

Promemoria

Covid-19-lag

Socialdepartementet
S2020/09214

Promemorians huvudsakliga innehåll

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.

Innehållsförteckning

1	Lagförslag	4
1.1	Förslag till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	4
1.2	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	9
1.3	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	11
1.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen	12
2	Det pågår en spridning i samhället av virussjukdomen covid-19	13
3	Regeringen och riksdagen har vidtagit åtgärder	14
4	Det finns behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel	15
5	Det bör införas en tillfällig covid-19-lag	16
6	Förhållandet till annan lagstiftning	19
7	Skyldighet att förebygga smittspridning	20
8	Allmänna förutsättningar för begränsningar	21
9	Bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar	22
9.1	Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar	22
9.2	Platser för fritids- eller kulturverksamhet	26
9.3	Handelsplatser	28
9.4	Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik	30
9.5	Serveringsställen	32
9.6	Användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster	33
9.7	Platser dit allmänheten har tillträde	35
9.8	Regionala föreskrifter	40
9.9	Geografisk inskränkning	41
9.10	Underställning till riksdagen	42
10	Beslut om begränsningar i enskilda fall	44
10.1	Länsstyrelsen ska få besluta om begränsningar i enskilda fall	44
10.2	Tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar	45
11	Tillsyn och befogenheter	46
11.1	Länsstyrelsen ska ha tillsyn	46
11.2	Befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar	49
11.3	Befogenheter i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik	50
12	När beslut får verkställas	51
13	Straff	52

14	Överklagande	53
15	Tidsbegränsning av reglerna samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	53
16	Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter och den kommunala självstyrelsen	55
17	Ersättningsfrågor	59
18	Konsekvenser	60
18.1	Bestämmelser om skyldighet att förebygga smittspridning	60
18.2	Bemyndiganden	60
18.3	Beslut i enskilda fall	61
18.4	Tillsyn och befogenheter	62
19	Författningskommentar	63
19.1	Förslaget till lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19	63
19.2	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	81
19.3	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	82
19.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:526) om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen	83

1 Lagförslag

1.1 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).

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.

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.

1.2 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 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 uppgge 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.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617)¹
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 §²

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 uppgge 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.

¹ Senaste lydelse av

2 kap. 10 a § 2021:000

2 kap. 15 a § 2021:000.

² Senaste lydelse 2021:000. Ändringen innebär att andra stycket tas bort.

1.4 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.

2 Det pågår en spridning i samhället av virussjukdomen covid-19

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 covid-19 är en pandemi. Sjukdomen har redan drabbat en 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 3 december 2020) rapporterats över 270 000 fall av covid-19-infektion i Sverige. Över 7 000 personer har hittills avlidit med bekräftad covid-19-infektion. Efter en period med förhållandevis låg smittspridning har antalet fall som rapporteras ökat under senare delen av hösten 2020. Samtliga län omfattas för närvarande av tillfälligt skärpta allmänna råd från Folkhälsomyndigheten som bl.a. innebär att var och en om möjligt bör undvika att ha fysisk kontakt med andra personer än de som man bor med. 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 smittspridningen av covid-19. Parallellt med detta verkar regeringen aktivt för att Sverige så snart som möjligt ska få tillgång till vaccin mot covid-19 och för en effektiv struktur för fördelning och genomförande av vaccination.

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 behöver förhålla sig till företags möjligheter till överlevnad och återhämtning. Begränsningarna har även lett till 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 kan påverka folkhälsan negativt i andra hänseenden än i fråga om covid-19. Som exempel kan nämnas den tidigare gällande 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 (Konsekvenser för personer över 70 år och äldre av smittskyddsåtgärder mot covid-19).

3 Regeringen och riksdagen har vidtagit åtgärder

Regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att hindra spridningen av covid-19. Den 1 februari 2020 beslutades förordningen (2020:20) om att bestämmelserna i smittskyddslagen (2004:168) om allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom 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 godkänt regeringens förordning och klassificerat 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 covid-19. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av 2020. Regeringen har föreslagit att lagen ska fortsätta att gälla till utgången av maj 2021 (prop. 2020/21:38).

Regeringen har vidare infört ett tillfälligt förbud mot att servera alkohol mellan klockan 22.00 och 11.00, se förordningen (2020:956) om tillfälligt förbud mot servering av alkohol. Förbudet gäller till utgången av februari 2021.

Mellan den 1 april och 30 september 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 nyligen 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.

Med anledning av ett meddelande från Europeiska kommissionen har regeringen beslutat att tillfälligt stoppa icke nödvändiga resor till Sverige från en annan stat än en EES-stat eller Schweiz. 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 baserat på omsättningsbelopp, korttidspermittering för minskade lönekostnader, utökat statligt ansvar för sjuklönkostnader, anstånd med skattebetalningar, statlig lånegaranti för små och medelstora företag, tillfälligt sänkta arbetsgivaravgifter och egenavgifter och tillfällig rabatt för hyreskostnader i utsatta branscher.

4 Det finns behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel

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

Skälen för bedömningen: Enligt Folkhälsomyndigheten sker spridning av 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.

Enligt nuvarande lagstiftning saknas i stor utsträckning stöd för att begränsa verksamheter i syfte att motverka trängsel och därmed förhindra smittspridning. I smittskyddslagen (2004:168) finns bestämmelser om smittskyddsåtgärder som riktar sig till människor. Smittskyddslagen handlar i huvudsak om 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 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 i samhället av den samhällsfarliga sjukdomen covid-19.

Risk för smittspridning uppstår när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Vissa verksamheter och situationer medför särskilt stora risker för smittspridning. Trängsel är en viktig faktor för när risk för smittspridning uppkommer. Verksamheter som äger rum 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 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.

5 Det bör införas en tillfällig covid-19-lag

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

Bedömning: 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 smittskyddssynpunkt säkert sätt
- så långt som möjligt göra det förutsebart vilka åtgärder som kan bli aktuella
- ge möjlighet att meddela nationella och regionala föreskrifter samt beslut i enskilda fall
- innehålla verktyg för att upprätthålla begränsningarna, t.ex. i form av sanktioner och tillsyn.

Förslagen behöver utformas utifrån regeringsformens och Europakonventionens regler om grundläggande fri- och rättigheter.

Den tillfälliga lagen bör inte innehålla några regler om serveringsställen.

Skälen för förslaget och bedömningen

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 covid-19. Befolkningen har under lång tid haft en hög benägenhet att följa Folkhälsomyndighetens föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer. Den svåra situation som har uppstått har emellertid krävt 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.

I avsnitt 4 görs bedömningen att det finns behov av ytterligare möjligheter att motverka trängsel och på annat sätt förhindra smittspridning. En sådan reglering bör inte tas in i ordningslagen, eftersom den lagens huvudsakliga syfte är att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och inte att förhindra spridning av smittsamma sjukdomar. En tänkbar lösning är att föra in regleringen i smittskyddslagen, på liknande sätt som gjordes med de tillfälliga bemyndiganden som gällde mellan den 18 april och 30 juni 2020 (prop. 2019/20:155, bet. 2019/20:SoU20, rskr. 2019/20:214). Regleringen blir emellertid mer överskådlig och lättillgänglig om regleringen 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 covid-19-pandemin. Det bör mot denna bakgrund införas en tillfällig lag om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 (covid-19-lagen).

Syftet med lagen

Lagen bör ge möjlighet för det allmänna att vidta 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 bli nödvändiga. Lagen bör därför ge utrymme för långtgående åtgärder.

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 bör så långt som möjligt göra det förutsebart vilka åtgärder som kan bli aktuella. 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 kunskapsläget avseende spridning av covid-19.

Det är troligt att det under lång tid framöver kommer att behöva finnas generella föreskrifter som motverkar trängsel eller på annat sätt förhindrar smittspridning. I vissa situationer kommer begränsningarna 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 meddela föreskrifter på regional nivå. För att skapa ytterligare flexibilitet och träffsäkerhet bör lagen även ge möjlighet att begränsa en viss verksamhet genom beslut i enskilda fall.

Många av de begränsningar som övervägs i denna promemoria kan redan i dag införas i form av allmänna råd från Folkhälsomyndigheten. Tanken med den nya lagen är att det ska bli möjligt att införa begränsningar även genom bindande föreskrifter och beslut. För att säkerställa att sådana föreskrifter och beslut följs bör överträdelser leda till någon form av reaktion. Lagen bör därför innehålla verktyg för att upprätthålla begränsningarna, t.ex. i form av sanktioner och tillsyn.

Förslagen behöver utformas utifrån regeringsformens och Europakonventionens regler om grundläggande fri- och rättigheter

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 den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

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 §§).

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 första tilläggsprotokollet). 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. 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 §§).

Förslagen behöver utformas utifrån regeringsformens och Europakonventionens regler om grundläggande fri- och rättigheter. Kraven i regeringsformen och Europakonventionen kommer att behöva beaktas även vid utformningen av föreskrifter som meddelas med stöd av de bemyndiganden som föreslås.

Serveringsställen bör inte regleras i lagen

Enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen ansvarar den som driver ett serveringsställe för att vidta vissa åtgärder för att

förhindra spridning av det virus som orsakar covid-19. Den kommunala nämnd som ansvarar för miljö- och hälsoskyddsområdet utövar tillsyn och får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och anslutande föreskrifter ska följas. Lagen är tidsbegränsad och gäller till utgången av 2020. Regeringen har föreslagit att lagen ska förlängas 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 9.5).

6 Förhållandet till annan lagstiftning

Förslag: Lagen gäller utöver smittskyddslagen och ordningslagen.

Skälen för förslaget: Som anförts ovan innehåller smittskyddslagens ramverk viktiga verktyg för att förhindra spridning av covid-19. De verktygen bör behållas. Det finns ingen anledning att föra över alla bestämmelser som kan ha betydelse för hantering av covid-19-pandemin 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 generella möjligheter att motverka trängsel för att förhindra spridning av covid-19. För att regleringen ska bli sammanhållen, enhetlig och överskådlig bör lagen behandla också sådant som i dag 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 covid-19 med stöd av den nya lagen. Däremot är det inte aktuellt att ta bort de aktuella bemyndigandena i ordningslagen, eftersom de kan behöva användas t.ex. vid andra epidemier än covid-19-pandemin. Ordningens regler bör alltså finnas kvar och den nya lagen bör gälla utöver ordningslagen.

7 Skyldighet att förebygga smittspridning

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.

Skälen för förslaget: 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 allmänna råd har var och en i Sverige ett ansvar för att förhindra spridning av covid-19. För att begränsa smittspridning bör alla bl.a. ofta tvätta händerna med tvål och vatten, hålla avstånd till varandra på platser där människor samlas och stanna hemma vid symtom på covid-19. Det finns även specifika allmänna råd för exempelvis arbetsplatser, kollektivtrafik, handel och idrottsföreningar. Vidare kan Folkhälsomyndigheten vid lokala utbrott av covid-19 besluta om skärpta allmänna råd som ska gälla i en region eller en del av en region under en begränsad tid.

Smittskyddslagens bestämmelser och Folkhälsomyndighetens föreskrifter, allmänna råd och rekommendationer är av central betydelse för samhällets möjligheter att motverka spridning av covid-19. Ett framgångsrikt smittskyddsarbete förutsätter att enskilda tar ett stort ansvar. Enligt bedömningen i denna promemoria bör alla människors ansvar för att förhindra smittspridning komma till uttryck inte bara i smittskyddslagen utan även i denna lag. I lagen bör det därför anges att var och en genom uppmärksamhet och rimliga försiktighetsåtgärder ska medverka till att förhindra spridning av 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 utifrån rekommendationer från myndigheten och smittskyddsläkare säkerställa att de vidtar lämpliga åtgärder för att undvika spridning av 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 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 vara allmänt hållen. 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 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.

8 Allmänna förutsättningar för begränsningar

Förslag: En föreskrift eller ett 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.

Skälen för förslaget: Ett av syftena med den nya 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 begränsningar som införs med stöd av lagen.

En första förutsättning bör vara att begränsningarna är nödvändiga för att förhindra spridning av covid-19. Det bör alltså finnas en koppling mellan begränsningen och den eftersträlvade effekten på smittspridningen. Om de förhållanden som föranlett en begränsning inte längre är för handen ska begränsningen tas bort.

