälso-myndigheten ska ges tillfälle att yttra sig innan länsstyrelsen meddelar föreskrifter. Detta kan lämpligen regleras i förordning.

Regeringen anser till skillnad från *Lunds kommun* att det inte bör införas något uttryckligt krav på att regeringen ska samråda med den kommun som berörs av en föreskrift om särskilda begränsningar som är avsedd att gälla inom ett visst geografiskt område.

## 11.9 Underställning till riksdagen

**Regeringens förslag:** En föreskrift som regeringen har meddelat ska, genom proposition i varje enskilt fall, underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades, om föreskriften innebär att

- allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas
- platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda
- handelsplatser ska hållas stängda
- kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas
- serveringsställen ska hållas stängda
- det införs förbud mot att inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt använda eller upplåta lokaler, områden och utrymmen för privata sammankomster
- det införs förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition.

**Regeringens bedömning:** Regeringen ska i propositionen om underställning redovisa en bedömning av de underställda föreskrifternas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att tidsfristen för underställning ska vara en månad. I promemorian görs ingen bedömning om att regeringen i propositionen om underställning ska redovisa en bedömning av de underställda föreskrifternas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Helsingborgs kommun* anser att förslaget utgör en lämplig rättssäkerhetsgaranti. *Försvarsmakten* anser att såväl regeringens som en kommuns föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss plats bör kunna överprövas och föreslår att kommunens föreskrifter ska överprövas i samma ordning som gäller enligt ordningslagen. Även *Stockholms tingsrätt* anser att det bör övervägas om regeringens föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss plats bör underställas riksdagen. *Stockholms universitet* anser att den grundlagsreglerade möjligheten för riksdagen att hävda sin överhöghet gentemot regeringen i sig borgar för att parlamentarismens princip säkras även med de extraordinära befogenheter som regeringen ska ges enligt förslaget. *Civil Rights Defenders* anser att alla beslut ska underställas riksdagen och att den föreslagna tiden för underställande är alltför generöst tilltagen. *Riksdagens ombudsmän* efterfrågar en tydligare motivering av omfattningen av underställningskravet och den föreslagna tidsfristen för underställande. Riksdagens ombudsmän väcker även frågan om vad som händer om underställning inte sker inom den föreskrivna tiden. Även *Kammarrätten i Stockholm* efterfrågar ytterligare resonemang i fråga om tidsfristen. Enligt *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* är den föreslagna tidsfristen alltför lång. *Svensk Handel* och *Företagarna* lämnar

liknande synpunkter. *Förvaltningsrätten i Stockholm, Svenskt Näringsliv, Region Stockholm, Visita, Smittskyddsläkarföreningen och Stockholm Live* anser att underställning bör ske omedelbart. *Medley* anför att en underställning bör ske inom några dagar. *Göteborgs tingsrätt och Folkhälsomyndigheten* förordar en betydligt kortare tidsfrist än en månad. *Svensk Scenkonst* anser att tolv dagar skulle vara en lämplig tidsperiod och hänvisar till det förslag som behandlas i SOU 2008:125 s. 527. *Svensk Live* anser att tidsfristen bör vara maximalt tio dagar. *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att föreskrifter bör kunna underställas inom exempelvis en vecka utan att syftet med regleringen motverkas. *Region Skåne* föreslår att underställning ska ske snarast, dock senast inom en månad. *Svensk biblioteksförning* anser att ett beslut om att stänga eller inskränka bibliotekens verksamhet bör underställas riksdagen omgående.

### Skälen för regeringens förslag och bedömning

#### *Det bör införas en underställningsmekanism*

Regeringens förslag innebär att regeringen, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, som en yttersta åtgärd ska få meddela föreskrifter om förbud och nedstängning som avser olika typer av verksamheter och platser. Det kan i ljuset av den tillfälliga covid-19-lagens extraordinära karaktär övervägas om det i lagen bör införas ett krav på att föreskrifter som har meddelats av regeringen med stöd av de föreslagna bemyndigandena ska underställas riksdagens prövning (jfr 8 kap. 6 § regeringsformen). En sådan underställningsmekanism fanns i anslutning till de tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen som gällde mellan den 18 april och 30 juni 2020 (prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214).

Regeringen ska enligt den föreslagna tillfälliga covid-19-lagen som en yttersta åtgärd få meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda och att handelsplatser ska hållas stängda. Regeringen ska under samma förutsättningar få meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas, att serveringsställen ska hållas stängda och att användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster inom ramen för yrkesmässig verksamhet ska förbjudas. Det föreslås också att regeringen ska få meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. De föreslagna befogenheterna får betraktas som långtgående. Regeringen anser att den föreslagna lagen därför bör utformas så att den innehåller ett krav på att föreskrifter om detta som meddelas med stöd av bemyndigandena i lagen ska underställas riksdagens prövning.

Om regeringen med stöd av covid-19-lagen har meddelat föreskrifter om förbud eller nedstängning kan regeringen även komma att meddela föreskrifter som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis ska upphöra att gälla. Sådana föreskrifter innebär inte något ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter och är inte heller i övrigt betungande för enskilda. Kravet på underställning till riksdagen bör enligt regeringens mening därför inte omfatta sådana föreskrifter.

En annan del av förslaget innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Vidare föreslås att regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. De föreslagna befogenheterna får betraktas som mindre långtgående än de som berörs ovan. I lagrådsremissen föreslås därför ingen underställningsmekanism i anslutning till de bemyndiganden som avser krav på smittskyddsåtgärder eller förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats.

*Lagrådet* framhåller att de bemyndiganden som nu föreslås är mer detaljerade och avgränsade än de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen. Riksdagen har därför enligt *Lagrådet* bättre möjligheter att förutse och bedöma de åtgärder som kan komma att vidtas med stöd av lagen. Som *Lagrådet* anför kan det diskuteras om underställningen borde omfatta flera situationer, t.ex. föreskrifter med särskilt långtgående krav på antalet personer och öppettider, vilka i det närmaste blir att jämställa med en nedstängning. Det är enligt *Lagrådet* emellertid vanskligt att avgöra var gränsen i så fall borde dras. Det får även beaktas att det beroende på utvecklingen av pandemin måste finnas utrymme för snabba och flexibla åtgärder. Mot denna bakgrund och av de skäl som i övrigt framförs i lagrådsremissen finner *Lagrådet* att den gjorda avgränsningen beträffande vilka föreskrifter som ska underställas riksdagen kan accepteras.

Regeringen instämmer i *Lagrådet*s synpunkter och anser, till skillnad från *Civil Rights Defenders*, *Försvarmakten* och *Stockholms tingsrätt*, att kravet på underställning bör avgränsas till föreskrifter som rör de mest långgående åtgärderna. När det gäller föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats, bör det också beaktas att avsikten är att sådana föreskrifter i första hand ska meddelas av kommuner, vilket innebär att en underställningsmekanism i förhållande till riksdagen troligen inte skulle fylla någon praktisk funktion.

*Försvarmakten* föreslår att kommunala föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss plats bör kunna överprövas enligt samma ordning som gäller enligt 3 kap. 13 § ordningslagen. Regeringen bedömer att det är tillräckligt med den möjlighet till laglighetsprövning som redan finns enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725) (avsnitt 16).

#### *När ska föreskrifterna underställas riksdagens prövning?*

I anslutning till den tidigare regleringen om de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen fanns ett krav på att regeringens föreskrifter som har meddelats stöd av de bemyndigandena skulle underställas riksdagens prövning omedelbart. Detta borde enligt uttalanden av riksdagens socialutskott och konstitutionsutskott innebära att underställning skulle ske inom ett fåtal dagar (bet. 2019/20:SoU20 s. 16 och 40). En föreskrift om att smittskyddslagens bestämmelser om allmänfarliga sjukdomar eller samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på en viss smittsam sjukdom ska underställas riksdagens prövning snarast (9 kap. 2 § smittskyddslagen). I förfogandelagen (1978:262), krigshandelslagen (1964:19), ransonerings-

lagen (1978:268), prisregleringslagen (1989:978) och lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring finns bestämmelser om att underställning till riksdagen av regeringens föreskrifter ska ske inom en månad från det att föreskriften utfärdades. Det bör beaktas att underställningsmekanismen enligt dessa lagar avser föreskrifter om att vissa bestämmelser i lagarna ska tillämpas, vilket innebär att underställning typiskt sett behöver ske vid endast ett tillfälle.

I lagrådsremissen föreslås, med beaktande av synpunkter från bl.a. *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet*, *Kammarrätten i Stockholm*, *Region Stockholm*, *Riksdagens ombudsmän*, *Svensk Scenkonst*, *Svenskt Näringsliv*, *Medley*, *Visita*, *Smittskyddsläkarföreningen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Stockholm Live*, *Göteborgs tingsrätt*, *Civil Rights Defenders*, *Förvaltningsrätten i Linköping* och *Svensk Live*, att de aktuella föreskrifterna ska underställas riksdagens prövning senast inom två veckor från den dag då föreskriften beslutades. Enligt *Lagrådet* är de föreskrifter som ska underställas riksdagen av så ingripande natur att underställning bör ske inom högst en vecka från det att föreskriften beslutades.

Regeringen anser att en mycket kort tidsfrist för underställning skulle motverka ett av covid-19-lagens syften, nämligen att ge utrymme för en flexibel och träffsäker reglering. Beroende på utvecklingen av den pågående pandemin kan regeringen komma att behöva meddela ett stort antal föreskrifter vid olika tillfällen. Att i varje enskilt fall omedelbart underställa föreskrifterna genom en proposition kan enligt regeringens bedömning komma att ta betydande resurser i anspråk. En konsekvens av det parallella arbetet med att samtidigt ta fram en proposition till riksdagen skulle kunna bli att föreskrifterna inte kan ges en så noggrann och detaljerad utformning som vore önskvärd. Som *Lagrådet* framhåller är de normgivningsbemyndiganden som nu föreslås mer detaljerade och avgränsade än de tidigare tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen. Riksdagen har därför bättre möjligheter att förutse och bedöma de åtgärder som kan komma att vidtas med stöd av den tillfälliga covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det är motiverat med en längre tidsfrist för underställning än den som gällde enligt de tillfälliga bestämmelserna i smittskyddslagen. Tidsfristen bör vara tillräckligt kort för att värna riksdagens inflytande, men måste samtidigt ge utrymme för en fullgod beredningsprocess i Regeringskansliet när föreskrifter om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska tas fram. Regeringen anser, i enlighet med *Lagrådets* förslag, att en tidsfrist om en vecka är en rimlig avvägning mellan dessa motstående intressen. En föreskrift som omfattas av kravet på underställning ska alltså, genom proposition i varje enskilt fall, underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition.

Om regeringen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av den underställda förordningen blir betydande, bör regeringen även redovisa om den avser att återkomma med förslag om nya ersättningssystem eller om den anser att befintliga ersättningssystem är tillräckliga. Regeringen

ska därför i propositionen om underställning redovisa en bedömning av de underställda föreskrifternas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer (jfr avsnitt 19).

Av regeringsformen följer att riksdagen, även innan en föreskrift som regeringen har meddelat underställs riksdagens prövning, är oförhindrad att meddela en lag som upphäver eller ersätter föreskriften (8 kap. 8 §).

*Riksdagens ombudsmän* väcker frågan om vad som händer om underställning till riksdagen inte sker inom föreskriven tid. Föreskrifter gäller tills de uttryckligen upphävs eller annars upphör att gälla. Föreskrifter som saknar stöd i lag respektive förordning kan dock inte tillämpas (jfr 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen). I exempelvis ransoneringslagen finns en bestämmelse som innebär att en föreskrift som inte underställs riksdagen inom föreskriven tid upphör att gälla (3 §). Regeringen, som konstaterar att någon motsvarande eller liknande ordning inte övervägdes i fråga om de tidigare tillfälliga bestämmelserna i smittskyddslagen, anser att det får förutsättas att underställning enligt den tillfälliga covid-19-lagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen kommer att ske inom föreskriven tid.

## 12 Beslut om särskilda begränsningar i enskilda fall

### 12.1 Länsstyrelsen ska få besluta om särskilda begränsningar i enskilda fall

**Regeringens förslag:** Länsstyrelsen får i enskilda fall besluta om särskilda begränsningar som avser allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik och platser för privata sammankomster.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Folkhälsomyndigheten* välkomnar förslaget och anser att det föreslagna förfarandet bör vara förstahandsalternativet vid ingripande enligt lagen. *Helsingborgs kommun* anser att förslaget medför en välkommen flexibilitet för lokala förutsättningar och angelägenheter. *Svensk Live* tillstyrker förslaget och anser det kan öka träffsäkerheten i restriktionerna. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* noterar att regeringen enligt promemorians förslag saknar motsvarande behörighet att besluta om särskilda begränsningar i enskilda fall och anser att det är olämpligt att på ett så övergripande sätt överlämna viktiga former av myndighetsutövning till länsstyrelserna. Juridiska fakultetsnämnden anser vidare att orden vid behov bör strykas i bestämmelsen om samråd med smittskyddsläkaren. *Lunds kommun* anser att länsstyrelsen inte bör kunna besluta om förbud

eller nedstängning. Kommunen anser vidare att rätten att besluta i enskilda fall ska förutsätta att det finns särskilda skäl. Enligt kommunen bör det också finnas en möjlighet att ansöka om dispens från beslut om särskilda begränsningar. Flera *länsstyrelser* anser att det är oklart om ordet begränsningar i promemorians lagförslag ska anses omfatta även en möjlighet att stänga ned en verksamhet. Enligt länsstyrelserna bör det även övervägas om en behörig länsstyrelse kan behöva pekats ut i vissa situationer, t.ex. om en verksamhetsutövare har verksamhetsställen i flera län. *Stockholms tingsrätt* anser att det bör övervägas att ta bort möjligheten till beslut i enskilda fall och i stället använda möjligheten att meddela geografiskt inskränkta föreskrifter. Enligt *Region Stockholm* bör länsstyrelsen inte få besluta om att stänga ned kollektivtrafik. *Region Skåne*, *Smittskyddsläkarföreningen*, *Folkhälsomyndigheten* och *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att samråd med smittskyddsläkaren ska vara obligatoriskt. *Länsstyrelserna* anser att samråd med smittskyddsläkaren är en bra ordning, men att det bör övervägas om samrådet i stället bör vara fakultativt. Folkhälsomyndigheten föreslår att bestämmelsen utvidgas så att smittskyddsläkaren ges möjlighet att hos länsstyrelsen inleda ett ärende om införande av särskilda begränsningar i ett enskilt fall. *Svensk Scenkonst* och *Svensk Live* anser att arrangörer som avses bli föremål för särskilda begränsningar med stöd av den föreslagna regleringen ska ges tillfälle att yttra sig innan åtgärderna vidtas. *Civil Rights Defenders* anser att det i den föreslagna lagen bör införas en möjlighet att göra undantag från generella förbud mot allmänna sammankomster.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringens förslag innebär att olika slags verksamheter ska kunna begränsas genom föreskrifter. Sådana föreskrifter om särskilda begränsningar med stöd av den tillfälliga covid-19-lagen framstår enligt regeringen som en ändamålsenlig åtgärd för att förhindra smittspridning i samhället. Föreskrifter kan emellertid inte användas för att införa särskilda begränsningar som avser ett enskilt fall. Ett syfte med den tillfälliga lagen är att möjliggöra träffsäkra åtgärder som inte onödigt hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Regeringen anser att ett sätt att uppnå en mer flexibel reglering är att även ge utrymme för att införa särskilda begränsningar enligt covid-19-lagen genom förvaltningsbeslut, dvs. beslut i enskilda fall. En sådan möjlighet skulle kunna användas t.ex. om det konstateras att det förekommer en omfattande smittspridning som kan kopplas till en viss verksamhet eller om det på goda grunder kan förutses att ett visst planerat evenemang kommer att medföra stora risker för smittspridning. Regeringen bedömer, till skillnad från *Stockholms tingsrätt*, att enbart möjligheten att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område, inte ger utrymme för tillräckligt träffsäkra åtgärder. En sådan möjlighet att besluta om särskilda begränsningar i enskilda fall bör därför införas.

Möjligheten att besluta om särskilda begränsningar i enskilda fall bör omfatta alla verksamheter som regleras i den tillfälliga covid-19-lagen och där det finns en aktör att rikta beslutet mot, dvs. allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik och platser för privata sammankomster.

Utgångspunkten bör vara att det i ett sådant beslut om särskilda begränsningar i ett enskilt fall ställs krav på smittskyddsåtgärder som innebär att verksamheten fortsatt kan bedrivas på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. I de fall som en viss verksamhet inte kan anpassas på ett sätt som minskar risken för smittspridning i tillräcklig grad, bör ett beslut som en yttersta åtgärd få innebära att verksamheten förbjuds eller ska hållas stängd. Av lagbestämmelsen bör det därför framgå att beslut i enskilda fall får avse sådana särskilda begränsningar som avses i de normgivningsbemyndiganden som behandlas i avsnitten 11.1–4 och 11.6, dvs. såväl krav på smittskyddsåtgärder som förbud och nedstängningar. Regeringen anser till skillnad från flera *länsstyrelser* att det med en sådan utformning blir tydligt vad ett beslut i ett enskilt fall får innebära. Kravet på att en särskild begränsning ska vara nödvändig och proportionerlig ska gälla för alla typer av beslut om särskilda begränsningar i enskilda fall enligt covid-19-lagen (avsnitt 10). Ett beslut om särskilda begränsningar ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol (avsnitt 16). Regeringen anser mot denna bakgrund, till skillnad från *Lunds kommun*, att det framstår som rimligt att ett sådant beslut ska kunna avse även förbud eller nedstängning. Regeringen finner inte heller anledning att införa en ordning som innebär att beslut i enskilda fall får meddelas endast om det finns särskilda skäl.

*Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* noterar att regeringen enligt promemoriens förslag saknar motsvarande behörighet att besluta om särskilda begränsningar i enskilda fall och anser att det är olämpligt att på ett så övergripande sätt överlämna viktiga former av myndighetsutövning till en förvaltningsmyndighet. Enligt regeringens uppfattning är det dock inte en lämplig ordning att regeringen beslutar om särskilda begränsningar enligt covid-19-lagen i enskilda fall (jfr prop. 2019/20:155 s. 19).

Länsstyrelsen ska enligt regeringens förslag vara tillsynsmyndighet enligt covid-19-lagen (avsnitt 13.1). Länsstyrelsen framstår som en lämplig instans även i fråga om beslut om särskilda begränsningar i enskilda fall med stöd av den tillfälliga lagen. För att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag bör det i lagtexten anges att länsstyrelsen vid behov ska samråda med smittskyddsläkaren. Flera *länsstyrelser* anser att kravet på samråd bör vara fakultativt. *Region Skåne*, *Smittskyddsläkarföreningen*, *Folkhälsomyndigheten* och *Förvaltningsrätten i Linköping* anser dock att samråd tvärtom ska vara obligatoriskt. Som flera länsstyrelser uppmärksammar ger promemoriens förslag utrymme för att avstå från samråd i de fall som detta är obehövt. Så skulle kunna vara fallet t.ex. om länsstyrelsen nyligen har samrått med smittskyddsläkaren i en likartad fråga. Regeringen anser att detta är en ändamålsenlig ordning. I de fall som smittskyddsläkarens kompetens behövs framstår det inte som lämpligt att avstå från samråd på den grunden att beslutet är brådskande. Regeringen anser därför att det inte finns anledning att frånga promemoriens förslag.

*Folkhälsomyndigheten* föreslår att bestämmelsen om samråd utvidgas så att smittskyddsläkaren ges möjlighet att hos länsstyrelsen inleda ett ärende om särskilda begränsningar i ett enskilt fall. Regeringen instämmer i att en sådan möjlighet bör finnas. I smittskyddsläkarens uppgifter ingår emellertid redan att se till att förebyggande åtgärder vidtas (6 kap. 2 § smittskyddslagen). Det behövs därför inte någon särskild bestämmelse om detta i den tillfälliga covid-19-lagen.



Flera *länsstyrelser* anser att det bör övervägas om en behörig länsstyrelse kan behöva pekats ut i vissa situationer, t.ex. om en viss verksamhetsutövare har verksamhetsställen i flera län. Regeringen konstaterar att beslut om särskilda begränsningar i de flesta fall kommer att avse en viss fysisk plats. I de fall som en verksamhetsutövare bedriver verksamhet på platser i flera olika län bör det ankomma på länsstyrelsen i respektive län att besluta i fråga om den plats som är belägen i det aktuella länet. I vissa fall kan det dock vara fråga om länsöverskridande verksamhet, t.ex. när det gäller kollektivtrafik. Frågan om särskilda begränsningar bör i en sådan situation prövas av länsstyrelsen i det län till vilken verksamheten har starkast koppling. Regeringen anser inte att detta bör regleras i covid-19-lagen.

