



Folkhälsomyndigheten

Mottagare
Justitiedepartementet

Handläggare
Bitte Bråstad

Vårt ärendenummer
01125-2020

Ert ärendenummer
Ert ärendenummer

Datum
Klicka och välj datum

Sida
1 (7)

Hemställan om föreskrifter för att begränsa samhällsspridning av covid-19

Sammanfattning

Folkhälsomyndigheten hemställer om att regeringen överväger att inom sitt bemyndigande enligt 2 kap. 15 § ordningslagen föreskriva om att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar tills vidare inte får hållas.

Begränsningen bör för att vara effektiv gälla i hela landet.

Föreskriften bör förses med en undre nivå för sammankomster med 500 personer.

En eventuell förordning bör omprövas kontinuerligt i samråd med Folkhälso-myndigheten och inte gälla längre än nödvändigt.

Spridningen av covid-19

Infektion av covid-19 har sedan utbrottet började kring årsskiftet i Wuhan i provinsen Hubei i Kina spritts till närmare 100 länder i snart alla världsdelar.

Stora utbrott pågår just nu förutom i Kina i Iran, Sydkorea och Italien. Flera EU-länder rapporterar många fall och i flera av dem finns etablerad eller indikationer på inhemsk spridning.

I Sverige ökade importfallen kraftigt under vecka 10. Majoriteten kom från Italien men allt fler länder exporterar fall till Sverige. De senaste dagarna har också några fall utan tydlig reseanamnes rapporterats.

Landets smittskydd är hårt belastade med smittspårning runt flera hundra fall där varje fall kan ha haft uppemot 50 kontakter.

Utvecklingen har gått snabbt och Folkhälsomyndigheten ser ett behov av att ytterligare icke-medicinska åtgärder vidtas för att minska takten i smittspridningen för att minska och sprida ut belastningen på sjukvården.

Rättsliga utgångspunkter

Folkhälsomyndighetens ansvar

Folkhälsomyndigheten ska enligt sin instruktion (SFS 2013:1020) bl.a.

- verka för ett effektivt smittskydd,
- samordna, följa och utveckla smittskyddet på nationell nivå, och
- följa och analysera beteende- och omvärldsförändringar av betydelse för smittskyddet och hur sådana förändringar påverkar förutsättningarna för smittskyddet i landet.

Vidare ska myndigheten övervaka planläggningen av smittskyddets beredskap och inom sitt ansvarsområde ta initiativ till åtgärder som skyddar befolkningen mot smittsamma sjukdomar och andra allvarliga hälsohot i kris och under höjd beredskap.

Folkhälsomyndigheten ansvarar enligt 1 kap. 7 § smittskyddslagen (2004:168) för samordning av smittskyddet på nationell nivå och ska ta de initiativ som krävs för att upprätthålla ett effektivt smittskydd. Folkhälsomyndigheten ska enligt samma bestämmelse följa och vidareutveckla smittskyddet samt följa och analysera det epidemiologiska läget nationellt och internationellt.

Regeringsformen

Mötesfrihet och demonstrationsfrihet är två grundläggande opinionsfriheter enligt regeringsformen. Enligt 2 kap. 24 § får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas bl.a. för att motverka farsot (epidemi). Detta får enligt 2 kap. 20 § andra stycket andra meningen ske genom annan författning än lag.

Begränsningar enligt 2 kap. 20 § får enligt 2 kap. 21 § 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.

Ordningslagen

I ordningslagen (1993:1617), OL, finns bl.a. de begränsningar i demonstrationsfrihet och mötesfrihet som är motiverade av ordnings- och säkerhetsskäl.

I 2 kap. 1–3 §§ definieras allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

För att en sammankomst skall 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 jämställd med en sådan sammankomst.

För att få anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar på offentliga platser krävs tillstånd enligt 2 kap. 4 §. För vissa av de angivna offentliga tillställningarna krävs tillstånd även i andra fall än då tillställningen anordnas på offentlig plats.