Allmänna riktlinjer för smittskyddet finns i smittskyddslagen. 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. När åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad barnets bästa kräver (1 kap. 4 §). De allmänna riktlinjerna för smittskyddet bör vara vägledande även vid beslut om att begränsningar enligt denna lag. Av särskild vikt är att begränsningar ska vara proportionerliga. I lagen bör det därför anges att föreskrifter och beslut om 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. Exempel på positiva effekter är minskad sjuklighet och dödlighet i covid-19 samt minskad belastning på sjukvården. Exempel på negativa effekter som ska beaktas är försämrad folkhälsa i andra avseenden än sjukdom i covid-19, inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som mötes- och 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 eller kan förväntas bli. Om det förekommer eller finns en överhängande risk för en omfattande smittspridning, kan det vara motiverat med mer långgående åtgärder. Vid proportionalitetsbedömningen bör det, i enlighet med de riktlinjer för smittskyddet som anges i smittskyddslagen, särskilt beaktas vad barnets bästa kräver. Det innebär bl.a. att barns behov av att delta i olika typer av fritidsaktiviteter bör tillmätas stor vikt.

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 aktiviteten äger rum inomhus eller utomhus. Olika verksamheter skiljer sig också åt i fråga om vilka smittskyddsåtgärder som är möjliga att vidta. Det bör alltid övervägas om vissa slags verksamheter helt kan undantas från en begränsning eller om begränsningarna kan anpassas med hänsyn till de förutsättningar som gäller i den aktuella verksamheten. I lagen bör det mot denna bakgrund anges att föreskrifter och beslut om 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.

9 Bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar

9.1 Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

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

Det införs en bestämmelse i ordningslagen som upplyser om detta.

Skälen för förslaget: Risk för spridning av 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 begränsningar som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar i syfte att förhindra smittspridning.

Vad som utgör allmänna sammankomster och offentliga tillställningar beskrivs 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 smittskyddssäkert sätt. En reglering som omfattar allmänna sammankomster och offentliga tillställningar måste därför ge utrymme för att 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 har gett regeringen möjlighet att begränsa vissa evenemang och har därmed fyllt en viktig funktion under den inledande delen av 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 meddelas ska innebära ett förbud mot att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Det är därför önskvärt med ett bemyndigande som på ett tydligare sätt ger utrymme för att ställa krav på smittskyddsåtgärder. En annan brist har varit 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 inte ger utrymme för att låta Folkhälsomyndigheten meddela mer detaljerade föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder. Slutligen innehåller ordningslagen endast 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 regler om tillsyn eller möjlighet att meddela vitesförelägganden. Det nya regelverket bör utformas på ett sätt som kommer till rätta med dessa brister.

En första fråga är om den nya regleringen bör använda ordningslagens uttryck allmän sammankomst och offentlig tillställning eller om verksamheterna bör beskrivas på något annat sätt. Enligt bedömningen i denna promemoria finns det 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 med uttrycken i ordningslagen riskerar att skapa oklarhet och bristande förutsebarhet. Nedan föreslås att Polismyndigheten ska behålla sina nuvarande uppgifter när det gäller tillståndsprövning och befogenhet att ställa in och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar (avsnitt 10.2 och 11.2). Det finns därför ett värde i att terminologin i denna lag stämmer överens med ordningslagens terminologi. Mot denna bakgrund görs bedömningen att uttrycken allmän sammankomst och offentlig tillställning bör användas i den nya lagen. Uttrycken bör ges samma innebörd som de har i ordningslagen.

Vissa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan dra till sig tusentals deltagare. Den nya lagen bör ge möjligheter att begränsa sådana typer av stora arrangemang. Det finns också allmänna sammankomster och offentliga tillställningar där behovet av begränsningar kan vara mindre. Det är dock förenat med svårigheter att på förhand peka ut dessa verksamheter i lag. En sådan uppräkningskomplexitet kommer oundvikligen att utelämnat vissa verksamheter som också medför små risker för smittspridning. Det framstår inte heller som en lämplig lösning att uttömmande ange vissa typer av sammankomster och tillställningar som ska få begränsas, eftersom vissa verksamheter som kan vara riskfyllda från ett smittskyddsperspektiv då skulle kunna falla utanför lagen. Mot denna bakgrund bör all verksamhet som omfattas av 2 kap. ordningslagen vara möjlig att begränsa med stöd av denna lag. 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. Även under en pandemi måste 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 covid-19.

Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är eller kan förväntas bli. I denna promemoria görs bedömningen att det inte kan uteslutas det epidemiologiska läget tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för en begränsad tid förbjuda alla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. 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 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 9.10). Utgångspunkten bör dock vara att de 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 sammankomsten eller tillställningen hålls. 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 begränsning av antalet deltagare. Det bör vidare vara möjligt att beakta om aktiviteten sker inomhus eller utomhus och om det finns sittplatser. För att inte i onödan begränsa möjligheterna bör det i lagen endast anges att en föreskrift får innebära krav på begränsning av antalet deltagare.

Begreppet deltagare används i dag i ordningslagen och förbuds-förordningen. Begreppet är således vedertaget i förhållande till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar och det framstår därför som lämpligt att använda det även i den nya lagen. Enligt Polismyndighetens tolkning av förbudsförordningen omfattar begreppet 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 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 räknas in i begreppet deltagare kan således variera beroende på vilken typ av allmän sammankomst eller offentlig tillställning det är fråga om. Om föreskrifter tas fram med krav på begränsningar av antalet deltagare bör det därför eftersträvas tydlighet i fråga om vilka personer som omfattas av dessa begränsningar.

Föreskrifterna bör vidare, på liknande sätt som förbudsförordningen, kunna innebära krav på minsta avstånd mellan personer med anvisade platser. Det bör också vara möjligt att begränsa tiden för sammankomster och tillställningar. Det kan t.ex. gälla hur lång tid en sammankomst eller tillställning får pågå eller under vilka tider på dygnet den får hållas. Det finns även andra smittskyddsåtgärder som skulle kunna vara lämpliga, t.ex. möjligheter till handtvätt och rutiner för in- och utpassering. Vidare kan det noteras att Folkhälsomyndigheten anser att även antalet personer, och inte bara deltagare, som närvarar vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning bör kunna begränsas (Förutsättningar för smittsäkra arrangemang – Återrapportering av regeringsuppdrag S2020/07615 och S2020/07616). En sådan begränsning är ett annat exempel på en smittskyddsåtgärd som skulle kunna vara lämplig. Vilka åtgärder som kommer att bedömas som mest adekvata beror både på verksamhetens karaktär och kunskapsläget avseende spridningen av covid-19. Det framstår mot denna bakgrund inte som lämpligt att i lagen ha en uttömmande uppräknings av

smittskyddsåtgärder. I stället bör det anges att föreskrifterna får innebära krav på andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

Vid utformningen av de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen bör det beaktas att ett arrangemang kan falla in under flera olika kategorier i ordningslagen samtidigt, t.ex. kan det vara fråga om en danstillställning på en demonstration eller en konsert på en idrottstävling. En ambition bör vara att verksamheter inte ska behöva förhålla sig till fler regelverk än nödvändigt. I de fall verksamheter omfattas av flera regelverk måste det säkerställas att de krav på smittskyddsåtgärder som ställs inte är oförenliga med varandra. 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 nationellt gällande föreskrifter om begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Ett syfte med den nya lagen är att ge utrymme för en mer detaljerad och träffsäker reglering än den som finns i förbudsförordningen. Det framstår därför som ändamålsenligt att föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder ska kunna meddelas även på lägre normgivningsnivå än förordning. Efter bemyndigande från regeringen bör sådana föreskrifter därför få meddelas av en förvaltningsmyndighet. 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. I avsnitt 9.8 görs bedömningen att länsstyrelserna bör få möjlighet att meddela regionala föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder.

Förslaget innebär att både ordningslagen och denna lag kommer att innehålla regler om begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. För tydlighets skull bör det i ordningslagen införas en bestämmelse som upplyser om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan begränsas även med stöd av den nya lagen.

9.2 Platser för fritids- eller kulturverksamhet

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

Med platser för fritids- eller kulturverksamhet avses gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker, campingplatser och andra liknande platser.

Skälen för förslaget: Risk för spridning av covid-19 uppkommer när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Särskilt stora risker uppkommer 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 bör det vara möjligt att införa begränsningar som avser platser för fritids- eller kulturverksamhet i syfte att förhindra smittspridning.

Det finns vissa svårigheter med att tydligt avgränsa vilka typer av verksamheter som ska få begränsas med stöd av lagen. En uttömmande uppräkningsriskerar att utelämna 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 bör det i lagen anges att med platser för fritids- eller kulturverksamhet avses gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker, campingplatser och andra liknande platser. Riskerna för smittspridning kan skilja sig åt mellan olika typer av verksamheter, men eventuella undantag bör regleras på lägre normgivningsnivå än lag.

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 begränsningar av platser för fritids- eller kulturverksamhet 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 covid-19. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är eller kan förväntas bli. I denna promemoria görs bedömningen att det inte kan uteslutas det epidemiologiska läget tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid hålla alla platser för fritids- eller kulturverksamhet stängda. Lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående begränsningar av platser för fritids- eller kulturverksamhet kan vara en proportionerlig åtgärd. Lagen bör därför ge utrymme även för sådana 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 9.10). Utgångspunkten bör dock vara att de begränsningar som införs ska vara mindre långtgående än en nedstängning. Av samma skäl som anförts avseende allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis 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.

I avsnitt 9.8 görs bedömningen att länsstyrelserna bör få möjlighet att meddela regionala föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder.

Många allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan också sägas utgöra fritids- eller kulturverksamhet. Det gäller t.ex. teaterföreställningar och konserter. Sådan verksamhet kan begränsas med stöd av de regler som föreslås i avsnitt 9.1. I vissa fall kan en verksamhet dock

omfattas av flera regler samtidigt, t.ex. ett kulturhus som inrymmer både ett museum och en teaterscen. I likhet med vad som sägs ovan när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som faller in under flera olika kategorier, bör detta beaktas vid utformningen av de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Det bör eftersträvas att verksamheter inte ska behöva förhålla sig till fler regelverk än nödvändigt. I de fall 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 omfattas av lagen.

Förslaget innebär att det kan införas 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 (2017:563) 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 begränsningar avseende dessa verksamheter med stöd av den nu föreslagna lagen. Däremot måste bestämmelserna beaktas vid införandet och utformningen av begränsningar som avser bibliotek och museer. Det bör också, inom ramen för en proportionalitetsbedömning, beaktas att bibliotek är en samhällsviktig verksamhet, bl.a. genom att de ger var och en möjlighet att använda internet och söka information.

9.3 Handelsplatser

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 meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda.

Med handelsplatser avses köpcentrum, varuhus, butiker, serviceinrättningar och andra liknande platser.

Skälen för förslaget: Risk för spridning av covid-19 uppkommer när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Särskilt stora risker uppkommer 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 normalt sett inte i en viss butik under särskilt lång tid. Handelsplatser får trots detta betraktas som en så pass riskfylld miljö att de bör omfattas av

lagen. Det bör mot denna bakgrund vara möjligt att införa 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 skapa bristande förutsebarhet. En reglering som är alltför snäv riskerar å andra sidan att utelämnat vissa verksamheter som i ett senare skede visar sig medföra stora risker för smittspridning. Enligt bedömningen i denna promemoria bör vid denna avvägning smittskyddsskäl väga tyngst. Lagen bör därför inte innehålla någon uttömmande uppräkningslista av vilka typer av handelsplatser som ska få begränsas. För att bidra till ökad tydlighet bör det i lagen anges att med handelsplatser avses köpcentrum, varuhus, butiker, serviceinrättningar och andra liknande platser. Ett exempel på en annan liknande plats är butiksgallerior. Med serviceinrättningar avses t.ex. frisersalonger, skönhetsmottagningar och cykelverkstäder. Däremot avses inte inrättningar för hälso- och sjukvård eller tandvård som t.ex. vårdcentraler och tandläkarmottagningar. Riskerna för smittspridning kan skilja sig åt mellan olika typer av verksamheter, men eventuella undantag bör regleras på lägre normgivningsnivå än lag.

Begränsningar som avser handelsplatser 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. 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 covid-19. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är eller kan förväntas bli. I denna promemoria görs bedömningen att det inte kan uteslutas att det epidemiologiska läget tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid hålla alla handelsplatser, med undantag för livsmedelsbutiker och apotek, stängda. Lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående begränsningar som avser handelsplatser kan vara en proportionerlig åtgärd. Lagen bör därför ge utrymme även för sådana 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 9.10). Utgångspunkten bör dock vara att de begränsningar som införs ska vara mindre långtgående än en nedstängning. Av samma skäl som anförs avseende allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis Folkhälso-myndigheten, få meddela föreskrifter om att den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter bör få innebära krav på begränsning av antalet besökare, begränsning av öppettider eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

I avsnitt 9.8 görs bedömningen att länsstyrelserna bör få möjlighet att meddela regionala föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder.

9.4 Kollektivtrafik och inrikes flygtrafik

Förslag: 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

- begränsning av antalet personer på färdmedel eller 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 meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas.