*Region Stockholm* anför att en länsstyrelse inte bör få besluta om att stänga ned kollektivtrafik. Regeringen konstaterar att förslaget innebär att ett generellt förbud mot att bedriva kollektivtrafik endast kommer att kunna införas genom en föreskrift som beslutas av regeringen. Däremot kommer en länsstyrelse i ett enskilt fall exempelvis kunna besluta att en viss station eller hållplats ska hållas stängd under viss tid för att undvika trängsel. Regeringen anser att detta är en lämplig ordning.

*Svensk Scenkonst* och *Svensk Live* anser att arrangörer som omfattas av ett beslut om särskilda begränsningar enligt covid-19-lagen ska ges tillfälle att yttra sig innan åtgärderna vidtas. Regeringen konstaterar att allmänna bestämmelser om kommunikation finns i 25 § förvaltningslagen.

Regeringen anser till skillnad från *Lunds kommun* och *Civil Rights Defenders* att det inte bör införas ett dispensförfarande när det gäller särskilda begränsningar som har beslutats enligt den tillfälliga lagen.

## 12.2 Tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

**Regeringens förslag:** Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller ett beslut enligt lagen.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. Enligt promemorians förslag ska det i ordningslagen införas en bestämmelse som innebär att tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får beviljas om det av ansökan framgår att den ska hållas i strid med föreskrifter eller beslut enligt den nya lagen.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Polismyndigheten* anser att det är mycket positivt att det tydliggörs att avsikten med förslaget inte är att Polismyndigheten ska göra några bedömningar av vilken typ av smittskyddsåtgärder som är lämpliga att vidta vid ett visst evenemang. Det bör enligt Polismyndigheten samtidigt uppmärksammas att förslaget begränsar Polismyndighetens nuvarande möjligheter att vägra tillstånd till en sammankomst eller tillställning. Som exempel pekar myndigheten på att den vid ett flertal tillfällen har beslutat att avslå en tillståndsansökan,

trots att anordnaren har uppgett att den har för avsikt att följa bestämmelsen om deltagarbegränsning i förbudsförordningen. Om Polismyndigheten genom t.ex. öppna källor eller på annat sätt har kunnat konstatera att det kan antas komma fler deltagare till en demonstration än vad anordnaren har uppgett i sin ansökan, har myndigheten nekat tillstånd. Flera *länsstyrelser* framhåller vikten av att Polismyndigheten underrättar länsstyrelsen om Polismyndigheten bedömer att den enligt gällande föreskrifter måste bevilja tillstånd till ett evenemang där lämpligheten ur ett smittskyddsperspektiv kan starkt ifrågasättas. *Socialstyrelsen* anser att lagbestämmelsen bör utformas så att det framgår att anordnaren även ska redovisa vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppfylla de krav som föreskrifterna innebär.

**Skälen för regeringens förslag:** Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får som huvudregel inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd. Ansökan om tillstånd görs i de flesta fall till Polismyndigheten (2 kap. 4 och 6 §§ ordningslagen). Under den pågående pandemin har Polismyndigheten vid sin tillståndsprövning tillämpat den tillfälliga förbudsförordningen, vilken innebär att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med ett visst antal deltagare inte får hållas. Frågan uppkommer därför om vilken betydelse sådana särskilda begränsningar som införs med stöd av den nya covid-19-lagen ska ha vid tillståndsprövningen.

Regeringen anser att en rimlig utgångspunkt är att Polismyndigheten bör kunna vägra tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som ska hållas i strid med föreskrifter eller beslut som syftar till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. I promemorian föreslås att det i ordningslagen införs en bestämmelse som innebär att tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får beviljas om det av ansökan framgår att den ska hållas i strid med föreskrifter som har meddelats med stöd av den föreslagna lagen eller ett beslut enligt den lagen. Som *Polismyndigheten* uppmärksammar kan förslaget dock uppfattas som en begränsning av Polismyndighetens nuvarande möjligheter att vägra tillstånd till en sammankomst eller tillställning. Av 2 kap. 10 § ordningslagen framgår att Polismyndigheten får vägra tillstånd till en allmän sammankomst för att motverka epidemi. Det finns inget hinder mot att Polismyndigheten på samma grund vägrar tillstånd till en offentlig tillställning (jfr prop. 1992/93:210 s. 249). Regeringen anser därför att promemorians förslag i denna del inte bör genomföras.

En ansökan om tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta (2 kap. 7 § ordningslagen). I vissa fall kan det av en ansökan framgå att sammankomsten eller tillställningen kommer att hållas i strid med gällande krav på smittskyddsåtgärder, t.ex. en deltagarbegränsning. Beroende på vilka krav på smittskyddsåtgärder som ställs upp kan det dock vara förenat med svårigheter för Polismyndigheten att bedöma om kraven kommer att uppfyllas. Enligt regeringen bör det därför i ordningslagen införas en bestämmelse som innebär att anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ansökan ska uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter

som har meddelats med stöd av den tillfälliga covid-19-lagen eller ett beslut enligt den lagen. Prop. 2020/21:79

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 framgår att sammankomsten eller tillställningen kommer att hållas i strid med gällande föreskrifter eller beslut. Det kan t.ex. vara fallet om antalet deltagare överstiger vad som är tillåtet eller om sammankomsten eller tillställningen ska hållas vid en viss tid på dygnet trots att detta är förbjudet.

*Socialstyrelsen* anser att bestämmelsen bör utformas så att det framgår att anordnaren även ska redovisa vilka åtgärder som kommer att vidtas för att uppfylla föreskrifternas krav. Regeringen bedömer att ett sådant tillägg i lagtexten är behövligt.

## 13 Tillsyn och befogenheter

### 13.1 Länsstyrelsen ska ha tillsynsansvaret

**Regeringens förslag:** Länsstyrelsen utövar tillsyn över att föreskrifter och beslut följs, om föreskrifterna och besluten gäller allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik eller platser för privata sammankomster.

På begäran av länsstyrelsen ska den som bedriver eller ansvarar för verksamheten lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler, områden och utrymmen där verksamheten bedrivs. Polismyndigheten ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

Länsstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och beslut enligt lagen ska följas. Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorians lagförslag anges inte att länsstyrelsen har rätt att få tillträde till utrymmen där verksamheten bedrivs.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Svensk Scenkonst* anser att kommunerna i många fall saknar resurser och kompetens för det aktuella tillsynsupdraget. Flera *länsstyrelser* anser att det bör vara möjligt att samordna eller överlåta tillsyn mellan länsstyrelserna eller att överlåta viss tillsyn till kommunerna för att effektivisera tillsynsarbetet. Länsstyrelserna anser också att kravet på synnerliga skäl för att begära bistånd från Polismyndigheten är för högt ställt och bör ersättas med

särskilda skäl. *Arbetsmiljöverket* ser en risk för att länsstyrelsen och Arbetsmiljöverket beslutar förelägganden som är oförenliga med varandra och efterlyser en tydlig reglering av hur en sådan situation ska lösas. *Kammarrätten i Stockholm* anför att bestämmelsen enligt promemorians förslag kan kompletteras med ordet förbud för det fall förbehållslösa förbud kan bli aktuella inom ramen för länsstyrelsens tillsyn. *Svenskt Näringsliv* anför att beslut om vitesföreläggande bör få användas endast om den som föreläggandet avser inte rättar sig efter en erinran eller varning. Liknande synpunkter framförs av *Svensk Handel*. *Transportstyrelsen* anser att ett system med sanktionsavgifter bör övervägas. *Folkhälsomyndigheten* anser att samma instans inte bör både utöva tillsyn och ta fram föreskrifter och besluta i enskilda fall. *Förvaltningsrätten i Linköping* har liknande synpunkter.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Valet av tillsynsmyndighet*

För att säkerställa att de föreskrifter och beslut enligt den nya och tillfälliga covid-19-lagen följs bör det finnas någon myndighet som har tillsynsansvar för detta. Lagen omfattar verksamheter av skiftande slag. Syftet med de särskilda begränsningarna är dock detsamma, nämligen att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Föreskrifterna kommer därmed att ha många gemensamma drag. Regeringen anser därför att det bör utses endast en myndighet som ska utöva tillsyn över alla verksamheter. En sådan ordning framstår som ändamålsenlig.

Det är Polismyndigheten som för närvarande ansvarar för att pröva ansökningar om tillstånd att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Polismyndigheten har även befogenhet att under vissa förutsättningar ställa in eller upplösa sådana sammankomster och tillställningar. Regeringen gör i avsnitten 12.2 och 13.2 bedömningen att Polismyndigheten ska ha kvar dessa uppgifter när det gäller föreskrifter och beslut som tar sikte på att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det framstår dock inte som en ändamålsenlig lösning att i detta sammanhang ge Polismyndigheten några ytterligare uppgifter i fråga om tillsyn.

En tänkbar lösning är att kommunen utövar tillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen. Kommunerna har emellertid redan ett tillsynsansvar enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen, som tar betydande resurser i anspråk. Om kommunerna tillförs ytterligare tillsynsuppgifter, skulle det riskera att tränga undan tillsynen av serveringsställen och annan viktig tillsynsverksamhet. En sådan ordning bör därför inte införas.

Regeringen anser att ett lämpligare alternativ är att utse länsstyrelsen som tillsynsmyndighet. Länsstyrelserna föreslås få besluta i enskilda fall om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen. Regeringen bedömer att det kan vara lämpligt att t.ex. länsstyrelserna bör få meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på regional nivå. Länsstyrelserna kommer i så fall att ha goda kunskaper om det aktuella regelverket. Myndigheterna har stor erfarenhet av tillsynsarbete och bör därför ha goda förutsättningar att snabbt arbeta upp effektiva rutiner. Mot denna bakgrund anser regeringen att länsstyrelsen är den myndighet som är bäst lämpad att ha tillsynsansvaret enligt den tillfälliga lagen.

Länsstyrelsen bör därför utöva tillsyn över att föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar följs, om föreskrifterna och besluten gäller allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik eller platser för privata sammankomster.

Regeringens förslag innebär att länsstyrelserna ska få besluta om särskilda begränsningar i enskilda fall (avsnitt 12.1). De förslag som behandlas i avsnitten 11.1–6 ger utrymme för att bemyndiga länsstyrelserna att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar på regional nivå. *Folkhälsomyndigheten* anser att en och samma instans inte bör både utöva tillsyn och ta fram föreskrifter och besluta om åtgärder i enskilda fall. *Förvaltningsrätten i Linköping* har liknande synpunkter. Regeringen konstaterar att det inte är ovanligt att en myndighet utövar tillsyn i fråga om beslut och föreskrifter som myndigheten själv har beslutat. Ett exempel på det är Post- och telestyrelsens tillsyn enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (7 kap. 1 §). Under förutsättning att det görs en organisatorisk åtskillnad mellan de olika funktionerna inom länsstyrelsen, ser regeringen inte något hinder mot en sådan ordning i detta fall. Den framstår tvärtom som både ändamålsenlig och lämplig.

Det finns 21 länsstyrelser, som var och en får tillsynsansvar enligt den tillfälliga covid-19-lagen. För att tillsynen ska kunna utövas så enhetligt och effektivt som möjligt bör det finnas någon som ansvarar för tillsynsvägledning och samordning. Regeringen bedömer att Folkhälsomyndigheten bör ansvara för nationell tillsynsvägledning. Dessutom bör en länsstyrelse ha ansvar för att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete. Dessa frågor kan lämpligen regleras genom förordning.

Flera *länsstyrelser* anser att det bör vara möjligt att samordna eller överlåta tillsyn mellan länsstyrelserna eller att överlåta viss tillsyn till kommunerna för att effektivisera tillsynsarbetet. Regeringen konstaterar att det i nuläget inte finns något beredningsunderlag för att överväga en sådan reglering.

### *Rätt till upplysningar och tillträde*

För att länsstyrelsen ska kunna utöva tillsyn enligt den tillfälliga covid-19-lagen har den behov av information. Regeringen föreslår därför att länsstyrelsen ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen av den som bedriver eller ansvarar för verksamheten. För att kunna utöva tillsyn bör länsstyrelsen dessutom ha rätt att få tillträde till lokaler, områden och utrymmen där verksamheten bedrivs.

I vissa fall kan länsstyrelsen behöva få hjälp av polisen för att kunna utöva tillsyn. I likhet med vad som gäller enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör länsstyrelsen därför kunna begära att Polismyndigheten lämnar länsstyrelsen den hjälp som behövs. En sådan begäran bör få göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl. Flera *länsstyrelser* anser att kravet på synnerliga skäl för att begära bistånd från Polismyndigheten är för högt ställt och bör ersättas med ett krav på särskilda skäl. Regeringen konstaterar att uttrycket synnerliga skäl är vedertaget i detta sammanhang,

se 9 kap. 9 § alkohollagen (2010:1622), 7 kap. 19 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter och 6 § lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Det saknas därför skäl att frångå promemorians förslag.

#### *Tillsynsåtgärder*

Länsstyrelserna bör få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter och beslut enligt den tillfälliga covid-19-lagen ska följas. Ett beslut om föreläggande kan innebära en skyldighet för mottagaren att göra något, t.ex. att vidta en viss smittskyddsåtgärd. Det kan också innebära att mottagaren ska avstå från att göra något. Ett föreläggande kan således som en yttersta åtgärd innebära ett förbud mot att bedriva en viss verksamhet. Med anledning av *Kammarrätten i Stockholms* synpunkter kan det noteras att ett beslut om föreläggande kan innebära ett förbehållslöst förbud. Regeringen föredrar därför promemorians lagtextförslag. *Arbetsmiljöverket* ser en risk för att länsstyrelsen och Arbetsmiljöverket beslutar förelägganden som är oförenliga med varandra och efterlyser en tydlig reglering av hur en sådan situation ska lösas. Det kan konstateras att föreskrifter och beslut enligt den tillfälliga lagen inte påverkar arbetsgivares skyldigheter enligt föreskrifter och beslut om arbetsmiljö. Regeringen ser därför inte någon risk för att den situation som Arbetsmiljöverket befarar uppkommer i praktiken.

Länsstyrelsens beslut inom ramen för tillsynen enligt covid-19-lagen ska syfta till att förhindra smittspridning. För att säkerställa att besluten i sak är de lämpligaste från smittskyddssynpunkt bör det i lagen anges att länsstyrelsen, om det behövs, ska samråda med smittskyddsläkaren. Det innebär inte att smittskyddsläkaren måste rådfrågas inför varje beslut. Det bör vara länsstyrelsen som i det enskilda fallet avgör om smittskyddsläkarens kompetens behövs.

Länsstyrelsens beslut om förelägganden bör kunna förenas med vite, vilket bedöms vara ett lämpligt och effektivt påtryckningsmedel för att få en verksamhetsutövare att följa föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen. Regeringen anser inte att det finns anledning att frångå promemorians förslag på det sätt som *Svenskt Näringsliv* och *Svensk Handel* efterfrågar. Det är länsstyrelsen som i ett beslut om vitesföreläggande ska bestämma vitets storlek till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt med hänsyn till adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det aktuella föreläggandet, se 3 § lagen (1985:206) om viten. Bland annat i de fall som länsstyrelsen beslutar om förbud mot att bedriva en viss verksamhet, kan det vara lämpligt att beslutet förenas med ett löpande vite i enlighet med 4 § lagen om viten.

#### *Förhållandet till Polismyndighetens uppgifter*

Polismyndigheten har enligt ordningslagen i uppgift att pröva ansökningar om tillstånd att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Polismyndigheten har även befogenhet att under vissa förutsättningar ställa in eller upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Regeringen gör i avsnitten 12.2 och 13.2 bedömningen att Polismyndigheten ska ha kvar dessa uppgifter när det

gäller föreskrifter och beslut som tar sikte på att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Frågan uppkommer därför hur Polismyndighetens uppgifter förhåller sig till länsstyrelsens tillsynsuppgifter.

Polismyndigheten ska enligt förslaget ha ensamt ansvar för tillståndsprovningen. Polismyndigheten kommer i det sammanhanget att behöva förhålla sig till dels föreskrifter om särskilda begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, dels länsstyrelsens beslut i enskilda fall om särskilda begränsningar av sådana sammankomster eller tillställningar.

Regeringen föreslår också att Polismyndigheten ska få befogenhet att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med föreskrifter eller beslut enligt den tillfälliga covid-19-lagen. Vidare ska länsstyrelsen i ett enskilt fall få besluta att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får hållas. Länsstyrelsen ska inom ramen för sin tillsyn enligt lagen även få besluta förelägganden om att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får hållas. En skillnad mellan Polismyndighetens och länsstyrelsens beslutsbefogenheter är att länsstyrelsens beslut om förelägganden inte kan verkställas med användning av våld (jfr 10 § polislagen). För att en polisman enligt covid-19-lagen ska ha rätt att avlägsna en deltagare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning krävs alltså att Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa sammankomsten eller tillställningen. En annan skillnad är att enligt förslaget får enbart länsstyrelsens beslut förenas med vite. Polismyndigheten och länsstyrelsen kommer att få dubbla tillsynsroller i det avseendet att båda myndigheterna i praktiken får besluta att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får hållas. Samtidigt innebär regleringen skillnader på så sätt att myndigheternas arbete med att se till att föreskrifterna och besluten följs kommer att ha delvis olika inriktning.

## 13.2 Befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

**Regeringens förslag:** Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen eller ett beslut enligt lagen.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av föreskriften eller beslutet.

Om Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. Polismyndigheten får också, om det är nödvändigt för att syftet med beslutet ska uppnås, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås ingen möjlighet att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Polismyndigheten* föreslår att det införs en möjlighet för Polismyndigheten att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme. Myndigheten anser vidare att regelverket bör utformas så att t.ex. en begränsning av deltagarantalet gäller för en allmän sammankomst oavsett om det finns någon känd anordnare. Flera *länsstyrelser* anser att samordning och samråd med länsstyrelsen är av största betydelse för att en arrangör inte ska riskera att få olika beslut från myndigheterna kring samma arrangemang.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt ordningslagen får allmänna sammankomster och offentliga tillställningar förbjudas genom föreskrifter om det är nödvändigt för att motverka epidemi. Polismyndigheten får upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en sådan föreskrift. En sådan sammankomst eller tillställning får emellertid upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av föreskriften eller beslutet (2 kap. 15, 22 och 24 §§). Har Polismyndigheten beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås (13 b § polislagen).

Polismyndighetens befogenheter bygger på att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning har begränsats med stöd av ordningslagen. Regeringen anser att det är angeläget att Polismyndigheten ska ha samma befogenheter om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning blir föremål för särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen. Lagtekniskt kan det lämpligen åstadkommas antingen genom att införa särskilda bestämmelser i den föreslagna lagen eller genom en ändring av bestämmelserna i ordningslagen och polislagen. Regleringen blir mer överskådlig och lättillgänglig om den tas in i covid-19-lagen.

Regeringen anser att det därför i den nya lagen bör införas bestämmelser om Polismyndighetens och polismäns befogenheter med motsvarande innehåll som bestämmelserna i ordningslagen och polislagen. Som *Polismyndigheten* uppmärksammar innebär förslaget att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning får ställas in eller upplösas även om det inte finns någon känd anordnare.

*Polismyndigheten* föreslår att det införs en möjlighet för myndigheten att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme, t.ex. i samband med upplösning av en demonstration, på samma sätt som kan ske vid ordningsstörningar enligt 24 § polislagen. Enligt Polismyndigheten är möjligheten att avvisa eller avlägsna deltagare en ineffektiv och resurskrävande åtgärd, då en polispatrull typiskt sett kan avlägsna endast en deltagare åt gången. Dessutom uppstår vid ett fysiskt avlägsnande en risk för smittspridning som får anses motverka syftet med själva upplösandet. Samma invändning gör sig enligt Polismyndigheten gällande när det gäller metoden att avlägsna deltagare genom att transportera bort dessa en viss sträcka med buss. Att upplösa en grundlagsskyddad demonstration som äger rum utomhus, för att därefter föra samman deltagarna på en buss framstår inte som en lämplig åtgärd i sammanhanget.



Enligt Polismyndigheten skulle en möjlighet att spärra av ett område i samband med en upplöst demonstration vara ett mycket effektivt verktyg för att se till att ett sådant beslut verkställs.

Prop. 2020/21:79

Regeringen anser i likhet med Polismyndigheten att en möjlighet att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme framstår som en ändamålsenlig åtgärd. Bestämmelser om detta bör därför införas i den tillfälliga covid-19-lagen.

### 13.3 Befogenheter i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik

**Regeringens förslag:** Om det behövs för att en föreskrift eller ett beslut om särskilda begränsningar som avser kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik ska kunna följas, får tillträde vägras till

- färdmedel i kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik
- lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik får ge resenärer och andra personer de anvisningar och tillsägelser som behövs för att föreskrifterna och besluten ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område.

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, en ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägssystem avvisa eller avlägsna honom eller henne.

**Promemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås ingen rätt för befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägssystem att avvisa eller avlägsna personer.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Helsingborgs kommun* anser att förslaget utgör ett bra komplement till tillsynsmyndighetens verktyg. Enligt *Svensk kollektivtrafik* bör promemorians lagförslag justeras så att det i stället uttryckligen anges att den som bedriver kollektivtrafik eller ansvarar för lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik har rätt att begära handräckning av polisen. *Region Stockholm* anför att det bör förtydligas vem som får ge anvisningar och tillsägelser. *SJ AB* uppmärksammar att befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägen enligt 9 kap. 3 § järnvägs-lagen (2004:519) får avlägsna den som stör ordningen eller äventyrar säkerheten. Enligt *SJ AB* bör samma befogenhet finnas enligt covid-19-lagen.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt ordningslagen får en trafiktjänsteman ge trafikanter och andra anvisningar eller tillsägelser som behövs för att ordningen eller säkerheten i kollektivtrafiken ska

upprätthållas. Den som underlåter att följa en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning av en trafiktjänsteman lämna trafikföretagets område eller färdmedel, om underlåtelsen har väsentlig betydelse för ordningen eller säkerheten i trafiken. Tillträde till ett trafikföretags område eller färdmedel får vägras bl.a. den som uppträder på ett sådant sätt att det finns anledning att befara att han kommer att störa ordningen eller äventyra säkerheten i trafiken. Om den som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna trafikföretagets område eller färdmedel inte gör som han blir tillsagd, får en polisman eller ordningsvakt avvisa eller avlägsna honom (4 kap. 3 och 7–9 §§).

Enligt regeringens förslag ska kollektivtrafik och inrikes flygtrafik kunna begränsas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (avsnitt 11.4). Ordningslagen ger inte något tydligt stöd för trafiktjänstemän i kollektivtrafik att vidta åtgärder för att förhindra smittspridning. Genom den föreslagna tillfälliga covid-19-lagen införs en bestämmelse om begränsning av antalet personer på färdmedel. Det är inte givet att tillträde till ett färdmedel i en sådan situation skulle kunna vägras med stöd av ordningslagen. De befogenheter som regeringen bedömer att det finns behov av bör därför regleras särskilt. För att regleringen ska bli så överskådlig som möjligt bör bestämmelserna tas in i den nya covid-19-lagen och inte i ordningslagen.

Regleringen bör omfatta sådana platser som kan regleras med stöd av de bestämmelser som behandlas i avsnitt 11.4, dvs. färdmedel i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik. Syftet med covid-19-lagen medför att bestämmelserna bör ges en delvis annorlunda utformning än regleringen i ordningslagen. En åtgärd som kan tänkas få stor praktisk betydelse är rätten att vägra tillträde till ett färdmedel eller en lokal eller ett område som används av resenärer. Regeringen anser att det i covid-19-lagen därför bör anges att tillträde till färdmedel, lokaler eller områden får vägras om det behövs för att en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen eller ett beslut enligt lagen ska kunna följas.

Vidare bör den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler och områden få ge resenärer och andra personer de anvisningar och tillsägelser som behövs för att föreskrifterna och besluten om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen ska kunna följas. Regeringen delar inte *Region Stockholms* synpunkt att det behöver förtydligas vem som får ge sådana anvisningar och tillsägelser. Det bör inte finnas någon tvekan kring att detta, utöver trafiktjänstemän, gäller för den som är anställd av det företag som bedriver trafiken eller ansvarar för lokaler och områden och som befinner sig på platsen. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse bör vara skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område. En förutsättning enligt ordningslagen är att underlåtelsen har väsentlig betydelse för ordningen eller säkerheten i trafiken. Regeringen anser inte att det finns behov av att införa någon motsvarande bestämmelse i den tillfälliga lagen. Det är nämligen i praktiken inte möjligt att bedöma vilka risker för smittspridning som uppstår på grund av att en enskild resenär underlåter att följa en anvisning eller tillsägelse. En resenär bör avvisas endast om det är en proportionerlig åtgärd. På motsvarande sätt som i ordningslagen, bör det i covid-19-lagen anges att en polisman eller ordningsvakt får avvisa eller avlägsna en

person som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område och inte gör som han eller hon blir tillsagd. Något behov av en uttrycklig bestämmelse om att den som bedriver trafiken eller ansvarar för lokaler eller områden har rätt att begära handräckning av polisen, som *Svensk kollektivtrafik* föreslår, finns dock inte.

*SJ AB* uppmärksammar att befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägen enligt 9 kap. 3 § järnvägslagen får avlägsna den som stör ordningen eller äventyrar säkerheten. Som *SJ AB* föreslår bör motsvarande befogenhet införas genom en särskild bestämmelse i den tillfälliga covid-19-lagen. Det innebär att det inte kommer att bli nödvändigt att tillkalla polis annat än om behörig järnvägspersonal av något skäl inte på egen hand kan avvisa eller avlägsna en person.

## 14 När beslut får verkställas

**Regeringens förslag:** Länsstyrelsens beslut om särskilda begränsningar i fråga om en viss verksamhet och om tillsynsförelägganden och Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag.

**Skälen för regeringens förslag:** Länsstyrelsen ska enligt regeringens förslag få rätt att i enskilda fall besluta om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen som avser en viss verksamhet (avsnitt 12.1). Vidare föreslås att länsstyrelsen ska få besluta om förelägganden inom ramen för sin tillsyn enligt lagen (avsnitt 13.1). Polismyndigheten föreslås få rätt att besluta att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen eller ett beslut enligt lagen, eller förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme (avsnitt 13.2). Länsstyrelsens och Polismyndighetens beslut ska få överklagas (avsnitt 16).

Enligt förvaltningslagen får ett beslut som får överklagas inom en viss tid verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats. Ett beslut får alltid verkställas omedelbart bl.a. om beslutet gäller endast tillfälligt. En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller någon annan omständighet (35 §).

Länsstyrelsens och Polismyndighetens beslut enligt den nya covid-19-lagen syftar till att förhindra spridning av en samhällsfarlig sjukdom. Regeringen anser att det står klart att verkställigheten av ett sådant beslut

i endast mycket speciella undantagsfall kommer att kunna skjutas upp i avvaktan på att beslutet ska få laga kraft. Samtidigt kommer besluten i vissa fall att medföra mycket ingripande verkningar för enskilda. För att det inte ska råda någon oklarhet i denna fråga bör det finnas en presumtion för att länsstyrelsens och Polismyndighetens beslut får verkställas omedelbart. I den nya lagen bör det därför uttryckligen anges att ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

## 15 Straff

**Regeringens förslag:** Till penningböter döms den som bryter mot ett förbud mot att

- samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde
- vistas på en viss särskilt angiven plats.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Förvaltningsrätten i Stockholm* ifrågasätter om det är lämpligt att i detta fall använda kriminalisering som en metod i syfte att förhindra överträdelser. *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* anser att det är tveksamt om orden sällskap och hushåll uppfyller det krav på klarhet som den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter. *Sveriges advokatsamfund* anser att en strängare påföljd skulle kunna övervägas, men anser sammantaget att det föreslagna straffet ligger på en rimlig nivå. Även *Åklagarmyndigheten* anser att det föreslagna straffet är väl avvägt. Vidare pekar myndigheten på att allvarigare fall där smitta har överförts eller hade kunnat överföras kan bestraffas med dagsböter enligt bestämmelserna i brottsbalken om vållande till sjukdom eller framkallande av fara för annan. *Polismyndigheten* framhåller vikten av att polisen ges möjlighet att utfärda ordningsbot. *Sveriges förenade studentkårer* anser att bötesbeloppet bör bestämmas till högst 1 000 kronor. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att det är av stor vikt att regeringen och kommuner utformar förbuden så att de blir tydliga, välavgränsade och lättillgängliga för var och en som omfattas av dem, för att på så sätt kunna uppfylla legalitetsprincipens krav på förutsebarhet och bestämdhet. *Göteborgs tingsrätt* påminner om att straffansvar förutsätter att föreskrifter om förbud har offentliggjorts i rimlig tid innan de börjar att gälla. *Folkhälsomyndigheten* anser att det är problematiskt att bedöma vem som är straffansvarig om ett sällskap bryter mot ett förbud mot att samlas på platser dit allmänheten har tillträde.

**Skälen för regeringens förslag:** En utgångspunkt för regeringens förslag är att överträdelser av föreskrifter om särskilda begränsningar som meddelas med stöd av den nya och tillfälliga covid-19-lagen bör leda till någon form av konsekvens. Det gäller även i fråga om möjligheten att begränsa användningen av platser dit allmänheten har tillträde. I de fallen finns det inte någon verksamhetsutövare som kan bli föremål för tillsyns-åtgärder. Den sanktion som bör införas måste därför rikta sig mot de

enskilda personer som bryter mot föreskrifter om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga lagen. Regeringen anser att det ligger närmast till hands att införa en straffrättslig påföljd.

Kriminalisering som metod i syfte att hindra överträdelser bör användas med försiktighet. När det gäller de former av förbud som kan aktualiseras enligt den föreslagna lagen finns det enligt regeringens bedömning inte några alternativa sanktioner som skulle vara effektiva och ändamålsenliga. Förbud enligt den tillfälliga covid-19-lagen får införas endast om de utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, som är en samhällsfarlig sjukdom. Om sådana förbud överträds i stor utsträckning, kan det i förlängningen få negativa konsekvenser i form av ökad smittspridning, ökad sjuklighet och dödlighet samt ökad belastning på sjukvården. Även en enskild överträdelse får från denna synpunkt enligt regeringen betraktas som en så allvarlig handling att det krävs en straffsanktion. Mot denna bakgrund bedömer regeringen, trots *Förvaltningsrätten i Stockholms* synpunkter, att överträdelser av förbud enligt den föreslagna lagen bör kriminaliseras. Med anledning av *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitets* synpunkter kan det tilläggas att regeringen anser att orden sällskap och hushåll är tillräckligt tydliga för att kunna användas i en straffrättslig reglering.

När det gäller straffvärdet är en överträdelse av ett förbud visserligen att betrakta som en klandervärd handling. Samtidigt är det svårt eller omöjligt att bevisa hur stora risker för smittspridning som uppstår i ett enskilt fall. Regeringen anser i likhet med *Sveriges advokatsamfund* och *Åklagarmyndigheten* att penningböter är en väl avvägd påföljd. Förslaget innebär att ordningsbottsinstitutet kan användas om det skulle bedömas vara lämpligt. Som *Åklagarmyndigheten* uppmärksammar kan allvarigare fall där smitta har överfört eller hade kunnat spridas aktualisera tillämpning av straffbestämmelserna om vållande till sjukdom eller framkallande av fara för annan (3 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken).

Penningböter ska enligt brottsbalken bestämmas till lägst 200 kronor och högst 4 000 kronor. Om ett lägre högsta belopp är särskilt föreskrivet, gäller dock detta (25 kap. 3 §). *Sveriges förenade studentkårer* anser att bötesbeloppet bör bestämmas till högst 1 000 kronor. För att möjliggöra en nyanserad straffvärdesbedömning anser regeringen att det inte bör anges något högsta belopp i straffbestämmelsen i covid-19-lagen.

Eftersom det föreslås ett straffansvar för överträdelser av förbud enligt den föreslagna lagen är det angeläget att enskilda får rimliga möjligheter att skaffa sig kännedom om vilka regler som gäller. I linje med synpunkter från *Lagrådet*, *Hovrätten för Nedre Norrland* och *Göteborgs tingsrätt* finns det därför anledning att understryka vikten av att förbuden offentliggörs på ett tydligt sätt och i rimlig tid innan de börjar att gälla.

*Folkhälsomyndigheten* anser att det är problematiskt att bedöma vem som är straffansvarig om ett sällskap bryter mot ett förbud mot att samlas på platser dit allmänheten har tillträde. Regeringen konstaterar att straffansvaret omfattar samtliga personer över 15 år som ingår i ett sällskap som har samlats i strid med ett sådant förbud.

**Regeringens förslag:** Följande beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol:

- länsstyrelsens beslut om särskild begränsning av en viss verksamhet och om tillsynsförelägganden
- Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Andra beslut enligt lagen får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. *Riksdagens ombudsmän* noterar att möjligheten till laglighetsprövning av kommunala föreskrifter inte berörs i promemorian. *Kungsbacka kommun*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* och *Luleå kommun* lämnar liknande synpunkter. *Riksdagens ombudsmän* uppmärksammar att förslaget skiljer sig från den bestämmelse om överklagande som infördes i samband med de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen. Vidare anför Riksdagens ombudsmän att gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut inte alltid är självklar och att lagförslaget möjliggör för enskilda förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter som gäller för kort tid och är inskränkta till att gälla inom ett visst geografiskt område. Riksdagens ombudsmän anser också att det skulle vara önskvärt med en diskussion om vilka skyndsamhetskrav som bör gälla för prövningen i domstol för att den ska anses utgöra ett effektivt rättsmedel. *Sveriges advokatsamfund* och *Civil Rights Defenders* anser att rätten till överklagande bör gälla alla beslut enligt den föreslagna lagen. Flera *länsstyrelser* anser att bestämmelsen i promemorians lagförslag bör justeras så att det framgår att det alltid är möjligt att överklaga beslut som på ett otillåtet eller överdrivet sätt påverkar de rättigheter som skyddas av Europakonventionen. *Svensk Scenkonst* anser att det inte bör krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

**Skälen för regeringens förslag:** Förvaltningsbeslut enligt den nya och tillfälliga covid-19-lagen kan ha betydande påverkan på enskilda. Det bör därför finnas en möjlighet att överklaga sådana beslut. De beslut som bör kunna överklagas är dels länsstyrelsens beslut att om särskilda begränsningar en viss verksamhet, dels de beslut om förbud och andra förelägganden som länsstyrelsen kan besluta om inom ramen för sin tillsyn enligt lagen. Vidare bör, i linje med regleringen i ordningslagen, Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning få överklagas. Detsamma bör gälla Polismyndighetens beslut att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme. Andra beslut enligt lagen, t.ex. ett beslut att vägra tillträde till ett färdmedel i kollektivtrafiken, bör inte få överklagas. Överklagande bör göras till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen anser, till skillnad från *Svensk Scenkonst*, att det inte finns anledning att göra avsteg från

utgångspunkten att det bör krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

*Sveriges advokatsamfund* anser att rätten till överklagande bör gälla alla beslut enligt den föreslagna covid-19-lagen och anger regeringens beslut om föreskrifter om förbud mot användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster som ett sådant exempel. Normbeslut som riktar sig till allmänheten är enligt svensk rättstradition som huvudregel inte överklagbara. Det sammanhänger bl.a. med att sådana beslut till sin karaktär avviker från det individorienterade system som utmärker förvaltningsförfarandet (prop. 2016/17:180 s. 257). Regeringen anser att det inte finns skäl att frångå denna huvudregel när det gäller föreskrifter som regeringen och förvaltningsmyndigheter får meddela med stöd av den nya lagen.

En dom eller ett beslut varigenom någon döms till ansvar enligt förslaget som behandlas i avsnitt 15 är inte ett beslut enligt den föreslagna covid-19-lagen. Möjligheterna att överklaga ett straffrättsligt avgörande påverkas alltså inte av de föreslagna bestämmelserna.

Med anledning av synpunkter från *Riksdagens ombudsmän*, *Kungsbacka kommun*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* och *Luleå kommun* i fråga om laglighetsprövning, kan det nämnas att en kommuns beslut att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats (avsnitt 11.7) kan angripas genom laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 13 kap. kommunallagen.

*Riksdagens ombudsmän* påpekar även att förslaget skiljer sig från den bestämmelse om överklagande som infördes i det tidigare lagstiftningsärendet om de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen. Enligt den bestämmelsen gällde att beslut enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av de bemyndigandena får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om det behövs för att tillgodose rätten till domstolsprövning av civila rättigheter eller skyldigheter enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. Bakgrunden till den ordningen var bl.a. att det inte kunde uteslutas att vissa frågor om åtgärder med stöd av föreskrifterna kunde komma att prövas av enskilda organ som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (prop. 2019/20:155 s. 21). Regeringens förslag innebär att det redan i covid-19-lagen regleras vilka organ som ska få pröva frågor och besluta enligt lagen. Det finns därför inte anledning att i detta fall göra avsteg från utgångspunkten att frågor om överklagande bör regleras i den författning som innehåller de materiella bestämmelser som ligger till grund för ett visst förvaltningsbeslut. Regeringen bedömer att de föreslagna överklagandebestämmelserna är utformade på ett sätt som säkerställer rätten till domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen. En sådan justering i förhållande till promemorians lagtextförslag som flera *länsstyrelser* efterfrågar är därför obehövlig.

Med normbeslut avses vanligen beslut om föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen. Utmärkande för sådana beslut är att de har utformats på ett allmängiltigt sätt så att de formellt får verkningar för en obestämd krets av adressater. Som *Riksdagens ombudsmän* framhåller är gränsdragningen mellan normbeslut och förvaltningsbeslut inte alltid självklar (jfr RÅ 1986 ref. 108 och HFD 2016 ref. 59). Regeringens lagförslag ger utrymme för att bemyndiga en förvaltningsmyndighet att meddela föreskrifter som har kort giltighetstid och är inskränkta till att gälla inom ett visst geografiskt

område. Frågan om ett visst beslut enligt lagen ska anses vara ett normbeslut eller ett förvaltningsbeslut får avgöras i rättstillämpningen.

*Riksdagens ombudsmän* efterlyser en diskussion om vilka skyndsamhetskrav som bör gälla i domstol. Enligt 17 § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion ska ett mål avgöras så snart det kan ske. Ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål ska handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Regeringen anser att frågan om det finns särskild anledning att avgöra ett mål skyndsamt lämpligen bör bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda målet. Det saknas därför skäl att i den nya covid-19-lagen införa en särskild bestämmelse om krav på skyndsamt handläggning.

## 17 Tidsbegränsning samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Covid-19-lagen träder i kraft den 10 januari 2021 och upphör att gälla vid utgången av september 2021. Detsamma gäller de bestämmelser som införs i ordningslagen. Den upphävda lagen gäller fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

Ändringen i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen träder i kraft den 10 januari 2021.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med regeringens. I promemorian föreslås att lagen ska träda i kraft den 15 mars 2021 och upphöra att gälla vid utgången av mars 2022.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. Många remissinstanser, däribland *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Region Stockholm*, *Region Örebro län*, *Smedjebackens kommun*, *Sveriges advokatsamfund* och *Vimmerby kommun*, förordar ett tidigare ikraftträdande. *Riksdagens ombudsmän*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hotell- och restaurangfacket*, *Svensk Scenkonst*, *Civil Rights Defenders*, *Företagarna*, *Göteborgs tingsrätt* och *Svensk Live* är kritiska till promemorians förslag att lagen ska gälla under drygt ett år. *Region Norrbotten* anför att lagen bör gälla under längre tid än ett år. *Stockholms tingsrätt* har ingen synpunkt på den föreslagna tidsbegränsningen, men anser det kan övervägas att införa en mekanism i syfte att utvärdera lagens tillämpning efter exempelvis sex månader. *Svenska Taxiförbundet* anför att lagen bör gälla i högst sex månader och att en utvärdering ska göras efter tre månader.

**Skälen för regeringens förslag:** Syftet med den föreslagna nya lagen är att det ska bli möjligt att vidta adekvata och lämpliga åtgärder för att hantera den pågående coronapandemin. Smittspridningen har ökat kraftigt under senare delen av hösten och inledningen av vintern 2020. I promemorian föreslås att lagen ska träda i kraft den 15 mars 2021. Som



flera remissinstanser framhåller är det ytterst angeläget att den nya lagen kan träda i kraft tidigare än så.

Regeringen anser att den nya covid-19-lagen och de följdändringar i ordningslagen som regeringen föreslår – med hänsyn till rådande förhållanden – bör träda i kraft så snart som möjligt efter det att riksdagen har beslutat att anta lagförslaget. Lagen bedöms med beaktande av detta kunna träda i kraft den 10 januari 2021.

Covid-19-lagen ger möjlighet att besluta om ingripande åtgärder i syfte att hantera den pågående pandemin. Lagen bör därför vara tidsbegränsad. Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå. Enligt promemorians förslag ska lagen upphöra att gälla vid utgången av mars 2022. Många remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Förvaltningsrätten i Stockholm*, *Hotell- och restaurangfacket*, *Svensk Scenkonst*, *Civil Rights Defenders*, *Göteborgs tingsrätt* och *Svenska Taxiförbundet* är kritiska till att lagen föreslås gälla under drygt ett år. Regeringen bedömer att det under förhållandevis lång tid framöver kan uppstå behov av att vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Mot bakgrund av lagens extraordinära karaktär och med beaktande av remissinstansernas kritiska synpunkter framstår det emellertid som lämpligt med en kortare giltighetstid än den som föreslås i promemorian. Regeringen anser att lagen bör gälla till och med utgången av september 2021, dvs. under knappt nio månader. Detsamma bör gälla i fråga om de följdändringar i ordningslagen som regeringen föreslår. Enligt *Lagrådet* kan den föreslagna giltighetstiden accepteras.

