

Till  
Socialdepartementet  
[s.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:s.remissvar@regeringskansliet.se)  
[david.brandell@regeringskansliet.se](mailto:david.brandell@regeringskansliet.se)

Diarienummer: S2020/09214

Stockholm den 18 december 2020

## Yttrande över promemorian "Covid-19-lag"

Fastighetsägarna är en riksomfattande branschorganisation, som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad med stort fokus på hållbarhet, stadsutveckling och trygghet. Fastighetsägarna har ca 15 000 medlemmar och dessa äger tillsammans ca 80 000 fastigheter för kontors-, handels-, industri-, samhälls- och bostadsändamål. Bland medlemmar som äger flerfamiljshus finns såväl privata som kommunägda fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar.

Fastighetsägarna Sverige ("Fastighetsägarna") har beretts tillfälle att inkomma med synpunkter på förslagen i rubricerade promemoria.

### 1. Inledning

Socialdepartementet har i promemorian föreslagit införande av en covid-19-lag med stöd av vilken regering och myndigheter bemyndigas att införa restriktioner i syfte att minska trängsel eller på annat sätt förhindra smittspridning. Lagen är ägnad att komplettera de möjligheter som redan finns med stöd av ordningslagen och smittskyddslagen. Covid-19-lagen föreslås att vara tillfällig och gälla mellan 15 mars 2021 och 31 mars 2022.

Den föreslagna lagstiftningen medför långtgående inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter i regeringsformen ("RF"). Promemorian innehåller ingen utredning eller hänvisning till utredning av hur smittspridningen går till på de olika platser och verksamheter som berörs. Inte heller innehåller promemorian någon utredning om de olika åtgärdernas effektivitet. Istället föreslås respektive myndighet att i samband med förordningar utreda proportionaliteten mellan åtgärden och ingreppet i den enskildes fri- och rättigheter. Någon vägledning för hur denna proportionalitetsbedömning ska genomföras ges inte. Promemorian saknar också information om vilken ersättning som ska utgå till de verksamhetsutövare (till exempel ägare till handelsplatser) som drabbas av begränsningarna. Istället föreslås att frågan ska hanteras i ett senare skede. Detta måste ses som särskilt allvarliga brister i förslaget. Ingreppet i egendomsskyddet och avsaknaden av lagregelrad rätt till ersättning utvecklas nedan.

Utöver egendomsskyddet innefattar lagförslaget dessutom möjlighet för regering eller myndighet att

besluta om omfattande inskränkningar i enskildas rätt att bedriva sin näringsverksamhet och enskilda individers rörelsefrihet. En inskränkning av näringsfriheten innebär i sig att hänsyn måste tas bland annat till egendomsskyddet i RF.

## **2. Förslagen som rör handelsplatser**

Departementet har särskilt utpekat platser för fritids- eller kulturverksamhet, handelsplatser, kollektivtrafik och inrikes flyg samt lokaler som hyrs ut för privata sammankomster som riskfyllda miljöer med hänsyn till trängsel och smittspridning. Med handelsplatser avses köpcentrum, varuhus, butiker, serviceinrättningar och andra liknande platser. Med liknande platser avses bland annat butiksgallerior. Med serviceinrättningar avses till exempel frisersalonger, skönhetsmottagningar och cykelverkstäder. Den föreslagna lagen ger regeringen eller myndighet möjlighet att besluta om krav på

- a) begränsning av antalet besökare,
- b) begränsning av öppettider,
- c) andra åtgärder för att förhindra smittspridning, eller  
Regeringen får också meddela föreskrifter om:
- d) att platsen ska hållas stängd eller verksamheten inte får bedrivas.

De föreslagna begränsningarna innebär att regeringen eller myndigheter exempelvis kan fatta beslut om att handelsplatser ska hållas helt eller delvis stängda. De uppenbara ekonomiska effekterna av dessa restriktioner är betydande inkomstbortfall, dels för fastighetsägare som bedriver verksamhet i sina lokaler, dels för lokalhyresgäster som bedriver verksamhet som påverkas av restriktionerna.