Skälen för förslaget: Risk för spridning av covid-19 uppkommer när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Särskilt stora risker uppkommer när många människor samlas under lång tid på en begränsad yta. En typ av plats där sådana situationer kan uppstå är inom kollektivtrafik och flygtrafik. Visserligen uppehåller sig människor normalt 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 mot denna bakgrund betraktas som så pass riskfyllda miljöer att de bör omfattas av lagen. Det bör mot denna bakgrund vara möjligt att införa begränsningar som avser kollektivtrafik och flygtrafik i syfte att förhindra smittspridning.

Med kollektivtrafik avses i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, genom hänvisning till en EU-förordning, persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering. Lagen omfattar kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och med tunnelbana. Behov av begränsningar kan uppstå i flera olika trafikslag. Ett exempel på ett trafikslag där riskerna normalt sett torde vara mer begränsade är taxitrafik, eftersom det i en taxibil endast ryms ett litet antal personer som alla har en sittplats. Även när det gäller taxitrafik skulle vissa smittskyddsåtgärder dock kunna vara motiverade, t.ex. krav på plexiglas eller liknande mellan förare och passagerare. Enligt bedömningen i denna promemoria bör lagen därför omfatta samtliga former av kollektivtrafik. Eventuella undantag bör regleras på lägre normgivningsnivå än lag.

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. Det saknas emellertid skäl att i lagen införa särskilda regler om internationell kollektivtrafik. När det gäller flygtrafik gör sig delvis andra överväganden gällande. Det är förenat med betydande svårigheter att genom nationell reglering införa krav på smittskyddsåtgärder i internationell flygtrafik. Den reglering som nu föreslås bör därför begränsas till inrikes flygtrafik.

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. Reglerna bör alltså 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 kan utgöra samhällsviktig verksamhet och att många människor är beroende av kollektivtrafik för att kunna ta sig till arbets- och utbildningsplatser. Det måste också beaktas att en begränsning av kollektivtrafik och inrikes flygtrafik kan påverka möjligheterna att bedriva vissa former av näringsverksamhet och därmed kan innebära ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. De begränsningar som införs får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att förhindra spridning av covid-19. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är eller kan förväntas bli. I denna promemoria görs bedömningen att det inte kan uteslutas att det epidemiologiska läget tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för en viss kortare tid införa ett förbud mot att bedriva all form av kollektivtrafik och inrikes flygtrafik. Lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående begränsningar av sådan trafik kan vara en proportionerlig åtgärd. Lagen bör därför ge utrymme även för sådana 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 9.10). Utgångspunkten bör dock vara att de 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 Folkhälsomyndigheten, få meddela föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder. Det är inte givet vilka typer av smittskyddsåtgärder som skulle vara mest effektiva inom kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik. En begränsning av antalet resenärer på tåg, bussar, spårvagnar eller tunnelbanetåg kan t.ex. leda till ökad trängsel i stationshus och på hållplatser och perronger. En sådan begränsning 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. Det torde ofta vara så att den som ansvarar för exempelvis stationshus eller bussterminaler är någon annan än 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 som har möjlighet att vidta smittskyddsåtgärder. Mot denna bakgrund bör föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder få innebära krav på begränsning av antalet personer på färdmedel eller 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 eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning.

I avsnitt 9.8 görs bedömningen att länsstyrelserna bör få möjlighet att meddela regionala föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder.

9.5 Serveringsställen

Förslag: 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 serveringsställens öppettider ska begränsas.

Skälen för förslaget: Risk för spridning av covid-19 uppkommer när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Särskilt stora risker uppkommer när många människor samlas under lång tid på en begränsad yta. En typ av plats där sådana situationer kan uppstå är restauranger och andra serveringsställen. 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. Tanken är inte att det bemyndigandet ska användas för att anta föreskrifter som generellt stänger ned viss serveringsverksamhet (prop. 2019/20:172 s. 18). Mot bakgrund av förslagen i denna promemoria bör det övervägas om det bör införas en möjlighet att införa mer långtgående begränsningar som avser serveringsställen.

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 en begränsning 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 covid-19. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är eller kan förväntas bli. I denna promemoria görs bedömningen att det inte kan uteslutas det epidemiologiska läget tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid hålla alla serveringsställen 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 9.10). Det bör även vara möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis Folkhälsomyndigheten, att meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas, om det är nödvändigt

för att förhindra smittspridning. I övrigt synes lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen redan i dag ge möjlighet att besluta om åtgärder för att förhindra smittspridning på motsvarande sätt som föreslås i den nya lagen.

I avsnitt 9.8 görs bedömningen att länsstyrelserna bör få möjlighet att meddela regionala föreskrifter om begränsning av öppettider för serveringsställen.

9.6 Användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster

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 upplåter en lokal eller ett område för en fest 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 meddela föreskrifter om förbud mot användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster.

Bestämmelserna gäller inte serveringsställen.

Skälen för förslaget: Risk för spridning av covid-19 uppkommer när människor kommer i fysisk kontakt med varandra. Särskilt stora risker uppkommer när många människor samlas under lång tid på en begränsad yta. Fester är ett sammanhang där sådana situationer kan uppstå. Mot bakgrund av de särskilda risker som finns i dessa sammanhang bör det införas en reglering som syftar till att förhindra smittspridning på fester och liknande arrangemang.

Regleringen bör omfatta sociala arrangemang som är en del av enskilda personers umgängesliv. Det kan t.ex. vara fråga om födelsedagsfester och studentfester. Sådana arrangemang kan i lagtexten lämpligen benämnas fester och liknande privata sammankomster. Sådana sammankomster bör inte kunna begränsas i större utsträckning än nödvändigt. Regleringen bör därför ta sikte på arrangemang med många deltagare. Sådana sammankomster äger ofta rum i lokaler som har hyrts eller lånats för ändamålet. En ändamålsenlig avgränsning kan i detta avseende vara användning eller upplåtelse som sker 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. Det bör inte 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. En sådan avgränsning skulle innebära att regeln 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. Exempel på lokaler som kommer att 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. Regeln kommer t.ex. inte att omfatta den situationen att styrelsen i bostadsrättsförening håller ett sammanträde i en gemensamhetslokal i fastigheten. Det framstår vidare som lämpligt att avgränsa regeln till 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 föreslås en möjlighet att begränsa verksamhet som består i att, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använda eller upplåta lokaler och områden för fester och andra liknande privata sammankomster.

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 lagen och anslutande föreskrifter anges vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas på serveringsställen. I denna promemoria föreslås att regeringen ska få meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda eller få begränsade öppettider (avsnitt 9.5). Förslaget innebär att det kommer att finnas tillräckliga möjligheter att begränsa privata sammankomster som hålls på serveringsställen. Mot denna bakgrund och för att undvika dubbelreglering bör serveringsställen undantas från regleringen om platser som används för privata sammankomster.

Användning och upplåtelse av platser 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 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 covid-19. Vilka begränsningar som kan anses proportionerliga är beroende av hur omfattande smittspridningen är eller kan förväntas bli. I denna promemoria görs bedömningen att det inte kan uteslutas det epidemiologiska läget tidvis kan komma att vara så allvarligt att det skulle vara en proportionerlig åtgärd att för viss tid förbjuda sådan användning eller upplåtelse av platser för privata sammankomster som sker inom ramen för en yrkesmässig verksamhet. Lagen bör därför ge utrymme för en sådan åtgärd. Av detta följer att även mindre långtgående begränsningar kan vara en proportionerlig åtgärd. Lagen bör därför ge utrymme även för sådana 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 eller områden för fester och

andra liknande privata sammankomster. Sådana föreskrifter ska underställas riksdagens prövning (avsnitt 9.10). Utgångspunkten bör dock vara att de begränsningar som införs ska vara mindre långtgående än ett förbud. Av de skäl som anförs avseende allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis Folkhälsomyndigheten, även få meddela föreskrifter om att den som använder eller upplåter en lokal ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter bör få innebära krav på begränsning av antalet deltagare, begränsning av tiden för sammankomsten eller andra åtgärder för att förhindra smittspridning. Vid utformningen av föreskrifterna 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 verksamhetsutövaren har personal på plats under sammankomsten bör det kunna ställas högre krav på vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas.

I avsnitt 9.8 görs bedömningen att länsstyrelserna bör få möjlighet att meddela regionala föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder.

9.7 Platser dit allmänheten har tillträde

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 att anse som 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.

Bedömning: Smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten bör få tillfälle att yttra sig innan en kommun meddelar föreskrifter.

Skälen för förslaget och bedömningen

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

Ovan behandlas en rad situationer där det kan uppstå trängsel. En gemensam nämnare är att risken för trängsel och smittspridning uppstår i samband med verksamheter där det normalt finns någon fysisk eller juridisk person som kan betraktas som ansvarig. Föreskrifter om begränsningar kan då rikta sig mot den personen. Även de sanktioner och tillsynsåtgärder som aktualiseras vid överträdelser kan rikta sig mot denna person. Folk-samlingar och trängsel kan emellertid uppstå även i andra situationer, t.ex. i parker eller på badplatser. Den enda som då skulle kunna betraktas som

ansvarig är fastighetsägaren, som i många fall är en kommun. Det är dock svårt att se att kommuner och andra fastighetsägare skulle ha praktiska möjligheter att 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 verksamhetsutövare att vända sig mot. Det behövs därför en möjlighet att 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 förhindra trängsel. Bedömningen i denna promemoria är att regleringen, i linje med lagen i övrigt, bör ta sikte på smittspridning som sker i det offentliga rummet. Regleringen bör alltså inte omfatta sammankomster i människors hem. En sådan reglering skulle innebära ett ingrepp i människors rätt till privatliv och skulle dessutom vara svår att utöva tillsyn över. En lämplig avgränsning kan därför 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, biografier och badhus. Även bussar i allmän kommunikation och taxibilar har ansetts vara platser till vilka allmänheten har tillträde. De flesta utrymmen inne i skolor och gemensamhetsutrymmen i flerfamiljshus anses däremot inte vara platser dit allmänheten har tillträde. Detsamma gäller många arbetsplatser (prop. 2012/13:115 s. 28).

Nästa fråga är vilka krav som ska kunna ställas för att motverka trängsel. Det går att tänka sig flera olika lösningar. Ett alternativ är att i föreskrifter ange att endast ett visst antal människor får vistas på vissa angivna platser, exempelvis att högst 50 personer får vistas på en badplats. Det kan emellertid vara svårt för enskilda att överblicka hur många 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. Det skulle dock vara svårt att kontrollera efterlevnaden av ett sådant krav. Det är exempelvis svårt att avgöra vem som har trängt sig för nära vem när en folksamling uppstår. Någon möjlighet att meddela sådana föreskrifter bör därför inte införas.

Det finns två alternativ som synes 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

Alternativet att införa förbud mot att människor samlas på platser dit allmänheten har tillträde har flera fördelar. En sådant förbud skulle kunna genomföras snabbt och enkelt inom ett stort område, om nödvändigt inom hela landet. Reglerna blir också tydliga och därmed lätta för enskilda att följa. Vidare kan det förutses att ett sådant förbud skulle få normbildande effekt på så sätt att det gör människor mindre benägna att delta i sociala sammanhang i hemmiljö. En nackdel är att det kan vara svårt att kontrollera efterlevnaden av ett sådant förbud. Det framstår dock som enklare att avgöra om människor avsiktligt har samlats i strid med ett förbud än om för varandra okända människor av en slump uppehåller sig

för nära varandra. Sammantaget talar övervägande skäl för att det bör finnas en möjlighet att införa ett förbud mot att samlas på platser dit allmänheten har tillträde.

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 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 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 9.9). Det bör mot denna bakgrund vara möjligt att meddela föreskrifter om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

Ett förbud bör vidare utformas så att det inte leder till orimliga konsekvenser. Bedömningen är att det redan av lagen bör framgå vissa begränsningar för vad ett sådant förbud får omfatta. Det uppstår inte några ytterligare 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 kommer det alltid att finnas situationer där det är 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 och räddningstjänst. Det kan också vara så att sammankomsten är en naturlig del av en samhällsviktig verksamhet, t.ex. när lärare och elever uppehåller sig på en skolgård. Ett annat exempel är sammankomster mellan ett barn och en vårdnadshavare som inte bor tillsammans. Det bör också vara tillåtet för minderåriga syskon utan hushållsgemenskap att träffas på platser dit allmänheten har tillträde. Vidare måste personer som har behov av särskilda stödinsatser, till exempel personlig assistans eller ledsagar-service, 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. Föreskrifterna bör mot denna bakgrund inte få omfatta sammankomster som med hänsyn till syftet med sammankomsten och övriga omständigheter är att anse som befogade. De begränsningar som föreslås utgör en borte gräns för vad ett förbud får omfatta. Det finns inget hinder mot att införa ett förbud som är mindre långtgående än vad som framgår av lagen. Det skulle t.ex. kunna vara tillåtet att samlas i sällskap som består av personer från högst två hushåll.

Ett förbud mot att samlas i ett sällskap av viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde kommer att omfatta allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, eftersom även dessa hålls på platser dit allmänheten har tillträde. I likhet med vad som sägs ovan när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som faller in under

flera olika kategorier bör detta beaktas vid utformningen av de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen. Det bör eftersträvas att verksamheter inte ska behöva förhålla sig till fler regelverk än nödvändigt. I de fall 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 9.10).

Förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats

Det andra alternativ som bör övervägas är en möjlighet införa förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats. En fördel med en sådan reglering är att den blir tydlig, särskilt om allmänheten informeras om förbudet genom anslag eller avspärningar vid de aktuella platserna. En nackdel är att det finns risk för att människor då väljer att samlas på platser som inte omfattas av förbudet och att det därmed uppstår trängsel på de platserna. En annan nackdel är att det kommer att krävas ett omfattande arbete på lokal nivå för att ett förbud ska kunna genomföras.

Enligt bedömningen i denna promemoria talar övervägande skäl för att 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 ska vara möjligt att införa vistelseförbud. Som anförts ovan bör ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats endast kunna omfatta platser dit allmänheten normalt sett har tillträde. Det bör alltså inte vara möjligt att förbjuda människor från att vistas i bostäder eller på arbetsplatser. Syftet med ett förbud är att motverka trängsel. För att regleringen inte ska bli onödigt långtgående bör det krävas att det på 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. Vidare bör ett vistelseförbud inte kunna införas på platser som omfattas av andra bestämmelser 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. På så sätt 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 ta 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. Denna förutsättning behöver därför inte anges i lagtexten. Det bör också vara möjligt att begränsa ett förbud till att gälla under vissa tider på dygnet. Bedömningen är att detta inte behöver regleras särskilt. Sammanfattningsvis bör det alltså 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.

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 §§). Det aktuella förslaget 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 det skulle innebära en inskränkning av rörelsefriheten. De avgränsningar som föreslås ovan bedöms vara tillräckliga för att säkerställa att bemyndigandet inte kommer att kunna användas för att inskränka rörelsefriheten i grundlagens mening. För att det inte ska råda någon tveksamhet om detta bör det emellertid 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 och att föreskrifterna inte heller i övrigt får innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet. Det är den sammanlagda effekten av meddelade föreskrifter som ska bedömas i förhållande till rörelsefriheten. Även förbud som var för sig framstår som väl avvägda kan alltså föranleda en inskränkning i rörelsefriheten när de bedöms i ett sammanhang, vilket måste beaktas.

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.

Ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats framstår 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 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 förbud är motiverat av smittskyddsskäl bör en kommun, innan den meddelar föreskrifter, ge smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten tillfälle att yttra sig. En sådan möjlighet kan lämpligen regleras i förordning.

9.8 Regionala föreskrifter

Bedömning: En länsstyrelse bör i fråga om länet få meddela föreskrifter om att

- den som anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska vidta smittskyddsåtgärder
- den som bedriver verksamhet på en plats för fritids- eller kulturverksamhet ska vidta smittskyddsåtgärder
- den som bedriver verksamhet på en handelsplats ska vidta smittskyddsåtgärder
- 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
- serveringsställens öppettider ska begränsas
- den som använder eller upplåter lokaler för privata sammankomster ska vidta smittskyddsåtgärder.

Innan länsstyrelsen meddelar föreskrifter bör smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten ges tillfälle att yttra sig.

Om en smittskyddsläkare eller Folkhälsomyndigheten anser att det finns skäl för länsstyrelsen att meddela regionala föreskrifter, bör smittskyddsläkaren eller Folkhälsomyndigheten anmäla det till länsstyrelsen.

Skälen för bedömningen: Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur spridningen av covid-19 kommer att utvecklas. En möjlig utveckling är att nivån på smittspridningen kommer att skilja sig åt mellan olika delar av landet. Därmed kan också behovet av begränsningar skilja sig åt. Nedan föreslås att föreskrifter om begränsningar ska få inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område (avsnitt 9.9). För att föreskrifter om begränsningar som endast gäller inom ett visst län ska kunna utformas på ett ändamålsenligt sätt bör de kunna meddelas på regional nivå.

Enligt smittskyddslagen ansvarar som huvudregel varje region för att behövliga smittskyddsåtgärder vidtas inom regionens område. I varje region ska det finnas en smittskyddsläkare. Smittskyddsläkaren har ett samlat ansvar för smittskyddsarbetet inom det område där han eller hon verkar (1 kap. 8 och 9 §§ och 6 kap. 1 §). Varken regionen eller smittskyddsläkaren har någon rätt att meddela föreskrifter med stöd av smittskyddslagen. Enligt bedömningen i denna promemoria bör rätten att meddela föreskrifter på regional nivå tillkomma länsstyrelserna. Länsstyrelserna ansvarar för statlig förvaltning inom länet och bör ha goda förutsättningar att bedöma när regionala föreskrifter behövs och hur de bör utformas.

Ovan föreslås att endast regeringen ska få meddela föreskrifter om förbud mot eller nedstängning av verksamheter och platser (avsnitt 9.1–6). Däremot ska föreskrifter om krav på smittskyddsåtgärder kunna meddelas även av den myndighet som regeringen bestämmer, lämpligtvis Folkhälsomyndigheten. Ett bemyndigande till länsstyrelsen att meddela regionala föreskrifter kan lämpligen omfatta samma frågor. Ett sådant bemyndigande kan ges med stöd av de regler som föreslås i avsnitt 9.1–

9.6. Mot denna bakgrund bör länsstyrelserna i förordning bemyndigas att i fråga om länet meddela föreskrifter om att den som bedriver eller ansvarar för en verksamhet som omfattas av den nya lagen ska vidta smittskyddsåtgärder. Länsstyrelserna bör även i förordning bemyndigas att i fråga om länet meddela föreskrifter om att serveringsställens öppettider ska begränsas.

För att säkerställa att länsstyrelsen får ett tillräckligt underlag för sin bedömning bör smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten få tillfälle att yttra sig innan länsstyrelsen meddelar föreskrifter. Om en smittskyddsläkare eller Folkhälsomyndigheten skulle anse att det finns skäl för länsstyrelsen att meddela regionala föreskrifter, bör de anmäla det till länsstyrelsen. Dessa frågor kan lämpligen regleras i förordning.

Det bör nog övervägas i vilken form det är lämpligast att meddela föreskrifter. Utgångspunkten bör vara att regler som ska gälla hela landet införs genom föreskrifter som gäller nationellt, dvs. förordningar som meddelas av regeringen eller föreskrifter som meddelas av Folkhälsomyndigheten. Föreskrifter som gäller ett län eller en del av ett län bör i första hand meddelas av en länsstyrelse. Som anförs ovan bör Folkhälsomyndigheten få tillfälle att yttra sig innan en länsstyrelse meddelar regionala föreskrifter. En sådan ordning bör kunna säkerställa att regelverket som helhet blir så ändamålsenligt och överskådligt som möjligt.

9.9 Geografisk inskränkning

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.

Skälen för förslaget: Det är inte möjligt att med säkerhet förutse hur spridningen av covid-19 kommer att utvecklas. En möjlig utveckling är att smittspridningen kommer att skilja sig åt mellan olika delar av landet. Lokala utbrott kan vara begränsade till ett visst län, en viss kommun eller en viss stadsdel. Det finns därför behov av att kunna inskränka föreskrifter om begränsningar till ett visst geografiskt område. Det innebär att inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter kan begränsas till de platser där de är nödvändiga. När det gäller förordningar och andra nationella föreskrifter kan det t.ex. finnas skäl att begränsa dem till att gälla inom vissa län. Föreskrifter som en länsstyrelse meddelar kommer enligt bedömningen i avsnitt 9.8 alltid att vara begränsade till det aktuella länet, men det kan finnas anledning att begränsa föreskrifterna till att gälla t.ex. inom en eller flera kommuner. Det bör mot denna bakgrund finnas en möjlighet att inskränka förordningar och myndighetsföreskrifter som meddelas med stöd av den nya lagen till att gälla inom ett visst geografiskt område. Detsamma gäller föreskrifter om serveringsställen som meddelas med stöd av de regler som föreslås i avsnitt 9.5

9.10 Underställning till riksdagen

Förslag: En föreskrift som regeringen har meddelat ska underställas riksdagens prövning inom en månad 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 och områden för privata sammankomster
- det införs förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek på platser dit allmänheten har tillträde.

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

Skälen för förslaget

Det bör finnas en underställningsmekanism

I denna promemoria föreslås att regeringen, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av covid-19, som en yttersta åtgärd ska få meddela föreskrifter om förbud och nedstängning som avser olika typer av verksamheter och platser. Det kan mot bakgrund av lagstiftningens extraordinära karaktär övervägas om det bör införas ett krav på att föreskrifter som meddelas med stöd av 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).

Förslaget i denna promemoria 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, 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. Det bör mot denna bakgrund finnas ett krav på att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandena ska underställas riksdagens prövning.

I de fall det har införts regler om förbud eller nedstängning kan regeringen även komma att meddela föreskrifter som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis upphör 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 bör 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. Syftet med bemyndigandena är att hantera en svår pandemi och de föreslagna befogenheterna kan mot den bakgrunden inte betraktas som långtgående. Det bör därför inte finnas någon underställningsmekanism i anslutning till dessa bemyndiganden.

När ska föreskrifterna underställas riksdagens prövning?

När det gäller de tillfälliga bemyndigandena i smittskyddslagen fanns ett krav på att regeringens föreskrifter skulle underställas riksdagens prövning omedelbart. Det bör enligt ett uttalande av socialutskottet innebära att underställning ska ske inom ett fåtal dagar (bet. 2019/20:SoU20 s. 16). En föreskrift om att smittskyddslagens bestämmelser om allmänfarliga sjukdomar eller samhällsfarliga sjukdomar ska tillämpas på en viss smittsam sjukdom ska underställas snarast (9 kap. 2 §). Senast den bestämmelsen tillämpades underställdes regeringens förordning cirka två månader efter att förordningen beslutades (prop. 2019/20:144). Vidare ska en föreskrift om att vissa bestämmelser i ransoneringslagen (1978:268) ska tillämpas underställas inom en månad från det den utfärdades (3 §). Enligt bedömningen i denna promemoria skulle en mycket kort tidsfrist för underställning motverka ett av lagens syften, nämligen att ge utrymme för en flexibel och träffsäker reglering. Beroende på utvecklingen av 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 skulle kunna ta betydande resurser i anspråk. En konsekvens av det skulle kunna bli att föreskrifterna inte kan ges en så detaljerad utformning som vore önskvärt. Mot denna bakgrund görs bedömningen att en längre tidsfrist, lämpligen en månad, bör väljas. 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 §).

10 Beslut om begränsningar i enskilda fall

10.1 Länsstyrelsen ska få besluta om begränsningar i enskilda fall

Förslag: En länsstyrelse får i enskilda fall besluta om begränsningar som avser allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik samt användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster.

Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren.

Skälen för förslaget: I denna promemoria föreslås att olika slags verksamheter ska kunna begränsas genom generella föreskrifter. Sådana föreskrifter framstår som en ändamålsenlig åtgärd för att förhindra smittspridning i samhället. En nackdel med föreskrifter är emellertid att de inte kan användas för att införa begränsningar som avser en specifik verksamhet. Ett syfte med den nya lagen är att möjliggöra träffsäkra åtgärder som inte onödan hindrar sådan verksamhet som kan genomföras på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. Ett sätt att uppnå en mer flexibel reglering är att även ge utrymme för att införa begränsningar 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 planerat evenemang kommer att medföra stora risker för smittspridning. Mot denna bakgrund föreslås en möjlighet att besluta om begränsningar i enskilda fall.

Möjligheten bör omfatta alla verksamheter som regleras i 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 samt användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster. Nästa fråga är vilka typer av begränsningar som ett beslut bör få omfatta. Utgångspunkten bör vara att det ställs sådana krav på smittskyddsåtgärder som innebär att verksamheten fortsatt kan bedrivas på ett från smittskyddssynpunkt säkert sätt. I de fall verksamheten inte kan anpassas på ett sätt som minskar risken för smittspridning i tillräcklig grad, bör ett beslut som en yttersta åtgärd få innebära att den aktuella verksamheten förbjuds eller hålls stängd. För alla beslut gäller kraven på att begränsningen ska vara nödvändig och proportionerlig (avsnitt 8). Ett beslut kan överklagas till domstol (avsnitt 14).

I avsnitt 9.8 görs bedömningen att en länsstyrelse ska kunna meddela regionala föreskrifter om begränsningar som avser sådana verksamheter som omfattas av lagen. Länsstyrelsen framstår som en lämplig instans även när det gäller beslut i enskilda fall. För att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag bör det i lagen anges att länsstyrelsen vid behov ska samråda med smittskyddsläkaren.

10.2 Tillstånd att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Förslag: I ordningslagen införs en bestämmelse som innebär att Polismyndigheten inte får bevilja tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning om det av ansökan framgår att den ska hållas i strid med föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av den nya lagen.

Anordnaren av en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska i ansökan uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av den nya lagen.

Bedömning: Om en länsstyrelse i ett enskilt fall beslutar om begränsningar som avser en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, bör länsstyrelsen underrätta Polismyndigheten om beslutet.

Skälen för förslaget och bedömningen: Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får som huvudregel inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd. Ansökan om tillstånd görs till Polismyndigheten. Tillstånd till en allmän sammankomst får vägras endast av vissa särskilt angivna skäl, bl.a. för att motverka epidemi (2 kap. 4, 6 och 10 §§ ordningslagen). Under den rådande pandemin har Polismyndigheten vid sin tillståndsprövning haft att förhålla sig till förbudsförordningen, vilken innebär att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar med ett visst antal deltagare inte får hållas. Frågan uppkommer därför om vilken betydelse sådana begränsningar som införs med stöd av covid-19-lagen ska ha vid tillståndsprövningen.

Den lämpliga ordningen är att Polismyndigheten inte ska kunna bevilja tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning, om det redan av ansökan framgår att sammankomsten eller tillställningen ska hållas i strid med en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av den nya lagen. En sådan ordning innebär en tydlighet i förhållande till anordnaren. Det bör också beaktas att det i dag är straffbart att bryta mot tillståndskravet i ordningslagen (2 kap. 29 §). Om kopplingen till tillståndsprövningen togs bort, skulle det innebära en försvagning av det nuvarande sanktionssystemet. Mot denna bakgrund görs bedömningen att Polismyndigheten inte bör få bevilja tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning om det av ansökan framgår att den ska hållas i strid med föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. En regel med denna innebörd bör tas in i ordningslagen.

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 krav på smittskyddsåtgärder, t.ex. i form av en deltagarbegränsning. Beroende på vilka krav på smittskyddsåtgärder som ställs upp kan det dock bli svårt för Polismyndigheten att bedöma om kraven kommer att uppfyllas. Det bör därför införas en bestämmelse i ordnings-

lagen 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 och beslut som har meddelats med stöd av den nya lagen.

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 redan av en ansökan framgår att sammankomsten eller tillställning 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.

Ovan föreslås att en länsstyrelse i enskilda fall ska få besluta om begränsningar som avser en viss allmän sammankomst eller offentlig tillställning (avsnitt 10.1). För att Polismyndigheten ska få kännedom om begränsningarna bör länsstyrelsen underrätta Polismyndigheten om ett sådant beslut. Detta kan lämpligen regleras i förordning.

11 Tillsyn och befogenheter

11.1 Länsstyrelsen ska ha tillsyn

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 användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster.

På begäran av länsstyrelsen ska den som bedriver verksamheten lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsen har rätt att få tillträde till lokaler och områden 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 eller för att föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Länsstyrelsen ska vid behov samråda med smittskyddsläkaren. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Bedömning: Folkhälsomyndigheten bör ansvara för nationell tillsynsvägledning. En länsstyrelse bör samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete.

Skälen för förslaget och bedömningen

Vilken tillsynsmyndighet bör väljas?

För att säkerställa att de föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av lagen följs bör det finnas någon myndighet som har tillsyn. Lagen omfattar verksamheter av skiftande slag. Syftet med begränsningarna är dock det samma, nämligen att förhindra spridning av covid-19. Föreskrifterna kommer därmed att ha många gemensamma drag. Mot denna bakgrund framstår det som en ändamålsenlig lösning att en och samma myndighet ska ha tillsyn över alla verksamheter.

Polismyndigheten ansvarar i dag 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. I denna promemoria föreslås att Polismyndigheten ska behålla dessa uppgifter när det gäller föreskrifter och beslut som meddelas för att förhindra spridning av covid-19 (avsnitt 10.2 och 11.2). Det framstår dock inte som en ändamålsenlig lösning att ge Polismyndigheten några ytterligare uppgifter i fråga om tillsyn.

Vidare skulle kommunen kunna ha tillsyn. Kommunerna har emellertid redan tillsyn enligt lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Den tillsynen tar betydande resurser i anspråk. Om kommunerna fick ytterligare tillsynsuppgifter, skulle det riskera att tränga undan tillsynen av serveringsställen och annan viktig tillsynsverksamhet.

Slutligen kan det övervägas att som tillsynsmyndighet välja länsstyrelsen. Länsstyrelserna föreslås få fatta beslut i enskilda fall enligt lagen. Vidare görs bedömningen att länsstyrelserna bör få meddela regionala föreskrifter om begränsningar. Länsstyrelserna kommer därmed att ha goda kunskaper om regelverket. Myndigheterna har stor erfarenhet av tillsynsarbete och bör därför ha goda förutsättningar att snabbt arbeta upp effektiva rutiner. Mot denna bakgrund framstår länsstyrelsen som den myndighet som är bäst lämpad att ha tillsyn enligt lagen. Länsstyrelsen bör därför ha 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 användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster.

Rätt till upplysningar och tillträde

För att länsstyrelsen ska kunna utöva tillsyn har den behov av information. Det föreslås därför att länsstyrelsen ska ha rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen av den som bedriver verksamheten. För att kunna utöva tillsyn bör länsstyrelsen dessutom ha rätt att få tillträde till lokaler och områden 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 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.

Tillsynsåtgärder

Länsstyrelserna bör få meddela de förelägganden som behövs för tillsynen eller för att föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett föreläggande kan innebära en skyldighet för mottagaren att göra något, t.ex. att vidta en viss smittskyddsåtgärd. Det kan också innebära att mottagaren ska låta bli att göra något. Ett föreläggande kan således som en yttersta åtgärd innebära ett förbud mot att bedriva den aktuella verksamheten.

De beslut som länsstyrelsen fattar inom ramen för tillsynen ska syfta till att förhindra smittspridning. För att länsstyrelsen ska fatta det från smittskyddssynpunkt mest lämpliga beslutet bör det i lagen anges att länsstyrelsen, när det behövs, ska samråda med smittskyddsläkaren. Det innebär inte att smittskyddsläkaren måste rådfrågas inför varje beslut, utan det är upp till länsstyrelsen att avgöra i vilka fall smittskyddsläkarens kompetens behövs.

Länsstyrelsens förelägganden bör kunna förenas med vite, vilket bedöms vara ett lämpligt och effektivt påtryckningsmedel för att få en verksamhetsutövare att följa föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen. Det är upp till länsstyrelsen att fastställa vitet 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 länsstyrelsen meddelar 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.

Tillsynsvägledning och samordning

Enligt förslaget ska tillsynen utövas av flera olika myndigheter, dvs. de 21 länsstyrelserna. För att tillsynen ska kunna utövas så enhetligt och effektivt som möjligt bör det finnas någon som ansvarar för tillsynsvägledning och samordning. Folkhälsomyndigheten bör lämpligen ansvara för nationell tillsynsvägledning. Dessutom bör en länsstyrelse ha ansvar för att samordna länsstyrelsernas tillsynsarbete. Dessa frågor kan lämpligen regleras i förordning.

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. I denna promemoria föreslås att Polismyndigheten ska behålla dessa uppgifter när det gäller föreskrifter och beslut som meddelas för att förhindra spridning av covid-19 (avsnitt 10.2 och 11.2). Frågan uppkommer därför om hur Polismyndighetens uppgifter förhåller sig till länsstyrelsens tillsynsuppgifter.

Polismyndigheten kommer enligt förslaget att ha ensamt ansvar för tillståndsprövningen. Polismyndigheten kommer i det sammanhanget att få

förhålla sig till föreskrifter om begränsningar av allmänna sammankomster och offentliga tillställningar samt länsstyrelsens beslut att begränsa sådana sammankomster eller tillställningar i enskilda fall.

Vidare föreslås att Polismyndigheten ska få befogenhet att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Länsstyrelsen föreslås å sin sida få rätt att i ett enskilt fall besluta att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får hållas. Länsstyrelsen föreslås även få rätt att inom ramen för tillsyn besluta förelägganden om att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får hållas. En skillnad mellan Polismyndighetens och länsstyrelsens beslutsbefogenheter är att länsstyrelsens förelägganden inte kan verkställas med användning av våld (jfr 10 § polislagen). För att en polisman ska ha rätt att avlägsna en deltagare i 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 endast länsstyrelsens beslut får förenas med vite. Polismyndigheten och länsstyrelsen kommer att få dubbla tillsynsroller i det avseendet att båda myndigheterna föreslås få rätt att meddela beslut som i praktiken innebär att en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte får hållas. Samtidigt innebär skillnaderna i reglerna att myndigheternas arbete med att se till att föreskrifterna och besluten följs kommer att få delvis olika inriktning.

11.2 Befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

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

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.

Skälen för förslaget: Enligt ordningslagen får allmänna sammankomster och offentliga tillställningar förbjudas genom föreskrifter om det är nödvändigt för att motverka epidemi. Polismyndigheten får upplösa en sammankomst eller tillställning som hålls i strid med en sådan föreskrift. En 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. Enligt bedömningen i denna promemoria är det angeläget att Polismyndigheten ska ha samma befogenheter om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning begränsas med stöd av denna lag. Lagtekniskt kan det åstadkommas antingen genom särskilda bestämmelser i denna lag eller genom justeringar av bestämmelserna i ordningslagen och polislagen. Regleringen blir mer överskådlig och lättillgänglig om den tas in i denna lag. Mot denna bakgrund bör det i lagen införas bestämmelser om Polismyndighetens och polismäns befogenheter med motsvarande innehåll som bestämmelserna i ordningslagen och polislagen.

11.3 Befogenheter i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik

Förslag: Om det behövs för att en föreskrift eller ett beslut om begränsningar som avser kollektivtrafik eller inrikes flygtrafik 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 föreskrifter och beslut 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.

Skälen för förslaget: 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 underlåtelserna 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 §§).

I denna promemoria föreslås att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik ska kunna begränsas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av covid-19. Ordningslagen ger inte något tydligt stöd för trafiktjänstemän i kollektivtrafiken att vidta åtgärder för att förhindra smittspridning. Som

exempel kan nämnas att det med stöd av denna lag införs en regel 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 behövs bör därför regleras särskilt. För att regleringen ska bli så överskådlig som möjligt bör bestämmelserna tas in i denna lag och inte i ordningslagen.

Regleringen bör omfatta sådana platser som kan regleras med stöd av de bestämmelser som föreslås i avsnitt 9.4, dvs. färdmedel i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik samt lokaler och områden som är avsedda att användas av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik. Syftet med bestämmelserna gör att de bör ges en delvis annorlunda utformning än reglerna 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. Inledningsvis bör det därför anges att tillträde till färdmedel, lokaler eller områden får vägras om det behövs för att föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av 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 föreskrifter och beslut ska kunna följas. 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. Bedömningen är att det inte bör uppställas något motsvarande väsentlighetskrav i denna lag. Skälet till detta är att det inte är möjligt att bedöma vilka risker för smittspridning som uppstår på grund av att en enskild resenär underlåter att följa en anvisning eller tillsägelse. Av allmänna principer följer dock att en resenär bör avvisas endast om det är en proportionerlig åtgärd. Slutligen bör det, på motsvarande sätt som i ordningslagen, 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.

12 När beslut får verkställas

Förslag: Länsstyrelsens beslut om begränsning av en viss verksamhet och om tillsynsförelägganden och Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

Skälen för förslaget: Länsstyrelsen föreslås i denna promemoria få rätt att fatta beslut i enskilda fall om att begränsa en viss verksamhet. Vidare föreslås att länsstyrelsen ska få besluta om förelägganden inom ramen för tillsyn. Polismyndigheten föreslås få rätt att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av lagen. Länsstyrelsens och Polismyndighetens beslut ska få överklagas (avsnitt 14).

Enligt förvaltningslagen (2017:900) 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 endast gäller 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 §).

De beslut som länsstyrelsen och Polismyndigheten ska få fatta enligt lagen syftar till att förhindra spridning av en samhällsfarlig sjukdom. Det står klart att verkställigheten av ett sådant beslut endast i mycket speciella fall kommer att kunna skjutas upp i avvaktan på att beslutet ska vinna 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 lagen bör det därför anges att ett beslut gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

13 Straff

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
- ett förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats.