När den tillfälliga covid-19-lagen upphör att gälla kan det finnas pågående ärenden och mål om tillsyn hos länsstyrelsen och i domstol. Det kan t.ex. vara fråga om att länsstyrelsen har inlett ett tillsynsärende i förhållande till en verksamhetsutövare, att en verksamhetsutövare har överklagat ett beslut om föreläggande till domstol eller att länsstyrelsen har gett in en ansökan till förvaltningsrätten om att ett vite ska dömas ut. Regeringen anser att det inte bör göras någon skillnad mellan beslut som har fått laga kraft under lagens giltighetstid och sådana ärenden och mål som har inletts men som inte har hunnit slutföras när lagen upphör att gälla. Det bör därför i den nya covid-19-lagen införas en övergångsbestämmelse som innebär att den upphävda lagen fortfarande gäller för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

Att covid-19-lagen föreslås ha en begränsad giltighetstid medför i sin tur att giltighetstiden för eventuella föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen måste anpassas, så att föreskrifterna och besluten upphör att gälla senast samtidigt som bemyndigandena upphör att gälla. Detta behöver enligt regeringens mening dock inte regleras särskilt.

Enligt lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Gäller annan lag när en dom meddelas ska den lagen tillämpas, om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Det gäller dock inte när det är fråga om gärning som under viss tid varit straffbelagd på grund av då rådande särskilda förhållanden (5 §). Den straffbestämmelse som regeringen föreslår kommer att ha en begränsad giltighetstid och bestämmelsen har föranletts av den pågående coronapandemin. Bestämmelserna i lagen om

införande av brottsbalken innebär att det kommer att vara möjligt att döma till ansvar även efter det att covid-19-lagen har upphört att gälla. Det finns därför inte i denna del något behov av övergångsbestämmelser.

Ändringarna i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör träda i kraft samtidigt som covid-19-lagen, dvs. den 10 januari 2021.

## 18 Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter och den kommunala självstyrelsen

**Regeringens bedömning:** Förslaget är förenligt med regeringsformen, Europakonventionen och EU-rätten.

Det intrång i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär är proportionerligt.

**Promemorians bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian görs ingen bedömning av förslagets förenlighet med EU-rätten.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av remissinstanserna instämmer i eller har inga synpunkter på promemorians bedömning. *Sveriges advokatsamfund* instämmer i den rättsliga analys som görs i promemorian och anser således att förslaget är förenligt med rättighetsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen. Advokatsamfundet påminner om att rätten till livet (artikel 2 i Europakonventionen) också är en fundamental rättighet och att lagstiftaren enligt Europakonventionen har en skyldighet att skydda denna rättighet genom lag. *Förvaltningsrätten i Malmö* efterfrågar en diskussion kring hur den föreslagna lagen förhåller sig till EU-rätten.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Utgångspunkter för analysen*

Vissa av de möjligheter till åtgärder som regeringen föreslår ska regleras i den nya covid-19-lagen kan vidtas redan med stöd av befintlig reglering. Dessa har sedan tidigare bedömts vara förenliga med regeringsformens och Europakonventionens rättighetsreglering. Förslagen innebär dock att regeringen ges möjligheter att besluta om sammantaget mycket omfattande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Detta måste övervägas noga. Regeringen utvecklar i det följande sin analys av förslagets förhållande till regeringsformen och Europakonventionen. *Lagrådet* anser att analysen kan godtas.

#### *Mötes- och demonstrationsfrihet*

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad mötes- och demonstrationsfrihet. Mötesfrihet innebär frihet att anordna och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat

liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Demonstrationsfrihet innebär frihet att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats. Mötes- och demonstrationsfriheten får begränsas för att motverka farsot. En sådan begränsning får göras genom lag eller, efter bemyndigande i lag, annan författning. Begränsningen får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 1, 20, 21 och 24 §§).

Det föreslås att regeringen som en yttersta åtgärd ska få meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster, t.ex. demonstrationer och andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas, inte får hållas. Det föreslås också en möjlighet att begränsa allmänna sammankomster genom beslut i enskilda fall. Vidare föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Den föreslagna regleringen ger inte stöd för mer långtgående inskränkningar i mötes- och demonstrationsfriheten än ordningslagen. Ändamålet att förhindra smittspridning är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Till skillnad från i ordningslagen framgår det uttryckligen av lagförslaget att de begränsningar som införs måste vara proportionerliga. Detta krav ligger i linje med grundlagens krav att en begränsning av mötes- och demonstrationsfriheten aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Regeringen anser sammanfattningsvis att förslagen om möjlighet att begränsa allmänna sammankomster och om möjlighet att införa förbud mot att samlas på platser dit allmänheten har tillträde är förenliga med regeringsformens bestämmelser om mötes- och demonstrationsfrihet.

### *Egendomsskydd och näringsfrihet*

Enligt regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen (2 kap. 15 §).

Rätten till egendom skyddas också genom Europakonventionen. Varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Dessa bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse (artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till konventionen). Begreppet egendom har en autonom och vidsträckt innebörd. Med egendom avses således inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet. Av Europadomstolens praxis framgår att exempelvis förlust av klientel kan

vara en begränsning av den rätt till skydd för egendom som följer av artikel 1 (se bl.a. Europadomstolens dom i målet Könyv-Tár Kft m.fl. mot Ungern, nr 21623/13, meddelad den 16 oktober 2018).

Enligt Europadomstolens praxis finns det ett krav på att ett ingrepp i egendomsskyddet ska vara proportionerligt. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet, måste det göras en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskäligen börda för den enskilde. Kravet på proportionalitet följer också av 2 kap. 15 § regeringsformen (NJA 2018 s. 753).

I regeringsformen finns också en bestämmelse om näringsfrihet. Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag (2 kap. 17 §).

Förslagen innebär att regeringen som en yttersta åtgärd ska få meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda, att handelsplatser ska hållas stängda, att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas och att användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster ska förbjudas. Sådana begränsningar kan utgöra ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Enligt regeringens bedömning kan de särskilda begränsningar som möjliggörs genom den föreslagna tillfälliga lagen vara nödvändiga för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Lagstiftningen motiveras således av ett angeläget allmänt intresse. Detta intresse väger enligt regeringen så tungt att det vid en intresseavvägning går före verksamhetsutövarens rätt till näringsfrihet och rätt till skydd för sin egendom. Det finns enligt regeringens bedömning inte någon alternativ reglering som skulle vara mindre ingripande och samtidigt ge tillräckliga möjligheter att förhindra smittspridning i samband med de verksamheter som omfattas av lagen.

Regeringen anser sammanfattningsvis att förslagen om möjligheter att begränsa olika typer av verksamheter, såväl var för sig som sammantagna, är förenliga med bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen om egendomsskydd och näringsfrihet.

### *Rörelsefrihet*

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot frihetsberövanden. Den som är svensk medborgare är även i övrigt tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Rörelsefriheten får under vissa förutsättningar begränsas genom lag (2 kap. 8, 20 och 21 §§).

Frågan om vad som ska anses utgöra en begränsning av rörelsefriheten har diskuterats av Grundlagberedningen. I första hand åsyftas enligt beredningen begränsningar som drabbar en viss person eller vissa bestämda personer men inte andra som befinner sig i samma yttre situation. Tvångsmässigt omhändertagande, liksom reseförbud, innebär sålunda begränsningar av rörelsefriheten. Ett generellt förbud för invånare i en viss landsända att besöka andra delar av landet skulle emellertid också utgöra en begränsning i grundlagsstadgandets mening. Detta gäller också ett allmänt förbud för medborgarna att lämna hemorten. Detsamma gäller

avspärning av större områden, såsom gränzoner och delar av skärgårdar, av hänsyn till försvaret, likaså avspärning eller frihetsberövande med syfte att hindra spridning av smittsam sjukdom. Att en brottsplats avspärras under en utredning eller att militärt förråds- eller övningsområde hålls avstängt kan däremot inte sägas vara en begränsning i denna mening. Avgörande bör i första hand vara om avstängningen mera varaktigt hindrar den som är instängd eller utestängd från att komma i kontakt med andra människor (SOU 1972:15 s. 158).

Det föreslås att regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Sådana föreskrifter får inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Föreskrifterna får inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet. Bemyndigandet ger inte stöd för att införa ett generellt förbud mot att vistas på platser dit allmänheten har tillträde, vilket i praktiken skulle utgöra ett utgångsförbud. Till skillnad från 3 kap. 10 § smittskyddslagen ger bemyndigandet inte heller stöd för att förbjuda någon att lämna ett visst område. Av bemyndigandet framgår tydligt att ett förbud inte får omfatta områden av sådan omfattning att det skulle innebära en inskränkning i rörelsefriheten. Det innebär att även den sammanlagda effekten av flera olika föreskrifter måste prövas i förhållande till rörelsefriheten.

Enligt regeringens bedömning kan den föreslagna möjligheten att införa förbud mot att vistas på vissa platser inte användas för att begränsa rörelsefriheten i grundlagens mening.

Förslagen är alltså även i dessa delar förenliga med regeringsformen.

#### *Den kommunala självstyrelsen*

Enligt regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 §). Bestämmelsen innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning i lagstiftningsärenden som rör den kommunala självstyrelsen (prop. 2009/10:80 s. 212–213).

Det föreslås att olika typer av verksamheter ska få begränsas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Regleringen omfattar bl.a. sådan fritids- och kulturverksamhet och kollektivtrafik som bedrivs av kommuner och regioner. Det kan vara fråga både om verksamhet som en kommun eller region är skyldig att bedriva, t.ex. bibliotek, och om verksamhet som är frivillig, t.ex. badhus. Förslaget kan således komma att innebära en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Även om erfarenheterna från den pågående pandemin visar att kommuner och regioner i många fall är beredda att på frivillig väg vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra smittspridning, kan det inte uteslutas att det uppstår en situation där det skulle vara nödvändigt att begränsa kommunala verksamheter genom bindande föreskrifter och beslut. Syftet att förhindra smittspridning bedöms i sådana fall inte heller kunna uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Mot denna bakgrund får de föreslagna bemyndigandena och beslutsbefogenheterna anses vara proportionerliga.

Det föreslås också att regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Avsikten är att sådana föreskrifter i första hand ska meddelas av kommuner, men det kan inte uteslutas att det kan uppkomma behov av en reglering på nationell nivå i syfte att förhindra smittspridning. Regeringen anser att bemyndigandet för regeringen att meddela sådana föreskrifter är ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

#### *Förhållandet till EU-rätten*

*Förvaltningsrätten i Malmö* efterfrågar en diskussion kring hur den föreslagna lagen förhåller sig till EU-rätten. Regeringen bedömer att lagen i sig inte har någon betydelse för den fria rörligheten för personer eller tjänster. Däremot kan EU-rättsliga regler behöva beaktas om föreskrifter ska meddelas med stöd av de föreslagna bemyndigandena i lagen.

## 19 Ersättningsfrågor

**Regeringens bedömning:** Frågan om ekonomisk ersättning med anledning av förordningar som meddelas med stöd av den föreslagna lagen kommer att hanteras i samband med att sådana förordningar tas fram. Regeringen återkommer till riksdagen med förslag om ersättningar inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen.

**Promemorians bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt promemorians bedömning bör frågan om ekonomisk ersättning övervägas inom ramen för det arbete som löpande bedrivs för att lindra de ekonomiska verkningarna av sjukdomen covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige.

**Remissinstanserna:** Det stora flertalet av de remissinstanser som uttalar sig särskilt i frågan är kritiska mot promemorians bedömning. *Fastighetsägarna Sverige* anför att det i den föreslagna lagen bör införas regler om ersättning för den som träffas av begränsningar till följd av föreskrifter som meddelas med stöd av lagen och om hur ersättningen ska bestämmas. Liknande synpunkter lämnas av *Svensk Näringsliv, Svensk Handel, Företagarna, Visita, Sveriges kommuner och Regioner, Region Stockholm, Jernhusen AB, Stockholms kommun, Svenska kyrkan, Transportföretagen, Svensk Scenkonst, Sveriges museer, Stockholmsmarknader AB, Hotell- och restaurangfacket, Handelsanställdas förbund, Bostadsrätterna, Svenska Nöjesparksföreningen, Riksidrottsförbundet, Medley, MTR Nordic AB, Småföretagarnas Riksförbund* och *SJ AB*. *Trafikverket* anför att det kommer att behövas stöd till specifika delar av transportsektorn. *Svenska Taxiförbundet* anför att om den föreslagna lagen inskränker taxi-företagens verksamhet på ett sätt som påverkar företagets ekonomi negativt så måste företagen kompenseras för detta. *Sveriges advokatsamfund* anser att frågan bör utredas vidare. *Stockholms universitet* anser att i

de fall som det finns legala skyldigheter att utge ersättning på grund av omfattande tvångsregleringar, måste detta uttryckligen hanteras framöver.

**Skälen för regeringens bedömning:** De föreskrifter som får meddelas med stöd av den föreslagna covid-19-lagen och beslut enligt lagen kan ha negativa ekonomiska konsekvenser för företag och andra som bedriver sådana verksamheter som omfattas av lagen. I fråga om kompensatoriska ekonomiska åtgärder med anledning av förslagen gör regeringen följande överväganden.

Redan befintliga lagar som ger rätt att införa begränsningar av smittskyddsskäl innebär att negativa ekonomiska konsekvenser kan uppstå. Exempel på sådana lagar är ordningslagen, smittskyddslagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Ingen av dessa lagar eller anslutande förordningar, med undantag för en förordning från 1956 kopplad till smittskyddslagen, innehåller några bestämmelser om ekonomisk kompensation för aktörer som omfattas av de restriktioner som föreskrifterna kan medföra.

En motsvarande fråga om ekonomisk ersättning behandlades i propositionen Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19 (prop. 2019/20:155 s. 14 och 18), där regeringen anförde följande.

”Regeringen har, i nära dialog med partierna i riksdagen, vidtagit en rad åtgärder för att mildra de negativa konsekvenserna av virusutbrottet för svenska företag. Exempel på åtgärder som vidtagits är sänkta arbetsgivaravgifter, slopat sjuklöneansvar och stöd till egenföretagare vid sjukfrånvaro. Regeringen följer utvecklingen noga och är beredd att vidta ytterligare åtgärder om det behövs.”

Genom den propositionen förband sig regeringen att överväga frågan om olika kompensatoriska ekonomiska åtgärder med anledning av eventuella förordningar i samband med att de enskilda eventuella föreskrifterna om åtgärder skulle tas fram.

De förslag till bemyndiganden som nu läggs fram omfattar ett flertal områden såsom allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, fritids- och kulturverksamhet, handelsplatser samt kollektivtrafik. Inom varje område förekommer det verksamheter av många olika slag. Till detta kan läggas att de åtgärder som bemyndigandena ger möjlighet till är mycket differentierade, allt ifrån att en viss typ av verksamhet ska hållas stängd till mindre ingripande åtgärder som t.ex. ett krav på att tillhandahålla handdesinfektion. Det innebär att det inte låter sig göras att i ett särskilt ersättningssystem reglera frågan om, och i så fall i vilken mån, ersättning ska lämnas till dem som omfattas av en föreskrift som har meddelats med stöd av den föreslagna lagen eller ett beslut enligt lagen. Regeringen bedömer alltså att det inte är möjligt att, som *Fastighetsägarna Sverige* och andra remissinstanser efterfrågar, i den föreslagna covid-19-lagen införa bestämmelser om ekonomisk ersättning.

Varken den föreslagna covid-19-lagen eller de föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av lagen medför i sig några effekter på statens budget. Regeringen är dock medveten om att sådana föreskrifter kan få betydande negativa ekonomiska konsekvenser för de som drabbas och att det därför finns ett behov av att vidta kompenserande åtgärder, i de fall som föreskrifter meddelas, för att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av spridningen av sjukdomen covid-19 för företag, löntagare

och andra aktörer i Sverige. För de förordningar som enligt den föreslagna lagen ska underställas riksdagens prövning, ska regeringen redovisa en bedömning av de underställda förordningarnas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer i propositionen om underställning (jfr avsnitt 11.9). Ett arbete pågår i Regeringskansliet med att analysera hur olika ersättningar kan utformas och regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om sådana ersättningar. Det kommer att ske inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen.

En sådan ordning stämmer också väl överens med vad som gäller enligt ordningslagen, smittskyddslagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Åtgärder som har ekonomiska konsekvenser för staten förutsätter – som i alla andra fall – att riksdagen har tilldelat regeringen nödvändiga befogenheter enligt regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen. Befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område påverkas således inte av förslaget.

## 20 Konsekvenser

### 20.1 Skyldighet att förebygga smittspridning

Det föreslås att den nya lagen ska innehålla bestämmelser om skyldighet att förebygga smittspridning. Bestämmelsen om att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder ska medverka till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 återspeglar regleringen i smittskyddslagen. Bestämmelsen är avsedd att ha normerande verkan på allmänhetens beteende men medför inga nya skyldigheter.

Kravet på att den som ansvarar för en verksamhet ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning samt att verksamheten ska bedrivas så att trängsel undviks och människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra, skulle kunna leda till minskade intäkter eller ökade kostnader för företag och andra verksamhetsutövare. Om så blir fallet beror dock på utformningen av de konkreta krav som kommer att anges i förordningar och myndighetsföreskrifter om särskilda begränsningar med stöd av den nya covid-19-lagen. Det nu aktuella förslaget bedöms inte i sig medföra några nämnvärda konsekvenser.

### 20.2 Normgivningsbemyndiganden

De regleringar som möjliggörs genom den föreslagna covid-19-lagen kan medföra långtgående begränsningar i medborgerliga fri- och rättigheter och i företags möjligheter att bedriva sin verksamhet. Proportionaliteten i sådana ingripanden behöver kunna bedömas, med grund i högkvalitativa konsekvensutredningar. Det är därför viktigt att de konsekvenser som kan uppstå för företag och enskilda utreds och beskrivs utförligt när föreskrifter med stöd av lagen tas fram.



De föreslagna bemyndigandena i den nya lagen och i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen påverkar inte i sig kostnaderna eller intäkterna för staten, regionerna, kommunerna, företag eller andra enskilda och ger inte heller i övrigt upphov till några samhällsekonomiska konsekvenser. Om regeringen skulle meddela föreskrifter om särskilda begränsningar med stöd av de föreslagna bemyndigandena eller skulle bemyndiga en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela sådana föreskrifter, kommer emellertid mer eller mindre omfattande effekter att kunna uppkomma på såväl kort som lång sikt.

Det finns en inte obetydlig grad av osäkerhet kring de sammantagna konsekvenserna av de tänkbara åtgärder som de föreslagna bemyndigandena möjliggör. Det är därför av särskild vikt att regeringen dels gör en sedvanlig konsekvensanalys för det fall att föreskrifter med stöd av bemyndigandena ska tas fram, dels löpande följer upp effekterna av de åtgärder som har vidtagits. Bestämmelserna om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) kan vara vägledande för regeringens arbete med sådana konsekvensanalyser. Det är också av stor vikt att de myndigheter som bemyndigas att meddela föreskrifter genomför konsekvensutredningar enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regeringen behandlar frågan om konsekvenser för den kommunala självstyrelsen i avsnitt 18.

## 20.3 Beslut i enskilda fall

Förslaget att länsstyrelsen ska få besluta i enskilda fall om särskilda begränsningar enligt den tillfälliga covid-19-lagen innebär en ny uppgift för länsstyrelserna. Det är svårt att bedöma i vilken omfattning det kan bli fråga om sådana beslut. Det är till viss grad avhängigt av i vilken utsträckning regeringen kommer att använda de föreslagna normgivningsbemyndigandena. Länsstyrelsernas kostnader för denna verksamhet är beroende av dels mängden föreskrifter som omfattas av länsstyrelsen tillsynsansvar, dels det förberedande arbete som länsstyrelserna behöver genomföra.

Förslaget kommer att innebära att länsstyrelserna får en viss arbetsbelastning på grund av domstolsprocesser i de fall som länsstyrelsens beslut i ett enskilt fall överklagas. Omfattningen av sådana processer beror till stor del på i vilken utsträckning eventuella bemyndiganden kommer att användas. Även om länsstyrelserna har väl utarbetade rutiner för att försvara beslut i domstol är detta ny lagstiftning och om det blir fråga om ett större antal överklaganden kan det komma att krävas ytterligare resurser.

Innan länsstyrelsen beslutar i ett enskilt fall ska den vid behov samråda med den regionala smittskyddsläkaren. Länsstyrelsen och smittskyddsläkaren har redan ett väl fungerande samarbete kring den lokala hanteringen av pandemin. Förslaget bedöms därför inte medföra några ekonomiska konsekvenser för regionerna.

