

Stärkt pandemiberedskap, SOU 2025:48

Sammanfattning

Polismyndigheten tillstyrker i huvudsak att förslagen genomförs. Polismyndigheten ser det som både positivt och angeläget att det förbereds för åtgärder som syftar till att stärka beredskapen inför framtida pandemier eller annan omfattande smittspridning. Den föreslagna regleringen bedöms förbättra förutsättningarna för anpassning till och hantering av en sådan situation. Myndigheten delar utredningens uppfattning att de bemyndiganden som föreslås bör användas med försiktighet och att rena förbud mot allmänna sammankomster och offentliga tillställningar bör undvikas så långt som möjligt. I delbetänkandet görs enligt Polismyndighetens uppfattning genomgående väl avvägda bedömningar i fråga om proportionalitet och förslagens påverkan på enskildas grundläggande fri- och rättigheter. Det är vidare positivt att det i förslaget till den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder uttryckligen anges att lagen har ett dubbelt syfte, varav det ena är att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med sådana smittskyddsåtgärder som avses i lagen.

Polismyndigheten framför nedan vissa synpunkter på förslagen. Det rör sig i huvudsak om medskick avseende ordningslagsärendenas komplexitet och Polismyndighetens behov av att föreskrifter och beslut i enskilda fall utformas tydligt, så att oklarheter i tillämpningen undviks. Polismyndigheten lyfter även vissa potentiella gränsdragningsproblem och oklarheter i regleringens tillämpningsområde.

Polismyndighetens synpunkter

Kraven på ansökan/anmälan samt möjligheten att vägra tillstånd

I en situation där den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder blir tillämplig och föreskrifter om smittskyddsåtgärder har meddelats tillkommer nya omständigheter för Polismyndigheten att beakta i sin hantering av ansökningar och anmälningar om att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Dels ställs det nya krav på innehållet i en ansökan eller anmälan, dels kan det i betydligt högre utsträckning än i normalfallet bli aktuellt att vägra tillstånd för att motverka spridning av en sjukdom på vilken bestämmelserna om samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen är tillämpliga.

Anordnaren ska i ansökan eller anmälan uppge de åtgärder som han eller hon avser att vidta i enlighet med föreskrifter som har meddelats i anslutning till den föreslagna lagen och beslut som länsstyrelsen fattat i enskilda fall, se 8 kap. 5 § i den nya lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder samt förslaget avseende 2 kap. 7 § andra stycket ordningslagen (1993:1617). Polismyndigheten vill inledningsvis framhålla att myndighetens kontroll av dessa innehållskrav i regel endast kan vara summarisk. Bedömningen blir i många fall närmast en kontroll av att relevanta uppgifter finns angivna. Begränsningar som är ”av målsättningskaraktär” (s. 728) blir inte möjliga att kontrollera. Myndigheten saknar därutöver helt möjlighet att avvisa en anmälan för det fall att relevanta uppgifter saknas (eller ”avslå” anmälan om den står i strid med regleringen).

Polismyndighetens bedömning av vilka smittskyddsåtgärder som krävs kompliceras av att ärendena är av mycket varierande karaktär. Det förekommer såväl ärenden som avser en specifik aktivitet, där det är lätt att bedöma vilka begränsningar som är motiverade att ställa upp utifrån gällande smittskyddslagstiftning, som mer blandade arrangemang, som innehåller en mängd olika aktiviteter där frågorna blir mer svårbedömda. Under normala omständigheter görs som utgångspunkt en helhetsbedömning både vad gäller hur ett arrangemang ska klassificeras (som en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning eller bägge delar) och vilka villkor som ska ställas upp. Som utgångspunkt ställs gemensamma villkor upp för de delar som utgör en allmän sammankomst, för de delar som utgör en offentlig tillställning och för de delar som avser begagnande av offentlig plats. Enbart i undantagsfall uppställer Polismyndigheten villkor för exempelvis en viss scenföreställning inom ramen för ett större arrangemang, t.ex. om det föreligger särskild risk för ordningsstörningar vid den föreställningen. Med de förslag som framgår av delbetänkandet kan Polismyndigheten komma att behöva pröva ärendena mer i detalj för att bedöma om angivna åtgärder stämmer överens med