## **3. Smittspridningen**

Det har i promemorian varken utretts eller hänvisats till någon utredning om hur smittspridningen går till, vilka alternativa åtgärder för att minska smittspridningen som finns att tillgripa samt dessas effektivitet. Istället anges endast att covid-19 är en droppsmitta och att trängsel bidrar till smittspridning. Det är oklart vilka åtgärder som de facto kan komma att aktualiseras och vilka övervägandena bakom respektive åtgärd är. Mot bakgrund av åtgärdernas långtgående konsekvenser för enskilda och för uppfyllande av förutsebarhet vid rättstillämpningen, anser Fastighetsägarna att detta behöver konkretiseras i lagtexten eller i förarbetena. Såvitt Fastighetsägarna kan bedöma är också risken att smittas vid evenemang med publik som pågår i flera timmar avsevärt större jämfört med att vistas i ett köpcentrum där det är enklare att hålla avstånd. Smittrisken torde vara betydligt lägre på sådana mer öppna handelsplatser där man endast har sporadisk kontakt, vilket naturligtvis måste vara en avgörande faktor innan man vidtar eventuella åtgärder enligt promemorians förslag.

#### 4. Långtgående begränsningar av fri- och rättigheter

Den föreslagna lagen ger utrymme för betydande ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter. Fastighetsägarna vill understryka att de restriktioner som regeringen redan infört och de allmänna råden från Folkhälsomyndigheten om att till exempel undvika att i onödan besöka butiker, restauranger och köpcentrum har medfört svåra ekonomiska problem för näringslivet. Införandet av mer ingripande åtgärder, än vad som hittills varit aktuellt, sker i en tid i vilka verksamheter redan drabbats och påverkats negativt. Ytterligare åtgärder skulle följaktligen slå mycket hårt mot verksamheterna och en åtgärds intrång i egendomsskyddet blir än mer påtagligt.

Covid-19-lagen föreslås inte innehålla någon lagstadgad ersättningsrätt för de enskilda som påverkas av åtgärder enligt den. Istället anges att eventuella anspråk på ersättningar ska hanteras ”inom ramen för det löpande arbetet med att lindra de ekonomiska skadeverkningarna av covid-19 för företag, löntagare och andra aktörer i Sverige”. Skrivningen i denna del innehåller otydligheter som inbjuder till olika tolkningar. Det kan förstås som att närmare utredning av ersättningsskyldighet ska genomföras i samband med kommande lagstiftning, men det kan också förstås som att fullgod ersättning kommer anses lämnas genom att olika stödåtgärder såsom omställningsstöd, lättnader i socialavgifter med mera som har eller kommer införas. Med hänsyn till de långtgående skadeverkningar och rådighetsinskränkningar som de föreslagna åtgärderna orsakar är detta inte en tillräcklig ordning. Fastighetsägarna menar att principer för ersättning måste utredas, tydliggöras och inkluderas i lagförslaget. Detta utvecklas nedan.

##### *Egendomsskyddet i regeringsformen*

Fastighetsägarna anser att det är anmärkningsvärt hur lite analys i promemorian som ägnas åt huruvida förslagen är förenliga med egendomsskyddet.

Egendomsskyddet är grundlagsskyddat genom bestämmelsen i 2 kap. 15 § RF. Av bestämmelsen följer ett skydd för var och ens egendom som innebär att ingen ska kunna tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat liknande sådant förfogande. Egendomsskyddet innebär också att var och en är skyddad från inskränkningar i användningen av mark eller byggnad (så kallad rådighetsinskränkning). Endast om det är motiverat av ett angeläget allmänt intresse kan inskränkningar i äganderätten tillåtas. Vid inskränkning i egendomsskyddet, ska förlusten kompenseras med full ersättning. Rätt till ersättning föreligger även vid inskränkningar av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, i dessa fall gäller dock inte bestämmelsen om full ersättning. Istället ska rätten till ersättning regleras i lag enligt 2 kap. 15 §, tredje stycket.

##### *Egendomsskyddet i Europakonventionen*

Regleringen i grundlagen utgör en precisering av egendomsskyddet som kommer till uttryck i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet (från den 20 mars 1952) till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet anges att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom

och inte berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Av artikelns andra stycke följer att egendomsskyddet inte innebär att en stat är begränsad i sin rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.

Egendomsbegreppet har en autonom och vidsträckt innebörd och omfattar inte endast fast och lös egendom, utan även sakrätter av ekonomiskt värde liksom fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet.

### *Proportionalitet*

Proportionalitetsprincipen är central vid frågor om ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter och innebär kortfattat att de negativa effekterna för en enskild till följd av ett ingrepp ska vägas mot de positiva effekterna för det allmänna. I lagförslaget till covid-19-lagen genomförs ingen proportionalitetsbedömning, utan istället hänvisas till att de föreskrifter som myndighet vill införa med stöd av lagen ska genomgå en proportionalitetsbedömning. Fastighetsägarna är av uppfattningen att även covid-19-lagen bör innehålla en uttrycklig proportionalitetsbestämmelse där prövningen görs i tre led, det vill säga

- i. att det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose ändamålet (*ändamålsenlighet*),
- ii. att ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet och att det inte finns likvärdiga mindre ingripande alternativ (*nödvändighet*); och
- iii. att den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (*proportionalitet* i strikt mening).

Proportionaliteten av en vidtagen åtgärd genom vilken inskränkning i egendomsskyddet sker, påverkas av om den enskilde erhåller ekonomisk kompensation för ingreppet. Europadomstolen har med hänvisning till proportionalitetsprincipen fastslagit att egendomsberövande utan ersättning endast undantagsvis kan anses konventionsenligt.<sup>1</sup> Rätten till ersättning har ansetts vara en betydande parameter i proportionalitetsbedömningen och påverkar således frågan om en rådighetsinskränkning är grundlagsstridig eller inte.<sup>2</sup>

För att en bedömning av proportionaliteten ska kunna göras krävs att de fördelar som det allmänna vinner på att införa åtgärden redovisas utförligt och att alternativa, mindre ingripande lösningar analyseras. När det gäller köpcentrum kan det till exempel handla om att styra besöksflöden eller att kräva munskydd. Om sådana mindre ingripande åtgärder inte övervägs och prövas kan inte en

---

<sup>1</sup> Se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, 5 u., s. 58.

<sup>2</sup> Se t.ex. RÅ 1997 ref 59 i vilket regeringsrätten fann att frågan om den enskilde hade rätt till ersättning enligt 26 § naturvårdslagen var ett förhållande som skulle vägas in vid prövningen av vilken skada eller olägenhet den enskilde drabbades av vid ett förbud mot viss markanvändning. Se även RÅ 1999 ref 76 om Barsebäck.

bedömning av ändamålsenligheten, nödvändigheten eller proportionaliteten i strikt mening, göras vilket ökar risken för en kränkning av egendomsskyddet.

Detsamma gäller även prövningen av om ingreppet är motiverat av ett angeläget allmänt intresse. Bedömningen av "angelägna allmänna intressen" har i den fastighetsrättsliga doktrinen sammanfattats som en prövning i tre led som förutsätter (1) att ändamålet är "viktigt", (2) att det ifrågavarande ianspråktagandet motiveras av tungt vägande intressen av ekonomisk eller ideell natur, och 3) att det ifrågavarande ianspråktagandet behövs för åtgärden.<sup>3</sup> Även här måste således även mindre ingripande smittskyddsåtgärder prövas i första hand.