## 20.4 Tillsyn och befogenheter

Länsstyrelsen föreslås få ansvar för att utöva tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av covid-19-lagen följs och ska enligt lagen kunna besluta förelägganden som får förenas med vite. Länsstyrelsen utövar också tillsyn över att besluten i enskilda fall följs. Förslaget medför att länsstyrelserna kommer att behöva vidta vissa förberedande insatser när det gäller att utveckla rutiner och tillsätta personal, t.ex. jurister och inspektörer, för att myndigheterna snabbt ska kunna agera om det finns behov av tillsyn enligt den föreslagna lagen. Hur omfattande den tillsynen kommer att bli och hur mycket ytterligare resurser som krävs beror på i vilken utsträckning regeringen kommer att använda de bemyndiganden som föreslås. Om det skulle bli aktuellt att meddela föreskrifter som avser flera områden inom lagens tillämpningsområde kommer kostnaderna och verksamhetsförutsättningarna för länsstyrelserna att påverkas avsevärt och omprioriteringar krävas inom befintlig verksamhet. Kostnaderna ryms inte inom befintliga anslagsramar för länsstyrelserna. De totala kostnaderna för länsstyrelsernas förberedande arbete och tillsynsverksamhet kommer därför att hanteras inom ramen för de rutiner som gäller för budgetprocessen.

Den som bedriver kollektivtrafik föreslås få vissa befogenheter för att hantera överträdelser av föreskrifter eller beslut enligt den nya lagen. Dessa befogenheter överensstämmer i huvudsak med vad som följer av ordningslagen. Regeringen bedömer att dessa befogenheter endast kommer att behöva användas i ett begränsat antal fall.

Den föreslagna regleringen innebär tillkommande arbetsuppgifter för Polismyndigheten i fråga om handräckning i de fall som länsstyrelsen begär biträde för att kunna fullgöra sin tillsyn. Vid tillståndsprövning enligt ordningslagen kommer Polismyndigheten också att behöva ta ställning till om krav enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av den nya covid-19-lagen är uppfyllda. Dessutom får myndigheten befogenhet att avvisa eller avlägsna en person från färdmedel, lokaler och områden som används i kollektivtrafik eller flygtrafik i syfte att upprätthålla föreskrifter som har meddelats för att förhindra smittspridning och beslut i enskilda fall om detta. Dessa tillkommande arbetsuppgifter bedöms kunna utföras som en del av den verksamhet som myndigheten redan bedriver för att upprätthålla ordning och säkerhet. Det införs också en ny straffbestämmelse. Den aktualiseras dock endast om det meddelas föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek eller förbud mot att vistas på vissa platser.

Länsstyrelsens beslut i enskilda fall och beslut om förelägganden inom ramen för tillsynen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller i fråga om Polismyndighetens beslut att vägra tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme. Regeringen bedömer att förslagen inte kommer att innebära någon nämnvärt ökad arbetsbelastning för domstolarna. Omfattningen av sådana domstolsprocesser beror till stor del på i vilken utsträckning eventuella bemyndiganden kommer att användas. Den ökade måltillströmning som kan förutses bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

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

#### Lagens innehåll och syfte

1 § I denna lag finns bestämmelser om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

I paragrafen anges lagens innehåll och syfte. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Enligt paragrafen innehåller lagen bestämmelser om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Covid-19 är en allvarlig virussjukdom som i de svåraste fallen har en dödlig utgång. Världshälsoorganisationen (WHO) deklarerade den 11 mars 2020 att utbrottet av covid-19 är en pandemi. Covid-19 är i smittskyddslagen (2004:168) klassificerad som en allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom.

#### Förhållandet till annan lagstiftning

2 § Denna lag gäller utöver smittskyddslagen (2004:168) och ordningslagen (1993:1617).

Paragrafen reglerar lagens förhållande till annan lagstiftning. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Enligt paragrafen gäller denna lag utöver smittskyddslagen (2004:168) och ordningslagen (1993:1617). Det innebär att lagen kompletterar de angivna lagarna och har företräde i de fall som samma fråga regleras i flera lagar.

I smittskyddslagen ges föreskrifter om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor (1 kap. 2 §). Smittskyddslagens bestämmelser om smittskyddsåtgärder är inte direkt tillämpliga på smittskyddsåtgärder enligt denna lag. Däremot bör bestämmelserna i smittskyddslagen beaktas vid införandet och utformningen av särskilda begränsningar enligt lagen. Det gäller t.ex. de allmänna riktlinjer för smittskyddet som anges i 1 kap. 4–6 §§ smittskyddslagen (se vidare författningskommentaren till 6 §). Vidare innehåller smittskyddslagen ett stort antal bestämmelser som kan ha betydelse för att hantera spridning av sjukdomen covid-19 i andra avseenden än som regleras i denna lag. Bestämmelserna reglerar bl.a. anmälan av sjukdomsfall, utredning av sjukdomsfall och extraordinära smittskyddsåtgärder.

Enligt 2 kap. 10 § ordningslagen får tillstånd till en allmän sammankomst vägras bl.a. om det är nödvändigt för att motverka epidemi. Den bestämmelsen kan även fortsättningsvis tillämpas i syfte att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. I ordningslagen finns också bestämmelser om att regeringen får föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om det är nödvändigt för att motverka epidemi. Efter bemyndigande från regeringen får en länsstyrelse meddela motsvarande föreskrifter i fråga om länet eller

en del av det (2 kap. 15 §). Bestämmelserna i 7 och 14 §§ innebär att dessa bestämmelser i ordningslagen inte ska användas för att meddela föreskrifter i syfte att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Däremot kan bemyndigandena i ordningslagen användas för att motverka andra epidemier.

### **Skyldighet att förebygga smittspridning**

**3 §** Var och en ska genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

I paragrafen finns en bestämmelse om enskildas skyldighet att förebygga smittspridning. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Paragrafen, som är utformad med 2 kap. 1 § smittskyddslagen (2004:168) som förebild, innebär att var och en så långt som möjligt ska vidta rimliga försiktighetsåtgärder för att skydda såväl sig själv som andra mot risk att smittas av sjukdomen covid-19.

Vägledning om vilka åtgärder som enskilda bör vidta finns i Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2020:12) om allas ansvar att förhindra smitta av covid-19 m.m. Ytterligare vägledning finns i rekommendationer och information från Folkhälsomyndigheten, regioner och smittskyddsläkare. Samlad information finns på webbplatsen krisinformation.se.

**4 §** Den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 7–11 §§ ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Verksamheten ska så långt som möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra.

Paragrafen reglerar verksamhetsutövares skyldighet att förebygga smittspridning. Överväganden finns i avsnitt 9.

Paragrafen kompletterar och specificerar 3 § i fråga om den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 7–11 §§, dvs. allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik och platser för privata sammankomster. Verksamhetsutövaren är enligt paragrafen skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Vidare ska verksamheten så långt som möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra. Med trängsel avses att människor befinner sig så nära varandra att det uppstår en beaktansvärd risk för spridning av sjukdomen covid-19.

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.

### **Särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning**

**5 §** Särskilda begränsningar avseende följande verksamheter och platser får införas genom föreskrifter enligt 7–11 och 14 §§ eller genom beslut i enskilda fall enligt 16 §:

1. allmänna sammankomster och offentliga tillställningar,

2. gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker, campingplatser och andra platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten,

3. köpcentrum, varuhus, gallerior, butiker, serviceinrättningar och andra handelsplatser som är öppna för allmänheten,

4. kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, och

5. platser för privata sammankomster.

Användningen av platser dit allmänheten har tillträde får begränsas genom föreskrifter enligt 12–14 §§.

I paragrafen finns en upplysning om vilka särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning som kan införas med stöd av lagen. Paragrafen innehåller också exempel på vad som avses med vissa ord och uttryck som används i lagen. Paragrafen utformas efter synpunkter från *Lagrådet*. Övervägandena finns i avsnitten 11.2 och 11.3.

I *första stycket* anges att särskilda begränsningar avseende vissa verksamheter får införas genom föreskrifter och beslut i enskilda fall. I 7–11 §§ finns bemyndiganden att meddela föreskrifter avseende olika typer av verksamheter. Av 14 § följer att sådana föreskrifter får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Vidare får länsstyrelsen enligt 16 § i enskilda fall besluta om begränsningar som avser en viss verksamhet.

Enligt *första stycket 1* får särskilda begränsningar införas avseende allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (7 och 16 §§).

Av *första stycket 2* framgår att särskilda begränsningar får införas avseende platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten (8 och 16 §§). I punkten anges också exempel på vad som avses med uttrycket platser för fritids- eller kulturverksamhet. Exempelen är inte uttömmande. Även andra platser av liknande karaktär omfattas av uttrycket. För att det ska vara fråga om en plats för fritids- eller kulturverksamhet i lagens mening krävs att platsen är öppen för allmänheten. Med uttrycket öppen för allmänheten avses att den verksamhet som bedrivs vänder sig till allmänheten och inte endast till en begränsad krets. En plats kan vara öppen för allmänheten även om det ställs krav på medlemskap, vilket t.ex. kan vara fallet i fråga om gymanläggningar. Lokaler som tillhör bostadsrättsföreningar och arbetsplatser och som inte är tillgängliga för utomstående är inte att anse som öppna för allmänheten. Verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet kan bedrivas i såväl privat som offentlig regi.

Med gym- och sportanläggningar avses anläggningar som huvudsakligen används för fysisk träning eller sport.

Med badhus avses en lokal med en offentlig badinrättning.

Med bibliotek avses en plats där allmänheten får låna eller på annat sätt får tillgång till litteratur och får tillgång till information.

Med museum avses en institution som ställer ut materiella och immateriella vittnesbörd om människan och människans omvärld.

Med campingplats avses ett avgränsat område för boende i tält eller husvagn.

Lokaler som används för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller socialtjänstlagen

(2001:453), t.ex. daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS, är inte platser för fritids- eller kulturverksamhet.

Av *första stycket 3* framgår att särskilda begränsningar får införas avseende handelsplatser som är öppna för allmänheten (9 och 16 §§). Vidare anges exempel på vad som avses med ordet handelsplatser. Exempelen är inte uttömmande. Även andra platser av liknande karaktär, t.ex. platser för torghandel, omfattas av ordet. För att det ska vara fråga om en handelsplats i lagens mening krävs, på samma sätt som för platser för fritids- eller kulturverksamhet, att platsen är öppen för allmänheten.

Med butik avses som utgångspunkt en lokal för försäljning av varor. Någon begränsning avseende vad som säljs uppställs inte. Att det förutom försäljning av varor även tillhandahålls tjänster utesluter inte att det är fråga om en butik. Inte heller att det också bedrivs viss annan verksamhet i lokalen, t.ex. ett kafé, utesluter detta. Det är den huvudsakliga verksamheten som avgör om det är fråga om en butik i lagens mening (jfr prop. 2020/21:52 s. 99).

Med köpcentrum avses ett område med butiker och annan likartad verksamhet.

Med varuhus avses en stor lokal med försäljning av många olika slags varor.

Med galleria avses en inbyggd gågata med butiker.

Med serviceinrättningar avses platser med kommersiellt betonat försäljning av tjänster, t.ex. frisörsalonger, skönhetsmottagningar och cykelverkstäder. Platser för hälso- och sjukvård eller tandvård, t.ex. vårdcentraler och tandläkarmottagningar, och platser för utbildning är inte serviceinrättningar i lagens mening.

Av *första stycket 4* framgår att särskilda begränsningar får införas avseende kollektivtrafik och inrikes flygtrafik (10 och 16 §§).

Enligt *första stycket 5* får särskilda begränsningar införas avseende platser för privata sammankomster (11 och 16 §§).

*Andra stycket* upplyser om att användningen av platser dit allmänheten har tillträde får begränsas genom föreskrifter enligt 12–14 §§. Bestämmelserna i 12 § avser förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek. Ett sådant förbud kan enligt 14 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. I 13 § regleras föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats.

### Allmänna förutsättningar för särskilda begränsningar

**6 §** Föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

Paragrafen reglerar allmänna förutsättningar för särskilda begränsningar enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Enligt *första stycket* får föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar meddelas endast om det nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det innebär att det måste finnas en

koppling mellan den särskilda begränsningen och den eftersträvade effekten på smittspridningen. Om de förhållanden som föranlett en särskild begränsning inte längre är för handen ska begränsningen tas bort.

Av *andra stycket* framgår att föreskrifterna och besluten inte får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa. De åtgärder för att förhindra smittspridning som vidtas med stöd av lagen ska alltså vara proportionerliga. Kravet på proportionalitet innebär att det ska göras en avvägning mellan vad som kan uppnås genom åtgärden i fråga om minskad smittspridning och de negativa konsekvenser som åtgärden kan förväntas få. Tänkbara exempel på positiva effekter kan vara minskad sjuklighet och dödlighet i sjukdomen covid-19 samt minskad belastning på sjukvården. Tänkbara exempel på negativa effekter som ska beaktas kan vara försämrad folkhälsa i andra avseenden än sjukdom i covid-19, inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som mötesfrihet, demonstrationsfrihet, näringsfrihet och egendomsskydd, samt negativa ekonomiska konsekvenser för privatpersoner och företag.

Vad som är en proportionerlig åtgärd beror bl.a. på hur omfattande smittspridningen är vid den aktuella tidpunkten eller kan förväntas bli inom en nära framtid. Om det förekommer eller finns en överhängande risk för en omfattande smittspridning, kan det vara motiverat med mer långtgående åtgärder. Kravet på proportionalitet innebär också att en föreskrift eller ett beslut om en särskild begränsning inte får gälla under längre tid eller inom ett större område än vad som kan motiveras i förhållande till syftet att förhindra smittspridning (jfr författningskommentaren till 14 §). Åtgärderna bör vidare utformas i enlighet med de allmänna riktlinjer för smittskyddet som anges i 1 kap. 4–6 §§ smittskyddslagen (2004:168). De bestämmelserna innebär bl.a. att smittskyddsåtgärder ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet, att åtgärderna ska vidtas med respekt för alla människors lika värde och enskildas integritet och att det särskilt ska beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Hänsynen till barnets bästa innebär bl.a. att barns behov av att delta i olika typer av fritidsaktiviteter ska tillmätas stor vikt.

Enligt *tredje stycket* bör föreskrifterna och besluten utformas med beaktande av verksamhetens karaktär, både i fråga om riskerna för smittspridning och förutsättningarna för att vidta smittskyddsåtgärder. Det bör alltid övervägas om en viss slags verksamhet helt kan undantas från en särskild begränsning eller om begränsningen kan anpassas med hänsyn till de förutsättningar som gäller i den aktuella typen av verksamhet. Det kan t.ex. vara motiverat när det gäller verksamheter där riskerna för smittspridning är mindre, t.ex. för att de bedrivs utomhus eller för att det finns möjlighet att anvisa sittplatser. Det kan också finnas skäl att införa särskilda bestämmelser om smittskyddsåtgärder när det gäller sådana verksamheter där det finns goda praktiska möjligheter att vidta sådana åtgärder.

Vid utformningen av föreskrifterna bör det också beaktas att en viss fysisk plats kan omfattas av flera olika bemyndiganden, t.ex. ett kulturhus som inrymmer både en teaterscen (7 §) och ett museum (8 §). Det finns inget som hindrar att det införs olika långtgående särskilda begränsningar för verksamheter som kan bedrivas på samma plats. En effekt av det kan dock bli att en verksamhetsutövare måste uppfylla de mest långtgående

kraven även när det gäller en del av verksamheten som omfattas av mindre långtgående krav. För att underlätta de praktiska problem som kan uppstå i en sådan situation bör det eftersträvas att regleringen för olika typer av verksamheter utformas så enhetligt som möjligt, samtidigt som det införs bestämmelser om undantag i de fall som det är motiverat av smittskyddsskäl.

### **Bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar**

#### *Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*

7 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som anordnar en sådan allmän sammankomst eller offentlig tillställning som omfattas av ordningslagen (1993:1617) ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser,
3. begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen, eller
4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar avses i paragrafen detsamma som i 2 kap. 1–3 §§ ordningslagen (1993:1617). Föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta alla typer av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, utan kan inskränkas till vissa typer av sammankomster och tillställningar som medför särskilt stora risker för smittspridning.

Av *första stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vidta smittskyddsåtgärder. Det bör beaktas att ett visst arrangemang kan falla in under flera olika kategorier i ordningslagen. Ett par exempel är en danstillställning vid en demonstration och en konsert i samband med en idrottstävling. I de fall som en viss verksamhet omfattas av flera regelverk måste det säkerställas att de krav på smittskyddsåtgärder som ställs inte är oförenliga med varandra. De särskilda begränsningarna bör också ges en så enkel och tydlig utformning som möjligt.

Enligt *första stycket 1* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet deltagare. En sådan deltagarbegränsning kan utformas med hänsyn till flera olika faktorer. Det är t.ex. möjligt att ange ett maximalt antal deltagare i förhållande till storleken på den lokal eller det område där den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen ska hållas. Det är också möjligt att göra skillnad på allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som äger rum utomhus respektive inomhus. Det kan även



finnas anledning att ha särskilda regler för de fall som det finns sittande publik.

*Första stycket 2* innebär att föreskrifterna får innebära krav på minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser. En sådant krav kan t.ex. gälla sittande eller stående publik.

Av *första stycket 3* framgår att föreskrifterna får innebära krav på begränsning av tiden för den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen. Det kan gälla både hur länge den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen får pågå och under vilka tider på dygnet en sådan sammankomst eller tillställning får hållas.

Av *första stycket 4* framgår att föreskrifterna får innebära även andra krav på åtgärder för att förhindra smittspridning. Uppräkningen är alltså inte uttömmande. Exempel på andra smittskyddsåtgärder är att erbjuda möjlighet att tvätta händerna eller använda handdesinfektion, att ha särskilda rutiner för in- och utpassage eller att ställa krav på att deltagarna ska använda munskydd.

Enligt *andra stycket* får regeringen, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 6 §.

Enligt 14 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

#### *Platser för fritids- eller kulturverksamhet*

**8 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

Vad som avses med uttrycket platser för fritids- eller kulturverksamhet anges i 5 §. Föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta alla platser för fritids- eller kulturverksamhet som är öppna för allmänheten, utan kan inskränkas till vissa typer av sådana platser som medför särskilt stora risker för smittspridning.

Av *första stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Den som bedriver sådan verksamhet kan vara en fysisk eller juridisk person. Flera personer kan bedriva verksamheten gemensamt.

Enligt *första stycket 1–3* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet besökare, begränsning av öppettider eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Bestämmelserna har en likartad utformning som 7 § första stycket (se författningskommentaren till den paragrafen).

Enligt *andra stycket* får regeringen, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 6 §.

Enligt 14 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

### *Handelsplatser*

**9 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser handelsplatser som är öppna för allmänheten. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Vad som avses med ordet handelsplatser anges i 5 §. Föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta alla handelsplatser som är öppna för allmänheten, utan kan inskränkas till vissa typer av sådana platser som medför särskilt stora risker för smittspridning.

Av *första stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Den som bedriver verksamheten kan vara en fysisk eller juridisk person. Flera personer kan bedriva verksamheten gemensamt.

Enligt *första stycket 1–3* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet besökare, begränsning av öppettider eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Bestämmelserna har en likartad utformning som 7 § första stycket (se författningskommentaren till den paragrafen).

Enligt *andra stycket* får regeringen, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda. Mot bakgrund av kravet på proportionalitet bör det inte komma i fråga att meddela föreskrifter om att samhällsviktiga handelsplatser som exempelvis livsmedelsbutiker och apotek ska hållas stängda.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 6 §.

Enligt 14 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

**10 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet personer på färdmedel,
2. begränsning av antalet personer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer,
3. begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs, eller
4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar i fråga om kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt i fråga om lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

Med kollektivtrafik avses trafik med allmänna färdmedel. Exempel på sådan trafik är regional kollektivtrafik med t.ex. buss, spårvagn, tunnelbana, pendeltåg eller båt. Paragrafen omfattar även kommersiell kollektivtrafik, t.ex. taxitrafik och långväga tågtrafik, samt färdtjänst, riksfärdtjänst, sjukresor och skolskjuts. Utöver kollektivtrafik omfattar paragrafen inrikes flygtrafik. Med inrikes flygtrafik avses civil trafik med luftfart mellan flygplatser inom landet. Föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta all kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, utan kan inskränkas till vissa trafikslag som medför särskilt stora risker för smittspridning. Om föreskrifter som avses i paragrafen övervägs måste det beaktas att kollektivtrafik kan vara samhällsviktig verksamhet och att många människor är beroende av kollektivtrafik för att ta sig till sina arbets- och utbildningsplatser.

Av *första stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa smittskyddsåtgärder ska vidtas. Föreskrifter som meddelas med stöd av stycket kan rikta sig till den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik. Både den som sköter den dagliga driften av kollektivtrafik och den som ansvarar för kollektivtrafik och i den egenskapen upphandlar kollektivtrafiktjänster, anses bedriva kollektivtrafik i lagens mening. Föreskrifterna kan också riktas mot den som ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik. Som ansvarig bör den betraktas som i egenskap av ägare eller på någon annan grund disponerar över lokalen eller området och har möjlighet att vidta smittskyddsåtgärder. De lokaler och områden som avses är t.ex. perronger och andra på- och avstigningsplatser, stationshus, bussterminaler, busshållplatser och flygplatser. Även lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i internationell flygtrafik omfattas av bestämmelsen.