Tillstånd för en allmän sammankomst eller offentlig tillställning söks hos till Polismyndigheten enligt 2 kap. 6 §.

Enligt 2 kap. 10 § får Polismyndigheten vägra tillstånd bl.a. om det är nödvändigt för att motverka en epidemi. Det finns emellertid begränsade möjligheter för Polismyndigheten att ingripa mot redan beviljade tillstånd på grund av risken för smittspridning.

Enligt 2 kap. 15 § första stycket kan regeringen föreskriva att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar inte får hållas inom ett visst område, om det är nödvändigt för att motverka en epidemi.

Enligt andra stycket får en länsstyrelse efter bemyndigande från regeringen – för länet eller en del därav – föreskriva att allmänna sammankomster inte får hållas om förbudet är nödvändigt t.ex. för att motverka en epidemi.

Polismyndigheten får enligt 2 kap. 22 § inställa eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls trots att en ansökan har fått avslag eller som hålls i strid med en föreskrift som meddelats enligt 2 kap. 15 §.

Utöver vad som gäller enligt 2 kap. 22 § får Polismyndigheten enligt 2 kap. 23 § upplösa en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning, bl.a. om den innebär en fara för de närvarande. Som en sådan fara torde kunna räknas risken att smittas av en allvarlig sjukdom. Detta blir dock bara aktuellt om mindre ingripande åtgärder har visat sig vara otillräckliga (prop. 2003/04:158 s 34 f.).

Ordningslagen innehåller ingen undre gräns för hur många människor ett evenemang måste ha för att vara tillståndspliktigt.

Behovet av inskränkningar

Flera nordiska länder har infört eller håller på att införa inskränkningar vad gäller allmänna sammankomster. I Danmark har den politiska ledningen uppmanat arrangörer av evenemang med fler än 1000 deltagare att dessa ska ställas in.

I Norge har Folkehelseinstituttet rekommenderat att inomhusarrangemang om 500 deltagare eller fler ställs in eller skjuts upp. Detsamma gäller utomhusevenemang där åskådarna står eller sitter tätt. Folkehelseinstituttet har också tagit fram en matris för planläggning och riskvärdering av mindre evenemang:

<https://www.fhi.no/nettpub/coronavirus/rad-og-informasjon-til-andre-sektorer-og-yrkesgrupper/anbefalinger-ved--store-arrangementer-knyttet-til-koronasmitte-i-norge/>

I Finland utreds frågan för närvarande.

I Sverige är det Polismyndigheten som ansvarar för tillståndsgivning enligt ordningslagen. Polismyndigheten har som framgått redan möjlighet att avslå ansökningar om det är nödvändigt för att motverka en epidemi.

Om regeringen föreskriver om vissa inskränkningar enligt 2 kap. 15 § OL får Polismyndigheten enligt 2 kap. 22 § OL också möjlighet att ingripa mot redan beviljade tillstånd.

Folkhälsomyndigheten ser att en nära dialog med Polismyndigheten om tillståndsgivning med hänsyn till smittskyddsaspekter kan leda till att de beslut som Polismyndigheten meddelar från och med nu innefattar adekvata villkor för att minska smittspridningen. Därigenom kommer också behovet av den nu föreslagna regleringen att fasas ut. Hur lång tid detta tar beror i sin tur på med vilken framförhållning Polismyndigheten meddelar tillstånd.

Att begränsa grundlagsfästa rättigheter är en extraordinär åtgärd som bör användas med stor försiktighet och på ett sätt som inte är mer inskränkande än vad som är absolut nödvändigt.