## 5. Ersättning vid rådighetsinskränkning

Som ovan konstaterats innehåller 2 kap. 15 § RF en regel som innebär rätt till ersättning vid inskränkningar i egendomsskyddet. Ersättningen vid tvångsavhändelse genom expropriation eller annat sådant förfogande liksom vid rådighetsinskränkningar ska i enlighet med den grundlagsfästa huvudprincipen svara mot "full ersättning".

I förarbetena till 2010 års justering av 2 kap. 15 § RF har angetts att det finns situationer i vilka det inte framstår som rimligt att den enskilde ska bära hela den ekonomiska bördan av rådighetsinskränkningar som sker av till exempel hälsoskäl. Så är fallet när ingripandet beror på *omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll* och som *drabbar den enskilde hårt*. I ett sådant fall skulle en avvägning mellan det allmännas intresse och den enskildes intresse sannolikt leda till bedömningen att ersättning ska utgå.<sup>4</sup>

Utbrottet av covid-19 är en omständighet som står utanför den enskildes kontroll. Åtgärder enligt den föreslagna covid-19-lagen riskerar att drabba den enskilde hårt – särskilt begränsningar av öppettider av handelsplatser eller nedstängningar av desamma. Sådana åtgärder kommer att leda till att fastighetsägaren förlorar betydande intäkter. Många köpcentrum innehåller emellertid apotek, vårdcentraler och mataffärer varför fastighetsägaren skulle riskera behöva ha samma kostnader för att kunna hålla delar av centrumet tillgängligt för allmänheten. Fastighetsägarna anser att det föreligger en rätt till ersättning för de rådighetsinskränkningar som åtgärder enligt covid-19-lagen skulle innebära.

Fastighetsägarna förstår skrivningarna i promemorian som att enskilda som påverkas ska ha en rätt till ersättning, men att formerna för ersättningens fastställande är oklara och ska utmejslas i senare tillkommande lagstiftning. Detta skapar en stor osäkerhet för de enskilda som påverkas med de nackdelar och rättsförluster som följer av bristande förutsebarhet. Fastighetsägarna anser att rätten till ersättning och fastställande härav måste regleras redan i covid-19-lagen.

---

<sup>3</sup> Se Kalbro, Private Compulsory Acquisition and the Public Intrest Requirement samt Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, Markåtkomst och ersättning, 4 u., s. 17.

<sup>4</sup> Se t.ex. NJA 2014 s. 332 och prop. 2009/10:80 s. 169.

### *Fastighetsägares rätt till ersättning*

Det ska dock understrykas att även om regeringen väljer att inte reglera rätten till ersättning i covid-19-lagen så har fastighetsägaren likväl en rätt till ersättning. Rätten till ersättning är en etablerad rättsprincip och förutsätter inte en uttryckligt angiven rätt i lag. Det är till och med så att en uttrycklig bestämmelse om att rätt till ersättning inte föreligger kan sakna tillämpning, eftersom regeringsformen och Europakonventionen har företräde vid normkollision.

Vid avsaknad av reglering kan rätt till ersättning tolkas fram genom analogislut från reglering av jämförbara ianspråktagandesituationer. Här kan till exempel noteras den nya bestämmelsen i skadeståndslagen från 2018 där det föreskrivs att staten eller kommunen ska ersätta skada som någon lider på grund av att den skadelidandes rättigheter enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har överträtts från statens eller kommunens sida. Enligt bestämmelse ersätts även ideell skada som uppkommer till följd av en sådan rättighetsöverträdelse.<sup>5</sup>

Såsom ovan anförts har Högsta domstolen<sup>6</sup> slagit fast att ersättning vid rådighetsinskränkning ska utgå om hänsynen till den enskildes intressen kräver detta, även när inskränningen är betingad av intresset att skydda människors liv eller hälsa. Så är fallet när inskränningen beror på omständigheter som ligger utanför den enskildes kontroll och som drabbar den enskilde särskilt hårt. Det är ingen tvekan om att de begränsningar av fastigheten som föreslås i covid-19-lagen är mycket långtgående och skulle innebära såväl förlust av intäkter som eventuellt ytterligare kostnader. Dessutom kan fastighetsägaren lida ideell skada i form av förlust av goodwill.

Vid rådighetsinskränkningar i fast egendom, till exempel till följd av nekat avverkningsbeslut, utgår intrångsersättning. Så var fallet i MÖD 2020:8 i vilket intrångsersättning tillerkändes för nekat avverkningsstillstånd av naturskyddsskäl. Vid ingripanden enligt 31 kap. miljöbalken följer av 2 § att expropriationslagens bestämmelser om ersättning ska tillämpas. Det blir fråga om en intrångsersättning som i princip ska motsvara minskningen i marknadsvärde genom ingreppet och dessutom ersättning för annan skada som fastighetsägaren lider. Intrångsersättningen ska höjas med ett påslag om 25 %. Ersättning utgår även för bagatellartade intrång som kan värderas ekonomiskt.

Fastighetsägarna menar följaktligen att det vid rådighetsinskränkningar, oaktat att det sker av hälsoskäl, föreligger en rätt till ersättning för fastighetsägaren.

### *Lagreglering av ersättningsrätten*

Fastighetsägarna understryker vikten av att rätten till ersättning kommer till uttryck i covid-19-lagen. Om ersättningsrätten inte lagregleras finns det en risk för att situationen för enskilda fastighetsägare kommer att vara oklar under en längre tid framöver. Fram till dess att det är klart vad som gäller i frågan om rätt till kompensation, kommer många fastighetsägare och verksamhetsutövare fortsätta lida ekonomiskt, utan att kunna fatta långsiktiga och informerade beslut om verksamhetens

---

<sup>5</sup> Skadeståndslagen 3 kap. 4 §.

<sup>6</sup> Se NJA 2014 s. 332

överlevnad och framtid. Dessa negativa effekter kan dock undvikas om ersättningsfrågan klargörs i covid-19-lagen.

Utan en adekvat ordning i lag om hur ersättningen bestäms riskerar vidare det allmänna bära ökade kostnader för domstolsprövningar och utan att de totala kostnaderna varit del av en konsekvensbedömning. Dessutom torde planeringen av statens finansiering försvåras.

Det är därför önskvärt att tydlig reglering om ersättningsrätten införs i den föreslagna lagstiftningen i syfte att skapa förutsebarhet och en rättssäker tillämpning. Fastighetsägarna föreslår således att lagen kompletteras med en särskild bestämmelse om rätt till ersättning, samt en bestämmelse om att beslut om ersättning får överklagas.

## 6. Avslutning

Fastighetsägarna har förståelse för att regeringen mot bakgrund av smittskyddsläget överväger ytterligare restriktioner men ifrågasätter om förslagen i promemorian har analyserats i erforderlig utsträckning. De föreslagna åtgärderna innebär mycket långtgående inskränkningar i grundlagsskyddade fri- och rättigheter såsom näringsfrihet, rörelsefrihet och egendomsskydd. Åtgärderna som föreslås kan endast komma i fråga för det fall andra mindre ingripande åtgärder inte har lett till önskvärd effekt och måste alltid prövas utifrån en proportionalitetsbedömning. Fastighetsägarna saknar erforderlig utredning som ger stöd för att smittspridning på handelsplatser kan likställas med smittrisker vid publikevenemang eller nattklubbar där människor vistas i samma lokal och mycket tätt under en lång tid. För det fall regeringen eller myndigheter vidtar åtgärder som innebär en rådighetsinskränkning har fastighetsägaren en grundlagsskyddad rätt till ersättning. Denna rättighet bör regleras uttryckligen i den föreslagna covid-19-lagen.

FASTIGHETSÄGARNA SVERIGE

Anders Holmestig  
Verkställande direktör

Marie Öhrström  
Chefsjurist