Enligt *första stycket 1–4* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet personer på ett färdmedel, begränsning av antalet personer i

lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer, begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Bestämmelserna har en likartad utformning som 7 § första stycket (se författningskommentaren till den paragrafen).

Enligt *andra stycket* får regeringen, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivs. Mot bakgrund av att kollektivtrafik kan vara samhällsviktig verksamhet bör det, med hänsyn till kravet på proportionalitet, inte komma i fråga att införa ett generellt förbud som gäller under en längre tid. Det bör inte heller komma i fråga att införa förbud mot sådan trafik som tillgodoser rättigheter som regleras i lag, t.ex. färdtjänst.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 6 §.

Enligt 14 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

#### *Platser för privata sammankomster*

**11 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. begränsning av tiden för sammankomsten, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om förbud mot sådan användning och upplåtelse som avses i första stycket.

Första och andra styckena gäller inte i fråga om sådana serveringsställen som avses i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser lokaler, områden och utrymmen för privata sammankomster. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 11.6.

Paragrafen gäller användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster. En första förutsättning är att användningen eller upplåtelsen sker inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt. Ordet yrkesmässigt har samma innebörd som i 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229). Det innebär att verksamheten ska bedrivs regelbundet och varaktigt samt att den ska ha viss omfattning. Det krävs inte att användningen eller upplåtelsen som sådan sker yrkesmässigt. Det krävs inte heller att verksamheten bedrivs med vinstsyfte. Yrkesmässig verksamhet kan exempelvis bedrivs av aktiebolag, handelsbolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, stiftelser och trossamfund. Även kommunal och statlig verksamhet omfattas. Däremot omfattas inte rent privat verksamhet, t.ex. när någon lånar ut sin bostad till en bekant. Exempel på lokaler, områden och utrymmen som omfattas är festlokaler som hyrs ut på kommersiell grund, gemensamhetslokaler i hyres- och bostadsrättsfastigheter, föreningslokaler, lokaler som tillhör

universitet, högskolor och studentkårer samt bussar och båtar som hyrs ut för feständamål.

Vidare krävs att verksamhetsutövaren använder eller upplåter lokalen, området eller utrymmet för en sådan privat sammankomst som avses i bestämmelsen. Med användning avses att verksamhetsutövaren har kontroll över den aktuella platsen när sammankomsten äger rum, t.ex. genom att verksamhetsutövaren eller annan personal befinner sig på platsen. Med upplåtelse avses att lokalen, området eller utrymmet på grund av uthyrning, utlåning eller liknande disponeras av den som håller sammankomsten. Det har ingen betydelse om det utgår ersättning för rätten att disponera lokalen, området eller utrymmet. Även upplåtelse i flera led omfattas av bestämmelsen. För att användningen eller upplåtelsen ska omfattas av föreskrifter som har meddelats med stöd av paragrafen krävs att det går att göra en distinktion mellan verksamhetsutövaren och den som håller sammankomsten. Ett exempel på en situation som inte omfattas av paragrafen är att arbetskamrater har en social sammankomst på arbetsplatsen. Däremot omfattas den situationen att en arbetsgivare lånar ut en lokal till en arbetstagare för att han eller hon ska anordna en fest för sina vänner. Att en viss sammankomst faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde innebär inte att det från smittskyddssynpunkt är lämpligt att anordna eller delta i sammankomsten. Enligt Folkhälsomyndighetens allmänna råd gäller för närvarande (den 30 december 2020) att var och en bör begränsa nya nära kontakter genom att endast umgås med de personer som man normalt träffar, exempelvis de man bor tillsammans med eller några få vänner och närstående utanför hushållet.

En ytterligare förutsättning är att användningen eller upplåtelsen sker för en viss sammankomst. Långtidsuthyrning av en bostad omfattas t.ex. inte av bestämmelsen, även om bostaden används för sociala sammankomster.

Det krävs också att det är fråga om en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst. Exempel på sammankomster som omfattas är middagar, fester med anledning av högtider eller födelsedagar och studentfester. Även speltureringar kan i många fall omfattas.

Föreskrifter om skyldighet att vidta åtgärder som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta all användning eller upplåtelse som omfattas av bemyndigandena, utan kan inskränkas till vissa situationer som medför särskilt stora risker för smittspridning.

Av *första stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som använder eller upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter ska rikta sig till den som använder eller upplåter lokalen, området eller utrymmet inom ramen för en yrkesmässig verksamhet och inte till den som håller den privata sammankomsten.

Enligt *första stycket 1–3* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet deltagare, begränsning av tiden för sammankomsten eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Bestämmelserna har en likartad utformning som 7 § första stycket (se författningskommentaren till den paragrafen). Vid utformningen av föreskrifterna bör verksamhetsutövarens praktiska möjligheter att vidta smittskyddsåtgärder beaktas. En möjlig åtgärd är t.ex. att en lokal hyrs ut under villkor att hyrestagaren begränsar antalet deltagare vid sammankomsten. I de fall som

verksamhetsutövaren har personal på plats bör det kunna ställas högre krav på vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas.

Enligt *andra stycket* får regeringen, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om förbud mot att, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använda eller upplåta lokaler, områden och utrymmen för tillställningar och liknande privata sammankomster.

Enligt *tredje stycket* gäller första och andra styckena inte i fråga om sådana serveringsställen som avses i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Med serveringsställen avses i den lagen inrättningar där det bedrivs näringsverksamhet som består i att servera mat eller dryck till allmänheten och där möjlighet ges till förtäring på stället (2 §). Även serveringsställen som abonneras eller som på annat sätt används eller hyrs ut till slutna sällskap omfattas av lagen (prop. 2019/20:172 s. 41). Om det finns behov av föreskrifter för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 på serveringsställen ska de alltså meddelas med stöd lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 6 §.

Enligt 14 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

#### *Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek*

**12 §** Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

Sådana föreskrifter får inte innebära ett förbud som omfattar sällskap som tillhör samma hushåll. Föreskrifterna får inte heller innebära ett förbud som omfattar sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är befogade.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om att människor i vissa fall inte får samlas. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.

Regeringen får enligt *första stycket* meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

Med platser dit allmänheten har tillträde avses detsamma som i kamerabevakningslagen (2018:1200), dvs. bl.a. gator, torg, parker, butiker, banker, restauranger, biografier och badhus. Även bussar i allmän kommunikation och taxibilar anses vara platser till vilka allmänheten har tillträde. Gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus anses däremot inte vara platser dit allmänheten har tillträde. Detsamma gäller många arbetsplatser (prop. 2012/13:115 s. 28).

Ett förbud som införs genom föreskrifter med stöd av paragrafen bör som utgångspunkt omfatta alla platser dit allmänheten har tillträde. En annan sak är att förbudet enligt 14 § kan inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område, t.ex. ett visst län eller en viss kommun. Det som kan förbjudas med stöd av paragrafen är att människor samlas i ett sällskap av en viss storlek. En förutsättning är alltså att ett antal personer träffas för att göra något tillsammans, t.ex. umgås eller ägna sig åt någon aktivitet. Att för varandra obekanta personer av enbart en tillfällighet befinner sig

intill varandra, t.ex. på en gågata eller i kollektivtrafiken, innebär inte en överträdelse av förbudet.

Om det inte anges särskilt i en förordning har det inte någon betydelse under hur lång tid sammankomsten pågår. Föreskrifterna får avse förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek. Det innebär att en förordning måste innebära en specifik begränsning av hur många personer som får samlas i ett sällskap. Det finns inga formella hinder mot att införa ett förbud mot att samlas i ett sällskap som består av endast två personer. Däremot får ett sådant förbud införas endast om det är en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att förhindra smittspridning. Föreskrifter om förbud som har meddelats med stöd av paragrafen riktar sig till var och en som deltar i ett sällskap. Den som bryter mot ett sådant förbud kan enligt 24 § dömas till penningböter.

I *andra stycket* anges vissa begränsningar för vad föreskrifterna om förbud får innebära. Ett förbud får för det första inte omfatta sällskap som tillhör samma hushåll. Begränsningen innebär att det inte är möjligt att förbjuda personer som bor tillsammans, t.ex. en familj, från att umgås i offentligheten. Att ett sällskap tillhör samma hushåll innebär att personerna stadigvarande bor på samma adress. Huruvida personerna även är folkbokförda på adressen saknar självständig betydelse, men kan vara en omständighet att beakta (NJA 1988 s. 89 och prop. 2009/10:237 s. 250). För det andra får ett förbud inte omfatta sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är befogade. Det kan t.ex. vara fråga om tjänsteutövning av polis, räddningstjänst eller totalförsvaret. Vidare får en sammankomst mellan personer med en nära familjerelation betraktas som befogad, oavsett om det föreligger hushållsgemenskap mellan personerna. Det kan t.ex. gälla sammankomster mellan ett barn och en vårdnadshavare eller någon annan vuxen som tar del i vården av barnet. Det kan också vara fråga om sammankomster mellan minderåriga syskon eller sammankomster mellan personer med andra typer av familjerelationer, t.ex. inom ramen för sådana konstellationer som ibland benämns stjärnfamiljer. Ytterligare ett exempel är en sammankomst mellan personer som tillhör samma hushåll och en av hushållsmedlemmarnas stödperson, t.ex. en personlig assistent eller ledsagare.

De begränsningar som anges i stycket utgör en bortre gräns för vad ett förbud får innebära. Det finns inget hinder mot att i förordning ange ytterligare undantag från ett förbud.

Ett förbud enligt paragrafen kan påverka möjligheterna att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar på platser dit allmänheten har tillträde. Deltagarna i en allmän sammankomst eller offentlig tillställning tillhör emellertid inte nödvändigtvis samma sällskap i paragrafens mening. Ett exempel på det är att flera olika sällskap samtidigt kan befinna sig i samma biografssalong. Det finns inget hinder mot att införa en viss begränsning av antalet deltagare med stöd av 7 § första stycket, som rör allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, och en annan gräns när det gäller storleken på sällskap enligt denna paragraf.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 6 §.

Enligt 14 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

**13 §** Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Sådana föreskrifter får inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Föreskrifterna får inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

Innan en kommun meddelar föreskrifter ska smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats. Övervägandena finns i avsnitt 11.7.

Enligt *första stycket* får regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Att det ska vara fråga om platser som liknar parker och badplatser innebär att endast vissa typer av platser omfattas av bestämmelsen. Det är endast platser som allmänheten typiskt sett har tillträde till som omfattas av bemyndigandet. Det är alltså inte möjligt att med stöd av bemyndigandet införa förbud mot att vistas i en bostad. Platser där det bedrivs näringsverksamhet eller offentlig verksamhet av mer betydande omfattning, t.ex. köpcentrum och bibliotek, och platser som framför allt används för att förflytta sig från en plats till en annan, t.ex. gågator och bilvägar, omfattas inte heller av stycket.

En förutsättning för att införa ett förbud med stöd av stycket är vidare att det på platsen ska finnas en påtaglig risk för trängsel. Att risken ska vara påtaglig innebär att det inte är tillräckligt med en avlägsen eller teoretisk risk för trängsel. Det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att trängsel kan komma att uppstå. En sådan risk kan t.ex. erfarenhetsmässigt finnas i samband med vissa högtider eller under vissa delar av året.

Det som kan förbjudas med stöd av stycket är att vistas på en viss särskilt angiven plats. En sådan plats måste i föreskrifterna anges med namn eller identifieras på något annat sätt. Det är inte möjligt att med stöd av paragrafen införa ett generellt förbud mot att vistas på en viss typ av plats, t.ex. badplatser. Om det införs förbud med stöd av stycket bör de lämpligen kommuniceras till allmänheten genom anslag eller avspärningar. En konsekvens av att det införs ett förbud mot att vistas på en viss plats är att det inte är möjligt att hålla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning på den platsen.

I *andra stycket* förtydligas att föreskrifterna inte får innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Ett förbud får alltså inte innebära en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten (2 kap. 8 § regeringsformen). Det är t.ex. inte tillåtet att införa ett förbud mot att vistas inom ett område som omsluter en bostadsfastighet. Det är den sammanlagda effekten av regeringens eller kommunens föreskrifter som ska bedömas i förhållande till rörelsefriheten. Även föreskrifter om förbud som var för sig framstår som väl avvägda kan alltså föranleda en otillåten



inskränkning i rörelsefriheten när de bedöms i ett sammanhang. Vidare får föreskrifterna inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

Av *tredje stycket* framgår att en kommun, innan den meddelar föreskrifter, ska ge smittskyddsläkaren i den aktuella regionen och Folkhälsomyndigheten tillfälle att yttra sig över kommunens förslag till föreskrifter.

Det följer av allmänna principer att myndigheters personal i tjänsteutövning får vidta nödvändiga och trängande åtgärder på en plats som omfattas av ett vistelseförbud. Det gäller t.ex. polis, sjukvård och totalförsvaret.

Föreskrifter om förbud som har meddelats med stöd av paragrafen riktar sig till var och en som uppehåller sig på en plats i strid med ett förbud. Den som bryter mot en sådan föreskrift kan enligt 24 § dömas till penningböter.

Om föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 6 §. Det innebär bl.a. att ett förbud varken när det gäller utsträckningen i tiden eller i fråga om den geografiska omfattningen får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

### *Geografisk inskränkning*

**14 §** Föreskrifter som meddelas med stöd av 7–12 §§ får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

I paragrafen regleras möjligheten till geografisk inskränkning av föreskrifter om vissa särskilda begränsningar. Övervägandena finns i avsnitt 11.8.

Enligt paragrafen får föreskrifter som meddelas med stöd 7–12 §§ lagen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Tänkbara exempel är en inskränkning till ett visst län eller en viss kommun. Det gäller föreskrifter som rör allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik, platser för privata sammankomster och förbud mot att samlas på platser dit allmänheten har tillträde. Skäl för en sådan inskränkning kan vara att smittspridningen skiljer sig åt mellan olika delar av landet eller inom ett visst län.

### *Föreskrifter som ska underställas riksdagen*

**15 §** En föreskrift om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av 7 § andra stycket, 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket eller 12 § ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

En föreskrift som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

Paragrafen reglerar underställning till riksdagen av vissa föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av lagen. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.

Paragrafen innebär att föreskrifter om nedstängning eller förbud som regeringen har meddelat med stöd av 7 § andra stycket, 8 § andra stycket,

9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket eller 12 § ska underställas riksdagens prövning (jfr 8 kap. 6 § regeringsformen).

Av *första stycket* framgår att föreskrifter ska underställas riksdagen om de innebär att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda, att handelsplatser ska hållas stängda, att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas, att det införs förbud mot att använda eller upplåta lokaler och områden för privata sammankomster eller att det införs förbud mot att samlas på platser dit allmänheten har tillträde.

Underställning sker genom en proposition.

Enligt *första stycket* ska en sådan proposition överlämnas till riksdagen senast inom en vecka från den dag då förordningen beslutades. Riksdagen måste aktivt ta ställning i sak till behovet av en underställd förordning. Regeringen ska föreslå att riksdagen beslutar om förkortad motionstid med anledning av en sådan proposition. Regeringen ska också i propositionen redovisa en bedömning av de underställda föreskrifternas ekonomiska konsekvenser för företag, löntagare eller andra aktörer. Om riksdagen gör samma bedömning som regeringen, fortsätter förordningen att gälla till dess att giltighetstiden för den har gått ut. Om riksdagen inte gör samma bedömning som regeringen i fråga om behovet av föreskrifterna, kan riksdagen i stället meddela en lag som upphäver eller, efter behövlig beredning, ersätter regeringens förordning. Det finns inget hinder mot att regeringens förordning träder i kraft innan den underställs.

Föreskrifter gäller tills de uttryckligen upphävs eller annars upphör att gälla. Föreskrifter som saknar stöd i lag respektive förordning kan dock inte tillämpas (jfr 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen). Det får förutsättas att underställning enligt paragrafen kommer att ske inom föreskriven tid.

Enligt *andra stycket* behöver en föreskrift som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla inte underställas riksdagens prövning.

### **Beslut om särskilda begränsningar i enskilda fall**

**16 §** Länsstyrelsen får i enskilda fall besluta om sådana särskilda begränsningar som avses i 7–11 §§.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Paragrafen reglerar beslut om vissa särskilda begränsningar i enskilda fall. Övervägandena finns i avsnitt 12.1.

Enligt *första stycket* får länsstyrelsen i enskilda fall besluta om särskilda begränsningar av en viss verksamhet. En förutsättning är att beslutet är nödvändigt för att förhindra smittspridning (6 §). Det kan t.ex. vara fallet om det har konstaterats att det förekommer en omfattande smittspridning som kan kopplas till en viss verksamhet eller om det på goda grunder kan förutses att ett planerat evenemang kommer att medföra stora risker för smittspridning. Det krävs inte att den som bedriver verksamheten har överträtt en föreskrift om krav på smittskyddsåtgärder. Ett beslut får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa (6 §). Ett beslut ska riktas till en viss fysisk eller juridisk person, t.ex. anordnaren av en offentlig tillställning eller den som

driver ett köpcentrum. Beslut i enskilda fall får ta sikte på alla typer av verksamheter och platser som avses i 7–11 §§, dvs. allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik och platser för privata sammankomster. Ett beslut kan innebära alla typer av sådana särskilda begränsningar som avses i 7–11 §§. I första hand bör ett beslut enligt paragrafen innebära att den som bedriver en verksamhet ska vidta en viss smittskyddsåtgärd. Om det är nödvändigt av smittskyddsskäl får länsstyrelsen som en yttersta åtgärd besluta att en viss verksamhet ska förbjudas eller att en viss plats ska hållas stängd.

Av *andra stycket* framgår att länsstyrelsen vid behov ska samråda med smittskyddsläkaren i den aktuella regionen. Smittskyddsläkaren måste inte rådföras inför varje beslut. Det är länsstyrelsen som i det enskilda fallet avgör om smittskyddsläkarens kompetens behövs.

### Tillsyn och befogenheter

**17 §** Länsstyrelsen utövar tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § följs.

Paragrafen reglerar tillsynsansvaret enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Enligt paragrafen utövar länsstyrelsen tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § följs. Det rör allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik och platser för privata sammankomster. Utöver den tillsyn som länsstyrelsen utövar, har Polismyndigheten vissa uppgifter och befogenheter när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, se 2 kap. 10 § ordningslagen (1993:1617) samt 21 §.

**18 §** På begäran av länsstyrelsen ska den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 7–11 §§ lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler, områden och utrymmen där verksamheten bedrivs.

I paragrafen finns bestämmelser om länsstyrelsens befogenheter vid utövandet av tillsyn. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Länsstyrelsen får enligt paragrafen begära att få upplysningar och ta del av handlingar av den som bedriver eller ansvarar för sådan verksamhet som avses i 7–11 §§. Sådana upplysningar och handlingar kan ha betydelse för bedömningen av om verksamhetsutövaren eller den som ansvarar för verksamheten har vidtagit de smittskyddsåtgärder som krävs enligt gällande föreskrifter och beslut enligt lagen. Upplysningar som kan behöva lämnas in kan avse exempelvis hur många besökare som verksamheten brukar ha vid olika tidpunkter. Handlingar som kan vara av betydelse för tillsynen kan vara exempelvis planritningar. Länsstyrelsen har också rätt att få tillträde till de lokaler, områden och utrymmen där verksamheten bedrivs.

**19 §** Polismyndigheten ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs vid tillämpningen av 18 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen reglerar Polismyndighetens skyldighet att bistå vid länsstyrelsens tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Länsstyrelsen har enligt *första stycket* möjlighet att begära den hjälp av Polismyndigheten som behövs när länsstyrelsen ska hämta in upplysningar och handlingar eller utöva tillsyn på plats.

I *andra stycket* anges när en sådan begäran får göras. Av *andra stycket 1* framgår att det får ske när det finns skäl att anta att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenhet att använda våld behöver användas. Det kan t.ex. vara fallet när verksamhetsutövaren tidigare har satt sig till motvärn, framfört hot eller förklarat sig vägra tillträde. Enligt *andra stycket 2* kan biträde också begäras om det annars finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan t.ex. föreligga om det finns en överhängande risk att människor kommer till skada och man inte kan avvakta att situationen löses på annat sätt.

**20 §** Länsstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § ska följas.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen reglerar tillsynsförelägganden. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Enligt *första stycket* får länsstyrelsen besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § ska följas. Ett beslut om föreläggande kan innebära en skyldighet för den som bedriver verksamheten att göra något, t.ex. att vidta en viss smittskyddsåtgärd eller lämna uppgifter till länsstyrelsen. Det kan också innebära att mottagaren ska avstå från att göra något, t.ex. ett förbud mot att bedriva en viss verksamhet. Vid tillsynen bör det i första hand eftersträvas att rättelse görs frivilligt. Förelägganden bör komma i fråga först om frivillig rättelse inte sker, om det är uppenbart att så inte kommer ske eller om saken brådskar. Är överträdelsen mindre allvarlig kan länsstyrelsen söka rättelse genom enbart råd eller uppmaningar. Hörsammas inte länsstyrelsens uppmaningar kan länsstyrelsen i stället besluta att rikta ett beslut om föreläggande mot den som bedriver verksamheten att t.ex. anpassa möbleringen i en lokal på ett sätt som minskar risken för trängsel. I vissa situationer, t.ex. vid allvarliga överträdelser som leder till omfattande trängsel, kan länsstyrelsen dock behöva besluta om ett förbud mot fortsatt verksamhet. Ett beslut om föreläggande får inte vara mer långtgående än vad som är befogat i förhållande till vad som kan uppnås i form av minskad smittspridning.

Av *andra stycket* framgår att länsstyrelsen vid behov ska samråda med smittskyddsläkaren i den aktuella regionen innan den beslutar ett

föreläggande. Smittskyddsläkaren måste inte rådfrågas inför varje beslut. Det är länsstyrelsen som i det enskilda fallet avgör om smittskyddsläkarens kompetens behövs.

Enligt *tredje stycket* får länsstyrelsens beslut om föreläggande förenas med vite. Allmänna bestämmelser om vite finns i lagen (1985:206) om viten. Det är länsstyrelsen som i varje enskilt fall ska bedöma om det är lämpligt att förena ett beslut om föreläggande med vite.

**21 §** Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 § eller ett beslut enligt 16 §.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelse av föreskriften eller beslutet.

Om Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. Polismyndigheten får också, om det är nödvändigt för att syftet med beslutet ska uppnås, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Paragrafen reglerar befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Paragrafen motsvarar 2 kap. 22 och 24 §§ ordningslagen (1993:1617) och 13 b och 24 §§ polislagen (1984:387).

**22 §** Om det behövs för att en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 § eller ett beslut enligt 16 § ska kunna följas, får tillträde vägras till

1. färdmedel i kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik, och
2. lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik får ge resenärer och andra personer de anvisningar och tillsägelser som behövs för att föreskrifterna och besluten ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område.

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, en ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägssystem avvisa eller avlägsna honom eller henne.

Paragrafen reglerar befogenheter i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

Paragrafen motsvarar delvis 4 kap. 3 och 7–9 §§ ordningslagen (1993:1617) och 9 kap. 3 § järnvägslagen (2004:519).

Enligt *första stycket* får tillträde till färdmedel samt lokaler och områden som används av resenärer vägras om det behövs för att en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 § eller ett beslut enligt 16 § ska kunna följas. Det kan t.ex. vara fråga om en föreskrift som innebär en begränsning av hur många personer som samtidigt får befinna sig på en buss.

Av *andra stycket* framgår att den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som används av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, får ge nödvändiga anvisningar

och tillsägelser för att föreskrifterna och besluten ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller uppmaning är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område. Även lokaler och områden som är avsedda för resenärer i internationell flygtrafik omfattas av bestämmelserna.

*Tredje stycket* innebär att en polisman, en ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägssystem får avvisa eller avlägsna en person som har vägrats tillträde eller uppmanats att lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område, men inte gjort som han eller hon har blivit tillsagd.

### **När beslut får verkställas**

**23 §** Länsstyrelsens beslut enligt 16 och 20 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 21 § gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

I paragrafen regleras när länsstyrelsens och Polismyndighetens beslut får verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Av paragrafen framgår att länsstyrelsens beslut om särskilda begränsningar som avser en viss verksamhet enligt 16 § och om tillsynsförelägganden enligt 20 § gäller omedelbart, om inte något annat beslutas. Det finns alltså en presumtion för att ett beslut av länsstyrelsen får verkställas även om det inte har fått laga kraft. Detsamma gäller Polismyndighetens beslut enligt 21 § att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

### **Straff**

**24 §** Den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 12 eller 13 § döms till penningböter.

I paragrafen finns en straffbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 15.

Genom paragrafen straffbeläggs överträdelser av förbud som har införts med stöd av 12 eller 13 §.

Med stöd av 12 § kan regeringen meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Straffansvaret omfattar var och en som ingår i ett sällskap som har samlats på en sådan plats. Det krävs uppsåt i förhållande till de faktiska omständigheter som omfattas av förbudet. Vilka omständigheter det är fråga om beror på den närmare utformningen av förbudet, men omfattar i vart fall den omständigheten att personerna har samlats för att göra något tillsammans, t.ex. umgås eller ägna sig åt någon aktivitet. Det är inte en förutsättning för straffansvar att den person som bryter mot ett förbud känner till att gärningen är otillåten.

Med stöd av 13 § kan regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel. Om inte något annat framgår av förbudet, krävs för straffansvar uppsåt endast i förhållande till den omständigheten att personen befinner sig på den aktuella platsen. Det krävs inte att personen har kännedom om att det är förbjudet att vistas där.

Den som bryter mot ett förbud som har meddelats med stöd av 12 eller 13 § döms till penningböter. Straffbestämmelsen innebär vidare att vanliga regler för ingripanden i samband med brott aktualiseras. Enligt 13 § polislagen (1984:387) får en polisman avvisa eller avlägsna en person från ett visst område, om det behövs för att en straffbelagd gärning ska kunna avvärjas. Vidare kan personen tillfälligt omhändertaras, om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att uppnå avsett resultat. Enligt 29 § polislagen har en ordningsvakt samma befogenheter, om inget annat framgår av hans eller hennes förordnande.

## Överklagande

**25 §** Länsstyrelsens beslut enligt 16 och 20 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 21 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 16.

Enligt *första stycket* får vissa beslut enligt lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det gäller länsstyrelsens beslut om begränsningar som avser en viss verksamhet enligt 16 § och om tillsynsförelägganden enligt 20 § samt Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme enligt 21 §. Andra beslut enligt lagen, t.ex. ett beslut att vägra tillträde till ett färdmedel i kollektivtrafiken, får inte överklagas. En dom eller ett beslut varigenom någon döms till ansvar är inte ett beslut enligt lagen. Möjligheterna att överklaga ett straffrättsligt avgörande regleras alltså inte i paragrafen.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

## Ikraftträdande-, upphävande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.
2. Lagen upphör att gälla vid utgången av september 2021.
3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

Övervägandena om ikraftträdande-, upphävande- och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 17.

Enligt *punkt 1* träder lagen i kraft den 10 januari 2021.

I *punkt 2* anges att lagen upphör att gälla vid utgången av september 2021. Efter det att lagen har upphört att gälla finns det inte längre något stöd för sådana särskilda begränsningar som får införas med stöd av lagen. Föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av lagen får därför som längst gälla under den tid som lagen är i kraft.

Av *punkt 3* framgår att den upphävda lagen fortfarande gäller för mål och ärenden om tillsyn som har inletts före upphävandet. Det kan t.ex. vara fråga om att länsstyrelsen har inlett ett tillsynsärende i förhållande till en verksamhetsutövare, att en verksamhetsutövare har överklagat ett beslut om föreläggande till allmän förvaltningsdomstol eller att länsstyrelsen har gett in en ansökan till förvaltningsrätten om att ett vite ska dömas ut. Ett

sådant ärende eller mål ska alltså prövas med tillämpning av bestämmelserna i den upphävda lagen.

Av 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att straff kan dömas ut enligt 24 § även efter det att lagen har upphört att gälla.

## 21.2 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

### 2 kap.

7 § *En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.*

*Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan även uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 16 § samma lag.*

Paragrafen reglerar vad en ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

*Andra stycket*, som är nytt, innebär att anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i vissa fall ska uppge i ansökan om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt samma lag. Sådana uppgifter behöver lämnas om sammankomsten eller tillställningen omfattas av föreskrifter eller beslut enligt den lagen. Den information som lämnas ska vara tillräcklig för att Polismyndigheten ska kunna bedöma om den allmänna sammankomsten eller offentliga tillställningen kan hållas i enlighet med de krav som föreskrifterna eller beslutet innebär.

Övriga ändringar i paragrafen är enbart språkliga.

*15 a § 1 lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns det bestämmelser om särskilda begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.*

I paragrafen, som är ny, finns en upplysning om att det i lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns bestämmelser om särskilda begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

### **Ikraftträdandebestämmelse**

Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen träder lagen i kraft den 10 januari 2021. Övervägandena finns i avsnitt 17.



## 21.3 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Prop. 2020/21:79

Lagändringen, som träder i kraft den 1 oktober 2021, innebär att 2 kap. 7 § andra stycket tas bort och att 2 kap. 15 a § upphör att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 17.

## 21.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

*11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.*

*Regeringen får under samma förutsättningar, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda.*

*Föreskrifter som meddelas med stöd av första och andra styckena får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar som avser serveringsställen. Paragrafen utformas i linje med *Lagrådets* synpunkter avseende 7–11 §§ lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Övervägandena finns i avsnitten 11.5 och 11.8.

Paragrafen motsvarar delvis 6–11 och 14 §§ lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta alla serveringsställen, utan kan inskränkas till vissa typer av serveringsställen där det finns särskilt stora risker för smittspridning.

Enligt *första stycket* får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om begränsning av öppettider för serveringsställen. En förutsättning är att en sådan begränsning är nödvändig för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Enligt *andra stycket* får regeringen, om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning och andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda.

I *tredje stycket* anges att föreskrifter som meddelas med stöd av första och andra styckena kan inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

*12 § En föreskrift om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av 11 § andra stycket ska underställas riksdagens prövning inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades. En föreskrift som innebär att en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.*

Paragrafen, som är ny, reglerar underställning till riksdagen av vissa föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av lagen. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag. Övervägandena finns i avsnitt 11.9.

Prop. 2020/21:79

Paragrafen motsvarar 15 § lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (se författningskommentaren till den paragrafen).

**Ikraftträdandebestämmelse**

Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen träder lagen i kraft den 10 januari 2021. Övervägandena finns i avsnitt 17.

I promemorian föreslås en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det allmänna kan med stöd av lagen vidta åtgärder för att motverka trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Lagen möjliggör träffsäkra åtgärder som inte i onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt.

Om det är nödvändigt för att förhindra smittspridning, ska begränsningar kunna införas avseende följande verksamheter och platser:

- allmänna sammankomster och offentliga tillställningar
- platser för fritids- eller kulturverksamhet
- handelsplatser
- kollektivtrafik och inrikes flygtrafik
- användning eller upplåtelse av platser för privata sammankomster.

Det föreslås också en möjlighet att införa förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare föreslås en möjlighet att införa förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

I lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen föreslås ändringar som innebär ytterligare möjligheter att införa begränsningar som avser serveringsställen.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 15 mars 2021 och upphöra att gälla vid utgången av mars 2022

# Lagförslagen i promemorian Covid-19-lag

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

Härigenom föreskrivs följande.

### Lagens innehåll och syfte

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

### Förhållandet till annan lagstiftning

**2 §** Denna lag gäller utöver smittskyddslagen (2004:168) och ordningslagen (1993:1617).

### Ord och uttryck

**3 §** I denna lag avses med

- platser för fritids- eller kulturverksamhet: gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker, campingplatser och andra liknande platser,
- handelsplatser: köpcentrum, varuhus, butiker, serviceinrättningar och andra liknande platser.

### Skyldighet att förebygga smittspridning

**4 §** Var och en ska genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

**5 §** Den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 8–12 §§ ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Verksamheten ska så långt som möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra.

### Särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning

**6 §** Allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik samt användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster får begränsas genom föreskrifter enligt 8–12 och 15 §§ eller genom beslut i enskilda fall enligt 17 §.

Användningen av platser dit allmänheten har tillträde får begränsas genom föreskrifter enligt 13–15 §§.

### Allmänna förutsättningar för begränsningar

**7 §** Föreskrifter och beslut om begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

### **Bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar**

#### *Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*

**8 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som anordnar en sådan allmän sammankomst eller offentlig tillställning som omfattas av ordningslagen (1993:1617) ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser,
3. begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen, eller
4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

#### *Platser för fritids- eller kulturverksamhet*

**9 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda.

#### *Handelsplatser*

**10 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda.

#### *Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik*

**11 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet personer på färdmedel eller i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer,
2. begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas.

#### *Användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster*

**12 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller upplåter en lokal eller ett område för en fest eller någon annan liknande privat sammankomst. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. begränsning av tiden för sammankomsten, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot sådan användning och upplåtelse som avses i första stycket.

Första och andra styckena gäller inte sådana serveringsställen som avses i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

#### *Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek*

**13 §** Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

Sådana föreskrifter får inte innebära ett förbud som omfattar sällskap som tillhör samma hushåll. Föreskrifterna får inte heller innebära ett förbud som omfattar sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är att anse som befogade.

#### *Förbud mot att vistas på vissa platser*

**14 §** Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Sådana föreskrifter får inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Föreskrifterna får inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

#### *Geografisk inskränkning*

**15 §** Föreskrifter som meddelas med stöd av 8–13 §§ får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

#### *Underställning till riksdagen*

**16 §** En föreskrift om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket, 12 § andra stycket eller 13 § ska underställas riksdagens prövning inom en månad från den dag då föreskriften beslutades. En föreskrift som innebär att ett förbud eller en nedstängning

helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

Prop. 2020/21:79  
Bilaga 2

### **Beslut om begränsningar i enskilda fall**

**17 §** En länsstyrelse får i enskilda fall besluta om sådana begränsningar som avses i 8–12 §§.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

### **Tillsyn och befogenheter**

**18 §** Länsstyrelsen utövar tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av 8–12 §§ och beslut enligt 17 § följs.

**19 §** På begäran av länsstyrelsen ska den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 8–12 §§ lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler och områden där verksamheten bedrivs.

**20 §** Polismyndigheten ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs vid tillämpningen av 19 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

**21 §** Länsstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 8–12 §§ och beslut enligt 17 § ska följas.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

**22 §** Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 8 § eller ett beslut enligt 17 §.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av föreskriften eller beslutet.

Har Polismyndigheten beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås.

**23 §** Om det behövs för att en föreskrift som har meddelats med stöd av 11 § eller ett beslut enligt 17 § ska kunna följas, får tillträde vägras till

1. färdmedel i kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik, och

2. lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i

kollektivtrafik eller flygtrafik får ge resenärer och andra personer de anvisningar och tillsägelser som behövs för att sådana föreskrifter och beslut som avses i första stycket ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område.

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.

### **När beslut får verkställas**

**24 §** Länsstyrelsens beslut enligt 17 och 21 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 22 § gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

### **Straff**

**25 §** Den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 13 eller 14 § döms till penningböter.

### **Överklagande**

**26 §** Länsstyrelsens beslut enligt 17 och 21 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 22 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 15 mars 2021.
  2. Lagen upphör att gälla vid utgången av mars 2022.
  3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.



Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

*dels* att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 10 a och 15 a §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

## **2 kap.**

### **7 §**

*Ansökan* om tillstånd att anordna och anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

*En ansökan* om tillstånd att anordna och *en* anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

*Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan även uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 17 § samma lag.*

### **10 a §**

*Polismyndigheten får inte 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.*

15 a §

*Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan begränsas även med stöd av lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.*

---

Denna lag träder i kraft den 15 mars 2021.

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)<sup>1</sup>

dels att 2 kap. 10 a och 15 a §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagförslag 1.2*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**

7 §<sup>2</sup>

En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

*Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan även uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 8 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 17 § samma lag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 april 2022.

<sup>1</sup> Senaste lydelse av

2 kap. 10 a § 2021:000

2 kap. 15 a § 2021:000.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2021:000. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ska införas två nya paragrafer, 11 och 12 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *11 §*

*Regeringen får meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får under samma förutsättningar meddela föreskrifter om att serveringsställets öppettider ska begränsas.*

*Föreskrifter som meddelas med stöd av första och andra styckena får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.*

### *12 §*

*En föreskrift om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av 11 § första stycket ska underställas riksdagens prövning inom en månad från den dag då föreskriften beslutades. En föreskrift som innebär att en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.*

---

Denna lag träder i kraft den 15 mars 2021.

## Förteckning över remissinstanserna (promemorian Covid-19-lag)

Prop. 2020/21:79  
Bilaga 3

Remissvar har lämnats av Arbetsmiljöverket, Barnombudsmannen, Bostadsrätterna, Boverket, Båstads kommun, Centrala studiestödsnämnden, Civil Rights Defenders, Datainspektionen, Destination Gotland, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Exportkreditnämnden, Fairlink, Fastighetsägarna Sverige, Folkets Hus och Parker, Folkhälsomyndigheten, Frisörföretagarna, Företagarna, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, Handelsanställdas förbund, Helsingborgs kommun, Hotell- och restaurangfacket, Hovrätten för Nedre Norrland, Hudiksvalls kommun, Högskolan Dalarna, Jernhusen, Justitiekanslern, Jönköpings kommun, Kammarrätten i Stockholm, Konkurrensverket, Kungl. biblioteket, Kungsbacka kommun, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Luleå kommun, Lunds kommun, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Medley, Mjölby kommun, MTR Nordic Group, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för Kulturanalys, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för stöd till trossamfund, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Polismyndigheten, Region Norrbotten, Region Skåne, Region Stockholm, Region Örebro län, Riksantikvarieämbetet, Riksdagens ombudsmän, Riksidrottsförbundet, SJ AB, Smedjebackens kommun, Smittskyddsläkarföreningen, Småföretagarnas riksförbund, Socialstyrelsen, Statens kulturråd, Statskontoret, Statens skolverk, Stockholm Live, Stockholms kommun, Stockholmsmarknader AB, Stockholms tingsrätt, Strömstads kommun, Svensk biblioteksförening, Svensk dagligvaruhandel, Svensk Handel, Svensk kollektivtrafik, Svensk Live, Svensk Scenkonst, Svenska institutet, Svenska kyrkan, Svenska mässan, Svenska nöjesparkeföreningen, Svenska Taxiförbundet, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Hudterapeuters Riksorganisation, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sveriges kristna råd, Sveriges museer, Swedavia, Trafikverket, Transportföretagen, Transportstyrelsen, Umeå kommun, Umeå universitet, Uppvidinge kommun, Vaggeryds kommun, Vilhelmina kommun, Visita och Åklagarmyndigheten.

Borgholms kommun och Vänersborgs kommun har avstått från att lämna synpunkter på förslagen i promemorian.

Business Sweden, Filmstaden, FlixBus Sverige, Funktionsrätt Sverige, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Hedemora kommun, Härjedalens kommun, Islamiska Samarbetsrådet (ISR), Karlskoga kommun, Kommunal, Landsorganisationen i Sverige (LO), Leksand kommun, Nässjö kommun, Pensionärernas Riksorganisation, Sollefteå kommun, Solna kommun, Svenska resebyrå- och arrangörsföreningen, Sveriges Biografägarförbund, Ystads kommun, Åre kommun och Örnsköldsviks kommun har inte svarat på remissen.

Synpunkter har även lämnats av advokaten Giedre Jirvell, Almega Friskvårdsföretagen, AlternativAkademin, Astrid Lindgrens Värld, Bygdegårdarnas Riksförbund, Easyfairs Nordic, Föreningen för utgivande av Samhällsmagasinet Avsnitt, Hultsfreds kommun, Kommittén för Komplementär och Alternativ Medicin, Kronofogdemyndigheten, National Health Federation Sverige, Näringslivets Regelnämnd NNR, On-Site Exhibitions AB, Ordenssällskapet för Herrar af Börd, Region Kalmar län, Restaurang Eat & Meet i Söderhamn, Riksföreningen Biograferna, SAS, SES – Sponsrings & Eventsverige, Skara kommun, Societas Divae Clavdiae, SPF Seniorerna, Svensk Sjöfart, Svenska Fotbollförbundet, Svenska Ishockeyförbundet, Stockholms universitet, Svenska Energiskolan, Svenska Motionslopp, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Registrerade Tatuere, Sveriges Unga Blåsare, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Stiftelsen Svenska Filminstitutet, Systembolaget, TCO, trossamfundet Romersk-katolska kyrkan, Tågföretagen, VEIDOS hälso- och kunskapscentrum, Vimmerby kommun, Västsvenska handelskammaren, World Freedom Alliance och ett stort antal privatpersoner.

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

Härigenom föreskrivs följande.

### Lagens innehåll och syfte

**1 §** I denna lag finns bestämmelser om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

### Förhållandet till annan lagstiftning

**2 §** Denna lag gäller utöver smittskyddslagen (2004:168) och ordningslagen (1993:1617).

### Skyldighet att förebygga smittspridning

**3 §** Var och en ska genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder medverka till att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

**4 §** Den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 7–11 §§ ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra smittspridning. Verksamheten ska så långt som möjligt bedrivas på ett sådant sätt att trängsel undviks och att människor kan hålla ett från smittskyddssynpunkt säkert avstånd från varandra.

### Särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning

**5 §** Särskilda begränsningar avseende följande verksamheter och platser får införas genom föreskrifter enligt 7–11 och 14 §§ eller genom beslut i enskilda fall enligt 16 §:

1. allmänna sammankomster och offentliga tillställningar,
2. gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker, campingplatser och andra platser för fritids- eller kulturverksamhet,
3. köpcentrum, varuhus, gallerior, butiker, serviceinrättningar och andra handelsplatser,
4. kollektivtrafik och inrikes flygtrafik, och
5. platser för privata sammankomster.

Användningen av platser dit allmänheten har tillträde får begränsas genom föreskrifter enligt 12–14 §§.

### Allmänna förutsättningar för särskilda begränsningar

**6 §** Föreskrifter och beslut om särskilda begränsningar får meddelas endast om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Föreskrifterna och besluten får inte vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Föreskrifterna och besluten bör utformas med beaktande av risken för smittspridning i olika typer av verksamheter och förutsättningarna för att i dessa verksamheter vidta åtgärder för att förhindra smittspridning.

### **Bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar**

#### *Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar*

**7 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som anordnar en sådan allmän sammankomst eller offentlig tillställning som omfattas av ordningslagen (1993:1617) ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,
2. minsta avstånd mellan deltagare med anvisade platser,
3. begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen, eller
4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

#### *Platser för fritids- eller kulturverksamhet*

**8 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda.

#### *Handelsplatser*

**9 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet besökare,
2. begränsning av öppettider, eller
3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda.

#### *Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik*

**10 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik, ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet personer på färdmedel,



2. begränsning av antalet personer i lokaler eller på områden som är avsedda att användas av resenärer,

3. begränsning av den tid under vilken trafiken bedrivs, eller

4. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas.

#### *Platser för privata sammankomster*

**11 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller upplåter en lokal eller ett område för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst. Sådana föreskrifter får innebära krav på

1. begränsning av antalet deltagare,

2. begränsning av tiden för sammankomsten, eller

3. andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot sådan användning och upplåtelse som avses i första stycket.

Första och andra styckena gäller inte i fråga om sådana serveringsställen som avses i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

#### *Förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek*

**12 §** Regeringen får meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

Sådana föreskrifter får inte innebära ett förbud som omfattar sällskap som tillhör samma hushåll. Föreskrifterna får inte heller innebära ett förbud som omfattar sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är befogade.

#### *Förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser*

**13 §** Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Sådana föreskrifter får inte innebära förbud mot att vistas inom områden av sådan omfattning att det innebär ett hinder mot att förflytta sig inom riket. Föreskrifterna får inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

Innan en kommun meddelar föreskrifter ska smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig över kommunens förslag.

#### *Geografisk inskränkning*

**14 §** Föreskrifter som meddelas med stöd av 7–12 §§ får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

#### *Föreskrifter som ska underställas riksdagen*

**15 §** En föreskrift om förbud eller nedstängning som regeringen har meddelat med stöd av 7 § andra stycket, 8 § andra stycket, 9 § andra

stycket, 10 § andra stycket, 11 § andra stycket eller 12 § ska underställas riksdagens prövning inom två veckor från den dag då föreskriften beslutades.

En föreskrift som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.

### **Beslut om särskilda begränsningar i enskilda fall**

**16 §** Länsstyrelsen får i enskilda fall besluta om sådana särskilda begränsningar som avses i 7–11 §§.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

### **Tillsyn och befogenheter**

**17 §** Länsstyrelsen utövar tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § följs.

**18 §** På begäran av länsstyrelsen ska den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 7–11 §§ lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler och områden där verksamheten bedrivs.

**19 §** Polismyndigheten ska på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs vid tillämpningen av 18 §.

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan vidtas utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas, eller
2. det annars finns synnerliga skäl.

**20 §** Länsstyrelsen får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att föreskrifter som har meddelats med stöd av 7–11 §§ och beslut enligt 16 § ska följas.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

**21 §** Polismyndigheten får ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift som har meddelats med stöd av 7 § eller ett beslut enligt 16 §.

En allmän sammankomst eller offentlig tillställning får upplösas endast om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga för att hindra fortsatta överträdelser av föreskriften eller beslutet.

Om Polismyndigheten har beslutat att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, får en polisman avvisa eller avlägsna deltagare och åskådare, om det behövs för att syftet med beslutet ska uppnås. Polismyndigheten får också, om det är nödvändigt för att syftet med beslutet ska uppnås, förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

**22 §** Om det behövs för att en föreskrift som har meddelats med stöd av 10 § eller ett beslut enligt 16 § ska kunna följas, får tillträde vägras till

1. färdmedel i kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik, och
2. lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik.

Den som bedriver kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik eller ansvarar för lokaler eller områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik får ge resenärer och andra personer de anvisningar och tillsägelser som behövs för att föreskrifterna och besluten ska kunna följas. Den som inte följer en anvisning eller tillsägelse är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område.

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, en ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägssystem avvisa eller avlägsna honom eller henne.

### **När beslut får verkställas**

**23 §** Länsstyrelsens beslut enligt 16 och 20 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 21 § gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

### **Straff**

**24 §** Den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 12 eller 13 § döms till penningböter.

### **Överklagande**

**25 §** Länsstyrelsens beslut enligt 16 och 20 §§ och Polismyndighetens beslut enligt 21 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.
  2. Lagen upphör att gälla vid utgången av september 2021.
  3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)

*dels* att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 15 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **2 kap.**

#### **7 §**

*Ansökan* om tillstånd att anordna och anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *skall* innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

*En ansökan* om tillstånd att anordna och *en* anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning *ska* innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

*Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan även uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 16 § samma lag.*

#### **15 a §**

*I lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 finns det bestämmelser om särskilda begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.*

---

Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)<sup>5</sup>

*dels* att 2 kap. 15 a § ska upphöra att gälla,

*dels* att 2 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt lagförslag 2.2*

*Föreslagen lydelse*

**2 kap.**

7 §<sup>6</sup>

En ansökan om tillstånd att anordna och en anmälan om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla uppgifter om anordnaren, tiden för sammankomsten eller tillställningen, dennas art och huvudsakliga utformning samt de åtgärder i fråga om ordning och säkerhet som anordnaren avser att vidta.

*Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan även uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 16 § samma lag.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2021.

<sup>5</sup> Senaste lydelse av 2 kap. 15 a § 2021:000.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2021:000. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen

*dels* att rubriken närmast före 10 § ska lyda ”Bemyndiganden”,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 11 och 12 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *11 §*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.*

*Regeringen får under samma förutsättningar meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda.*

*Föreskrifter som meddelas med stöd av första och andra styckena får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.*

### *12 §*

*En föreskrift om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av 11 § andra stycket ska underställas riksdagens prövning inom två veckor från den dag då föreskriften beslutades. En föreskrift som innebär att en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla, behöver inte underställas riksdagens prövning.*

---

Denna lag träder i kraft den 10 januari 2021.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-12-30

**Närvarande:** F.d. justitierådet Ella Nyström samt justitieråden Per Classon och Stefan Johansson

## **Covid-19-lag**

Enligt en lagrådsremiss den 28 december 2020 har regeringen (Socialdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19,

2. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),

3. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),

4. lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet David Brandell, biträdd av ämnesråden Zandra Milton och Jan Stockhaus.

Förslagen föranleder följande yttrande.

### *Remissens lagförslag*

I lagrådsremissen föreslås en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. I lagen finns bestämmelser som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, meddela föreskrifter som innebär begränsningar i rätten att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, att bedriva fritids- eller kulturverksamhet, verksamhet på handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt att använda eller upplåta platser för privata sammankomster.

Som en yttersta åtgärd får regeringen meddela föreskrifter om förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt meddela föreskrifter om att förbjuda eller stänga ner sådan verksamhet, användning eller upplåtelse som nämns ovan.

Länsstyrelsen föreslås i enskilda fall få besluta om de särskilda begränsningarna.

Härutöver föreslås även bestämmelser som bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare föreslås en möjlighet för regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer att införa förbud mot att vistas i en park, på en badplats eller på någon annan liknande särskilt angiven plats, om det på platsen finns en påtaglig risk för trängsel.

Det föreslås även ytterligare och korresponderande möjligheter att införa begränsningar som avser serveringsställen. Dessutom föreslås vissa ändringar i ordningslagen.

Inledningsvis kan Lagrådet konstatera att det är fråga om lagförslag som möjliggör betydande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Härtill ska detta ske genom en långtgående delegation av normgivnings-

kompetens från riksdagen till regeringen och i vissa fall även en vidaredelegation till statliga förvaltningsmyndigheter och kommuner.

### *Beredningen av lagstiftningsärendet*

I remissen anges att efter en period med förhållandevis låg smittspridning har antalet rapporterade fall av covid-19 ökat kraftigt under senare delen av hösten och inledningen av vintern 2020. Det uttalas vidare att Sverige alltjämt befinner sig i en extraordinär situation och att det inte är möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå. Det finns därför ett fortsatt behov av att säkerställa att alla adekvata åtgärder kan vidtas för att bromsa smittspridningen av covid-19.

Förslagen har remitterats till ett stort antal remissinstanser den 9 december 2020 med en svarstid på två veckor, dvs. t.o.m. den 23 december. Efter fortsatt beredning i Regeringskansliet har regeringen den 28 december beslutat inhämta Lagrådets yttrande. Lagarna föreslås träda i kraft redan den 10 januari 2021.

De tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen (2004:168), som infördes den 18 april 2020 (SFS 2020:241), gav regeringen möjlighet att besluta om bl.a. föreskrifter om tillfällig nedstängning av vissa verksamheter och tillfälliga begränsningar för folksamlingar. Bemyndigandena motiverades med att räckvidden av de normgivningsbemyndiganden som finns i smittskyddslagen ansågs delvis oklar och att bemyndigandena i den situation som uppkommit till följd av spridningen av viruset framstod som otillräckliga. De tillfälliga bemyndigandena upphörde att gälla den 30 juni 2020, utan att efterföljas av några andra bestämmelser med liknande innebörd och syfte.

Som framgått har tidsfristen för remissinstanserna varit mycket kort givet lagförslagets innebörd och komplexitet. Att tidsfristerna för att lämna synpunkter kraftigt förkortas under en kris kan ofta motiveras av den brådskande natur som normalt präglar en kris. Mot bakgrund av den ökade smittspridningen i Sverige under den senaste tiden kan det accepteras att remisstiden varit mycket kort för att möjliggöra ett snabbt ikraftträdande. Lagrådet godtar därför beredningen.

Enligt Lagrådets mening måste det emellertid stått klart redan när de tillfälliga bemyndigandena upphörde att gälla, att det även för tiden efter den 30 juni 2020 skulle kunna finnas behov av att ha ett ändamålsenligt regelverk i kraft så snart som möjligt och därmed ha beredskap för att hantera en eventuellt ökad smittspridning under hösten. De befintliga bemyndigandena hade befunnits otillräckliga. Mot denna bakgrund finner Lagrådet anledning att – i likhet med vad riksdagens konstitutionsutskott uttalat beträffande beredningen av lagförslag i krissituationer – erinra om att behovet av brådskande beredningar åtminstone i viss utsträckning kan undvikas genom god framförhållning och beredskap (se bet. 2009/10:KU10 s. 77).

### *Allmänna synpunkter*

Som ovan framgått motiveras förslagen med att det inte är möjligt att med säkerhet förutse hur pandemin kommer att utvecklas, att smittläget snabbt kan förändras och att det därför finns behov av lagstiftning som ger det



allmänna möjligheter att vidta snabba och adekvata åtgärder för att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning.

Lagrådet framhöll i sitt yttrande den 6 april 2020 avseende lagrådsremissen *Ett tillfälligt bemyndigande i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19*, att räckvidden av de bemyndiganden som finns i smittskyddslagen till viss del är oklar och att det finns anledning att sätta i fråga om de ger tillräckligt stöd för att vidta de åtgärder som kan komma att behövas för att hantera spridningen av det virus som orsakar covid-19. Mot den bakgrunden var Lagrådets bedömning att det finns behov av ytterligare normgivningsbemyndiganden. Lagrådet gör nu samma bedömning.

Lagstiftningen måste utformas på ett sådant sätt att det så långt möjligt kan förutses vilka åtgärder som kan bli aktuella. Det bör även finnas mekanismer som säkerställer att riksdagen kan kontrollera att de åtgärder som vidtas håller sig inom den normgivningsmakt som delegerats och att åtgärderna i enskilda fall inte blir för långtgående.

Lagrådet anser att de föreslagna möjligheterna till särskilda begränsningar för att förhindra spridning av covid-19 i huvudsak får anses vara tillräckligt väl avgränsade. Den analys som görs av bestämmelsernas förenlighet med regeringsformens och Europakonventionens regler om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna kan godtas.

Förslagen innebär att normgivningskompetens delegeras till regeringen, statliga myndigheter på såväl nationell som regional nivå samt kommuner. Detta medför att det kan finnas en risk för att föreskrifter och beslut bestäms på flera olika nivåer, vilket kan leda till att det blir svårt att dels överblicka det samlade ingreppet i de grundläggande fri- och rättigheterna, dels få klarhet i hur olika föreskrifter och beslut förhåller sig till varandra. Lagrådet vill därför framhålla att det är av stor vikt att det finns en organisation på plats som garanterar en effektiv samordning inför antagandet av föreskrifter och beslut. Det skulle t.ex. kunna övervägas att en myndighet får ett generellt samordningsansvar (jfr 1 kap. 7 § smittskyddslagen).

Vidare måste lagstiftningen säkerställa att riksdagen kan utöva normgivningsmakten på ett tillfredsställande sätt. Förslagen innebär att det som ska underställas riksdagens prövning endast är regeringens yttersta åtgärder beträffande olika verksamheter (att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas, att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda, att handelsplatser ska hållas stängda, att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas, att serveringsställen ska hållas stängda, att användning och upplåtelse av lokal eller område för privata sammankomster inom ramen för yrkesmässig verksamhet ska förbjudas) och regeringens föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

De normgivningsbemyndiganden som nu föreslås är mer detaljerade och avgränsade än de tidigare angivna tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen. Riksdagen har därför bättre möjligheter att förutse och bedöma de åtgärder som kan komma att vidtas med stöd av lagen. Det kan diskuteras om underställningen borde omfatta fler situationer, t.ex. föreskrifter med särskilt långtgående krav på antalet personer och öppettider, vilka i det närmaste blir att jämställa med en nedstängning. Det

är emellertid vanskligt att avgöra var gränsen i så fall borde dras. Det får även beaktas att det beroende på utvecklingen av pandemin måste finnas utrymme för snabba och flexibla åtgärder. Mot denna bakgrund och av de skäl som i övrigt framförs i remissen finner Lagrådet att den gjorda avgränsningen beträffande vilka föreskrifter som ska underställas riksdagen kan accepteras.

De föreskrifter som ska underställas riksdagen är av så ingripande natur att underställningsfristen inte bör vara så lång som två veckor. Lagrådet anser att underställning bör ske inom högst en vecka från det att föreskriften beslutades.

Lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 föreslås upphöra att gälla vid utgången av september 2021. Mot bakgrund av den ökade smittspridningen och vad som anförs i remissen om svårigheten att förutse hur pandemin kommer att utvecklas eller hur länge den kommer att pågå, anser Lagrådet att den föreslagna giltighetstiden kan accepteras.

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

2 §

I bestämmelsen föreskrivs att lagen gäller utöver smittskyddslagen och ordningslagen.

Av remissen framgår att uttrycket ”gäller utöver” ska förstås på så sätt att lagen har företräde framför de andra lagarna. I detta sammanhang anges även att smittskyddslagens ramverk bör behållas och att det inte finns anledning att föra över alla bestämmelser som kan ha betydelse för hantering av covid-19-pandemin till den nya lagen. Vid föredragningen har uppgetts att detta inte ska förstås på så sätt att smittskyddslagens alla regler är tillämpliga och därmed kompletterar den särskilda lagen när motsvarande bestämmelser saknas i den lagen.

Som exempel kan nämnas att det i kommentaren till 6 § sägs att de åtgärder som får beslutas bör utformas i enlighet med de allmänna riktlinjerna för smittskyddet som anges i 1 kap. 4–6 §§ smittskyddslagen. Vid föredragningen har uppgetts att dessa bestämmelser bara omfattar smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av smittskyddslagen och alltså inte direkt gäller för de smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av den särskilda lagen. Någon rättslig koppling mellan smittskyddsåtgärder som vidtas med stöd av den särskilda lagen och de angivna bestämmelserna i smittskyddslagen finns således inte, utan hänvisningen får ses som en slags rekommendation. En konsekvens av detta torde vara att uttrycket ”smittskyddsåtgärder” i smittskyddslagen inte utan särskilt lagstöd omfattar åtgärder som vidtas med stöd av den särskilda lagen.

Mot denna bakgrund anser Lagrådet att förhållandet mellan smittskyddslagens olika bestämmelser och den särskilda lagen måste ges en mer ingående beskrivning och förklaring.

5 §

Paragrafens första stycke innehåller en uppräkningslista i fem punkter av verksamheter och platser som kan bli föremål för särskilda begränsningar

genom föreskrifter eller beslut i enskilda fall. I uppräknningen ges exempel på vad som avses med vissa ord och uttryck i lagen. När det gäller platser för fritids- eller kulturverksamhet (punkt 2) och handelsplatser (punkt 3) framgår av författningskommentaren att det krävs att platsen är öppen för allmänheten. Detta krav bör av tydlighetsskäl föras in även i lagtexten.

#### 7 §

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Enligt andra stycket får regeringen meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas. I författningskommentaren anges att detta är en yttersta åtgärd. Lagrådet anser att denna förutsättning för att föreskriften ska få meddelas uttryckligen bör framgå av lagtexten. Lagrådet föreslår därför att andra stycket får följande lydelse.

Regeringen får, om andra smittskyddsåtgärder bedöms otillräckliga, meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

Motsvarande ändring bör göras i 8 § andra stycket, 9 § andra stycket, 10 § andra stycket och 11 § andra stycket.

#### 11 §

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om särskilda begränsningar som avser platser för privata sammankomster.

Bestämmelsen omfattar bara den som i yrkesmässigt bedriven verksamhet bl.a. *upplåter* en lokal. Denna begränsning gör att det finns risk för att föreskrifterna skulle kunna kringgås av den verkliga verksamhetsutövaren genom att lokalen eller området upplåts i ett eller flera led till någon som inte anses bedriva verksamhet yrkesmässigt och som i sin tur upplåter lokalen eller området för en tillställning. Denna risk bör kunna motverkas genom att det anges att även indirekta upplåtelser omfattas av bestämmelsen.

Vidare synes bestämmelsen, genom att den endast omfattar en lokal eller ett område, inte omfatta den som använder eller upplåter t.ex. en buss eller en båt för en fest. Även i detta hänseende finns det således en risk för att bestämmelsen kan kringgås. Lagrådet förordar därför att bestämmelsen också ska tillämpas i fråga om "ett utrymme" som används eller upplåts. Motsvarande tillägg bör göras i 18 §.

Med anledning av det sagda förslår Lagrådet att första stycket första meningen får följande lydelse.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att smittskyddsåtgärder ska vidtas av den som, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använder eller, direkt eller indirekt, upplåter en lokal, ett område eller ett utrymme för en tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst.

Lagrådet vill därutöver framhålla att det framstår som oklart vad "tillställning eller någon annan liknande privat sammankomst" omfattar.

I remissen anges att det krävs att det är fråga om ett socialt arrangemang som är en del av en enskild persons umgängesliv. Som exempel framhålls fester av olika slag. Däremot anges det uttryckligen att begreppet inte omfattar t.ex. föredrag eller spelturneringar. (Se s. 45 och 97.) Lagrådet ifrågasätter om en allmänspråklig tolkning av begreppet kan ges en så begränsad innebörd. Denna fråga bör därför bli föremål för ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen.

#### 15 §

Paragrafen reglerar underställning till riksdagen av vissa föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av lagen.

Som framgår under avsnittet ”Allmänna synpunkter” anser Lagrådet att underställning bör ske inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

#### 24 §

Av paragrafen följer att den som bryter mot ett förbud mot att samlas i ett sällskap av viss storlek eller ett förbud mot att vistas på vissa särskilt angivna platser kan dömas till penningböter. Det är fråga om förbud som rör användningen av platser dit allmänheten har tillträde. I författningskommentaren uttalas att det inte är en förutsättning för straffansvar att den som bryter mot ett förbud känner till att gärningen är otillåten. En utgångspunkt för detta uttalande får anses vara att en enskild har haft rimliga möjligheter att själv skaffa sig kännedom om vilka regler som gäller. Det finns därför anledning att understryka vikten av att förbuden offentliggörs på ett tydligt sätt och i rimlig tid innan de börjar gälla, något som också har framhållits av flera remissinstanser.

#### *Förslaget till lag om ändring i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen*

#### 12 §

Paragrafen reglerar underställning till riksdagen av föreskrifter om nedstängning av serveringsställen som regeringen har meddelat med stöd av lagen.

Som framgår under avsnittet ”Allmänna synpunkter” anser Lagrådet att underställning bör ske inom en vecka från den dag då föreskriften beslutades.

#### *Övriga lagförslag*

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 januari 2021

Närvarande: statsrådet Baylan, ordförande, och statsråden Bolund, Ekström, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lind

Föredragande: statsrådet Ekström

---

Regeringen beslutar proposition En tillfällig covid-19-lag