gällande smittskyddslagstiftning. Eftersom det i normalfallet saknas anledning att ta hänsyn till smittskyddsaspekter, kan endast begränsad ledning hämtas från befintliga förarbeten till ordningslagen vad gäller t.ex. vilka deltagarbegränsningar som ska meddelas för blandade arrangemang som innehåller olika aktiviteter och inslag av såväl allmän sammankomst som offentlig tillställning. I normalfallet saknas också anledning att bedöma om en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning exempelvis ska anses arrangerad inomhus eller utomhus. Det är av vikt att vid införandet av smittskyddsåtgärder beakta ärendenas stora variation och komplexitet och om möjligt ge tydlig ledning för bedömningarna. Polismyndigheten delar utredningens uppfattning att exempelvis förordningsmotiv kan underlätta tillämpningen (s. 827). I den mån det är möjligt, med hänsyn till hur brådskande införandet av kraven är, är det givetvis därutöver önskvärt om införandet föregås av remittering.

Avseende Polismyndighetens möjlighet att vägra tillstånd för att motverka epidemi (2 kap. 10 § ordningslagen) föreslås en ändring som innebär en begränsning till samhällsfarliga sjukdomar i smittskyddslagen. Myndigheten noterar att detta medför en inskränkning jämfört med tidigare, men anser att skälen för detta motiveras väl i delbetänkandet. Polismyndigheten delar vidare utredningens uppfattning att det inte bör krävas att lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder ska vara aktiverad för att vägra ett tillstånd för att motverka spridning av en samhällsfarlig sjukdom. Polismyndigheten vill även avseende när tillstånd kan vägras för att motverka spridning av en samhällsfarlig sjukdom framhålla vikten av tydlighet. Polismyndigheten saknar kompetens för att bedöma om en smittskyddsåtgärd är tillräcklig, samtidigt som ett tillstånd kan uppfattas som att myndigheten har godkänt angivna åtgärder. Polismyndigheten anser att det är angeläget att innebörden av meddelade föreskrifter är tydlig, och inte ger upphov till ett för stort tolkningsutrymme för de myndigheter, däribland Polismyndigheten, som inte har mandat att utfärda dessa men som ska tillämpa dem i olika sammanhang. För att Polismyndigheten ska kunna ta hänsyn till exempelvis förbud mot att vistas på vissa platser samt länsstyrelsens beslut i enskilda fall krävs vidare att Polismyndigheten får information om sådana, varför en upplysnings-skyldighet kan övervägas (jfr rapporteringen till Folkhälsomyndigheten i 10 kap. 2 § förslag till lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder).

Möjligheten att ställa in och upplösa

Polismyndigheten föreslås få befogenhet att ställa in eller upplösa en allmän sammankomst eller offentlig tillställning som hålls i strid med föreskrifter som har meddelats med stöd av vissa bestämmelser i lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder eller beslut enligt 7 kap. 1 § av länsstyrelsen i ett enskilt fall, se 8 kap. 6 § i nyss nämnda lag. Av 8 kap. 7 § samma lag följer

även vissa befogenheter för polismän, samt möjlighet för Polismyndigheten att förbjuda tillträde till ett visst område eller utrymme.