Enligt Folkhälsomyndighetens bedömning kan en inskränkning av grundläggande rättigheter enbart komma ifråga om smittspridningen inom det aktuella området befinner sig i ett sådant skede att allmänna sammankomster nästan per definition innebär ett problem ur smittspridningssynpunkt. Nyttan måste överväga nackdelarna. Denna avvägning är emellertid väldigt komplex. Det bör betonas att detta är förknippat med svåröverblickbara konsekvenser för inte minst näringslivet. Föreskrifterna skulle dock inte träffa tillställningar som inte är allmänna enligt ordningslagens definition. Föreskrifter av detta ingripande slag ska inte heller gälla längre än nödvändigt.

I det läge som nu råder vad gäller spridningen av covid-19 ser dock Folkhälso-myndigheten att åtgärder som inskränker allmänna sammankomster – i kombination med de många andra smittskyddsåtgärder som redan pågår runt om i landet – är motiverade för att motverka samhällsspridning.

Folkhälsomyndigheten föreslår mot denna bakgrund att regeringen överväger att använda sig av bemyndigandet i 2 kap. 15 § OL.

Enligt Folkhälsomyndighetens bedömning finns det inom bemyndigandet utrymme att föreskriva om att enbart sammankomster av t.ex. med ett visst antal besökare ska omfattas. Detta är också i linje med proportionalitetskravet i 2 kap. 21 § RF. En skarp gräns på antal deltagare är ett trubbigt verktyg men skulle å andra sidan vara mindre ingripande och i linje med regeringsformen.

Det finns idag ingen vetenskaplig evidens för vilken storlek på arrangemang som innebär en väsentlig risk för ökad smittskrivning. Olika länder har lagt sig på olika nivåer och Folkhälsomyndigheten föreslår att Sverige följer Norges riktmärke på 500 personer. Detta eftersom det framför allt är större evenemang som drar till sig människor från olika delar av landet, vilket i sig ökar risken för smittspridning mellan olika delar av landet. Folkhälsomyndigheten anser därför även att begränsningen bör gälla hela landet, i syfte att begränsa smittspridning mellan olika delar av landet.

För evenemang av mindre storlek avser Folkhälsomyndigheten att genom råd och stöd ge vägledning till arrangörer kring hur man minimerar risken för smittspridning.

Lösningar som innefattar en slags nivå vad gäller antalet besökare är den väg som flera andra länder har valt tillsammans med kriterier för att göra riskvärderingar av mindre sammankomster. Om regeringen inte finner att detta är möjligt lagstiftningsvägen bör man istället överväga frivilliga lösningar.

Hela Sverige bör omfattas

Som nämnts ovan är det främst större evenemang som riskerar att leda till ökad spridning i landet. Redan detta faktum talar för att hela Sverige bör omfattas om regeringen väljer att gå fram med en föreskrift.

Vidare skulle ett förslag som ska vara inriktat på att stoppa sammankomster inom enbart vissa geografiska områden behöva ta hänsyn till den aktuella smittspridningen i området. Det innebär att bara relativt stora områden som regioner eller allra helst hela landet. Att mäta smittspridning i små områden ger en för stor osäkerhet och stora slumpmässiga variationer.

Att begränsa föreskrifterna till ett visst geografiskt område kräver att myndigheten har ett övervakningssystem som kan följa och mäta smittspridning på lokal nivå för att göra prognoser över var inställda sammankomster kommer att påverka smittspridningen. För att få resultat för geografiska områden mindre än landet krävs ett system som rapporterar in alla fall från ett område inte bara de som når sjukvården och ett sådant finns inte på plats idag och skulle kräva stora resurser att etablera. För regioner skulle dagens system möjligen fungera men medföra stora osäkerheter och snabb förändringar av områden med risk.

En begränsning till vissa geografiska områden skulle inte heller träffa större evenemang i områden utan pågående smittspridning men som på grund av antalet deltagare innebär risk för spridning mellan delar av landet.

Konsekvensbedömning

Idrottsrörelsen, näringslivet och det offentliga kommer att påverkas i betydande grad av förslaget.

Trots detta anser Folkhälsomyndigheten att detta är motiverat om det ställs mot de omfattande samhällskostnader som annars riskeras i form av sjukdomsfall i befolkningen och stora sjukvårdskostnader.

Hushållens ekonomi påverkas inte omedelbart av förslaget, men kan däremot långsiktigt och indirekt drabbas om förbudet blir långvarigt och leder till nedgång i ekonomin eller uppsägningar.

Hur omfattande konsekvenserna blir är också helt beroende på hur länge förbudet bedöms behöva pågå. Konsekvenserna, både de ekonomiska och övriga, kommer att inträda i samma stund som förbudet börjar gälla. Förbudet måste omprövas kontinuerligt i samband med att smittspridningen analyseras.

Effekten på företag och föreningar

De företag och föreningar som direkt påverkas av förslaget är de som har ekonomiska intressen av att anordna allmänna sammankomster t.ex. evenemangsföretag, idrottsförbund och idrottsföreningar, artister med mera. Inställda idrottsevenemang innebär dels förlorade intäkter för både aktiva och idrottsförbund samt påverkar allmänheten.

Förslaget kommer också att indirekt påverka alla företag som tillhandahåller kringarrangemang och försäljning i samband med stora evenemang. Bland dessa finns småföretag och mikroföretag som kan antas drabbas extra hårt av förslaget. Arrangörer och andra berörda företag kan komma att behöva säga upp personal.

Hur lång tid förbudet kommer att gälla kommer ha direkt påverkan på hur stor risk för ekonomiska effekter som påverkar företag.

Effekten på det offentliga

För små kommuner som är beroende av ett större evenemang kan förslaget få stora ekonomiska konsekvenser. Inställda evenemang skulle kunna resultera i minskade intäkter för hela kommunen genom exempelvis tomma hotell och campingplatser samt ökad arbetslöshet då behovet av arbetskraft därmed minskar.

Resurser kommer att krävas för att se till att förbudet efterlevs. Föreskrifterna skulle få omedelbart genomslag så att Polismyndigheten som får möjlighet att ingripa mot redan tillståndsgivna evenemang i de fall arrangören inte ställer in trots förbudet. Detta skulle kunna innebära en tillfälligt ökad arbetsbelastning för Polismyndigheten. Samtidigt kan man förvänta sig att de flesta arrangörer kommer att följa ett meddelat förbud. Om stora evenemang ställs in minskar dock polismyndigheten kostnader för hantering av tillstånd och övervakning.

Alternativa åtgärder

Begränsande av smittspridning är en komplex uppgift även om smittämnet är känt. Om smittämnet, som i fallet med covid-19, är nytt och fortfarande relativt outforskat, blir uppgiften än svårare.

Sedan utbrottet började i Wuhan har Folkhälsomyndigheten i nära samarbete med landets smittskyddsläkare förberett Sverige på möjligheten att spridning av viruset även kan komma hit.

Information, smittspårning och karantänsättning av symptomfria individer är alla exempel på åtgärder som är implementerade runt om i landet.

Om den inhemska spridningen börjar dominera kommer andra åtgärder än de som används idag att behövas. De flesta av dessa är inriktade mot att minska kontakter mellan människor vilket kan uppnås på olika sätt.

Intrycken från Norge och Danmark, som redogjorts för ovan, visar att man kan nå resultat även genom frivilliga åtgärder

Författningsförslag

Förordning (2020:xxx) om att begränsa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen (1993:1617).

Regeringen föreskriver med stöd av 2 kap. 15 § ordningslagen (1993:1617) att allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt samma lag, med 500 eller fler deltagare, tills vidare inte ska vara tillåtna i Sverige.

Denna förordning träder i kraft den xx mars 2020.

Beslut om denna hemställan har fattats av generaldirektör Johan Carlson. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Anders Tegnell och Britta Björkholm deltagit. Chefsjuristen Bitte Bråstad har varit föredragande.

Enligt Folkhälsomyndighetens beslut



Bitte Bråstad