Skälen för förslaget: En utgångspunkt för förslagen i denna promemoria är att överträdelser av föreskrifter som meddelas med stöd av lagen bör leda till någon form av reaktion. 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 tillsynsåtgärder. Den sanktion som införs måste därför rikta sig mot de enskilda personer som bryter mot föreskrifterna. En straffrättslig påföljd är den sanktionsform som ligger närmast till hands.

Kriminalisering som metod för att söka hindra överträdelser bör användas med försiktighet. När det gäller de aktuella formerna av förbud finns det enligt bedömningen i denna promemoria inte några alternativa sanktioner som skulle vara effektiva och ändamålsenliga. Förbuden får införas endast om de utgör en nödvändig och proportionerlig åtgärd för att förhindra spridning av covid-19, som är en samhällsfarlig sjukdom. Om förbuden 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 betraktas som en så allvarlig handling att det krävs en straffsanktion. Mot denna bakgrund görs bedömningen att överträdelser av de aktuella förbuden bör kriminaliseras.

När det gäller straffvärdet är en överträdelse av ett förbud visserligen att betrakta som en klandervärd handling. Samtidigt är det svårt eller omöjligt att belägga hur stora risker för smittspridning som uppstår i ett enskilt fall. Det framstår därför inte som motiverat att föreskriva svårare straff än penningböter.

14 Överklagande

Förslag: Följande beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol:

- länsstyrelsens beslut om begränsning av en viss verksamhet och om tillsynsförelägganden
 - Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.
- Andra beslut enligt lagen får inte överklagas.
Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för förslaget: De förvaltningsbeslut som fattas enligt den nya 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 begränsa en viss verksamhet, dels de förbud och andra förelägganden som länsstyrelsen kan besluta om inom ramen för tillsyn. Vidare bör, i linje med regleringen i ordningslagen, Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning få överklagas. Andra beslut enligt lagen, t.ex. ett beslut att vägra tillträde till ett färdmedel i kollektivtrafiken, bör inte få överklagas. En dom eller ett beslut varigenom någon döms till ansvar enligt förslaget i avsnitt 13 kan inte anses vara ett beslut enligt denna lag. Möjligheterna att överklaga ett straffrättsligt avgörande påverkas alltså inte av den föreslagna bestämmelsen.

Överklagande bör ske till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

15 Tidsbegränsning av reglerna samt ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 träder i kraft den 15 mars 2021 och upphör att gälla vid utgången av mars 2022. 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 15 mars 2021.

Skälen för förslaget: Syftet med den nya lagen är att det ska bli möjligt att vidta lämpliga åtgärder för att hantera den pågående covid-19-pandemin. Smittspridningen har ökat under senare delen av hösten 2020. Det är därför ytterst angeläget att lagen kan träda i kraft så snart som möjligt. Det bedöms kunna ske den 15 mars 2021.

Lagen behandlar åtgärder för att hantera den pågående pandemin och ger möjlighet att besluta om ingripande åtgärder. 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 bedömningen i denna promemoria bör lagen lämpligen gälla under drygt ett år, dvs. t.o.m. den 30 mars 2022. De bestämmelser i ordningslagen som hänvisar till covid-19-lagen bör gälla under samma tid.

När 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 initierat ett tillsynsärende i förhållande till en verksamhetsutövare, att en verksamhetsutövare har överklagat ett beslut om föreläggande till domstol eller att länsstyrelsen har lämnat in en ansökan till förvaltningsrätten om att ett vite ska dömas ut. Det framstår som rimligt att inte göra 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 införas en bestämmelse som innebär att den upphävda lagen fortfarande gäller för ärenden och mål om tillsyn som har inletts före upphävandet.

Efter att lagen har upphört att gälla finns det inte längre något stöd för sådana begränsningar som kan införas med stöd av lagen. Länsstyrelsens beslut om begränsning av en viss verksamhet får därför som längst gälla under den tid som lagen är i kraft. I de fall ett beslut inte är tidsbegränsat bör det inte fortsätta att gälla efter det att lagen har upphört att gälla. Det saknas behov av en övergångsbestämmelse om detta.

När lagen upphör att gälla kan det också finnas pågående ärenden hos Polismyndigheten om tillstånd att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Eftersom sammankomsten eller tillställningen i så fall ska hållas efter att lagen har slutat gälla, bör Polismyndigheten inte kunna vägra tillstånd med stöd av lagen. Det behövs därför inte några övergångsbestämmelser för sådana ärenden.

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 § andra stycket). Den straffbestämmelse som föreslås i denna promemoria ska gälla under viss tid och föranleds av covid-19-pandemin. Reglerna i lagen om införande av brottsbalken innebär att det kommer att vara möjligt att döma till ansvar även efter att lagen har upphört att gälla. Det saknas därför behov av övergångsbestämmelser i denna del.

Ändringarna i lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen bör träda i kraft samtidigt som covid-19-lagen, dvs. den 15 mars 2021.

16 Förslagets förhållande till grundläggande fri- och rättigheter och den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Förslaget är förenligt med regeringsformen och Europakonventionen.

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

Skälen för bedömningen

Vissa av de möjligheter till åtgärder som föreslås i denna promemoria har regeringen och behöriga myndigheter redan i dag. Dessa har sedan tidigare bedömts vara förenliga med regeringsformens och Europakonventionens rättighetsreglering. Förslagen i promemorian innebär dock att regeringen ges möjligheter att besluta om sammantaget mycket omfattande inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter. Detta måste naturligtvis övervägas nog. Nedan utvecklas därför resonemanget angående förslagets förhållande till regeringsformen och Europakonventionen.

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 §§).

I denna promemoria 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 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. Mot denna bakgrund görs bedömningen 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 regler 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 första tilläggsprotokollet). 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 ske en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig 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 i denna promemoria 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 bedömningen i denna promemoria kan de begränsningar som möjliggörs genom lagen vara nödvändiga för att förhindra spridning av covid-19. Lagstiftningen motiveras således av ett angeläget allmänt intresse. Detta intresse väger så tungt att det vid en intresseavvägning går

före verksamhetsutövarens rätt till näringsfrihet och rätt till skydd för sin egendom. Det finns enligt bedömningen i denna promemoria 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. Mot denna bakgrund görs bedömningen att förslagen om möjligheter att begränsa olika typer av verksamheter, såväl var för sig som sammantagna, är förenliga med reglerna om egendomsskydd och näringsfrihet i regeringsformen och Europakonventionen.

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 Grundlagsberedningen. 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 avspärrning av större områden, såsom gränzoner och delar av skärgårdar, av hänsyn till försvaret, likaså avspärrning eller frihetsberövande med syfte att hindra spridning av smittsam sjukdom. Att en brottsplats avspärras under en utredning eller att militärt förräds- 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).

I denna promemoria 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. Mot denna bakgrund görs bedömningen att den föreslagna möjligheten att införa förbud mot att vistas på vissa platser inte kan användas för att begränsa rörelsefriheten i grundlagens mening. Förslaget är alltså förenligt med regeringsformen.

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. Enligt bedömningen i denna promemoria skulle inte heller ett sådant förbud utgöra en begränsning av rörelsefriheten i grundlagens mening. Förslaget är alltså förenligt 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 f.).

I denna promemoria föreslås att olika typer av verksamheter ska få begränsas om det är nödvändigt för att förhindra spridning av 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 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.

I promemorian 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. Bemyndigandet till regeringen kan komma att innebära ett intrång i den kommunala självstyrelsen om regeringen meddelar lokala föreskrifter. Avsikten är att sådana föreskrifter i första hand ska meddelas på lokal nivå, men det kan inte uteslutas att det kan uppkomma behov av en reglering på nationell nivå i syfte att förhindra smittspridning. Bemyndigandet till regeringen bedöms mot denna bakgrund vara ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget innebär att kommuner kan komma att få en ny uppgift om regeringen bedömer att det finns skäl att bemyndiga kommuner att meddela föreskrifter. Det är svårt att på förhand bedöma vilka åtgärder som regeringen kommer att vidta eller på vilket sätt bemyndigandet kommer att användas. De närmare konsekvenserna av förslaget för kommuner, gällande t.ex. den kommunala självstyrelsen, får bedömas i samband med ett regeringen bemyndigar en kommun att meddela föreskrifter.

Bedömning: Frågan om ekonomisk ersättning med anledning av förordningar som meddelas med stöd av den föreslagna lagen bör övervägas inom ramen för det arbete som löpande bedrivs för att lindra de ekonomiska verkningarna av covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige.

Skälen för bedömningen: Inledningsvis kan det konstateras att föreskrifter och beslut som meddelas med stöd av den föreslagna lagen kan ha negativa ekonomiska konsekvenser för företag och andra som bedriver sådana verksamheter som omfattas av lagen. I frågan om kompensatoriska ekonomiska åtgärder med anledning av förslagen görs 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 träffas av de restriktioner som föreskrifterna kan medföra.

Frågan om ersättning behandlades i propositionen Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19 (prop. 2019/20:155, s. 14 f.). Där sägs 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.” (s. 18).

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 läggs fram täcker 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 som t.ex. ett krav på att tillhandahålla handsprit. 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 eller ett beslut som meddelas med stöd av den föreslagna lagen.

Eventuella anspråk på ersättningar bör lämpligen hanteras inom ramen för det löpande arbetet med att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige. En sådan ordning stämmer också väl överens med vad som gäller enligt ordnings-

lagen, smittskyddslagen och lagen om tillfälliga smittskyddsåtgärder på serveringsställen. Åtgärder som har ekonomiska konsekvenser för staten förutsätter – som i alla andra fall – att riksdagen tilldelat regeringen nödvändiga befogenheter enligt regeringsformen, riksdagsordningen och budgetlagen (2011:203). Befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen på finansmaktens område påverkas således inte av förslaget.

18 Konsekvenser

18.1 Bestämmelser om 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 covid-19 är allmänt hållen och 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, kan leda till minskade intäkter eller ökade kostnader för företag och andra verksamhetsutövare. Om så är fallet beror dock på utformningen av de konkreta krav som kommer att anges i förordningar och myndighetsföreskrifter. Det nu aktuella förslaget bedöms inte i sig medföra några nämnvärda konsekvenser.

18.2 Bemyndiganden

De regleringar som möjliggörs genom denna lag 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 för de bestämmelser som föreslås med stöd av denna lagstiftning.

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 begränsningar med stöd av de föreslagna bemyndigandena eller skulle bemyndiga en myndighet eller en kommun att meddela 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.

I promemorian görs bedömningen att smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten bör få ansvar för att anmäla behov av regionala föreskrifter till länsstyrelsen. Länsstyrelsen, smittskyddsläkaren och Folkhälsomyndigheten har redan ett väl upparbetat samarbete kring hanteringen av pandemin. Beroende på smittspridningens utveckling, i vilken utsträckning behov av regionala föreskrifter uppstår samt vilka eventuella krav som kan komma att ställas på underlag och dokumentation vid framtida beslut kan det dock uppstå behov av ökade resurser för denna verksamhet.

I fråga om konsekvenser för den kommunala självstyrelsen hänvisas till avsnitt 16.

18.3 Beslut i enskilda fall

Förslaget att länsstyrelsen ska få fatta beslut om begränsningar i enskilda fall innebär en ny uppgift för länsstyrelserna. Det är svårt att bedöma hur ofta sådana beslut kommer att behöva fattas. Det är till viss grad avhängigt av i vilken utsträckning regeringen kommer att använda de föreslagna bemyndigandena. Länsstyrelsernas kostnader för denna verksamhet är beroende av dels mängden föreskrifter där länsstyrelsen ska bedriva tillsyn, dels det förberedande arbete som länsstyrelserna behöver genomföra.

Förslaget kommer att innebära viss arbetsbelastning för domstolsprocesser i de fall länsstyrelsens beslut överklagas. Omfattningen av sådana domstolsprocesser beror till stor del på i vilken utsträckning eventuella bemyndiganden kommer att användas. Även om länsstyrelserna har väl upparbetade rutiner för att försvara beslut i domstol är detta ny lagstiftning och ett stort antal överklaganden kan komma att kräva ytterligare resurser.

Innan länsstyrelsen fattar beslut ska vid behov samråd ske med den regionala smittskyddsläkaren. Länsstyrelsen och smittskyddsläkaren har redan ett väl upparbetat samarbete kring den lokala hanteringen av pandemin. Förslaget bedöms därför inte medföra några ekonomiska konsekvenser för regionerna.

18.4 Tillsyn och befogenheter

Länsstyrelsen föreslås få ansvar för att utöva tillsyn över att föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs och ska kunna utfärda förelägganden som kan förenas med vite. Hur omfattande den tillsynen kommer att bli och hur mycket ytterligare resurser som krävs beror på i vilken utsträckning regeringen kommer att använda bemyndigandena. Länsstyrelsen utövar också tillsyn över att de beslut som fattats i enskilda fall följs. Länsstyrelserna kommer även 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. De totala kostnaderna för det inledande arbetet och för det arbete som beskrivs i avsnitt 18.3 beräknas till 50 miljoner kronor. Kostnaderna ryms inte inom befintliga anslagsramar för länsstyrelserna.

Den som bedriver kollektivtrafik föreslås få vissa befogenheter för att hantera situationer när överträdelser sker av föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av den nya lagen. Dessa befogenheter överensstämmer i huvudsak med vad som följer av ordningslagen. Bedömningen görs att befogenheterna endast kommer att behöva användas i ett begränsat antal fall.

Den föreslagna regleringen innebär tillkommande arbetsuppgifter för Polismyndigheten vad avser handräckningar i de fall länsstyrelsen begär biträde för att kunna fullgöra sin tillsyn. Vid sin tillståndsprövning enligt ordningslagen kommer Polismyndigheten också att behöva ta ställning till om krav i föreskrifter som meddelats med stöd av den nya 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 och beslut som meddelats för att förhindra smittspridning. 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, men den aktualiseras 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 förelägganden inom ramen för tillsynen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller Polismyndighetens beslut att vägra tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Bedömningen är 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.

19 Författningskommentar

19.1 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 5.

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 behandlar lagens förhållande till annan lagstiftning. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Enligt paragrafen gäller denna lag utöver smittskyddslagen (2004:168) och ordningslagen (1993:1617). Det innebär att lagen kompletterar de angivna lagarna.

Smittskyddslagen innehåller ett stort antal bestämmelser som kan ha betydelse för att hantera spridning av covid-19. Bestämmelserna behandlar bl.a. allmänna riktlinjer för smittskyddet, förebyggande åtgärder, 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 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 8 och 15 §§ innebär att dessa bestämmelser i ordningslagen inte ska användas för att meddela föreskrifter i syfte att förhindra spridning av covid-19. Däremot kan bemyndigandena i ordningslagen användas för att motverka andra epidemier.

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.

I paragrafen definieras vissa ord och uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.2 och 9.3.

Med platser för fritids- eller kulturverksamhet avses enligt *första strecksatsen* t.ex. gym- och sportanläggningar, badhus, bibliotek, museer, djurparker och campingplatser. De exempel på platser för fritids- eller kulturverksamhet som anges är inte uttömmande. Även andra platser av liknande karaktär omfattas av uttrycket. Verksamheten på platsen kan bedrivas i såväl privat som offentlig regi. Det kan också vara en verksamhet som är en del av en större verksamhet, t.ex. ett bibliotek på ett universitet eller en högskola.

Med handelsplatser avses enligt *andra strecksatsen* t.ex. köpcentrum, varuhus, butiker och serviceinrättningar. Exempel på serviceinrättningar är frisersalonger, skönhetsmottagningar och cykelverkstäder. Med serviceinrättningar avses däremot inte platser där det bedrivs hälso- och sjukvård eller tandvård, t.ex. vårdcentraler och tandläkarmottagningar. De exempel på handelsplatser som anges i lagtexten är inte uttömmande. Även andra platser av liknande karaktär, t.ex. butiksgallerior, omfattas av ordet.

Skyldighet att förebygga smittspridning

4 § 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 7.

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 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](https://www.krisinformation.se).

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.

Paragrafen behandlar verksamhetsutövers skyldighet att förebygga smittspridning. Överväganden finns i avsnitt 7.

Paragrafen kompletterar och specificerar 4 § i fråga om den som bedriver eller ansvarar för en sådan verksamhet som avses i 8–12 §§, dvs.

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

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 §§.

I paragrafen finns en upplysning om vilka särskilda begränsningar för att förhindra smittspridning som kan införas med stöd av lagen.

I *första stycket* informeras om att verksamheter får begränsas genom föreskrifter och beslut. I 8–12 §§ finns bemyndiganden att meddela föreskrifter avseende olika typer av verksamheter. Av 15 § följer att sådana föreskrifter får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. Vidare får en länsstyrelse enligt 17 § i enskilda fall besluta om begränsningar som avser en viss verksamhet.

Andra stycket upplyser om att användningen av platser dit allmänheten har tillträde får begränsas genom föreskrifter. Bestämmelserna i 13 § handlar om förbud mot att samlas i ett sällskap av en viss storlek. Ett sådant förbud kan enligt 15 § inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område. I 14 § behandlas förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats.

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.

Paragrafen behandlar allmänna förutsättningar för begränsningar. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Enligt *första stycket* får sådana föreskrifter och beslut om begränsningar som avses i 6 § meddelas endast om det nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Det innebär att det måste finnas en koppling mellan begränsningen och den eftersträfvade effekten på smitt-

spridningen. Om de förhållanden som föranlett en begränsning inte längre är för handen ska begränsningen tas bort.

Av *andra stycket* framgår att föreskrifter och beslut om begränsningar 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. Exempel på positiva effekter är minskad sjuklighet och dödlighet i covid-19 samt minskad belastning på sjukvården. Exempel på negativa effekter som ska beaktas är försämrad folkhälsa i andra avseenden än sjukdom i covid-19, inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter som mötes- och 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 eller kan förväntas bli. 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 inte får gälla under längre tid eller inom ett större område än vad som kan motiveras i förhållande till syftet att förhindra smittspridning. 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 bör tillmätas stor vikt.

Enligt *tredje stycket* bör föreskrifter och beslut om begränsningar utformas med beaktande av verksamhetens karaktär, både i fråga om riskerna för smittspridning och förutsättningarna för att vidta smittskyddsåtgärder. Det bör alltid övervägas om vissa slags verksamheter helt kan undantas från en 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 ha särskilda regler om smittskyddsåtgärder i förhållande till 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 (8 §) och ett museum (9 §). Det finns inget som hindrar att det införs olika långtgående begränsningar för verksamheter som kan bedrivas på samma plats. En effekt av det kan 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 bör det eftersträvas att de regler som gäller olika typer av verksamheter är så enhetliga som möjligt, samtidigt som det införs undantag i de fall det är motiverat av smittskyddsskäl.

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.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar som avser allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar avses i paragrafen detsamma som i 2 kap. 1–3 §§ ordningslagen (1993:1617). En föreskrift 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 arrangemang kan falla in under flera olika kategorier i ordningslagen samtidigt. Exempel på det är en dans-tillställning på en demonstration och en konsert på en idrottstävling. I de fall verksamheter omfattas av flera regelverk måste det säkerställas att de krav på smittskyddsåtgärder som ställs inte är oförenliga med varandra. Begränsningarna bör också ges en så enkel och tydlig utformning som möjligt.

Enligt *första stycket första punkten* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet deltagare. En 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 sammankomsten eller tillställningen ska hållas. Det är också möjligt att göra skillnad på sammankomster och tillställningar som äger rum utomhus respektive inomhus. Det kan även finnas anledning att ha särskilda regler för de fall det finns sittande publik. *Andra punkten* 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 *tredje punkten* framgår att föreskrifterna får innebära krav på begränsning av tiden för sammankomsten eller tillställningen. Det kan gälla både hur länge sammankomsten eller tillställningen får pågå och under vilka tider på dygnet en sammankomst eller tillställning får hållas. Av *fjärde punkten* 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 handsprit eller att ha särskilda rutiner för in- och utpassering.

Enligt *andra stycket* får regeringen som en yttersta åtgärd meddela föreskrifter om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 7 §.

Enligt 15 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

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.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar som avser platser för fritids- eller kulturverksamhet. Övergångena finns i avsnitt 9.2.

Uttrycket platser för fritids- eller kulturverksamhet definieras i 3 §. Platser för fritids- eller kulturverksamhet där det bedrivs verksamhet som utgör allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar bör i första hand begränsas med stöd av 8 §. Föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta alla platser för fritids- eller kulturverksamhet, utan kan inskränkas till vissa typer 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 *punkt 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 8 § första stycket (se kommentaren till den paragrafen).

Enligt *andra stycket* får regeringen som en yttersta åtgärd meddela föreskrifter om att platser för fritids- eller kulturverksamhet ska hållas stängda.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 7 §.

Enligt 15 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

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.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar som avse handelsplatser. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Ordet handelsplatser definieras i 3 §. Föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen behöver inte omfatta alla handelsplatser, utan kan inskränkas till vissa typer 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 *punkt 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 8 § första stycket (se kommentaren till den paragrafen).

Enligt *andra stycket* får regeringen som en yttersta åtgärd meddela föreskrifter om att handelsplatser ska hållas stängda. Det bör inte komma i fråga att meddela föreskrifter om att samhällsviktiga handelsplatser som livsmedelsbutiker och apotek ska hållas stängda.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 7 §.

Enligt 15 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

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.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar som avser kollektivtrafik och inrikes flygtrafik. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Paragrafen omfattar sådan kollektivtrafik som omfattas av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, dvs. kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg och med tunnelbana. Med ordet kollektivtrafik avses det samma som i lagen om kollektivtrafik och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70, dvs. persontransporttjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering. Paragrafen omfattar även inrikes flygtrafik. Med sådan

trafik avses personbefordran med luftfart mot betalning mellan flygplatser inom landet. Föreskrifter 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. När 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, dvs. ett sådant trafikföretag som avses i ordningslagen (1993:1617), eller till den som bedriver inrikes flygtrafik. Sådana föreskrifter kan också rikta sig till den som ansvarar för lokaler och 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 som 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 punkt 1–3* får föreskrifterna innebära krav på begränsning av antalet personer på ett färdmedel eller 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 8 § första stycket (se kommentaren till den paragrafen).

Enligt *andra stycket* får regeringen som en yttersta åtgärd meddela föreskrifter om att kollektivtrafik och inrikes flygtrafik inte får bedrivas. Mot bakgrund av att kollektivtrafik kan vara samhällsviktig verksamhet bör det inte komma i fråga att införa ett generellt förbud som gäller under en längre tid.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 7 §.

Enligt 15 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

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.

I paragrafen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter om begränsningar som avser användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.

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 bedrivas 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 bedrivas 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 som omfattas är festlokaler som hyrs ut på kommersiell grund, gemensamhetslokaler i hyres- och bostadsrättsfastigheter samt föreningslokaler.

Vidare krävs att verksamhetsutövaren använder eller upplåter lokalen eller området. 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 i lokalen. Med upplåtelse avses att lokalen eller området på grund av uthyrning, utlåning eller liknande disponeras av den enskilda person som håller sammankomsten. Det har ingen betydelse om det utgår ersättning för rätten att disponera lokalen eller området. För att användningen eller upplåtelsen av lokalen eller området ska träffas av föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen krävs att det går att göra en distinktion mellan verksamhetsutövaren och den enskilda person 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 denne ska anordna en fest för sina vänner. Att en viss sammankomst inte omfattas av bestämmelsen innebär inte att det från smittskyddssynpunkt är lämpligt att anordna eller delta i sammankomsten. Enligt Folkhälsomyndighetens allmänna råd gäller för närvarande (den 3 december 2020) att var och en bör avstå från att delta i större sociala sammanhang.

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.

Slutligen krävs att det är fråga om en fest eller någon annan liknande privat sammankomst, dvs. ett socialt arrangemang som är en del av en enskild persons umgängesliv. Exempel på sammankomster som omfattas är fester med anledning av högtider eller födelsedagar. För att en sammankomst ska omfattas av paragrafen krävs att huvudsyftet med sammankomsten ska vara det sociala umgänget. Det innebär att bröllopfester och dopfester omfattas, men inte vigsel- eller dopceremonier.

Föreskrifter 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 plats ska vidta smittskyddsåtgärder. Sådana föreskrifter ska rikta sig till den som använder eller upplåter lokalen eller området inom ramen för en yrkesmässig verksamhet och inte mot den enskilda person som håller den privata sammankomsten. Enligt *punkt 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 8 § första stycket (se kommentaren 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 på en sammankomst. I de fall verksamhetsutövaren har personal på plats bör det kunna ställas högre krav på vilka smittskyddsåtgärder som ska vidtas.

Enligt *andra stycket* får regeringen som en yttersta åtgärd meddela föreskrifter om förbud mot att, inom ramen för en verksamhet som bedrivs yrkesmässigt, använda eller upplåta lokaler och områden för fester och liknande privata sammankomster.

Enligt *tredje stycket* gäller första och andra styckena inte 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 covid-19 på serveringsställen ska de alltså meddelas med stöd den lagen.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 7 §.

Enligt 15 § 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

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.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om att människor i vissa fall inte får samlas. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

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. De flesta utrymmen inne i skolor och 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 med stöd av paragrafen bör som utgångspunkt omfatta alla platser dit allmänheten har tillträde. En annan sak är att förbudet enligt 15 § 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 okända personer av en slump befinner sig intill varandra, t.ex. på en gångata eller i kollektivtrafiken, innebär inte en överträdelse av förbudet. Om det inte anges särskilt i en förordning har det inte någon betydelse 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 innehålla en specifik begränsning av hur många personer som får samlas i ett sällskap. Det finns inga formella hinder mot att införa ett förbud mot 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. Ett förbud som meddelas med stöd av paragrafen riktar sig till var och en som deltar i ett sällskap. Den som bryter mot ett förbud kan enligt 25 § dömas till penningböter.

I *andra stycket* anges vissa begränsningar för vad ett 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 naturligtvis 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 att anse som befogade. Det kan t.ex. vara fråga om tjänsteutövning av polis eller räddningstjänst. Ett annat exempel är sammankomster som utgör en naturlig del av en samhällsviktig verksamhet, t.ex. när lärare och elever uppehåller sig på en skolgård. Vidare får en sammankomst mellan ett barn och en vårdnadshavare eller mellan minderåriga syskon betraktas som befogad, oavsett om det föreligger hushållsgemenskap mellan personerna. 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 som meddelas med stöd av paragrafen kan påverka möjligheterna att hålla allmänna sammankomster och offentliga tillställningar på platser dit allmänheten har tillträde. För att det ska vara fråga om ett sällskap i denna paragrafs mening krävs dock att personerna har något mer gemensamt än att de deltar i samma allmänna sammankomst eller offentliga tillställning. Exempelvis är personerna i en biografialong inte nödvändigtvis en del av ett och samma sällskap. Det finns inget hinder mot att meddela en viss begränsning av antalet deltagare med stöd av 8 § första stycket, som rör allmänna sammankomster och offentliga tillställningar,

och en annan gräns när det gäller storleken på sällskap enligt denna paragraf.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 7 §.

Enligt 15 § får föreskrifter som meddelas med stöd av paragrafen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

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.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande att meddela förbud mot att vistas på en viss särskilt angiven plats. Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

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 normalt 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 ta sig från en plats till en annan, t.ex. gågator och bilvägar, omfattas inte heller av bestämmelsen.

En förutsättning för att införa ett förbud är vidare att det på platsen ska finnas en påtaglig risk för trängsel. Med trängsel avses i detta sammanhang att människor befinner sig så nära varandra att det uppstår en beaktansvärd risk för spridning av covid-19. Att risken ska vara påtaglig innebär att det inte räcker 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 bestämmelsen 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 bestämmelsen 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 förbud som var för sig framstår som väl avvägda kan alltså föranleda en otillåten inskränkning i rörelsefriheten när de bedöms i ett sammanhang, vilket måste beaktas. Vidare får föreskrifterna inte heller i övrigt innebära obefogade inskränkningar i enskildas frihet.

Föreskrifter om förbud som meddelas 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 föreskrift kan enligt 25 § dömas till penningböter.

När föreskrifter meddelas med stöd av paragrafen gäller de allmänna förutsättningar som anges i 7 §. Det innebär bl.a. att ett förbud varken beträffande utsträckningen i tiden eller den geografiska omfattningen får vara mer långtgående än vad som är försvarligt med hänsyn till faran för människors liv och hälsa.

Geografisk inskränkning

15 § Föreskrifter som meddelas med stöd av 8–13 §§ får inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område.

I paragrafen regleras möjligheten till geografisk inskränkning av föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 9.9.

Enligt paragrafen får vissa föreskrifter som meddelas med stöd av lagen inskränkas till att gälla inom ett visst geografiskt område, t.ex. 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, användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster samt 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.

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.

Paragrafen behandlar underställning av föreskrifter till riksdagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

Paragrafen innebär att föreskrifter som regeringen meddelar i vissa fall ska underställas riksdagens prövning (jfr 8 kap. 6 § regeringsformen). Föreskrifter ska underställas 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. En föreskrift som innebär att ett förbud eller en nedstängning helt eller delvis upphör att gälla behöver inte underställas riksdagens prövning. Underställning sker genom en proposition. En sådan proposition ska överlämnas till riksdagen senast inom en månad 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. 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 genom lag upphäva normgivningsbemyndigandet eller meddela en lag som upphäver eller ersätter regeringens förordning. Det finns inget hinder mot att regeringens förordning träder i kraft innan den underställs.

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.

Paragrafen behandlar beslut om begränsningar i enskilda fall. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Enligt *första stycket* får en länsstyrelse i enskilda fall besluta om begränsningar av en viss verksamhet. En förutsättning är att beslutet är nödvändigt för att förhindra smittspridning (7 §, se kommentaren till den paragrafen). Det kan t.ex. vara fallet 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 planerat evenemang kommer att medföra stora risker för smittspridning. Det krävs inte att den som bedriver verksamheten har brutit mot 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 (7 §, se kommentaren till den paragrafen). 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 får fattas avseende alla sådana verksamheter och platser som avses i 8–12 §§, dvs. allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik samt användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster. Ett beslut kan innebära alla sorters begränsningar som avses i 8–12 §§. I första hand bör ett beslut 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.

Tillsyn och befogenheter

18 § Länsstyrelsen utövar tillsyn över att föreskrifter som har meddelats med stöd av 8–12 §§ och beslut enligt 17 § följs.

Paragrafen behandlar tillsynsansvaret. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Enligt paragrafen har länsstyrelsen tillsyn i fråga om föreskrifter som rör allmänna sammankomster, offentliga tillställningar, platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik, inrikes flygtrafik samt användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster. Länsstyrelsen har även tillsyn över att beslut i enskilda fall som rör sådana verksamheter följs. Utöver den tillsyn som länsstyrelsen ska utöva har Polismyndigheten vissa uppgifter och befogenheter när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, se 22 § denna lag och 2 kap. 10 a § ordningslagen (1993:1617).

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.

I paragrafen finns bestämmelser om länsstyrelsens befogenheter vid utövandet av tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Länsstyrelsen får enligt paragrafen begära att få upplysningar och ta del av handlingar av den som bedriver verksamheten. Sådana upplysningar och handlingar kan ha betydelse för bedömningen av om verksamhetsutövaren har vidtagit de smittskyddsåtgärder som krävs enligt gällande föreskrifter och beslut. 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 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.

Paragrafen behandlar Polismyndighetens skyldighet att bistå vid länsstyrelsens tillsyn. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

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 *första punkten* 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 punkten* kan biträde också begäras om det annars finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan t.ex. föreligga då det finns en överhängande risk att människor kommer till skada och man inte kan avvakta att situationen löses på annat sätt.

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.

Paragrafen reglerar tillsynsförelägganden. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Enligt *första stycket* får länsstyrelsen besluta de förelägganden som behövs för tillsynen. Ett 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 låta bli att göra något, t.ex. ett förbud mot att bedriva den aktuella verksamheten. Vid tillsynen bör det i första hand eftersträvas att rättelse sker 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 rikta ett föreläggande till 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 meddela ett förbud mot fortsatt verksamhet. Om ett föreläggande behöver meddelas får det inte vara mer långgående än vad som är befogat i förhållande till vad som kan uppnås i form av minskad smittspridning.

Av *andra stycket* framgår att länsstyrelsen innan den fattar beslut vid behov ska samråda med smittskyddsläkaren i den aktuella regionen. Smittskyddsläkaren måste inte rådfrågas inför varje beslut, utan det är upp till länsstyrelsen att avgöra i vilka fall 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 föreläggande 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.

Paragrafen reglerar befogenheter i samband med allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

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

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.

Paragrafen reglerar befogenheter i kollektivtrafik och inrikes flygtrafik. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

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

Enligt *första stycket* får tillträde till färdmedel samt lokaler och områden som används av resenärer vägras om det är nödvändigt för att föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen 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 och områden som används av resenärer i kollektivtrafik eller flygtrafik får ge nödvändiga anvisningar och tillsägelser. Den som inte följer en anvisning eller uppmaning är skyldig att på uppmaning lämna ett färdmedel, en lokal eller ett område som används av resenärer. Även lokaler och områden som är avsedda för resenärer i internationell flygtrafik omfattas av bestämmelserna.

Tredje stycket innebär 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, men inte gjort som han eller hon blivit tillsagd.

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.

I paragrafen regleras när länsstyrelsens och Polismyndighetens beslut får verkställas. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Av paragrafen framgår att länsstyrelsens beslut om begränsningar som avser en viss verksamhet enligt 17 § och om tillsynsförelägganden enligt 21 § gäller omedelbart, om inte något annat beslutas. Det finns alltså en presumtion för att ett beslut av länsstyrelsens får verkställas även om det inte har fått laga kraft. Detsamma gäller Polismyndighetens beslut enligt 22 § att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning.

Straff

25 § Den som bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 13 eller 14 § döms till penningböter.

I paragrafen finns en straffbestämmelse. Övervägandena finns i avsnitt 13.

Genom paragrafen straffbeläggs överträdelse av förbud som har införts med stöd av 13 och 14 §§.

Med stöd av 13 § 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 14 § 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 avvärras. Vidare kan personen tillfälligt omhändertas, 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

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.

Paragrafen reglerar överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 14.

Enligt *första stycket* får vissa beslut enligt lagen överklagas. Det gäller länsstyrelsens beslut om begränsningar som avser en viss verksamhet enligt 17 § och om tillsynsförelägganden enligt 21 § samt Polismyndighetens beslut att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning enligt 22 §. Andra beslut enligt lagen, t.ex. ett beslut att vägra tillträde till ett färdmedel i kollektivtrafiken, får inte överklagas. Beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

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

Ikraftträdande-, upphävande- och övergångsbestämmelser

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.

Övervägandena om ikraftträdande-, upphävande- och övergångsbestämmelser finns i avsnitt 15.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 15 mars 2021.

I *andra punkten* anges att lagen upphör att gälla vid utgången av mars 2022. Efter att lagen har upphört att gälla finns det inte längre något stöd för sådana begränsningar som kan 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 *tredje punkten* 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 initierat ett tillsynsärende i förhållande till en verksamhetsutövare, att en verksamhetsutövare har överklagat ett beslut om föreläggande till domstol eller att länsstyrelsen har lämnat 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 25 § även efter det att lagen har upphört att gälla.

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

2 kap. Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

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 8 § första stycket lagen (2021:000) om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 eller ett beslut enligt 17 § samma lag.

Paragrafen reglerar vad en ansökan om att anordna en allmän sammankomst eller offentlig tillställning ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Andra stycket, som är nytt, innebär att anordnaren i vissa fall ska uppge om sammankomsten eller tillställningen ska hållas i enlighet med föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av covid-19. Sådana uppgifter behöver lämnas om sammankomsten eller tillställningen omfattas av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av den lagen. Den information som lämnas ska vara tillräcklig för att Polismyndigheten ska

kunna bedöma om sammankomsten eller tillställningen kan hållas i enlighet med de krav som ställs.

Övriga ändringar är språkliga.

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.*

Paragrafen, som är ny, behandlar tillstånd att hålla en allmän sammankomst eller offentlig tillställning. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Enligt paragrafen får Polismyndigheten inte bevilja tillstånd till en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som ska hållas i strid med en föreskrift eller ett beslut som har meddelats med stöd av lagen om vissa åtgärder för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Polismyndigheten ska inte 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 redan av en ansökan framgår att sammankomsten eller tillställning 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.

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.*

I paragrafen, som är ny, finns en upplysning om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar kan begränsas även med stöd av lagen om vissa åtgärder för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 15 mars 2021.

Enligt paragrafen träder lagen i kraft den 15 mars 2021. Övervägandena finns i avsnitt 15.

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

Lagändringen, som träder i kraft den 1 april 2022, innebär att 2 kap. 7 § andra stycket tas bort och att 2 kap. 10 a och 15 a §§ upphör att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 15.

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

Bemyndigande

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 serveringsställens öppettider ska begränsas.

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. Övervägandena finns i avsnitt 9.5 och 9.9.

Paragrafen motsvarar delvis 7–12 och 15 §§ lagen om vissa åtgärder 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.

Av *första stycket* framgår att regeringen, om det är nödvändigt för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19, som en yttersta åtgärd får meddela föreskrifter om att serveringsställen ska hållas stängda.

Enligt *andra 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 smittspridning.

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 § 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.

Paragrafen, som är ny, behandlar underställning av föreskrifter till riksdagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.10.

Paragrafen motsvarar 16 § lagen om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.