Ur ett tydlighetshänseende ser Polismyndigheten positivt på att bestämmelserna har motsvarande innehåll som nuvarande reglering om sådana befogenheter i ordningslagen och polislagen (1984:387). När det gäller den föreslagna regleringen i 8 kap. 6 § lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder innebär detta dock, som utredningen konstaterat, att både Polismyndigheten och länsstyrelsen kommer kunna besluta att en allmän sammankomst eller offentlig ställning inte får hållas, vilket i praktiken kommer att innebära dubbla tillsynsansvar. Polismyndigheten ser en risk för att det kan uppstå otydlighet, dels när det gäller förhållandet mellan Polismyndighetens och länsstyrelsens uppgifter och ansvar, dels för den som träffas av åtgärderna som kan bli föremål för ingripanden från två håll. Det är exempelvis oklart vilken av myndigheterna som ska agera i en situation där begränsningen av antalet deltagare/besökare vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning överskrids; ska Polismyndigheten besluta om upplösande, ska länsstyrelsen meddela ett föreläggande om att vidta åtgärder i syfte att uppfylla kraven i rådande smittskyddsföreskrifter, eller ska båda myndigheterna agera? Ansvaret för att vidta åtgärder får antas bero på situationen i det enskilda fallet, och den föreslagna regleringen kommer därför, vilket också utredningen konstaterar, att ställa stora krav på samverkan mellan Polismyndigheten och länsstyrelserna. En anordnare riskerar annars att få beslut med olika innebörd från respektive myndighet.

I sammanhanget kan också påpekas att den föreslagna 2 kap. 24 a § ordningslagen i nuvarande utformning innehåller en hänvisning bara till Polismyndighetens rätt att ställa in och upplösa allmänna sammankomster och offentliga tillställningar som hålls i strid med *föreskrifter* som har meddelats med stöd av lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder, och inte sådana som hålls i strid med *beslut* i enskilda fall enligt 7 kap. 1 § samma lag.

Regleringens definitioner och tillämpningsområde

I 1 kap. 4 § förslag till lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder definieras vad som i lagen avses med *verksamheter*. På den strecksats som avser *religiösa verksamheter* undantas sådana verksamheter som utgör allmänna sammankomster enligt ordningslagen. Polismyndigheten menar att motsvarande risk för överlappning med ordningslagen kan uppstå även för andra verksamheter som nämns i paragrafen. Exempelvis skulle *handelsplatser* kunna tänga definitionen av marknader eller mässor enligt ordningslagen. Det kan därför övervägas om en mer allmänt hållen undantagsbestämelse ska tas in i paragrafen, som anger att sådana verksamheter som utgör allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar enligt ordningslagen

inte ska anses utgöra verksamheter enligt lagen om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder.

I 5 kap. 5 § förslag till lag om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder införs vidare en möjlighet att ställa krav på samhällsinriktade smittskyddsåtgärder vid användning och upplåtelse av platser för privata sammankomster. Av avsnitt 9.12.4 framgår att bemyndigandet om samhällsinriktade smittskyddsåtgärder för privata sammankomster också bör omfatta begravningsseremonier. Polismyndigheten har ingen uppfattning i fråga om att privata sammankomster för begravningsseremonier kan bli föremål för smittskyddsåtgärder, men tolkar förslaget som att *borgerliga begravningsseremonier som är allmänna* (anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till dem) även fortsättningsvis är oreglerade. Sådana sammankomster skulle möjligtvis kunna anses falla in under 2 kap. 1 § femte punkten ordningslagen ("andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas"). Det står dock inte klart att sådana sammankomster omfattas av mötesfriheten enligt 2 kap. 1 § tredje punkten regeringsformen, varför ett förtydligande vore önskvärt.

Konsekvenser för Polismyndigheten

Den redogörelse av konsekvenserna för Polismyndigheten som framgår under rubrikerna "Möjliga konsekvenser för det offentliga" (s. 1055 f.) samt "Beredskap för Polismyndighetens uppgifter" (s. 1064 f.) gör sig alltjämt gällande.

Yttrandet har beslutats av rikspolischefen Petra Lundh efter föredragning av juristen Nicole Masur. Vid den slutliga handläggningen har rättschefen Gunilla Hedwall och juristen Ida Salomonsson deltagit.

POLISMYNDIGHETEN

Petra Lundh

Nicole Masur

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetslagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli